

Nota Informativa nº 04/2011/SPR/ANA

Documento nº: 00000.022252/2011

Em 29 de agosto de 2011.

Ao Senhor **Superintendente de Planejamento de Recursos Hídricos**

Assunto: **Programa IX - Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiro, incluindo as Áreas Úmidas**

Referência: **Processo 02501.001922/2008-84**

1. Introdução

O referido programa foi objeto da contratação pela UNESCO da consultora Sandra Inês Baraglio Granja, por meio do Projeto ANA/UNESCO 704BRA2041. O escopo compreendeu o apoio técnico à Agência Nacional de Águas no detalhamento do “PROGRAMA IX – GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS INTEGRADOS AO GERENCIAMENTO COSTEIRO, INCLUINDO AS ÁREAS ÚMIDAS”, previsto no âmbito do Componente de Programas Regionais de Recursos Hídricos do Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH.

O PNRH visa estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em qualidade e quantidade, gerenciando as demandas e disponibilidades e considerando a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social. Em função disto, há 13 programas principais na estrutura programática do PNRH, que são divididos em subprogramas.

Especificamente o Programa IX tem como objetivo fundamental estruturar a integração da gestão de recursos hídricos com o gerenciamento costeiro, por meio de ações e atividades, segundo características específicas de cada uma das áreas: bacias ou zonas costeiras.

O projeto desenvolveu-se obedecendo nas seguintes etapas:

- Levantamento e análise de documentos e diplomas legais que estruturam o arcabouço jurídico institucional do gerenciamento costeiro e de recursos hídricos, bem como de atribuições das instituições envolvidas;
- Entrevistas com atores estratégicos relevantes;
- Mesa negocial para a definição da Alternativa Institucional ao Programa IX;
- Proposta de fluxo institucional para a integração (o que fazer e como fazer);
- Protocolo com as tratativas da integração do Programa IX.

2. Resultados

O trabalho realizado pela consultora resultou em seis relatórios técnicos que subsidiarão a execução do Programa IX, sendo eles:

- Produto 1. Plano de Trabalho;
- Produto 2. Estruturação do quadro síntese institucional: identifica as competências concorrentes, superposições e lacunas institucionais; superfície de interfaces e/ou pontos de contato entre instituições, programas ou ações comuns; faixas de diálogos institucionais; matrizes possíveis de articulação; canais de integração entre recursos hídricos e gestão costeira; principais pontos de disputas de competências; conexões e sinergias eventuais entre as instituições.
- Produto 3. Atores e segmentos estratégicos: abrange o resultado da entrevista de mais de 50 atores estratégicos e a participação no I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras em Vitória/ Espírito Santo, 2010. Também apresenta a discussão de diversos temas com interface com a gestão da zona costeira, apontando os “pontos de vista” institucionais/pessoais da integração.
- Produto 4. Mesa de negociação para alternativa institucional de Programa IX: apresenta o resultado de mesa de negociação entre os atores estratégicos da gestão costeira e de recursos hídricos realizada em outubro de 2010 e o debate da Alternativa Institucional para a Integração prevista no Programa IX;
- Produto 5. Fluxo institucional e protocolo preliminar de integração do Programa IX: o documento prepara, sugere e detalha a viabilização de uma alternativa institucional nos territórios pilotos de integração. Nele são sugeridas ações e respectivos cronogramas de implementação de uma alternativa institucional nos territórios pilotos, permitindo o desenvolvimento e a concretização da integração proposta no Programa IX;
- Produto 6. Relatório Final.

Dentre os resultados, vale destacar a identificação e a percepção do Ministério do Meio Ambiente como coordenador dos sistemas de gestão de recursos hídricos, de gerenciamento costeiro e de meio ambiente.

No entanto, o principal resultado diz respeito a delimitação da Alternativa Institucional estabelecida na mesa negociada entre os atores estratégicos do gerenciamento costeiro e da gestão de recursos hídricos. Esta Alternativa prevê que a integração possa ser viabilizada por meio de territórios pilotos na bacia hidrográfica que contenha trechos em zona costeira. Os três territórios pilotos sugeridos estão localizados nos Estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.

O Rio Grande do Sul merece destaque pelo pioneirismo na gestão costeira. A Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM/RS), órgão encarregado de implementar o gerenciamento costeiro, iniciou as atividades de gerenciamento costeiro na região em 1988, mas foi a partir de 1997, em parceria com outras instituições, como o Departamento de Recursos Hídricos do Estado (DRH/RS), que iniciou-se um processo de gestão ambiental integrada de zona costeira e bacia hidrográfica. Esforço que deu início, no âmbito da bacia do Tramandaí, a uma série de atividades que visavam encaminhar propostas da implementação de dois instrumentos de gestão ambiental para a região: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) - instrumento de gestão ambiental, de acordo com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - e o Enquadramento dos Corpos Hídricos.

Como o Estado do Rio Grande do Sul tem mais de uma década de estudos técnicos e debates públicos sobre o Gerenciamento Costeiro no seu Litoral Norte, essa sugestão pode ser a base de troca de experiência e dados para os outros pilotos. Outra variável que qualifica o Rio Grande do Sul como piloto foi o investimento de anos no diálogo com atores, tanto municipais, como com órgãos do estado para a formatação de um processo de trabalho conjunto por meio de ampla mobilização social e da cooperação entre governo estadual e governos municipais. A participação das comunidades locais, instituições estaduais, prefeituras, câmaras municipais e representantes da sociedade civil puderam ser incorporadas às expectativas e a percepção da sociedade quanto ao padrão futuro de ocupação da região. Esse processo participativo de planejamento adquiriu importância na medida em que foi capaz de expressar, simultaneamente, a dinâmica das configurações físico-naturais em interação com a dinâmica sócio-econômica dentro da paisagem costeira e fazer a identificação dos principais conflitos e potencialidades existentes. Isso possibilita também que cada parte compreenda seu papel e as adaptações que deve introduzir nos seus instrumentos de ação para favorecer esta integração sem usurpar o espaço dos demais ou renunciar às suas responsabilidades.

No Estado de Alagoas sugere-se como piloto o Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba (CELMM), pois a Agência Nacional de Águas já realizou trabalhos no Complexo, dispondo de um acervo técnico já construído, com uma base de dados que pode facilitar o manejo de um piloto de integração. Além disso, essa experiência foi apresentada no Seminário de Comitês de Bacias em Trechos Costeiros realizado em Vitória, como uma das experiências de integração que está sendo implementada.

No Espírito Santo, sugere-se que o território piloto seja aquele correspondente ao trecho costeiro da bacia hidrográfica do rio Doce. O Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (PIRH) será um instrumento relevante para o desenvolvimento desse piloto. O PIRH é acompanhado dos Planos de Ações de Recursos Hídricos das bacias afluentes ao rio Doce (Piranga, Piracicaba, Santo Antônio, Suaçuí, Caratinga, Manhuaçu, Santa Maria do Doce, Guandu e São José). Além disso, a CT-COST utilizou a experiência do estado como referência para a integração da gestão de recursos hídricos com a costeira. Alguns documentos levantados nesta pesquisa podem contribuir para a escolha do território piloto neste estado.

A escolha desses territórios foi sugerida por se tratarem de experiências diferenciadas em função dos estágios em que cada uma delas se encontra, oferecendo a oportunidade de troca de informações, aumento de sinergia e a possibilidade de manejar, vivenciar e atingir, de fato, a integração.

Assim, a proposta de integração pelos territórios pilotos tem como objetivos principais:

- Pactuar possibilidades de desenvolvimento e sua sustentabilidade, construindo um futuro negociado;
- Reduzir tensões e contradições entre as diferentes gestões;
- Buscar o uso eficiente de recursos financeiros;
- Impulsionar o fluxo de cooperação entre os diferentes atores e instituições;
- Superar a setorialidade, integrando dados e negociando pontos de vistas dos diferentes atores;
- Concretizar um formato matricial das duas gestões, o que implica coordenação conjunta e planejamento multissetorial;

- Buscar sinergia entre as distintas ações e compartilhamento da aprendizagem entre os diferentes jargões cognitivos dos setores.

O Fluxo Institucional e o Protocolo Preliminar para Integração estabelecem que o início da integração seja totalmente voltado à mobilização dos atores em nível estadual e municipal que estejam na circunscrição do território piloto. Em um segundo momento, a integração se concentra no diagnóstico do território piloto. Trata-se de compatibilizar as informações pré-existentes e produzir conteúdos pertinentes para o avanço da integração. Na terceira fase, o foco é na articulação e integração dos instrumentos da gestão de recursos hídricos com a costeira, objetivando o entrelaçamento dos conteúdos e a operacionalização do olhar regional com o âmbito municipal. São entrelaçamentos técnicos sobre restrições e potencialidades estabelecidas por zonas, buscando identificar em cada território piloto, ocorrências para demarcá-las e determinar subzonas sobre as quais deverão ser definidos os usos permitidos e proibidos. Esses usos deverão refletir o cenário que se espera para a integração, bem como o tipo de ocupação adequada para suas condições ambientais.

Ao término da execução dos Territórios Pilotos será possível estabelecer como a integração do gerenciamento costeiro e da gestão de recursos hídricos efetivamente ocorrerá em diferentes estágios de desenvolvimento das duas gestões nos Estados.

3. Encaminhamentos

Tendo em vista o trabalho realizado pela consultora e suas proposições, sugere-se que o Relatório Final seja encaminhado a Secretaria Executiva do CNRH e por esta a CTPNRH e CTCOST para que estas apreciem e formulem as estratégias de implementação da proposta formulada.

Seria oportuno que após conhecimento do teor do documento e análise em separado pudessem as Câmaras Técnicas reunir-se e promover uma apreciação conjunta e elaborar uma proposta de resolução CNRH para recepção do documento no Programa IX.

A consultora procurou compatibilizar o conteúdo do seu trabalho com a proposta da CTCOST para o Programa IX de forma a dispor-se de um documento que represente o consenso dos atores envolvidos e possa como tal ser implementado progressivamente.

A construção do consenso entre as partes responsáveis pela integração do gerenciamento do costeiro com a gestão de recursos hídricos é imprescindível para o sucesso da efetiva implementação do Programa IX e, consequentemente, do alcance dos objetivos do PNRH.

Atenciosamente,


VIVIANE DOS SANTOS BRANDÃO
Especialista em Recursos Hídricos

Projeto ANA/UNESCO 704BRA2041
APOIO TÉCNICO À ANA NO DETALHAMENTO DO “PROGRAMA IX-GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS INTEGRADOS AO GERENCIAMENTO COSTEIRO, INCLUINDO AS ÁREAS ÚMIDAS”, PREVISTO NO ÂMBITO DO COMPONENTE DE PROGRAMAS REGIONAIS DE RECURSOS HÍDRICOS, DO PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - PNRH

Consultora: Sandra Inês Baraglio Granja

Brasília, dezembro de 2010

Conteúdo

1. SUMÁRIO EXECUTIVO.....	4
2. O PROGRAMA IX DO PNRH E SUA EVOLUÇÃO	15
3. DETALHAMENTO DO PROGRAMA IX	20
Introdução.....	20
Base Legal.....	22
Conceitos, Diretrizes e Estratégias de Implementação	22
Objetivo Geral.....	24
Área de Abrangência e Beneficiários.....	24
Executores e Intervenientes	25
SUBPROGRAMA I - QUADRO INSTITUCIONAL/ LEGAL	25
Contexto e Justificativas	25
Objetivos	29
Ações ou Atividades a Desenvolver	29
Produtos Previstos	29
Indicadores de Monitoramento e Avaliação	30
SUBPROGRAMA II - INSTRUMENTOS DE GESTÃO.....	30
Contexto e Justificativa	30
Gestão Costeira	31
Gestão de Recursos Hídricos	32
Integração	32
Objetivos	34
Descrição das Atividades Previstas	34
Resultado Esperado	34
Produtos Previstos	34
SUBPROGRAMA III - BASE TERRITORIAL PARA A GESTÃO INTEGRADA	35
Contexto e Justificativas	35
Objetivos	36
Descrição das Atividades Previstas	36
Resultados Esperados	36
Produtos Previstos	36
SUBPROGRAMA IV - CAPACITAÇÃO, COMUNICAÇÃO E MOBILIZAÇÃO	37
Contexto e Justificativas	37
Conceitos e Diretrizes	37
Objetivos	38
Descrição das Atividades Previstas	38

	Resultados Esperados.....	40
	Produtos Previstos	40
4.	ANEXOS	41

Projeto ANA/UNESCO 704BRA2041
APOIO TÉCNICO À ANA NO DETALHAMENTO DO “PROGRAMA IX-GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS INTEGRADOS AO GERENCIAMENTO COSTEIRO, INCLUINDO AS ÁREAS ÚMIDAS”, PREVISTO NO ÂMBITO DO COMPONENTE DE PROGRAMAS REGIONAIS DE RECURSOS HÍDRICOS, DO PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - PNRH

PRODUTO 6: RELATÓRIO FINAL

Consultora: Sandra Inês Baraglio Granja
sines@uol.com.br

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Produto trata do Relatório Final para o Projeto ANA/UNESCO 704BRA2041, cujo escopo foi dar apoio técnico à Agência Nacional de Águas no detalhamento do “PROGRAMA IX - GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS INTEGRADOS AO GERENCIAMENTO COSTEIRO, INCLUINDO AS ÁREAS ÚMIDAS”, previsto no âmbito do componente de programas regionais de recursos hídricos do Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH.

O PNRH visa estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em qualidade e quantidade, gerenciando as demandas e disponibilidades e considerando a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social. Em função disto, há na estrutura programática do PNRH 13 programas principais, divididos em subprogramas, que irão conduzir ao alcance de seus objetivos estratégicos:

- (i) melhoria das disponibilidades hídricas, superficiais e subterrâneas, em qualidade e em quantidade;
- (ii) redução dos conflitos reais e potenciais pelo uso da água, bem como dos eventos hidrológicos críticos;
- (iii) percepção da conservação da água como valor socioambiental relevante.

O Componente de Programas Regionais de Recursos Hídricos, onde está inserido o Programa IX, tem como objetivo: “Implementar programas integrados, pautados pela especialização das ações e atividades previstas segundo as características e especialidades de cada uma das seguintes áreas, bacias ou regiões: aquíferos estratégicos, Zona Costeira, Amazô-

nia, Pantanal e Semi-Árido”¹, ou seja, este componente trata de espaços territoriais cujas peculiaridades ambientais, regionais ou tipológicas de questões relacionadas aos recursos hídricos exigem um recorte diferenciado da bacia hidrográfica.

Dessa forma, especificamente o Programa IX tem como objetivo fundamental estruturar a integração da gestão de recursos hídricos com o gerenciamento costeiro, por meio de ações e atividades, segundo características específicas de cada uma das áreas: bacias ou zonas costeiras.

Desde o início do contrato da consultoria (01/03/2010) foram realizadas diversas reuniões técnicas e acordos para seu desenvolvimento. Entre os dias 13 a 15 de abril de 2010, vários compromissos foram realizados em Brasília, sob a supervisão da Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos², com o objetivo de dar início ao objeto de contratação. Compromissos que se materializaram em entrevistas com alguns atores estratégicos e reuniões com técnicos da Agência Nacional de Águas, que permitiram definir os caminhos a serem percorridos e operacionalizar um plano de trabalho (Produto 1) orientador do desenvolvimento do restante das atividades, que resultou nas seguintes etapas para o desenvolvimento do Projeto:

- Levantamento e análise de documentos e diplomas legais que estruturam o arcabouço jurídico institucional do gerenciamento costeiro e de recursos hídricos, bem como de atribuições das instituições envolvidas;
- Entrevistas com atores estratégicos relevantes;
- Mesa negociadora para a definição da Alternativa Institucional ao Programa IX;
- Proposta de fluxo institucional para a integração (o que fazer e como fazer);
- Protocolo com as tratativas da integração do Programa IX.

As etapas percorridas pelo trabalho de consultoria, entre os meses de março e novembro de 2010, estão no cronograma apresentado no Quadro 1 e foram distribuídas nos oito meses inicialmente previstos de contrato. Entretanto, em função de alguns cancelamentos de entrevistas, foi acrescido um mês para a conclusão dos produtos:

Quadro 1. Cronograma de atividades da consultoria

Produto/Atividade	Meses	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Detalhamento e preparação da execução.										
2. Produto 1: Plano de Trabalho.										
3. Produto 2: Leitura e análise de documentos. Levantamento estruturação de quadro síntese institucional.										
4. Produto 3: Atores e Segmentos Estratégicos.										
5. Produto 4: Mesa de negociação.										
6. Produto 5: Fluxo institucional e protocolo preliminar de integração.										
7. Produto 6: Relatório final.										

¹ PNRH. Programas Nacionais e Metas - Volume 4/ Ministério do Meio Ambiente - Secretaria de Recursos Hídricos - Brasília: MMA, 2006.

² A equipe da ANA que coordenou esse processo foi: Dr. Ney Maranhão - Superintendente da Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos; Dr. Nelson Neto de Freitas - Gerente da Superintendência de Apoio a Gestão e Dra. Viviane dos Santos Brandão - Especialista em Recursos Hídricos da Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos.

Após a elaboração do Plano de Trabalho (Produto 1), o segundo produto³ tratou da Estruturação de Quadro Síntese Institucional, que tem por objetivo estabelecer eventuais competências concorrentes, superposições ou lacunas institucionais; superfície de interfaces e/ou pontos de contato entre instituições, programas ou ações comuns; faixas de diálogos institucionais; matrizes possíveis de articulação; canais de integração entre recursos hídricos e gestão costeira; principais pontos de disputas de competências; conexões e sinergias eventuais entre as instituições.

Essa etapa foi realizada por meio de levantamento de documentos sobre legislação e materiais de difusão de informações sobre recursos hídricos e gestão costeira. A finalidade foi formar uma coletânea das medidas, de documentos técnicos, de relatórios e da base legal relativa ao escopo da integração. Foram também analisados os projetos pertinentes e de eventos ocorridos que identificavam como se encontra a compreensão e entendimento dos temas. Houve leitura crítica do material disponibilizado pelas instituições e atores contatados por meio de entrevistas ou reuniões.

O resultado foi o mapeamento das competências das estruturas organizacionais que tem interface com a integração de que trata o Programa IX nas instituições:

- Ministério do Meio Ambiente;
- Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano/ Departamento de Recursos Hídricos e Departamento de Ambiente Urbano;
- Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Secretaria de Biodiversidade e Florestas;
- Agência Nacional de Águas;
- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM);
- Ministério da Pesca e Aquicultura;
- Ministério da Defesa / Marinha;
- Ministério dos Transportes;
- Ministério de Minas e Energia;
- Ministério das Cidades;
- Secretaria de Saneamento;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão /Secretaria do Patrimônio da União;
- Ministério da Integração Nacional;
- Secretaria de Portos;
- Ministério do Turismo;
- Departamentos ou agências com fronteira institucional pertinente ao Programa IX.

Também foram examinados os sistemas de recursos hídricos e de meio ambiente, bem como os respectivos colegiados ou grupos, programas e projetos com competências relativas ao Programa IX. O resultado é apresentado resumidamente no Quadro 2, uma matriz de dupla entrada⁴ com os atores identificados no levantamento mencionado acima, com os programas e superfícies de diálogo:

³ O documento contendo a “Estruturação de Quadro Síntese Institucional” está inserido neste Relatório Final como Anexo 1.

⁴ Nota: os quadros elaborados neste Produto 6 tem numeração específica para o Sumário Executivo. Para o Detalhamento do Programa IX não foi realizada a numeração dos quadros, isto porque, pode ser necessário desmembrar somente este documento para discussão.

Quadro 2. Matriz de atores estratégicos da gestão costeira e de recursos hídricos

Órgãos	MMA	ANA	CIRM	SPU	SEP	MME	MPA	MTUR	MD/MARINHA	MT	MC
MMA	-	PNRH Política Nacional de Recursos Hídricos.	Coordenação dos assuntos relativos à Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Plano de Ação Federal (PAF). Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Projeto Orla.	Projeto Orla.	Programa Agenda Portuária Licenciamento e fiscalização.	Sistema Nacional Meio Ambiente. MMA por intermédio do Ibama é o licenciador para projetos de energia, gás e petróleo.	Fiscalização da pesca.	Projeto Orla.	Projeto Orla. Empreendimentos pesqueiros ou de maricultura.	Licenciamento e fiscalização.	Ambiente urbano e planos municipais de saneamento. Gestão sustentável da drenagem urbana. Prevenção ao controle, minimização de impactos por enchentes urbanas e ribeirinhas.
ANA	PNRH	-	Programa IX/PNRH.	-	-	Sistema Nacional de Recursos Hídricos.	Outorga para empreendimentos pesqueiros.	-	-	Hidroviás (também as eclusas).	Saneamento e Gestão Ambiental de Recursos Hídricos no Meio Urbano.
CIRM	Coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Plano de Ação Federal (PAF). Projeto Orla. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.	Programa IX/PNRH.	-	Projeto Orla.	-	-	Plano de Ação Federal (PAF).	-	Plano de Ação Federal (PAF).	-	-

Órgãos	MMA	ANA	CIRM	SPU	SEP	MME	MPA	MTUR	MD/MARINHA	MT	MC
SPU	Projeto Orla.	-	Projeto Orla.	-	Preservação do patrimônio da União.	-	Projeto Orla.	Projeto Orla.	Projeto Orla. Gestão do patrimônio da União.	-	-
SEP	Programa Agenda Portuária. Licenciamento e fiscalização.	-	-	Preservação do patrimônio da União.	-	-	-	Fomento e desenvolvimento ordenado de atividades na área portuária- e terminais turísticos.	Conceito de porto como fronteira onde há inúmeras variáveis de segurança, saúde e gestão portuária. Navegação e segurança portuária, entre outros. Plano Nacional Estratégico dos Portos PNE/ PORTOS.	A ANTAC e a SEP aprovaram plano geral de outorgas para novos portos. (logística intermodal).	-
MME	Sistema Nacional Meio Ambiente. MMA por intermédio do Ibama, licenciador para projetos de energia, gás e petróleo. Licenciamento e fiscalização.	Sistema Nacional de Recursos Hídricos.	-	-	-	-	Interface em águas interiores do país.	-	-	Eclusas, hidrelétricas e/ou hidrovias.	-
MPA	Fiscalização da pesca. Licenciamento e fiscalização.	Outorga para empreendimentos Pesqueiros.	-	Projeto Orla.	-	interface em águas interiores do país.	-	-	Empreendimentos pesqueiros ou de Marinicultura. Fiscalização da pesca. Infraestrutura para escoamento pesqueiro.	-	-
MTUR	Projeto Orla.	-	-	Projeto Orla.	Fomento e desenvolvimento ordenado de atividades na área	-	-	-	-	-	-

Órgãos	MMA	ANA	CIRM	SPU	SEP	MME	MPA	MTUR	MD/MARINHA	MT	MC
					portuária e terminais turísticos.						
MD/ MARINHA	Projeto Orla. Empreendimentos pesqueiros ou de maricultura.	-	Plano de Ação Federal (PAF).	Projeto Orla. Gestão do patrimônio da União.	Conceito de porto como fronteira (variáveis de segurança, saúde e gestão portuária). Navegação e segurança portuária, entre outros. Plano Nacional estratégico dos Portos PNE/ PORTOS.	-	Empreendimentos pesqueiros ou de Maricultura. Fiscalização da pesca. Infra-estrutura para escoamento pesqueiro.	-	-	-	-
MT	Licenciamento e fiscalização.	Hidroviás (também as eclusas).	-	-	A ANTAC e a SEP aprovaram plano geral de outorgas para novos portos. (logística intermodal).	-	-	-	Regulação aquaviária.	-	-
MC	Ambiente urbano e planos municipais de saneamento. Gestão sustentável da drenagem urbana. Prevenção, controle, minimização	Saneamento e Gestão Ambiental de Recursos Hídricos no Meio Urbano.	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Órgãos	MMA	ANA	CIRM	SPU	SEP	MME	MPA	MTUR	MD/MARINHA	MT	MC
	dos impactos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas.										

O terceiro produto⁵ tratou de Atores e Segmentos Estratégicos. Entre março e julho de 2010 foram realizadas várias entrevistas com atores representativos, relevantes e estratégicos dentro do escopo de uma possível integração entre a gestão de recursos hídricos e a costeira. Foram ouvidos mais de 50 (cinquenta) atores de diferentes segmentos. Vale destacar também a participação no I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras em Vitória/ Espírito Santo, de 21 a 23 de junho de 2010, que colaborou na identificação das diferentes experiências de gestão integrada em diferentes estados. Dessa forma, o Produto 3 trata da preparação, das datas e do conteúdo das entrevistas; leitura crítica, análise e comentários das mesmas.

Dos mais de 50 (cinquenta) atores ouvidos, o conteúdo da entrevista foi expandido ou modificado, na medida em que os entrevistados ou a consultora percebeu que determinado tema necessitava ser mais bem explorado. As informações obtidas nos documentos levantados e nas entrevistas passaram pelos temas da política urbana e ambiental; do direito à cidadania, moradia e meio ambiente, do gerenciamento costeiro, portos, transporte, segurança do território, unidades de conservação, áreas de preservação permanente, de conservação ambiental, de recursos hídricos. Também de hotelaria, carnicultura, turismo, mineração, pesca, maricultura, defesa e proteção ao território nacional, bens da União, aquecimento global e suas consequências para os trechos costeiros. Todos esses temas puderam ser também entrecruzados, indicando como afetam a zona costeira e suas populações, sendo que parte das regiões metropolitanas do país se encontra na zona costeira.

Todos esses elementos resultaram no Diagnóstico do Quadro Institucional dos Atores Estratégicos com análise e quadros comparativos das informações coletadas.

Dentre os resultados, vale destacar a identificação e a percepção do Ministério do Meio Ambiente como coordenador dos sistemas de gestão de recursos hídricos, de gerenciamento costeiro e também de meio ambiente. O Quadro 3 apresenta as características das diferentes políticas.

Quadro 3. Operacionalização do Ministério do Meio Ambiente nas gestões costeira e hídrica

	Gestão Ambiental	Gestão Costeira	Gestão Hídrica	Comentários
Sistema	Sistema Nacional de Meio Ambiente (SIS-NAMA)		Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH)	Constitucionalmente, a água faz parte da política ambiental e de recursos hídricos. Coexistência de dois sistemas de gestão. As legislações ambiental e de recursos hídricos não mencionam como seriam disciplinados temas comuns, caso a gestão costeira seja inserida nesta intersecção. A SRHU/DRH tem a competência para essa integração dos dois sistemas.
Conselho	Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)	CIRM GI-GERCO	Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH	Coexistência de dois conselhos. Temas eventualmente, tratados de forma desarticulada. Conflitos pela deliberação de temas similares.
Instrumentos da política	Padrões de qualidade ambiental; zoneamento ambiental; avaliação de impactos ambientais; criação de reservas e estações	No § 4 do artigo 225 da CF: zona costeira como patrimônio nacional. Muitos dos instrumentos costeiros se referem ao uso	Planos de Recursos Hídricos; enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;	A gestão das águas se encontra no contexto dos recursos ambientais, segundo o SINGREH. Integração necessária entre qualidade e quantidade das

⁵ O documento contendo os “Atores e Segmentos Estratégicos” está inserido neste Relatório Final como Anexo 2.

	Gestão Ambiental	Gestão Costeira	Gestão Hídrica	Comentários
	ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico; sistema nacional de informações; penalidades disciplinares; Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, dentre outros.	do patrimônio.	outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; cobrança pelo uso de recursos hídricos; compensação a municípios; o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.	águas.
Instrumentos de planejamento	Zoneamento ambiental; (Estadual e Municipal); os espaços territoriais especialmente protegidos, unidades de conservação.	Espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, que serão definidas pelo PNGC. Instrumentos de planejamento: Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC; os Planos de Gerenciamento Costeiro. Município em trecho costeiro é também planejador no PMGC.	Bacia hidrográfica como unidade territorial e de planejamento	Motivo de discussão sobre qual seria a intersecção desses recortes, entre a bacia hidrográfica até o trecho que corresponde ao limite da Zona Costeira. No Plano Nacional de Gerenciamento da Zona Costeira foram estabelecidos os princípios de 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. Licenciamento Ambiental na Zona Costeira.
Organismos administrativos	Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.	Comissões e colegiados costeiros, municipal/local, comitês gestores da orla marítima.	Comitês estaduais de recursos hídricos.	

Fonte: Eldis Camargo, assessora do PGE/ANA, apresentado no I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras em Vitória no Espírito Santo de 21 a 23 de junho de 2010.

O quarto produto⁶ compreende o resultado de mesa de negociação entre os atores estratégicos da gestão costeira e de recursos hídricos realizada em outubro de 2010. Para esta reunião a consultora elaborou uma proposta de Alternativa Institucional de Integração especificamente para orientar a mesa negociadora. Ao final da reunião, a Alternativa recebeu sugestões de melhoria a partir da contribuição dos atores presentes. Os atores estratégicos foram definidos pela Coordenação do Projeto, quais sejam: Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR, onde o Gerenciamento Costeiro está alocado dentro do Departamento de Zoneamento Territorial), Câmaras Técnicas do Plano Nacional de Recursos Hídricos (CTPNRH) e de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e de Sistemas Estuarinos (CTCOST) e a Agência Nacional de Águas (ANA). Neste quarto Produto sugere-se uma Alternativa Institucional onde a integração possa ser viabilizada por meio de territórios pilotos na bacia hidrográfica que contenha trechos em zona costeira. Os três territórios pilotos sugeridos estão localizados nos Estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.

A escolha desses territórios foi sugerida por se tratarem de experiências diferenciadas em função dos estágios em que cada uma delas se encontra, oferecendo a oportunidade de troca de informações, aumento de sinergia e a possibilidade de manejar, vivenciar e atingir, de fato, a integração.

⁶ O documento contendo a “Mesa de negociação” sobre a alternativa institucional para o Programa IX está inserido neste Relatório Final como Anexo 3.

O Rio Grande do Sul merece destaque pelo pioneirismo na gestão costeira. A Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM/RS), órgão encarregado de implementar o gerenciamento costeiro, iniciou as atividades de gerenciamento costeiro na região em 1988, mas foi a partir de 1997, em parceria com outras instituições, como o Departamento de Recursos Hídricos do Estado (DRH/RS), que iniciou-se um processo de gestão ambiental integrada de zona costeira e bacia hidrográfica. Esforço que deu início, no âmbito da bacia do Tramandaí, a uma série de atividades que visavam encaminhar propostas da implementação de dois instrumentos de gestão ambiental para a região: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) - instrumento de gestão ambiental, de acordo com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - e o Enquadramento dos Corpos Hídricos.

Como o Estado do Rio Grande do Sul tem mais de uma década de estudos técnicos e debates públicos sobre o Gerenciamento Costeiro no seu Litoral Norte, essa sugestão pode ser a base de troca de experiência e dados para os outros pilotos. Outra variável que qualifica o Rio Grande do Sul como piloto foi o investimento de anos no diálogo com atores, tanto municipais, como com órgãos do estado para a formatação de um processo de trabalho conjunto por meio de ampla mobilização social e da cooperação entre governo estadual e governos municipais. A participação das comunidades locais, instituições estaduais, prefeituras, câmaras municipais e representantes da sociedade civil puderam ser incorporadas às expectativas e a percepção da sociedade quanto ao padrão futuro de ocupação da região. Esse processo participativo de planejamento adquiriu importância na medida em que foi capaz de expressar, simultaneamente, a dinâmica das configurações físico-naturais em interação com a dinâmica sócio-econômica dentro da paisagem costeira e fazer a identificação dos principais conflitos e potencialidades existentes.

No Estado de Alagoas sugere-se como piloto o Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba (CELM), pois a Agência Nacional de Águas já realizou trabalhos no Complexo, dispondo de um acervo técnico já construído, com uma base de dados que pode facilitar o manejo de um piloto de integração. Além disso, essa experiência foi apresentada no Seminário de Comitês de Bacias em Trechos Costeiros realizado em Vitória, como uma das experiências de integração que está sendo implementada.

No Espírito Santo, sugere-se que o território piloto seja aquele correspondente ao trecho costeiro da bacia hidrográfica do rio Doce. O Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (PIRH) será um instrumento relevante para o desenvolvimento desse piloto. O PIRH é acompanhado dos Planos de Ações de Recursos Hídricos das bacias afluentes ao rio Doce (Piranga, Piracicaba, Santo Antônio, Suaçuí, Caratinga, Manhuaçu, Santa Maria do Doce, Guandu e São José). Além disso, a CT-COST utilizou a experiência do estado como referência para a integração da gestão de recursos hídricos com a costeira. Alguns documentos levantados nesta pesquisa podem contribuir para a escolha do território piloto neste estado.

Assim, a proposta de integração pelos territórios pilotos tem como objetivos principais:

- i) Pactuar possibilidades de desenvolvimento e sua sustentabilidade, construindo um futuro negociado;
- ii) Reduzir tensões e contradições entre as diferentes gestões;
- iii) Buscar o uso eficiente de recursos financeiros;
- iv) Impulsionar o fluxo de cooperação entre os diferentes atores e instituições;
- v) Superar a setorialidade, integrando dados e negociando pontos de vistas dos diferentes atores;
- vi) Concretizar um formato matricial das duas gestões, o que implica coordenação conjunta e planejamento multissetorial;

- vii) Buscar sinergia entre as distintas ações e compartilhamento da aprendizagem entre os diferentes jargões cognitivos dos setores.

O quinto produto⁷ trata do Fluxo Institucional e Protocolo Preliminar de Integração para o Programa IX. O documento prepara, sugere e detalha a viabilização da uma alternativa institucional nos territórios pilotos de integração. São sugeridas ações e respectivos cronogramas de implementação de uma alternativa institucional nos territórios pilotos, permitindo o desenvolvimento e a concretização da integração proposta no Programa IX.

O Programa IX tem algumas características de natureza específica, exigindo: i) inovações no aspecto da gestão voltadas ao diálogo de conteúdos, ii) capacidades criativas para a implantação dessa inovação; iii) a superação das expectativas de seus atores; iv) capacidade de coordenação e negociação de decisões que se distribuem horizontalmente e verticalmente ao longo das organizações componentes da rede hídrica e costeira. O Programa IX terá diversas organizações envolvidas, assim as competências ao longo da rede não estão sob o domínio de uma única organização (embora a coordenação de consistência estratégica da integração seja do MMA). A disponibilidade efetiva dos recursos está sujeita a permanente negociação por meio de estratégia institucional que trabalhe com a rede, formando articulações entre agências governamentais e/ou outras que se fizerem necessárias. A capacidade de articulação destes recursos e os instrumentos legais para execução deste trabalho precisam ser garantidos, respectivamente, na forma de competentes desenhos de alianças cooperativas de gestão interorganizacional.

O Programa tem abrangência e amplitude nos três níveis de governo com ações intergovernamentais. Assim, sob uma perspectiva de trabalho de matriz integrativa, pressupõe-se que todos os insumos e entradas possam conversar entre si, sem necessariamente uma hierarquia de setores ou níveis de governo. O principal atributo da integração é de atuar efetivamente em rede com coerência estratégica, compatibilizando as ações e decisões de todas as organizações e atores envolvidos no processo. Para tanto, os atores a serem envolvidos na integração do Programa IX, poderiam ser portadores de estratégias cooperativas, realizando o diálogo transversal entre os dois temas, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente.

O início da integração é totalmente voltado à mobilização dos atores em nível estadual e municipal que estejam na circunscrição do território piloto. Em um segundo momento, a integração se concentra no diagnóstico do território piloto. Trata-se de compatibilizar as informações pré-existentes e produzir conteúdos pertinentes para o avanço da integração. Na terceira fase, o foco é na articulação e integração dos instrumentos da gestão de recursos hídricos com a costeira, objetivando o entrelaçamento dos conteúdos e a operacionalização do olhar regional com o âmbito municipal. São entrelaçamentos técnicos sobre restrições e potencialidades estabelecidas por zonas, buscando identificar em cada território piloto, ocorrências para demarcá-las e determinar subzonas sobre as quais deverão ser definidos os usos permitidos e proibidos. Esses usos deverão refletir o cenário que se espera para a integração, bem como o tipo de ocupação adequada para suas condições ambientais.

Os estágios institucionais a serem integrados são distintos, seja porque o debate está em aberto, com necessidade de construção sólida entre entendimentos técnicos das partes a serem integradas, seja porque os arcabouços hídrico e costeiro passam pelos níveis de ges-

⁷ O documento contendo o “Fluxo Institucional” para o Programa IX está inserido neste Relatório Final como Anexo 4.

tão estratégica e operacional, como também por decisões políticas dentro do Ministério do Meio Ambiente.

A execução do Programa IX exigirá a construção compartilhada de entendimentos técnicos das partes e pressupõe igualmente trabalho em formato matricial. Isto implica no comprometimento das instituições que querem trabalhar em favor da integração. As instituições têm velocidades de atuação específicas, o que resulta em tempos de incidência diferenciados para a realização da integração. Agregue-se a essa questão, o fato de que nenhum dos sistemas setoriais possui todas as competências ou conseguiu solucionar sozinho, as questões relativas à integração do Programa IX.

Quando o processo da integração avançar gradativamente por meio dos territórios pilotos sugeridos, cada parte envolvida pode dar sua contribuição para o processo. Haverá efeitos e conseqüências diferenciados nas contribuições das partes envolvidas.

Então, a alternativa institucional por meio dos territórios pilotos buscará uma “zona transversal de conteúdo”, com coordenação do MMA e/ou da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU). Essa zona transversal é uma idéia que corresponde às faixas de diálogos e superfícies de contatos entre os dois temas⁸.

Apenas a engenharia institucional não será suficiente para integrar a gestão costeira e a hídrica. Serão necessários espaços de diálogo entre os três âmbitos bem como o envolvimento das esferas federal, estaduais e municipais, com esforços articulados para a concretização dessa gestão integrada.

Serão demandados esforços dos Estados e municípios, em conjunto com a União, nas ações de regulação, organização, planejamento, exercício de múltiplas competências em vários de seus órgãos. Haverá necessidade de compatibilizações de normas específicas que regem vários temas interdisciplinares, envolvendo ações em uma matriz de competências e inter-cruzamento complexo de áreas de atuação.

O Programa IX demanda cooperação entre atores e instituições para integrar suas ações. Esse federalismo de cooperação incorpora a variável de responsabilização pelas ações públicas e decisões multigovernamentais. Necessariamente, a crescente participação dos atores e da sociedade demanda aumento da atividade governamental. Pressupõe, então, instituições consolidadas, capazes de suportar a pressão da participação, criando ou recriando pautas cooperativas para a integração do Programa IX. A gestão descentralizada e participativa envolve alta capacidade de coordenação e articulação das instituições. O Programa IX tem essa característica e relaciona-se ao conceito de governança que implica em acordos sociais, múltiplos centros de poder e multiníveis de governo, exigindo articulação dessas estruturas.

2. O PROGRAMA IX DO PNRH E SUA EVOLUÇÃO

Antes do início desse trabalho, já existia um histórico do processo de integração da gestão costeira e do gerenciamento de recursos hídricos. Enquanto a Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira (CTCOST) mantinha suas atividades, paralelamente, a consultoria levantou as diversas versões e leituras do debate sobre o Programa IX. Vários dos atores que participaram desse debate fo-

⁸ Como se trata de um Sumário Executivo, sugere-se a leitura dos Anexos 4 e 5 que contém os fundamentos para a proposição da alternativa institucional por meio dos três pilotos e seu respectivo fluxo institucional.

ram entrevistados e os documentos produzidos pela CTCOST foram todos considerados. Sempre houve preocupação e cuidado para que todo o material relativo ao Programa IX já produzido, não fosse perdido ou desconsiderado.

Ao longo do contrato, percebeu-se que ainda existem divergências sobre como o Programa IX deve ser tratado e implementado. São divergências técnicas, algumas políticas e especialmente institucionais. As divergências técnicas dizem respeito de como as questões costeiras poderiam ou não ser tratadas na bacia hidrográfica. Ou como o manejo da zona costeira se conecta à lógica de gestão da bacia. Também persistem muitas dúvidas sobre como integrar instrumentos e sistemas de gestão, que têm mecanismos e áreas próprias de atuação. Ainda não existe a função de planejamento que incorpore a interseção entre as duas gestões.

Algumas dessas divergências ocorreram nesse processo de discussão do Programa IX, anterior ao trabalho de consultoria. Alguns atores consideraram que a CTCOST havia criado outra unidade de gerenciamento para o Programa IX. Também havia distintas posições em relação à integração, seja pela Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos (CTPNRH) ou na própria CTCOST. Alguns entenderam que eram câmaras fragmentadas, do ponto de vista do entendimento da questão da integração. Um dos desdobramentos deste contencioso foi à elaboração de uma Resolução de “Diretrizes Adicionais aos Planos de Recursos Hídricos em regiões que contenham trechos em Zona Costeira” para possível aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Essa Resolução não teve sua deliberação realizada dentro do Conselho, sendo encaminhada para a CTIL. Recentemente, o Grupo de Trabalho sobre “Esclarecimentos sobre os Planos de Recursos Hídricos em Regiões que Contenham Trechos em Zonas Costeira” da Câmara Técnica Institucional e Legal (CTIL) emitiu parecer sobre a referida resolução. Nele concluiu que a proposta de resolução encaminhada pela CTCOST apresenta problemas tais como:

- Não atender aos anseios da integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zona costeira;
- Não ser competência da CTCOST, e sim da CTPNRH, propor requisitos para os planos de bacias e mecanismos de articulação entre os planos de recursos hídricos e os planos setoriais, que possuam interface com o PN-RH;
- Apontar de forma unilateral o modo como apenas um instrumento de gestão de recursos hídricos deve ser implementado não levando em consideração os aspectos preconizados pela Lei nº 9.433/1997, especialmente a integração com os instrumentos da gestão costeira;
- Extrapola a competência do CNRH quando, por exemplo, quer exigir nos planos de recursos hídricos “a articulação dos colegiados do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e gerenciamento costeiro, dos instrumentos de gestão e das ações para o alcance dos objetivos comuns”, sem diálogo com o gerenciamento costeiro.

Ainda de acordo com o parecer, os problemas identificados “devem ser resolvidos no âmbito institucional do próprio CNRH, dirimindo os conflitos de competências 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 esferas de governo.” Além disso, também sugere a aceleração na implementação do Programa IX, que deve oferecer respostas para vários questionamentos e orientar a implementação da integração dos dois sistemas de gestão.

Sem dúvida, há resistências por parte de alguns atores de como encaminhar a integração do Programa IX. As resistências são particularmente focadas nas questões das competências que o sistema hídrico não tem para lidar com a gestão costeira. Há igualmente reações de concordância pela integração da gestão costeira e hídrica, onde se vislumbra uma possível mudança de competências para a incorporação e efetiva integração do Programa IX. Em 2009 foi retomada a discussão pela CTCOST que iniciou o detalhamento do Programa IX com subprogramas.

Todos esses aspectos, dentre outras variáveis, foram considerados ao longo do trabalho. Em função desse histórico, quando finalizadas a análise dos documentos institucionais / legais e as entrevistas, preparou-se (baseado neste diagnóstico) uma alternativa institucional para o Programa IX que pudesse ser encaminhado como tal. Como descrito, a alternativa institucional para o Programa propunha o início da integração por meio de três territórios pilotos, com duração prevista de quatro anos.

Como mencionado anteriormente, em paralelo ao trabalho de consultoria, a CTCOST, a partir do termo de referência adotado para esta contratação, fez uma ampliação do escopo do que deveria conter o Detalhamento do Programa IX, dividindo-o em quatro subprogramas:

- Subprograma I: Quadro institucional / legal;
- Subprograma II: Instrumentos de Gestão;
- Subprograma III: Base territorial para a Gestão Integrada;
- Subprograma IV: Capacitação, Comunicação e Mobilização

O Subprograma I corresponde basicamente ao objeto do contrato de consultoria: o detalhamento do Programa IX do PNRH. Assim, os produtos previstos correspondem àqueles elaborados pela consultora e apresentados nos Anexos. Os produtos previstos pelos subprogramas II e III foram parcialmente contemplados pela consultoria e devem ser completados a partir do desenvolvimento dos três projetos pilotos, enquanto o subprograma IV deve ser implementado paralelamente aos pilotos. O Quadro 4 apresenta a relação entre os produtos previstos para o Detalhamento do Programa IX elaborado pela CTCOST e os resultados obtidos na consultoria:

Quadro 4. Relação entre os produtos previstos para o Detalhamento do Programa IX elaborado pela CTCOST e os resultados obtidos na consultoria

Subprogramas	Produtos previstos	Observações
I: Quadro institucional / legal	Caracterização do quadro institucional.	Produto 2 - ANEXO 1
	Mapeamento dos atores e segmentos estratégicos.	Produto 3 - ANEXO 2
	Estruturação de mesas de negociação.	Produto 4 - ANEXO 3
	Definição de fluxo institucional e obtenção de protocolo para a integração das gestões.	Produto 5 - ANEXO 4
II: Instrumentos de Gestão	Identificação dos instrumentos de gestão de cada uma das políticas interfaceadas com a gestão de recursos hídricos ou costeira.	Produtos 2 e 5
	Construção de matriz de correlação entre os instrumentos de gestão de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro.	
	Apresentação de estratégias para integrar e otimizar os instrumentos de gestão das duas políticas.	Resultado do Projeto Piloto a ser implementado
	Construção de quadro comparativo das políticas e práticas de integração das gestões da zona costeira e bacias hidrográficas dos estados.	Resultado do Projeto Piloto a ser implementado
	Identificação dos projetos exemplares de ação integrada, existentes ou a serem implementados.	Produto 3 e 4
III: Base territorial para a Gestão Integrada	Análise das experiências internacionais de gestão integrada de gestão de recursos hídricos e zona costeira.	
	Identificação de estudos específicos existentes que possam subsidiar a elaboração das diretrizes para a definição da base territorial.	Resultado do Projeto Piloto a ser implementado
	Levantamento da necessidade de elaboração de novos estudos.	Resultado do Projeto Piloto a ser implementado
	Elaboração de representação cartográfica, contemplando a identificação dos limites físicos, político-administrativos e ambientais das áreas de atuação das duas gestões (...).	Resultado do Projeto Piloto a ser implementado
	Relatório de atividade e dos resultados dos seminários apontando os critérios/métodos e limitações para a definição de uma base territorial comum de articulação das duas políticas.	Resultado do Projeto Piloto a ser implementado
IV: Capacitação, Comunicação e Mobilização	----	A ser implementado paralelamente ao Projeto Piloto.

No item a seguir, encontra-se o detalhamento do Programa IX, elaborado pela consultoria, com a incorporação dos resultados desse contrato ao corpo do texto. Oportunizou-se, então, após a mesa da negociação, uma proposição de Programa IX com a inclusão de proposta de execução de pilotos para atingir os objetivos da integração da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira.

3. DETALHAMENTO DO PROGRAMA IX

COMPONENTE: PROGRAMAS REGIONAIS DE RECURSOS HÍDRICOS

Programa IX: Gestão de Recursos Hídricos Integradas ao Gerenciamento Costeiro, incluindo as Áreas Úmidas

Introdução

No âmbito do Plano Nacional de Recursos Hídricos, o Programa IX - Gestão de Recursos Hídricos Integrados ao Gerenciamento Costeiro, incluindo as Áreas Úmidas, está inserido no terceiro componente, que expressa ações em espaços territoriais cujas peculiaridades ambientais, regionais ou tipologias de questões relacionadas à água conduzem a outro recorte. Nesse caso, os limites não necessariamente coincidem com o de uma bacia hidrográfica e, portanto, demandam programas concernentes à especificidade de seus problemas. São as chamadas “situações especiais de planejamento”.

Em conformidade com o Volume 4 do PNRH, referente aos Programas Nacionais e Metas, entende-se o detalhamento operacional dos programas como atividade prioritária, posto que tais ações estão inseridas no horizonte emergencial de implementação do Plano.

A temática relacionada com a necessidade de articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão costeira vem assumindo especial relevância entre os atores do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), incluindo a criação, em 2005, da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira (CTCOST) no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). O foco de trabalho da Câmara é a discussão de diretrizes para a integração da gestão de recursos hídricos com o gerenciamento costeiro, envolvendo base legal, instrumentos de gestão e quadros institucionais, estando amplamente relacionado com a temática deste Programa IX do PNRH.

O detalhamento do Programa IX aqui apresentado levou em consideração as proposições da CTCOST para este mesmo fim, incorporando os resultados da consultoria contratada pela ANA.

Contexto e justificativas

A Zona Costeira, considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal, administrada de acordo com os princípios estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), na Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), é definida, segundo o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II), como o “espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre”. Trata-se da borda oceânica das massas continentais e das grandes ilhas, que se apresenta como área de influência conjunta de processos marinhos e terrestres, gerando ambientes com características específicas e identidade própria: na faixa marítima, o mar territorial, com limite de doze milhas náuticas; na faixa terrestre, considera-se todo o território dos municípios qualificados como costeiros.

Na Zona Costeira brasileira delineiam-se quadros críticos ou potencialmente críticos de degradação ambiental, com destaque para áreas urbanas com alta ocupação (16 das 28 regiões metropolitanas brasileiras encontram-se no litoral⁹), demandando ações de caráter corretivo, de mediação de “múltiplos conflitos de uso” dos espaços e recursos naturais, e de controle de impactos oriundos de atividades terrestres sobre o ambiente marinho. Por outro lado, esses espaços ainda são permeados por áreas de baixa densidade populacional e ocorrência de ecossistemas estratégicos, que vêm sendo objeto de acelerado processo de ocupação, demandando, portanto, ações preventivas.

⁹ Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil – Brasília: MMA, 2008. 242 p.

Os elementos comuns às situações de alta e baixa ocupação da costa estão na diversidade dos aspectos econômicos, sociais e culturais, na fragilidade dos ecossistemas e na complexidade de sua gestão, requerendo instrumentos de ação coordenada da União, dos estados e dos municípios, e a participação dos diversos segmentos sociais envolvidos na gestão integrada e na readequação das políticas públicas incidentes.

Na costa deságuam importantes rios brasileiros (São Francisco, Parnaíba, Paraíba do Sul, Jequitinhonha, entre outros) que carregam para o mar contaminantes recebidos das bacias e de seus tributários. Assim, a qualidade dessas águas, principalmente em seu baixo curso, está potencialmente comprometida. Destaca-se que são justamente nas áreas estuarinas e costeiras que se desenvolvem atividades que requerem água de boa qualidade, podendo ser mencionados os usos relativos ao turismo, lazer, pesca e aquicultura.

O manguezal, ecossistema característico e emblemático da zona de transição entre os meios marinho e terrestre, constitui um exemplo adequado para demonstrar a vulnerabilidade da zona costeira. Sua importância está ligada às condições que propiciam a alimentação, a proteção e a reprodução de muitas espécies animais, sendo considerado importante gerador de bens e serviços ambientais. Sua elevada vulnerabilidade é resultado da alta sensibilidade e suscetibilidade decorrente das pressões antrópicas, principalmente relativas às atividades socioeconômicas presentes na zona costeira.

Assim como os manguezais, os demais ecossistemas costeiros e de transição apresentam quadro semelhante de vulnerabilidade devido às pressões antrópicas, em que podemos destacar:

- Baixo índice de cobertura de saneamento (água, esgoto, resíduos sólidos);
- Pressão Urbana: urbanização, crescimento demográfico, pressão imobiliária;
- Poluição das águas costeiras;
- Exploração de recursos marinhos;
- Atividade turística e população flutuante;
- Ampliação do processo produtivo;
- Exclusão de população tradicional.

Face às características e problemas da zona costeira, várias são as políticas públicas incidentes na área, sejam de caráter regulador, como é o caso das de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro, que operam na aplicação de normas e regras de uso e acesso ao meio ambiente e recursos naturais; sejam estruturadoras, isto é, aquelas em que o próprio poder público ou empreendedores intervêm, construindo estradas, barragens, obras de saneamento e outras facilidades, ou ainda nas indutoras, que influenciam o comportamento dos indivíduos através de incentivos fiscais e apoio à instalação de atividades.

Além da multiplicação de políticas, característica da lógica setorial, é notória a falta de comunicação e de intercâmbio entre seus entes, sejam órgãos governamentais das três esferas, seja do governo com o setor empresarial. A busca da integração entre políticas e setores, portanto, passou a ser uma meta, na medida em que significa potencialização de recursos humanos, financeiros e otimização no desenvolvimento dos instrumentos, para fazer frente às inúmeras pressões.

Nesse contexto e diante da dificuldade de se pensar em uma estratégia para a integração de toda essa diversidade de políticas, foi dada especial atenção às políticas de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro, ambas ligadas na esfera federal ao Ministério do Meio Ambiente.

No Brasil, a gestão do espaço costeiro e a dos recursos hídricos de um modo geral são disciplinadas por instrumentos diversos, submetidos em cada caso aos seus respectivos sistemas e atendendo a arranjos institucionais específicos. Assim vigoram, sobre o mesmo espaço geográfico, regulamentos próprios de cada sistema de gestão e que não foram necessariamente concebidos de maneira articulada.

Ambos os sistemas, em seus diplomas legais, explicitam diretrizes voltadas para a integração, sendo necessária, portanto, a implementação de um processo de avaliação que culmine com a consolidação de um espaço de articulação entre a gestão de recursos hídricos e a gestão costeira.

ra, visando tratar adequadamente as interfaces existentes entre ambas e harmonizar o exercício de suas respectivas competências, concorrentes sobre um espaço que lhes é comum.

Esses sistemas são também afetados por diversos ordenamentos setoriais que produzem ações isoladas. Um conhecimento do arranjo institucional de todos os setores com ações na faixa costeira é igualmente imprescindível, assim como sua participação e contribuição para a construção do Programa IX.

Base Legal

No Brasil, a gestão de recursos hídricos obedece aos princípios estabelecidos na Lei nº 9.433/1997, com base na Política Nacional de Recursos Hídricos e os preceitos estabelecidos no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A mesma Lei nº 9.433/1997, proclama em seu texto, com muita clareza, os princípios básicos praticados hoje em quase todos os países que avançaram na gestão de recursos hídricos. O primeiro princípio é o da adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, facilitando o confronto entre as disponibilidades e as demandas de água, essenciais para o estabelecimento do balanço hídrico.

A Lei nº 9.433/1997 dispõe (art. 3º, inc. III e VI) como diretrizes gerais para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos “a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental” e “a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras”. Esta previsão legal encontra-se refletida no Plano Nacional de Recursos Hídricos, nas seguintes macrodiretrizes que orientam a estruturação dos programas regionais:

1 - detalhar, oportunamente, os programas regionais em termos do ordenamento das ações e atividades necessárias a cada unidade de intervenção, contemplando: (a) modelos institucionais de gestão apropriados à natureza dos problemas a enfrentar; (b) ênfases e prioridades na implantação de instrumentos de gestão de recursos hídricos, próprios a cada região; e, (c) intervenções físicas estruturais de cunho regional, destinadas à recuperação das disponibilidades hídricas, em quantidade e qualidade, e à sua conservação e aproveitamento de forma ambientalmente sustentável;

2 - considerar que as unidades geográficas prioritárias para fins de estruturação de programas regionais são: (i) aquíferos estratégicos; (ii) zonas costeiras; (iii) Amazônia; (iv) Pantanal; e, (v) Semi-árido brasileiro.

Já o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II), aprovado pela Resolução nº 5/1997, da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIRM), estabelece como um de seus princípios “... 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”. Nesse contexto, o foco do gerenciamento costeiro envolve como componentes fundamentais para a gestão ambiental, tanto o recurso hídrico quanto o uso sustentável dos ecossistemas, abrangendo a integridade de suas funções ecológicas, a qualidade da água, o uso sustentável dos recursos e o ordenamento e gestão territorial.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro tem entre seus princípios fundamentais a observância da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Nacional para os Recursos do Mar, de forma articulada com as demais políticas incidentes na sua área de abrangência e atuação, enquanto que o Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF) - Resolução da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM nº 07/2005 - prevê o planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na Zona Costeira.

Conceitos, Diretrizes e Estratégias de Implementação

O foco da gestão dos recursos hídricos está centrado na destinação dos usos múltiplos da água, ou seja, essencialmente na qualidade e disponibilidade do recurso natural água. Já o foco da gestão costeira consiste objetivamente na preservação e/ou usos sustentáveis dos ecossistemas costeiros e seus componentes, envolvendo espaços terrestres e aquáticos.

A gestão do ambiente costeiro deve contemplar as duas abordagens. Nesse sentido abrange fundamentalmente a qualidade da água, integridade das funções ecológicas dos ecossistemas, uso sustentável dos recursos, ordenamento e gestão territorial.

Nota-se, portanto, que as diretrizes abordam assuntos relativamente novos, ainda com poucas experiências práticas que os subsidiem individualmente, ou de forma integrada. Com isso, seus processos de implementação despontam como um grande desafio para a sociedade, envolvendo, dentre outros, aspectos de ordem política, legal, institucional, física, biótica e socioeconômica. Para a articulação da Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro há instrumentos que podem e devem ser compatibilizados, de modo a otimizar recursos técnicos e financeiros e propiciar ações sinérgicas decorrentes da interação de políticas públicas.

Para que a articulação e integração ocorra efetivamente deve-se ainda estabelecer requisitos que permitam o compartilhamento das responsabilidades e otimização de recursos entre os entes de ambos os sistemas, bem como evitar a apropriação indevida das competências de um sistema pelo outro, assegurando a cada um a necessária independência na definição das respectivas estratégias gerais de abordagem.

Considera-se fundamental a definição do espaço territorial de integração, com base nas diretrizes das políticas e características fisiográficas locais.

Para atender tais considerações, sugere-se a integração do Programa IX por meio de territórios pilotos nos Estados do Rio Grande do Sul, Alagoas e Espírito Santo, como uma estratégia de implementação que busca o manejo e enfrentamento de situações concretas, desenvolvendo ações específicas para cada território. Como o Programa exige cooperação entre atores e instituições em formato intra e intergovernamental, o piloto objetiva ser um projeto cooperativo de curto, médio e longo prazo, na tentativa de superação da setorialidade, integrando em formato matricial as gestões de recursos hídricos e costeira. Isso implica em coordenação do Ministério do Meio Ambiente, realização conjunta das ações pelas instituições envolvidas, planejamento multissetorial, busca de sinergia entre as distintas ações e compartilhamento da aprendizagem entre os diferentes jargões cognitivos dos setores. Esse diálogo transversal pode ter vários arranjos de gestão no território, o que seria uma decisão compartilhada e de co-responsabilização das três esferas de governo.

O início da integração é totalmente voltado à mobilização dos atores em nível estadual e municipal que estejam na circunscrição do território piloto, sendo um ano de duração para tal mobilização. Em um segundo momento, a integração se concentra no diagnóstico no território piloto que poderia se concretizar em três semestres. Trata-se de compatibilizar as informações pré-existentes e produzir conteúdos pertinentes para o avanço da integração nos territórios. Na terceira fase, igualmente de três semestres, o foco é na articulação e integração dos instrumentos de gestão, da gestão de recursos hídricos com a costeira, sendo objeto do como entrelaçar os conteúdos, operacionalizando o olhar regional com o âmbito municipal. São entrelaçamentos técnicos sobre restrições e potencialidades estabelecidas por zonas, buscando identificar em seu território cada ocorrência para demarcá-la e determinar subzonas sobre as quais deverão ser definidos os usos permitidos e proibidos. Esses usos deverão refletir o cenário que se espera para a integração, bem como o tipo de ocupação adequada para suas condições ambientais. A integração do Programa IX nos territórios pilotos se completaria em quatro anos.

Como não há um modelo único de gestão que se apresente como o mais correto e adequado possível, investe-se em uma estratégia institucional a ser construída em realidades diferentes (dos três territórios) para comparação dos melhores resultados.

Objetivo Geral

O Programa IX apresenta como objetivo geral promover a articulação e integração entre as políticas de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro, incluindo as áreas úmidas.

Para assegurar o cumprimento de seu objetivo, o Programa IX foi dividido em quatro subprogramas, a saber:

- Subprograma I - Quadro Institucional/legal
- Subprograma II - Instrumentos de Gestão
- Subprograma III - Base Territorial para a Gestão Integrada
- Subprograma IV - Capacitação, Comunicação e Mobilização

Para cada subprograma foram definidos os objetivos específicos, bem como suas respectivas atividades que deverão ser atendidos no Projeto Piloto.

Área de Abrangência e Beneficiários

A Zona Costeira abrange 17 estados e 395 municípios onde vivem, aproximadamente, 40 milhões de habitantes, perfazendo cerca de um quarto da população brasileira. A densidade demográfica média é de 87 hab./km², sendo que a média brasileira é de 17 hab./km². Soma-se a isso a diversidade das atividades que se sobrepõem territorialmente, a exemplo da portuária, do turismo, pesca, aquicultura, petróleo e desenvolvimento urbano, além da grande concentração dos terrenos de marinha e outros bens de patrimônio da União.

A área de abrangência sugerida por meio do projeto piloto se concentraria em três territórios distintos: Rio Grande do Sul, Alagoas e Espírito Santo. A escolha de territórios e experiências tão diferenciadas está nos estágios que cada uma delas oferece, oportunizando a troca de conteúdo das três entre si, aumentando a sinergia e possibilidade de atingir, de fato a integração em diferentes meio e recursos disponibilizados. A sugestão do Rio Grande do Sul como piloto se norteia no pioneirismo do Estado na gestão costeira. A Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM/RS), que é órgão encarregado de implementar o gerenciamento costeiro no estado, iniciou as atividades do GERCO na região em 1988, mas foi a partir de 1997, em parceria com outras instituições, entre elas, o Departamento de Recursos Hídricos do Estado (DRH/RS), que iniciou-se um processo de gestão ambiental integrada de zona costeira e bacia hidrográfica. Esforço que deu início na região costeira do litoral norte do estado e, portanto, no âmbito da bacia do Tramandaí, a uma série de atividades que visavam encaminhar propostas da implementação de dois instrumentos de gestão ambiental para a região: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) instituído, entre outros, como instrumento de gestão ambiental pela nova versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e o Enquadramento dos Corpos Hídricos. O estado do Rio Grande do Sul tem mais de uma década de estudos técnicos e debates públicos sobre o Gerenciamento Costeiro no Litoral Norte.

No Estado de Alagoas sugere-se como piloto o Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú–Manguaba (CELMM), pois a Agência Nacional de Águas já realizou trabalhos no Complexo, dispondo de um acervo técnico já construído com uma base de dados para colaborar com o piloto da integração do Programa IX. Além disso, essa experiência foi apresentada no Seminário de Comitês de Bacias em Trechos Costeiros realizado em Vitória, tendo sido uma das apresentações de experiência de integração que está sendo implementada.

No Espírito Santo, sugere-se que o território piloto seja aquele correspondente ao trecho costeiro da bacia hidrográfica do rio Doce. O Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (PIRH) será um instrumento relevante para o desenvolvimento desse piloto. O PIRH é acompanhado dos Planos de Ações de Recursos Hídricos das bacias afluentes ao rio Doce (Piranga, Piracicaba, Santo Antônio, Suaçuí, Caratinga, Manhauçu, Santa Maria do Doce, Guandu e São José).

Executores e Intervenientes

Os executores na fase inicial de detalhamento das diretrizes do programa para gestão de recursos hídricos integrados ao gerenciamento costeiro são o Ministério do Meio Ambiente (MMA), representado pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), e pela Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR), que contém a Gerência Costeira e Marinha (GCM), e Agência Nacional de Águas (ANA), com apoio das estruturas estaduais dos Sistemas de Recursos Hídricos e Gerenciamento Costeiro. Após essa fase, os executores e intervenientes serão definidos considerando os resultados do Subprograma I, respeitando características locais.

SUBPROGRAMA I - QUADRO INSTITUCIONAL/ LEGAL

Contexto e Justificativas

No contexto brasileiro, a gestão do espaço costeiro e a gestão dos recursos hídricos de um modo geral são disciplinados por instrumentos diversos, submetidos em cada caso aos seus respectivos sistemas e atendendo a arranjos institucionais específicos. Assim vigoram, sobre o mesmo espaço geográfico, regulamentos próprios de cada sistema de gestão e que não foram necessariamente concebidos de maneira articulada.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro apresentam como princípios fundamentais a integração entre as duas Políticas. Para tanto, é necessário o conhecimento das suas diretrizes e de seus instrumentos legais, que assegurem esta integração e que a viabilizem na prática. Dessa forma, o conhecimento do quadro institucional legal da política de recursos hídricos e da política de gerenciamento costeiro possibilitará a atuação e o planejamento das ações necessárias para alcançar o objetivo do Programa IX.

O quadro institucional apresenta os atores responsáveis pelo planejamento e pela aplicação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos e do gerenciamento costeiro, além de determinar as demais instituições envolvidas diretamente na articulação das duas políticas no espaço geográfico em que estão inseridas. Não cabe, portanto, apenas o conhecimento das instituições legalmente responsáveis, mas também as demais que na prática influenciam diretamente as gestões. Com o levantamento do quadro institucional é possível o estabelecimento de uma arena de negociação entre todos os atores envolvidos na articulação das gestões costeiras e de recursos hídricos.

O conhecimento do quadro legal da política de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro é o passo inicial para determinar as atribuições de cada uma delas na articulação e integração de ambas e, sobretudo, apresentar quais são as reais possibilidades de integração.

O Programa IX consiste em uma complexa “teia” de competências, atividades e ações que ocorrem na bacia hidrográfica e na zona costeira e são objeto de diversos programas e órgãos federais, estaduais e/ou municipais, como sintetiza o Quadro abaixo. Foi realizado o levantamento de documentos sobre legislação e material de difusão de informações sobre recursos hídricos e gestão costeira, formando uma coletânea das medidas. Após esse procedimento foi realizada a análise de documentos técnicos, relatórios e a base legal relativa ao escopo da integração, bem como a análise de projetos pertinentes e eventos ocorridos que identifiquem como se encontra a compreensão e entendimento do tema. Dessa leitura crítica pode-se caracterizar o Programa IX como uma espiral de entrelaçamentos de conteúdos interfaceados que tem uma verticalização do âmbito federal até o municipal, bem como de um diálogo horizontal e transversal que combine ações estratégicas para o Programa, expressos no Quadro 1.

Quadro 1: Pontos de contato e eventuais disputas de atores estratégicos da gestão costeira e de recursos hídricos

Órgãos	MMA	ANA	CIRM	SPU	SEP	MME	MPA	MTUR	MD/MARINHA	MT	MC
MMA	-	PNRH Política Nacional de Recursos Hídricos.	Coordenação dos assuntos relativos à Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Plano de Ação Federal (PAF). Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Projeto Orla.	Projeto Orla.	Programa Agenda Portuária. Licenciamento e fiscalização.	Sistema Nacional Meio Ambiente. MMA por intermédio do Ibama é o licenciador para projetos de energia, gás e petróleo.	Fiscalização da pesca.	Projeto Orla.	Projeto Orla. Empreendimentos pesqueiros ou de maricultura.	Licenciamento e fiscalização.	Ambiente urbano e planos municipais de saneamento. Gestão sustentável da drenagem urbana. Prevenção ao controle, minimização de impactos por enchentes urbanas e ribeirinhas.
ANA	PNRH	-	Programa IX/PNRH	-	-	Sistema Nacional de Recursos Hídricos.	Outorga para empreendimentos pesqueiros.	-	-	Hidroviás (também as eclusas).	Saneamento e Gestão Ambiental de Recursos Hídricos no Meio Urbano.
CIRM	Coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Plano de Ação Federal (PAF). Projeto Orla. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.	Programa IX/PNRH.	-	Projeto Orla.	-	-	Plano de Ação Federal (PAF).	-	Plano de Ação Federal (PAF).	-	-
SPU	Projeto Orla.	-	Projeto Orla.	-	Preservação do patrimônio da União.	-	Projeto Orla.	Projeto Orla	Projeto Orla. Gestão do patrimônio da União.	-	-
SEP	Programa	-	-	Preservação	-	-	-	Fomento e	Conceito de porto	A ANTAC e a	-

Órgãos	MMA	ANA	CIRM	SPU	SEP	MME	MPA	MTUR	MD/MARINHA	MT	MC
	Agenda Portuária. Licenciamento e fiscalização.			do patrimônio da União.				desenvolvimento ordenado de atividades na área portuária- e terminais turísticos.	como fronteira onde há inúmeras variáveis de segurança, saúde e gestão portuária. Navegação e segurança portuária, entre outros. Plano Nacional Estratégico dos Portos PNE/ PORTOS.	SEP aprovaram plano geral de outorgas para novos portos. (logística intermodal).	
MME	Sistema Nacional Meio Ambiente. MMA por intermédio do Ibama, licenciador para projetos de energia, gás e petróleo. Licenciamento e fiscalização.	Sistema Nacional de Recursos Hídricos.	-	-	-	-	Interface em águas interiores do país.	-	-	Eclusas, hidrelétricas e/ou hidrovias.	-
MPA	Fiscalização da pesca. Licenciamento e fiscalização.	Outorga para empreendimentos Pesqueiros.	-	Projeto Orla.	-	interface em águas interiores do país.	-	-	Empreendimentos pesqueiros ou de Maricultura. Fiscalização da pesca. Infraestrutura para escoamento pesqueiro.	-	-
MTUR	Projeto Orla.	-	-	Projeto Orla.	Fomento e desenvolvimento ordenado de atividades na área portuária e terminais turísticos.	-	-	-	-	-	-
MD/MARINHA	Projeto Orla. Empreendimentos pesqueiros ou de maricultura.	-	Plano de Ação Federal (PAF).	Projeto Orla. Gestão do patrimônio da União.	Conceito de porto como fronteira (variáveis de segurança, saúde e	-	Empreendimentos pesqueiros ou de Maricultura.	-	-	-	-

Órgãos	MMA	ANA	CIRM	SPU	SEP	MME	MPA	MTUR	MD/MARINHA	MT	MC
					gestão portuária). Navegação e segurança portuária, entre outros. Plano Nacional estratégico dos Portos PNE/ PORTOS.		Fiscalização da pesca. Infra-estrutura para escoamento pesqueiro.				
MT	Licenciamento e fiscalização.	Hidroviás (também as eclusas).	-	-	A ANTAC e a SEP aprovaram plano geral de outorgas para novos portos. (logística intermodal).	-	-	-	Regulação aquaviária.	-	-
MC	Ambiente urbano e planos municipais de saneamento. Gestão sustentável da drenagem urbana. Prevenção, controle, minimização dos impactos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas.	Saneamento e Gestão Ambiental de Recursos Hídricos no Meio Urbano.	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Os pontos de contato podem ser objetos de negociação para a implantação do Programa IX nos territórios pilotos na medida em que as ações estejam também nos níveis regional e municipal, aprofundando possibilidades de convergência da integração. Esse mapeamento também deve ocorrer nos territórios pilotos das respectivas instituições envolvidas.

Objetivos

- Caracterizar quadro institucional relativo às interfaces entre a gestão de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro, para os territórios pilotos;
- Mapear os atores e segmentos estratégicos, também para os territórios pilotos;
- Estabelecer uma plataforma de negociação, buscando a articulação e o consenso sobre as ações necessárias ao Programa IX nos territórios;
- Definir/elaborar fluxo institucional que viabilize um espaço ou ambiente, reconhecido pelos seus atores-partícipes, para a efetiva articulação das duas gestões;
- Obter um protocolo com vistas à articulação das gestões a ser observado por todos os atores-partícipes.

Ações ou Atividades a Desenvolver

Caracterização do quadro institucional

Levantamento e caracterização de quadro institucional relativo às interfaces entre a gestão de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro, incluindo as áreas úmidas, de forma a estabelecer os pontos de contato, eventuais competências concorrentes, superposições ou lacunas institucionais nos estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.

Mapeamento dos atores e segmentos estratégicos

Mapeamento dos atores principais e intervenientes no escopo do Programa e respectivas responsabilidades de seus órgãos ou entidades, no que se refere ao escopo do Programa nos estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.

Estruturação de mesas de negociação

Estruturação de mesas de negociação, envolvendo os atores previamente identificados, com a finalidade de obter um protocolo que estabeleça a articulação da gestão de recursos hídricos com o gerenciamento costeiro.

Definição de fluxo institucional e obtenção de protocolo para a integração das gestões

Definição do fluxo institucional para a efetiva implementação do Programa IX, esclarecendo como os procedimentos para a articulação poderão funcionar. Deste fluxo será formatado um protocolo, a partir das negociações e consensos construídos com os diversos atores envolvidos nas respectivas mesas ao longo do processo de desenvolvimento do programa.

Proposição de estratégias adaptativas

Proposição de estratégias para o aperfeiçoamento continuado da articulação entre a gestão de recursos hídricos e a gestão costeira.

Produtos Previstos

- Relatório contemplando o levantamento do quadro institucional/legal e a identificação dos principais atores nos estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.
- Relatório contemplando as responsabilidades e atribuições dos atores e das instituições responsáveis pela gestão da Zona Costeira e dos Recursos Hídricos nos estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.
- Relatório apresentando o fluxo institucional de forma a subsidiar a articulação entre a gestão da Zona Costeira e dos Recursos Hídricos.
- Protocolo firmado entre os atores-partícipes na gestão integrada entre as da Zona costeira e dos Recursos Hídricos.

Indicadores de Monitoramento e Avaliação

Quadro institucional definido e número de atores identificados.

Número de projetos que apresentam práticas de integração das gestões costeiras e bacias hidrográficas por estado que abriga zona costeira.

Definição do fluxo institucional.

SUBPROGRAMA II - INSTRUMENTOS DE GESTÃO

Contexto e Justificativa

Políticas públicas são iniciativas governamentais visando objetivos relacionados a determinado tema (água, por exemplo) ou campo (espaço físico ou território, zona costeira, por exemplo).

Elas são formadas basicamente por três componentes: base legal, que define princípios, diretrizes, e as responsabilidades institucionais sobre estes; instrumentos de gerenciamento, ferramentas que orientam a definição de ações a serem executadas e os recursos financeiros para a consecução dessas ações.

Os instrumentos de gestão, então, refletem diretrizes político-legais, constituindo as ferramentas para orientação das ações relacionadas a tema ou espaço físico, cujo maior ou menor sucesso para a sua implementação depende do quadro institucional e dos recursos financeiros disponíveis.

O Programa IX atribui um desafio que é a busca da compatibilização dos instrumentos de duas políticas, a de recursos hídricos e a de gerenciamento costeiro. Isso impõe a tarefa de identificar os instrumentos de cada uma delas, detalhar sua natureza, as etapas e conteúdo para a sua consecução, buscando uma estratégia para integrá-los, otimizá-los, seja do ponto de vista técnico, financeiro ou institucional para se evitar sobreposição ou lacunas.

Outros elementos que devem ser considerados (objeto dos demais subprogramas) são o cenário e o quadro institucional para cada área objeto de gestão integrada e o histórico da gestão de cada uma das políticas em determinado local.

A vinculação institucional das duas políticas é coincidente, estando subordinadas ao Ministério do Meio Ambiente, contando com estruturas institucionais específicas. A Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, já prevê a gestão integrada dos recursos naturais, como demonstra no Quadro 2.

Quadro 2: Operacionalização do Ministério do Meio Ambiente nas gestões costeira e hídrica

	Gestão Ambiental	Gestão Costeira	Gestão de recursos hídricos	Comentários
Sistema	Sistema Nacional de Meio Ambiente (SIS-NAMA)		Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH)	Constitucionalmente, a água faz parte da política ambiental e de recursos hídricos. Coexistência de dois sistemas de gestão. As legislações ambiental e de recursos hídricos não mencionam como seriam disciplinados temas comuns, caso a gestão costeira seja inserida nesta intersecção. A SRHU/DRH tem a competência para essa integração dos dois sistemas.
Conselho	Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)	CIRM GI-GERCO	Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH	Coexistência de dois conselhos. Temas eventualmente, tratados de forma desarticulada. Conflitos pela deliberação de temas similares.
Instrumentos da política	Padrões de qualidade ambiental; zoneamen-	No § 4 do artigo 225 da CF: zona costeira	Planos de Recursos Hídricos; enquadra-	A gestão das águas se encontra no contexto dos recursos

	Gestão Ambiental	Gestão Costeira	Gestão de recursos hídricos	Comentários
	to ambiental; avaliação de impactos ambientais; criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico; sistema nacional de informações; penalidades disciplinares; Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, dentre outros.	como patrimônio nacional. Muito dos instrumentos costeiros se referem ao uso do patrimônio.	mento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; cobrança pelo uso de recursos hídricos; compensação a municípios; o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.	ambientais, segundo o Sin-greh. Integração necessária entre qualidade e quantidade das águas.
Instrumentos de planejamento	Zoneamento ambiental; (Estadual e Municipal); os espaços territoriais especialmente protegidos, unidades de conservação.	Espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, que serão definidas pelo PNGC. Instrumentos de planejamento: Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC; os Planos de Gerenciamento Costeiro. Município em trecho costeiro é também planejador no PMGC.	Bacia hidrográfica como unidade territorial e de planejamento	Motivo de discussão sobre qual seria a intersecção desses recortes, entre a bacia hidrográfica ate o trecho que corresponde ao limite da Zona Costeira. No Plano Nacional de Gerenciamento da Zona Costeira foram estabelecidos os princípios de 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. Licenciamento Ambiental na Zona Costeira.
Organismos administrativos	Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.	Comissões e colegiados costeiros, municipal/local, comitês gestores da orla marítima.	Comitês estaduais de recursos hídricos.	

Fonte: Eldis Camargo, assessora do PGE/ANA, apresentado no I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras em Vitória no Espírito Santo de 21 a 23 de junho de 2010.

Observe-se que os objetivos deste Subprograma indicam as ações estratégicas voltadas aos conteúdos da integração. São ações distribuídas ao longo de um ano e meio, concentrando-as no diagnóstico da integração do território piloto, recuperando informações já pré-existentes e produzindo novos conteúdos pertinentes que fundamentam a operacionalização da integração nos territórios.

Gestão Costeira

Como apresentado anteriormente, os principais instrumentos da política de gerenciamento costeiro são o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro, o Sistema de Informação, o Plano de Ação e Gestão e as ações de Controle e Monitoramento.

O sistema de gestão conta com uma coordenação nacional e coordenações estaduais, nos 17 estados costeiros, cuja finalidade é a definição de diretrizes, troca de experiências e informações. Salienta-se que cada estado possui sua organização própria, de acordo com as especificidades locais. A gestão prevê a participação das várias instâncias do poder público federal, estadual e municipal e segmentos interessados da sociedade civil.

Os recursos financeiros para implementação são oriundos do Programa Nacional de Meio Ambiente ou de recursos orçamentários dos estados por meio das Secretarias responsáveis.

Enfim, a política de gerenciamento costeiro contribui definitivamente para o disciplinamento do espaço, através do instrumento de zoneamento e propõe regras para o uso deste espaço de for-

ma a se alcançar a sustentabilidade do desenvolvimento das regiões e a proteção dos atributos naturais.

Gestão de Recursos Hídricos

Como apresentado no Quadro 2, os instrumentos de gestão de recursos hídricos são os Planos de Recursos Hídricos, incluindo a fase de diagnóstico; o enquadramento dos corpos d'água; a outorga pelo uso de direito de recursos hídricos; o sistema de informações; e a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Todos os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal contam com uma política de recursos hídricos e seus respectivos conselhos em estágios diferentes de implementação. O Brasil conta com aproximadamente 150 comitês de bacias hidrográficas, sendo que 62 em zona costeira.

Integração

A política de gerenciamento costeiro está voltada para o ordenamento da base territorial, enquanto a de recursos hídricos se preocupa em garantir a disponibilidade (qualitativa e quantitativa) de recursos hídricos para seus usos para a geração presente e futura. A qualidade e quantidade das águas estão intimamente associadas ao uso do solo, portanto, conclui-se que as duas políticas em foco são complementares e o exercício para se ativar suas particularidades de forma sinérgica constituem a base do Programa IX.

As políticas e os planos setoriais têm uma série de instrumentos de gestão pela qual atuam. A integração dos instrumentos de gestão está prevista para a terceira fase de implementação da integração do Programa IX nos territórios pilotos. A integração no território piloto deve considerar os vários instrumentos apresentados no Quadro 3.

Quadro 3: Planos relativos aos temas da gestão costeira e hídrica:

INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PLANOS	DEFINIÇÃO, FUNÇÕES
Programa Nacional de Meio Ambiente	O MMA vem desenvolvendo o PNMA como estratégia no aprimoramento do processo de gestão ambiental no país nos três níveis de governo. É executado de forma descentralizada, sendo que a participação no Programa é voluntária e aberta a todas as Unidades da Federação. A execução de projetos envolve os governos estaduais e municipais, além de parcerias com organizações governamentais e não-governamentais - ONGs, setor produtivo e instituições acadêmicas, dentre outros.
Plano Nacional de Recursos Hídricos	Os Planos de Recursos Hídricos configuram-se como um dos instrumentos previstos na Lei das Águas, e devem ser elaborados em três níveis: 1- Nacional - Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); 2- Estadual - Plano Estadual de Recursos Hídricos; 3- de Bacia Hidrográfica - Plano de Bacia Hidrográfica. O PNRH é um pacto em torno da gestão sustentável das águas no país e do fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).
Planos estaduais de recursos hídricos	Os Planos Estaduais de Recursos Hídricos são instrumentos dos Sistemas implementados nos diversos estados do país, a partir de leis estaduais específicas que instituíram os sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e os comitês de bacias hidrográficas. Estão fundamentados nos planos de bacias hidrográficas elaborados por meio dos comitês de bacias e apresentam diretrizes para as ações, programas e políticas públicas dos Estados no campo dos recursos hídricos.
Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF)	O MMA coordena a ação dos estados costeiros e municípios, além da função coordenadora, há um trabalho da rearticulação das políticas públicas da União, cujos efeitos incidem sobre a zona costeira, de forma a compatibilizá-las com diretrizes de desenvolvimento sustentável e com as ações efetivadas por iniciativa dos estados e municípios. Este campo de ação culminou na montagem de um Plano de Ação Federal (PAF), articulando intersetorialmente esta esfera de governo, com a previsão de ações integradas de curto, médio e longo prazos. O PAF foi desenvolvido no âmbito do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco), fórum de integração das ações federais voltadas à zona costeira, que funciona no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), sob a coordenação do MMA. Este fórum conta com a participação de setores federais, de representantes dos estados, municípios e das organizações não-governamentais de regiões costeiras representadas no Conama.
Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	O PNGC é o conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientado a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da gestão costeira. Orienta a utilização nacional de re-

INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PLANOS	DEFINIÇÃO, FUNÇÕES
	cursos da zona costeira.
Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro	Legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC, visando a implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução. Conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientado a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da gestão costeira.
Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro	Legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC e do PEGC, visando a implementação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, incluindo as responsabilidades e os procedimentos institucionais para a sua execução. O PMGC deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e outros pertinentes ao planejamento municipal.
Plano de Gestão Integrada da Orla	A elaboração do Plano de Gestão contempla tópicos com informações necessárias para organizar uma proposta de gestão da orla, alguns dos quais, devem ser desdobrados em ações que compõem seu planejamento. Os objetivos do Plano são: detalhar e justificar as ações que o município pretende realizar para superar os problemas identificados no diagnóstico e instalar uma gestão sustentável da orla.
Plano Nacional Estratégico dos Portos – PNE/PORTOS (SEP)	Viabiliza o conceito dos portos concentradores e alimentadores, tendência operacional verificada mundialmente.
Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura (PLDMs)	Os PLDMs são uma espécie de "plano diretor" das águas. Coordenados pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), os planos estão sendo implementados em vários estados litorâneos do país com o objetivo de ordenar o uso do mar para o cultivo de ostras, mexilhões e outros organismos aquáticos, com foco na sustentabilidade ambiental e econômica da atividade e na inclusão das comunidades locais no desenvolvimento do setor.
Planos Diretores	Há outros instrumentos que podem ou não ser agregados ao Plano Diretor Municipal, como o Estatuto da Cidade. Os PDs devem identificar as áreas de proteção permanente.
Plano do Clima	Reúne ações que tem por objetivo combater as mudanças globais do clima e enfrentar as consequências dessas alterações. Elaborado pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), que é formado por representantes de 16 ministérios e por integrantes do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, que são coordenados pela Casa Civil.
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ)	Plano submetido ao Conselho da Autoridade Portuária (CAP), sendo um instrumento de planejamento dos portos organizados, como destinação de seus espaços para arrendamentos das áreas e instalações, além das diretrizes para a Autoridade Portuária.
Plano de Manejo de unidades de conservação	Determina o zoneamento de uma unidade de conservação, caracterizando cada uma de suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades. Estabelece diretrizes básicas para o manejo da Unidade.
Plano Municipal de Saneamento	O Plano Municipal de Saneamento Ambiental deve ser aprovado pelo Conselho Municipal, devendo conter os elementos básicos para a operacionalização da política e o planejamento das ações de saneamento ambiental do município, incluindo os planos municipais de saneamento ambiental (ou equivalentes), os planos de investimentos, as metas dos serviços, a definição de prioridades, os recursos, entre outros. O Plano seria elaborado de quatro em quatro anos, de forma articulada com as políticas municipais de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural e de habitação, entre outras.

A gradativa implementação da integração será a construção da cooperação em torno do Programa IX, de forma proativa, desenvolvendo senso de partilhamento e responsabilidade das ações conjuntas. Para tanto, o planejamento da própria integração, definindo as ações estratégicas pertinentes ao seu desenvolvimento será necessário. Esse planejamento pode perpassar (conforme o território piloto) pelos temas da política urbana e ambiental; da compreensão do direito à cidade, moradia e meio ambiente, do próprio gerenciamento costeiro, portos, transporte, segurança do território, unidades de conservação, áreas de preservação permanente, de conservação ambiental, de recursos hídricos. Também de empreendimentos de hotéis, maricultura, turismo, mineração, pesca, maricultura, defesa e proteção ao território nacional, bens da União, aquecimento global e suas consequências para os trechos costeiros. São temas interfaceados que afetam a zona costeira e as populações que habitam nessas cidades. O plano da integração do Programa IX terá a dimensão estratégica e operacional. O planejamento operacional é a fase onde é detalhado como o objetivo e cada uma das metas serão alcançados, como as ações, responsáveis, prazo de execução, previsão de recursos humanos, financeiros e materiais. Em especial, atenção a uma série de informações que já existem, como nos colegiados e nos planos setoriais acima detalhados.

Condições para a integração dos instrumentos:

a) onde não existe nenhum dos instrumentos, eles poderão ser construídos em conjunto;

- b) onde existe um dos instrumentos, ele deve servir de subsídio para a construção do outro;
- c) onde já existem dois ou mais instrumentos, devem ser organizados encontros para debater a implementação conjunta.

Objetivos

- 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.
- 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.

Descrição das Atividades Previstas

- Identificação dos instrumentos de gestão de cada uma das políticas, verificando dificuldades e potencialidades de implementação, sobreposições de atuação, lacunas e controle social especialmente, nos estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.
- Detalhamento da natureza de cada instrumento, considerando sua função, metodologia e informações para sua implementação, e etapas para consecução, especialmente, nos estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.
- Agrupamento dos instrumentos segundo suas atribuições: planejamento; controle; apoio técnico (padrões, por exemplo); fiscalização; estímulo a novas tecnologias; econômico-financeiro.
- Construção de matriz de correlação entre os instrumentos de gestão de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro.
- Definição de estratégia para integrá-los e otimizá-los, do ponto de vista técnico, financeiro e institucional, evitando-se sobreposições ou lacunas.

Resultado Esperado

Disponibilizar roteiro metodológico para a integração dos instrumentos de gestão costeira e hídrica, incluindo fluxo de procedimentos, responsabilidades institucionais e co-responsabilização financeira.

Produtos Previstos

- Relatório executivo identificando os instrumentos de gestão de cada uma das políticas, verificando dificuldades e potencialidades de implementação, sobreposições de atuação, lacunas e controle social. Este relatório também deve apresentar o detalhamento da natureza de cada instrumento, considerando sua função, metodologia e informações para sua implementação, e etapas para consecução, assim como o grau de efetividade de integração. Os instrumentos devem ser classificados segundo suas atribuições: planejamento; controle; apoio técnico (padrões, por exemplo); fiscalização; estímulo a novas tecnologias; econômico-financeiro, especificamente, para os estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.
- Matriz de correlação entre os instrumentos de gestão de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro especialmente, nos estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.
- Quadro comparativo das políticas e práticas de integração das gestões da zona costeira e bacias hidrográficas nos estados.
- Relatório apresentando estratégias para integrar e otimizar os instrumentos de gestão das duas políticas, do ponto de vista técnico, financeiro e institucional, evitando-se sobreposições ou lacunas.

SUBPROGRAMA III - BASE TERRITORIAL PARA A GESTÃO INTEGRADA

Contexto e Justificativas

Consideram-se as diferentes bases territoriais utilizadas para fins de gestão de Recursos Hídricos e gestão da Zona Costeira, respectivamente, bacia hidrográfica, definidas pela Lei nº 9.433/1997 para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; e municípios costeiros, assim definidos conforme disposto na Lei nº 7.661/1988 e em seu regulamento (art. 4.º do Decreto nº 5.300/2004), abrangendo além de uma faixa terrestre uma faixa marítima de 12 milhas náuticas, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial.

Verifica-se uma maior complexidade na delimitação da área de atuação da gestão costeira. Para ser classificado como costeiro um município deve sofrer influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira; conforme definido pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II), de 2001, são considerados costeiros, os municípios:

- I - confrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- II - não confrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas;
- III - não confrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação;
- IV - não confrontantes com o mar, distantes até cinqüenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
- V - estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente confrontantes com o mar;
- VI - não confrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com municípios referidos nos incisos I a V;
- VII - desmembrados daqueles já inseridos na Zona Costeira.

Em suma, verifica-se que as bases territoriais utilizadas pela gestão de Recursos Hídricos e gestão da Zona Costeira no Brasil não são coincidentes e, portanto, em se tratando de integração entre estas gestões, há a necessidade de definir o espaço geográfico onde devem ser articuladas as duas políticas, de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro.

A definição da base territorial comum às duas políticas é essencial ao desenvolvimento da gestão integrada. Neste contexto é importante considerar nesta base territorial trechos do baixo curso da bacia hidrográfica e da zona costeira, considerada Patrimônio Nacional, nos termos do § 4.º do artigo 215 da Constituição Federal de 1988, essencial para o desenvolvimento da gestão integrada.

A base territorial de integração das gestões de recursos hídricos e zona costeira deve ser discutida localmente e delimitada conjuntamente pelos gestores e colegiados locais, identificando a necessidade de novos estudos.

Mediante tais considerações, a área de abrangência sugerida por meio do projeto piloto se concentraria em três territórios distintos: Rio Grande do Sul, Alagoas e no Espírito Santo. A escolha de territórios e experiências tão diferenciadas está nos estágios que cada uma delas oferece, oportunizando a troca de conteúdo das três entre si, aumentando a sinergia e possibilidade de atingir, de fato a integração em diferentes meios e recursos disponibilizados.

Entretanto, será preciso definir a circunscrição do Programa IX dentro dos territórios pilotos sugeridos. A definição dessa circunscrição será realizada após o levantamento de informações já existentes e dados disponíveis nos territórios. São informações relativas: aos fóruns e planos setoriais existentes; entendimento de como está o ordenamento territorial em cada um dos territórios pilotos; de identificação dos tipos de zoneamento e enquadramentos do uso da água existentes nos territórios pilotos; metas de proteção ambiental, de usos futuros. Dados de como se encontra o tráfego, entrada e saída de portos (se houver), atracadouros, fundeadouros e marinas, clubes e

entidades desportivas náuticas, etc; de empreendimentos, dos PACs, da carnicultura, aquicultura, turismo, pesca, Projeto Orla, etc. Caso o território piloto estiver em região metropolitana, insere-se os aspectos regionais relativos a esse recorte.

Após esse balanço técnico seria possível a definição da base territorial dentro do território piloto, circunscrição da gestão integrada. Definida a base territorial dentro do território piloto nos estados sugeridos, considera-se a possibilidade de realização do planejamento urbano regional onde o Plano Diretor dos municípios, o plano de bacia, o plano municipal de gerenciamento costeiro, o plano de saneamento, resíduos sólidos, entre outros podem iniciar os diálogos para a integração.

Objetivos

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.

Descrição das Atividades Previstas

- Identificação e análise das experiências internacionais de gestão integrada de recursos hídricos e zona costeira.
- Sistematização de estudos específicos existentes e identificação da necessidade de elaboração de novos estudos.
- Identificação dos limites físicos, político-administrativos e ambientais das áreas de atuação das duas gestões, considerando inclusive a gestão de águas subterrâneas.
- Realização de seminários a fim de discutir critérios/métodos e limitações para definição de uma base territorial comum de articulação das duas políticas.

Resultados Esperados

Ao final do subprograma deve-se obter um documento técnico formalizado com diretrizes claras que considerem as peculiaridades das bacias hidrográficas brasileiras, definindo os critérios e as informações técnicas e jurídicas necessárias à identificação da base territorial de articulação das gestões de recursos hídricos e zona costeira no âmbito de cada bacia ou região hidrográfica que contenha trechos da zona costeira.

Para ser capaz de atingir os objetivos, os resultados deverão fornecer indicativos seguros aos gestores e demais instâncias colegiadas para definição da base territorial comum às duas políticas e que compatibilize as unidades de planejamento utilizadas para fins de gestão costeira e de recursos hídricos, devendo ser dada publicidade aos mesmos.

Produtos Previstos

- Relatório executivo com a análise das experiências internacionais de gestão integrada de recursos hídricos e zona costeira.
- Relatório dos estudos específicos existentes que possam subsidiar a elaboração das diretrizes para a definição da base territorial.
- Relatório de levantamento da necessidade de elaboração de novos estudos.
- Relatório descritivo com representação cartográfica, contemplando a identificação dos limites físicos, político-administrativos e ambientais das áreas de atuação das duas gestões, considerando inclusive a gestão de águas subterrâneas. Necessário também a apresentação destas informações em formato digital e em arquivo *shapefile* para os estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.
- Relatório de atividade e dos resultados dos seminários apontando os critérios/métodos e limitações para definição de uma base territorial comum de articulação das duas políticas.

SUBPROGRAMA IV - CAPACITAÇÃO, COMUNICAÇÃO E MOBILIZAÇÃO

Contexto e Justificativas

Na perspectiva do Plano Nacional de Recursos Hídricos, a formação, tanto técnica quanto participativa representa um instrumento necessário quando se pretende realizar mudanças na GIRH (aqui chamada simplesmente de Gestão de Recursos Hídricos), em particular, ao abordar temas complexos como a integração desta gestão e a ambiental na zona costeira.

Disso resulta que a concretização de ações integrativas deve considerar a geração de conhecimento, aliada ao desenvolvimento, aprimoramento e difusão de tecnologias e ferramentas de gestão que respondam as demandas peculiares decorrente da complexidade.

Além disso, a motivação para aquisição e aplicação de inovações diante desta problemática requer a sensibilização dos atores envolvidos.

Para tanto, além da transmissão de conteúdos sistematizados, são necessárias as atividades mobilizadoras e a criação de condições para participação social, de modo a ampliar e democratizar as discussões. O Programa IV do PNRH - Desenvolvimento Tecnológico, Capacitação, Comunicação e Difusão de Informações em Gestão Integrada de Recursos Hídricos - procurou agregar estas diferentes necessidades formativas ao buscar o fortalecimento da implementação dos demais programas, por isso serviu de linha mestra para a construção da proposta deste subprograma do IX.

Pretende-se que as ações formativas e mobilizadoras deste Programa IX sejam desenvolvidas de forma descentralizada, buscando o envolvimento de instituições atuantes e conhecedoras das especificidades locais, bem como fomentando execução em rede para otimizar recursos humanos materiais e favorecer o intercâmbio de conhecimentos e tecnologias.

Este subprograma deverá acontecer paralelamente ao Projeto Piloto e deverá auxiliar na Fase de Mobilização no Projeto Piloto e capacitar os atores envolvidos no mesmo. No entanto ele não deve ficar restrito aos estados onde ocorrerão os projetos pilotos e sim deve atuar em todos os estados com Zona Costeira.

Conceitos e Diretrizes

No âmbito da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adota o conceito de desenvolvimento de capacidades, referindo-se ao processo de capacitação em si, mas visando também a integração entre informação, conhecimento e capacitação, o fortalecimento institucional por meio do desenvolvimento de pessoas, a articulação entre diferentes instituições e setores e a construção de diretrizes comuns para o alcance da GIRH. Observa-se que há um entendimento, de parte das organizações internacionais que tratam do tema, a respeito da necessidade de uma estratégia – Água/Educação/Treinamento – a qual destaca a importância do conhecimento sobre água, desde o ensino básico até os níveis mais altos de formação profissional e educação superior, com base nos princípios da conscientização ambiental, da solidariedade, da gestão integrada dos recursos hídricos e da subsidiariedade.

A Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA - Lei Federal nº 9.795/1999) compreende a educação ambiental como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”. Assim, a PNEA reconhece a capacitação como um componente do processo educativo, utilizada em casos específicos voltados a profissionais e educadores, mas distinta da educação ambiental como processo, embora deva ser desenvolvida segundo marcos conceituais e diretrizes nestes conteúdos.

Como referência para a comunicação ambiental e a mobilização considerou-se, entre outras, a Declaração de Caracas para a Educação Ambiental na região Ibero-americana (2000), que ressalta o potencial dos processos de comunicação e informação como estratégias para a educação ambiental, bem como reconhece que a concepção da comunicação e da informação em recursos

hídricos, dissociada do processo de sensibilização e aprendizagem com enfoque crítico e reflexivo da educação ambiental, desabilita os sujeitos do processo comunicativo de engajarem-se em ações socioambientais transformadoras.

Destaca-se também o Programa Nacional de Direitos Humanos (2002), que apresenta como proposta de ação governamental para o direito a um ambiente saudável, o fortalecimento do controle público das águas e o desenvolvimento de programas de revitalização de rios, mangues e praias, implementando comitês ou conselhos de bacias e sub-bacias, com a participação de representantes da sociedade civil.

Percebe-se, com isso que o desenvolvimento de capacidades tem embasamento conceitual originado do aprofundamento de saberes e competências técnicas, mas também do fortalecimento e integração de instituições.

Objetivos

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).

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.

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.

Conhecer e propor mecanismos de incorporação na GRHIGC de conhecimentos tradicionais para a sustentabilidade das comunidades.

Desenvolver ações de formação, capacitação, aperfeiçoamento e educação ambiental voltadas para atores atuantes na Gestão de Recursos Hídricos e Gerenciamento Costeiro de conhecimentos necessários a integração.

Promover o aperfeiçoamento dos gestores da PNRH e PNMA sobre conceitos relacionados à formulação, implementação e integração de políticas públicas de GRHIGC.

Promover o desenvolvimento de capacidade institucional para GRHIGC.

Desenvolver estratégia de comunicação permanente e de intercâmbio de experiências para os atores/usuários da Zona Costeira, abordando conteúdos acerca da GRHIGC.

Descrição das Atividades Previstas

A - Fortalecimento de instituições de ensino e pesquisa e inovação tecnológica como suporte a gestão integrada de RH e CG

- Estímulo ao desenvolvimento de estudos de suporte à gestão integrada, quais sejam: deriva litorânea, transporte de sedimentos, medição de salinidade, estudos de correntes, efeitos das mudanças climáticas, entre outros.

- Estímulo à pesquisa para o aprimoramento e inovações dos instrumentos de gestão, incluindo certificações, pagamento de serviços ambientais e outros critérios econômicos.

- Estabelecimento de fontes de fomento específicas que induzam a formação de redes de pesquisa desenvolvimento e extensão, para inovações técnicas e de gestão, que envolvam instituições de pesquisa, de ensino superior e técnico com equipes multidisciplinares.

- Promoção da articulação necessária à criação de disciplinas, e cursos de pós-graduação específica para formação com vistas à Gestão de Recursos Hídricos e Gerenciamento Costeiro, tendo como base a experiência internacional.

- Construção de programas de formação de capacidades descentralizados para Gestão de Recursos Hídricos integrada ao Gerenciamento Costeiro e fortalecimentos de instituições gestoras.

- Articulação de parcerias para promover ações descentralizadas e propiciar o desenvolvimento de capacidades - com instâncias governamentais, em particular, Ministério das Cidades (PEAMS), MEC, e Sistemas de Ensino Estaduais e Municipais, com "Sistema S", associações comunitárias, Ongs, OS, OSCIPS, entre outros.

- Estabelecimento de programas de aperfeiçoamento e atualização, sobre gestão da temática, voltados a profissionais de áreas estratégicas, cuja atuação resulta em atividades de alto impacto na Zona Costeira.

- * Engenheiros e Arquitetos em parceria com CREAS

- * Profissionais Técnicos em parcerias com escolas técnica e "Sistema S".

- * Profissionais Técnicos de instituições de fomento como bancos e outras.

- * Gestores e técnicos de instituições públicas dos diversos setores, turismo, pesca, saneamento, gestão territorial urbana e outros.

- Promoção de programas de desenvolvimento de capacidade institucional vinculado à certificação das instituições que atinjam metas de capacitação e de mudanças na estratégia institucional, para setores da indústria, em particular lançadoras de efluentes e da construção civil, abastecimento e saneamento, hidroeletricidade, irrigação e uso agropecuário, hidroviário e portuário, pesca e aquicultura, turismo e lazer.

- Formação e atualização, aperfeiçoamento sobre temática de Gerenciamento Costeiro, de PNRH e GIRH, e a integração de ambos os gestores, técnicos de meio ambiente, técnicos de recursos hídricos e demais setores governamentais, membros dos colegiados, usuários envolvidos na Gestão de Recursos Hídricos, na Gerenciamento Costeiro.

B - Comunicação e Mobilização

- Promoção de campanhas de sensibilização para temas estratégicos que afetem a região costeira e envolvam a Gestão de Recursos Hídricos: Áreas protegidas, Unidades de Conservação, proteção de estuários, marinas, turismo, erosão costeira, pesca e aquicultura sustentável, entre outros, em parceria com instituições locais.

- Fomento a construção de rede para promover o intercâmbio de experiências de colegiados e comitês entre regiões.

- Construção de instrumentos de divulgação periódica para cada público alvo.

- Realizar encontros periódicos para o compartilhamento de experiências e construção de proposta de diretrizes como subsídios ao aprimoramento de políticas públicas da Zona Costeira, que mobilizem gestores, técnicos e membros de colegiados, em particular do Gerenciamento Costeiro e Gestão de Recursos Hídricos.

- Envolver as questões afetas à gestão municipal, dos comitês de bacia hidrográfica e do gerenciamento costeiro para que sejam correlacionadas as questões de uso e ocupação do solo com o gerenciamento costeiro e dos recursos hídricos.

C - Sistematização, aperfeiçoamento e divulgação de conhecimentos e práticas tradicionais sustentáveis no uso da água e meio ambiente costeiro

- Levantamento de práticas sustentáveis junto às comunidades tradicionais (caiçaras, jangadeiros, pescadores artesanais, praieiros e açorianos) que integrem a Gestão de Recursos Hídricos e o Gerenciamento Costeiro.

- Compartilhamento de experiências e conhecimentos tradicionais com metodologias específicas para as comunidades que as utilizam.

Resultados Esperados

Os resultados esperados do Subprograma IV são a capacitação e mobilização dos atores partícipes das políticas de recursos hídricos e gerenciamento costeiro a fim de subsidiar a integração das duas gestões. Como resultado espera-se também uma maior articulação com instituições de ensino para auxiliar na tomada de decisão nos processos de integração.

Produtos Previstos

- Estudos técnicos e científicos que auxiliem na articulação e efetiva integração das políticas de recursos hídricos e gerenciamento costeiro, contemplando a pesquisa para aprimoramento e inovações dos instrumentos de gestão e demais temas referentes aos Subprogramas I, II e III.
- Levantamento de fontes de fomento específicas que induzam a formação de redes de pesquisa desenvolvimento e extensão, para inovações técnicas e de gestão, que envolvam instituições de pesquisa, de ensino superior e técnico com equipes multidisciplinares.
- Programa de formação de capacidades para auxiliar na gestão de recursos hídricos integrada ao gerenciamento costeiro.
- Campanhas de sensibilização para temas estratégicos que afetem a região costeira e envolvam a Gestão de Recursos Hídricos.
- Definição dos instrumentos de divulgação periódica para cada público alvo.
- Encontros periódicos para o compartilhamento de experiências e construção de proposta de diretrizes como subsídios ao aprimoramento de políticas públicas da Zona Costeira, que mobilizem gestores, técnicos e membros de colegiados, em particular do Gerenciamento Costeiro e Gestão de Recursos Hídricos.
- Acordo entre os representantes da gestão municipal, dos comitês de bacia hidrográfica e do gerenciamento costeiro para correlacionar as questões de uso e ocupação do solo com o gerenciamento costeiro e dos recursos hídricos.
- Relatório abordando as práticas sustentáveis, que possam dar suporte à gestão integrada dos recursos hídricos e do gerenciamento costeiro, nas áreas de interesse.

4. ANEXOS

São conteúdos dos Anexos:

Anexo 1: Relatório 2 - Estruturação de Quadro Síntese Institucional.

Anexo 2: Relatório 3 - Atores e Segmentos Estratégicos

Anexo 3: Relatório 4 - Mesa de negociação com alguns atores estratégicos para a alternativa institucional de integração do programa IX.

Anexo 4: Relatório 5 - Fluxo Institucional e Protocolo Preliminar de Integração do Programa IX.

Anexo 5: Documentos técnicos de apoio ao início da integração do Programa IX.

ANEXO 1: ESTRUTURAÇÃO DE QUADRO SÍNTESE INSTITUCIONAL.

Conteúdo

1. Introdução	3
2. Competências das Estruturas Organizacionais.....	5
Em relação ao MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	6
Em relação ao SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS	18
Em relação à COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM)	24
Em relação ao MINISTÉRIO DA DEFESA / MARINHA DO BRASIL	26
Em relação ao MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	31
Em relação ao MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA.....	35
Em relação ao MINISTÉRIO DO TURISMO	39
Em relação ao MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	41
Em relação à SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS	44
Em relação ao MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	48
Em relação à AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS	51
Em relação à SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	54
Em relação ao MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL.....	56

1. Introdução

O conteúdo deste Anexo 1 foi elaborado no âmbito da consultoria do Projeto ANA/UNESCO 704BRA2041 e pode representar uma contribuição (mesmo que parcial ou cabendo complementações necessárias) ao Subprograma 1 “Quadro Institucional Legal” previsto na proposta do Programa IX.

Para elaboração deste relatório foram analisados documentos técnicos e legais que abordam os sistemas ambientais, de recursos hídricos, estuarinos e de zona costeira no Brasil, entre outros escopos interfaceados com a integração do Programa IX. Assim, estabeleceram-se eventuais competências concorrentes, superposições ou lacunas institucionais; interfaces e/ou pontos de contato entre instituições, programas ou ações comuns; faixas de diálogos institucionais; matrizes possíveis de articulação; canais de integração entre a gestão de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro; principais pontos de disputas de competências, conexões e sinergias eventuais entre as instituições. Esta etapa foi realizada por meio de levantamento de documentos sobre legislação e material de difusão de informações sobre recursos hídricos e zona costeira, com a finalidade de formar uma coletânea das medidas, documentos técnicos, relatórios e a base legal relativa ao escopo da integração. Foram também verificados os projetos pertinentes e eventos ocorridos que identificavam como se encontra a compreensão e entendimento do tema e a leitura crítica do material disponibilizado pelas instituições e atores contatados, por entrevistas ou reuniões.

Muitos foram os documentos técnicos e legais analisados que abordam os temas ambientais, de recursos hídricos, estuarinos e de zona costeira no Brasil, entre outros escopos relacionados com a integração. Esta etapa foi realizada por meio de:

- Levantamento de documentos sobre legislação e material de difusão de informações sobre recursos hídricos e zona costeira, com a finalidade de formar uma coletânea das medidas;
- Análise de documentos técnicos, relatórios e a base legal relativa ao escopo da integração;
- Análise dos projetos pertinentes e eventos ocorridos que identifiquem como se encontra a compreensão e entendimento do tema;
- Leitura crítica do material disponibilizado pelas instituições e atores contatados, seja por entrevistas ou reuniões.

No desenvolvimento do texto, competências dos órgãos, sentenças ou palavras estarão em **negrito**. Trata-se de grifo (nosso) para melhor visualização, sugerindo que tal conteúdo está mais próximo e pertinente ao escopo do Programa IX.

O federalismo¹ brasileiro, o gerenciamento costeiro e a subsidiariedade na gestão de recursos hídricos são contextos essenciais ao Programa IX. A dimensão do federalismo mais significativa para este trabalho é a questão da cooperação. Para Furtado (2000), o federalismo é um conceito amplo que tem sido utilizado para expressar a idéia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação. A constituição aponta a cooperação entre os entes políticos isonômicos integrantes da federação como exigência constitucional, formalizada pelo sistema de competências entre as diversas esferas de governo.

O recorte administrativo-político não coincide com o recorte dos gerenciamentos costeiro e de recursos hídricos. No caso da gestão hídrica, a bacia hidrográfica² é unidade territorial adotada e é nela que verifica-se a interdependência de múltiplos usos, que podem ser interpretadas como camadas multiníveis que demandam diferentes tipos de alocação, de negociação e de decisões relativas à água. No caso do gerenciamento costeiro, esse recorte depende de uma série de

¹ A palavra federação significa pacto, ou seja, pacto para governar, pacto de poder, união sob condições pactuadas. Implica também governos subnacionais, autonomia relativa, como financeira, política, administrativa, dentre outras. Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 1º, 1988.

² A bacia é a unidade físico-territorial de planejamento e gestão adotada no país(fonte: Lei 9.433 de 08 de janeiro de 1997, artigo 1º, inciso V), seguindo tendência internacional, com realidade ecossocioeconômica de complexidade variável.

critérios e instrumentos de aproximação para sua definição e intervenção. O recorte costeiro tem variáveis que dependem de critérios que contemplam a diversidade da costa brasileira e são aplicados diferentemente, dependendo da escala e ecossistema.

O federalismo brasileiro apresenta uma divisão de responsabilidades, ao mesmo tempo com autonomia entre as esferas federal, estaduais e municipais e com competências comuns e concorrentes. O padrão federativo brasileiro foi estabelecido por meio de um processo complexo de pactos políticos sucessivos. Disparidades socioeconômicas distribuídas em amplitude continental permeiam a federação brasileira, assim como a complexidade do aparelho de Estado. A institucionalidade em vários âmbitos ou partes setoriais do Estado e a complexidade de suas respectivas gestões refletem no arranjo institucional das gestões hídrica e na costeira.

O gerenciamento costeiro trabalha com um conjunto de competências, diretrizes, ações aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, como uma matriz com competências situadas em vários órgãos nos três âmbitos de governo. Atua ainda na verticalidade organizacional das instituições, em que as ações precisariam ser implementadas em formato horizontal (o planejamento estratégico conjunto das instituições, por exemplo). O mesmo pode-se afirmar em relação à gestão de recursos hídricos, cujas diretrizes e ações perpassam pelas esferas de governo e atuam em determinados casos, na forma intragovernamental.

Há na Constituição Federal de 1988 vários artigos de interesse e pertinentes a este trabalho, são capítulos, incisos ou artigos que disciplinam os temas referentes ao Programa IX, a saber:

No Capítulo II em seu Artigo 20º, seus incisos e seu parágrafo único definem como bens da União:

“IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005);

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos”.

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Já o artigo 21, que trata das competências da União, estabelece no inciso XIX a responsabilidade de “instituir sistema nacional de gestão de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”.

Para a integração do Programa IX, as questões de navegação, que se relacionam com o Direito Marítimo, de atribuição exclusiva da Autoridade Marítima devem ser consideradas e conforme estabelecido no artigo 22 da CF, compete privativamente a União legislar sobre “direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho” (inciso I), bem como sobre: “águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão” (inciso IV).

No Artigo 24, inciso VI, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

Já os bens dos Estados são estabelecidos no Artigo 26: “Incluem-se entre os bens dos Estados:

- I. as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II. as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III. as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- IV. as terras devolutas não compreendidas entre as da União”.

Em outro tema de importância para o gerenciamento costeiro, a CF em seu Capítulo II - Das Forças Armadas, estabelece em seu Artigo 142: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e outras providências, a saber:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O Capítulo VI - Do Meio Ambiente - é de extrema importância para a temática do Programa IX. O artigo 225 da CF estabelece que “**Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações**”. E no seu inciso 4º determina que “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

É possível observar que a CF nos fornece vários ângulos e recortes possíveis para a integração do Programa IX. Para a efetiva integração exigirá o entendimento da interdisciplinariedade das normas. Entendimento que envolve interpretação, aplicação, eficácia ou vigência das leis. Isto somente do ponto de vista da CF. Ao agregar as questões técnicas, será premente considerar o caráter interdisciplinar, tanto do gerenciamento costeiro como da hídrica. O conhecimento científico colabora com esses dois aspectos: no avanço tanto das questões técnicas como do arcabouço legal.

2. Competências das Estruturas Organizacionais

Foram mapeadas as competências das estruturas organizacionais que tenham envolvimento na integração do Programa IX, como no Ministério do Meio Ambiente, com suas Secretarias de

Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, bem como o Departamento de Recursos Hídricos e o Departamento de Ambiente Urbano; Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; Secretaria de Biodiversidade e Florestas; Agência Nacional de Águas; Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM); Ministérios da Pesca e Aquicultura; Ministério da Defesa / Marinha, Ministério dos Transportes; Ministério de Minas e Energia; Secretaria de Portos; Ministério das Cidades; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretaria do Patrimônio da União e Ministério da Integração Nacional, bem como departamentos ou agências que podiam fazer fronteira institucional pertinente ao Programa IX. Também os colegiados ou grupos com competências relativas ao Programa foram considerados.

Em relação ao MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

No Ministério do Meio Ambiente (MMA) estão as competências relativas ao gerenciamento costeiro, à gestão de recursos hídricos e algumas áreas e de interface com o Programa IX, como saneamento ambiental, meio urbano em trechos costeiros e a coordenação do gerenciamento costeiro no próprio Ministério.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi criado em 1992 com a missão de promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade.

A Lei nº. 10.683/2003, constituiu como área de competência do Ministério do Meio Ambiente os seguintes assuntos:

- I. política nacional do meio ambiente e de recursos hídricos;
- II. política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;
- III. proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;
- IV. políticas para a integração do meio ambiente e produção;
- V. políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e
- VI. zoneamento ecológico-econômico.

Os diplomas legais apresentados no Quadro 1 emolduram parte do arcabouço institucional com interfaces ao Programa IX.

Quadro 1. Diplomas legais que tem interface com a gestão de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro

DIPLOMA LEGAL	DESCRIÇÃO
Lei nº 4.771/1965	Institui o Código Florestal ³ .
Decreto nº 750/1993	Dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências.
Resolução CONAMA nº 10/1993	Estabelece os parâmetros básicos para análise dos estágios de sucessão de Mata Atlântica.
Resolução CONAMA nº 12/1994	Aprova o glossário de termos técnicos elaborado pela Câmara Técnica Temporária para Assuntos de Mata Atlântica.
Resolução CONAMA nº 3/1996	Esclarece que vegetação remanescente de Mata Atlântica abrange a totalidade de vegetação primária e secundária em estágio inicial, médio e avançado de regeneração, com vistas à aplicação do Decreto nº 750, de 10/2/93.
Resolução CONAMA nº 9/1996	Estabelece corredor de vegetação área de trânsito a fauna.
Resolução CONAMA nº 278/2001	Dispõe contra corte e exploração de espécies ameaçadas de extinção da flora da Mata Atlântica.
Resolução CONAMA nº 302/2002	Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APPs) de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.
Resolução CONAMA nº 303/2002	Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APPs).
Resolução CONAMA nº 312/2002	Dispõe sobre o licenciamento ambiental dos empreendimentos de carcinicultura na Zona Costeira.
Resolução CONAMA nº 344/2004	Estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos mínimos para a avaliação do material a ser dragado em águas jurisdicionais brasileiras, e dá outras providências.
POLÍTICA AMBIENTAL	
Lei nº 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.
Lei nº 7.661/1988	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e dá outras providências.
Lei nº 9.605/1998 - Lei dos Crimes Ambientais	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Lei nº 10.650/2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).
Decreto nº 99.274/1990	Regulamenta a Lei 6.902/1981 e a Lei 6.938/1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.
Decreto nº 3.179/1999	Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Resolução nº CONAMA 01/1986	Dispõe sobre critérios e diretrizes para o Relatório de Impacto Ambiental (Rima).
Resolução nº CONAMA 237/1987	Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.
Resolução nº CONAMA 357/2005	Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.
Portaria IBAMA nº 58/2005	Institui a Comissão Permanente de Assessoramento à Criação de Unidades de Conservação da Natureza em Territórios Marinhos, com a finalidade de acompanhar o desenvolvimento e harmonizar, no que couber, os processos de criação de unidades de conservação da natureza que envolvam áreas

³ O Código Florestal Brasileiro está sendo discutido no Congresso (maio, junho de 2010). São questionamentos sobre o embasamento científico das APPs e da Reserva Legal. A Resolução CONAMA nº 303/2002 optou por uma definição que causa polêmica. As APPs foram propostas com o objetivo de proteger os ambientes aquáticos. Essa discussão pode interessar futuramente o Programa IX, já que um dos critérios, a delimitação das áreas úmidas é formada pelas cheias sazonais. As áreas úmidas são definidas por três critérios: solo hidromórfico, vegetação macrofítica aquática e presença de coluna d'água intermitente ou permanente (debate científico não consensual sobre tais critérios). Fonte: ABRH – Eletrônica, Fórum de discussão, 2010.

DIPLOMA LEGAL	DESCRIÇÃO
	costeiras e marítimas (art. 1º). Essa Comissão está prevista ser constituída por sete representantes, sendo três pertencentes ao Comando da Marinha (art. 2º).

Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2010.

O MMA teve sua estrutura regimental regulamentada pelo Decreto nº. 6.101/2007, sendo duas as Secretarias da estrutura organizacional mais diretamente vinculadas e com competências relativas ao Programa IX:

Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano:

1. Departamento de Recursos Hídricos;
2. Departamento de Ambiente Urbano;
3. Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas.

Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável:

1. Departamento de Extrativismo;
2. Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável;
3. Departamento de Zoneamento Territorial.

Na Secretaria de Biodiversidade e Florestas há o Departamento de Áreas Protegidas que cuida e mantém o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), cujo objetivo é disponibilizar um banco de dados com informações oficiais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Neste ambiente são apresentadas as características físicas, biológicas, turísticas, gerenciais e os dados georreferenciados das unidades de conservação. Esse cadastro contém as unidades de conservação que estão localizadas em trechos costeiros. No sítio do MMA estão disponibilizados os mapas dessas unidades⁴.

A Lei nº. 9.985/2000, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC e define a unidade de conservação (UC), como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias de proteção. As unidades de conservação estão organizadas em dois grupos:

- Unidades de Proteção Integral que tem a finalidade de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, e por isso as regras e normas são restritivas. Pertencem a esse grupo as categorias: estação ecológica; reserva biológica; parque nacional; refúgio de vida silvestre e monumento natural.
- Unidades de Uso Sustentável que conciliam a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais. Esse grupo é constituído pelas categorias: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

Os objetivos do SNUC se relacionam com as atividades que estão nas áreas costeiras, quais sejam:

- Contribuir para a conservação da variedade de espécies biológicas e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- Proteger as espécies ameaçadas de extinção;
- Promover a educação e a interpretação ambiental;
- Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

⁴ Fonte: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=119&idConteudo=6000&idMenu=5693> Acesso: junho de 2010.

- Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- Proteger as características relevantes de natureza geológica, morfológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- Proteger ou restaurar ecossistemas degradados;
- Proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- Favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; e
- Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Igualmente está previsto no SNUC outra interface que se relaciona com o Programa IX, ou seja, o processo de criação e a gestão das unidades de conservação devem ser feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais.

Para a gestão das unidades de conservação está previsto o Plano de Manejo como o documento técnico que além de outras funções estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais.

Retomando o desenho organizacional do MMA, das cinco entidades vinculadas, duas autarquias são de extrema importância para o Programa IX, a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). No organograma do MMA (Figura 1) é possível identificar as secretarias, os colegiados e as entidades vinculadas.

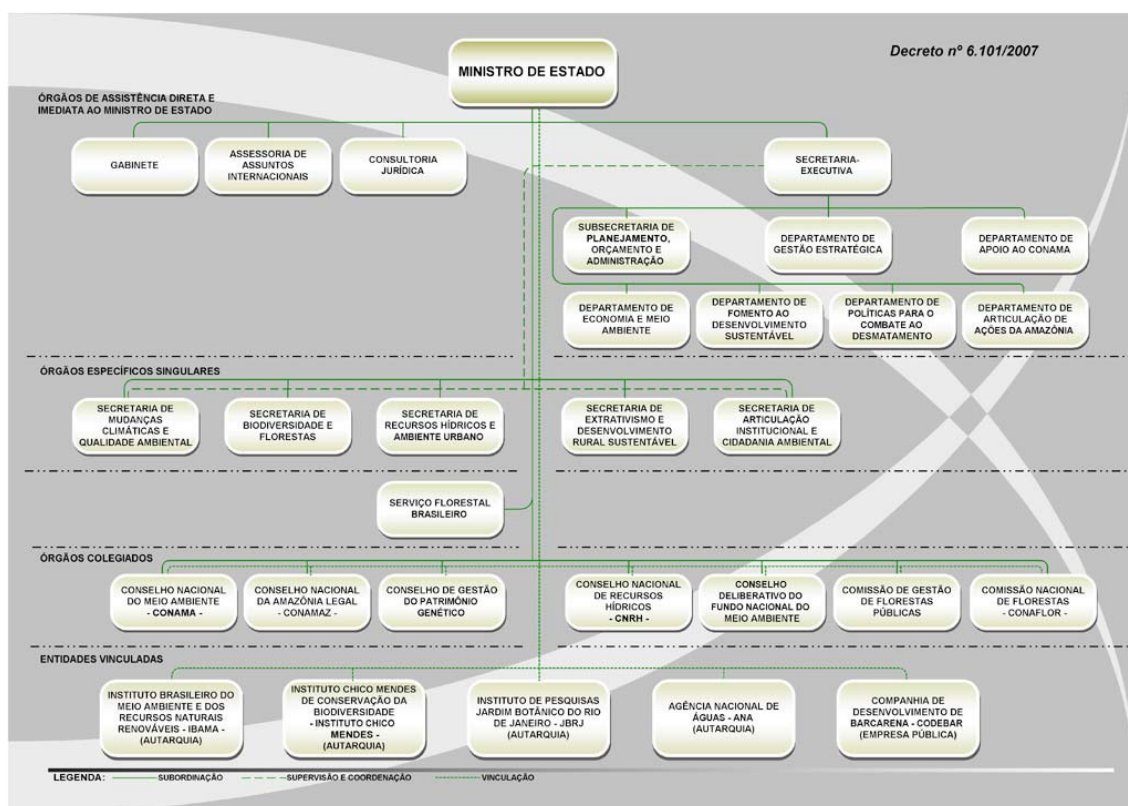


Figura 1. Organograma do Ministério do Meio Ambiente (Fonte:

<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?id=conteudo.monta&idEstrutura=88&idConteudo=8297&idMenu=8841>
Acesso em abril de 2010).

O MMA vem desenvolvendo o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) como estratégia para investir no aprimoramento do processo de gestão ambiental no país nos três níveis de governo. É executado de forma descentralizada, sendo que a participação no Programa é voluntária e

aberta a todas as Unidades da Federação. A execução de projetos envolve também parcerias com organizações governamentais e não-governamentais, setor produtivo e instituições acadêmicas, dentre outros.

Outro instrumento importante é o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), que é a plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do SISNAMA (Lei nº 6.938/1981), conforme Portaria nº 160/2009.

De acordo com o Decreto nº 6.101/2007, compete à Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU/MMA):

(...)

II - propor políticas, planos e normas e definir estratégias nos temas relacionados com: **a gestão integrada do uso múltiplo sustentável dos recursos hídricos**; a gestão de águas transfronteiriças; a gestão de recursos hídricos em fóruns internacionais; a implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; o saneamento e revitalização de bacias hidrográficas; a política ambiental urbana; a gestão ambiental urbana; o desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos locais e regionais de planejamento e gestão que incorporem a variável ambiental; a avaliação e a mitigação de vulnerabilidades e fragilidades ambientais em áreas urbanas; o controle e mitigação da poluição em áreas urbanas; e a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos;

(...)

III - acompanhar a implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos;

VII - promover a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;

(...)

XII - promover, em articulação com órgãos e entidades estaduais, federais e internacionais, os estudos técnicos relacionados aos recursos hídricos e propor o encaminhamento de soluções;

O organograma da SRHU é apresentado na Figura 2:



Figura 2. Organograma da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU/MMA) (Fonte: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=157&idConteudo=7935&idMenu=8223> Acesso em junho de 2010).

O Departamento de Recursos Hídricos (DRH) foi criado a partir da reestruturação regimental do MMA (Decreto nº 6.101/2007) que criou a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. São competências do DRH:

I - coordenar a elaboração e a atualização, além de auxiliar no acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos;

II - articular a implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos com setores governamentais, segmentos usuários de recursos hídricos e sociedade civil organizada com vistas à promoção do uso múltiplo dos recursos hídricos;

(...)

XVI - promover a articulação entre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o Conselho Nacional do Meio Ambiente e demais Conselhos que se relacionam com a gestão de recursos hídricos;

(...)

XVIII - propor, coordenar e implementar programas e projetos na sua área de competência;

(...)

O Departamento de Ambiente Urbano atua em três eixos: saneamento básico, gestão ambiental urbana e resíduos sólidos urbanos. O **eixo do saneamento básico** tem forte interface com o Ministério das Cidades.

A Lei nº 11.445/2007 definiu o saneamento básico como o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas. A lei definiu também as competências quanto à coordenação e atuação dos diversos agentes envolvidos no planejamento e execução da política federal de saneamento básico no país. Em seu artigo 52 atribui ao Governo Federal, sob a coordenação do Ministério das Cidades, a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB).

A articulação institucional entre o MMA e o Ministério das Cidades para as questões de saneamento básico consolida-se por meio dos processos:

a) O Ministério do Meio Ambiente é o coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial do Programa de Resíduos Sólidos do Governo Federal no PPA 2008-2011 que tem por objetivo coordenar a elaboração e promover a divulgação do PLANSAB, conforme mencionado anteriormente;

b) O MMA, por meio da SRHU, atua como Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos fórum no qual foi criado um Grupo de Trabalho ligado à Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos. A atuação do GT inaugura um movimento pela integração entre o CNRH e o Conselho das Cidades, representando um canal capaz de incorporar as expectativas da área de recursos hídricos no Plano Nacional de Saneamento Básico;

c) O MMA atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Meio Ambiente, fórum no qual também está prevista a apreciação do Plano Nacional de Saneamento Básico;

d) A SRHU é responsável pela formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos e a ANA por sua implementação, política que mantém importantes interfaces com a Política Federal de Saneamento Básico (Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2010)

No **eixo de gestão ambiental urbana**, insere-se o Departamento de Ambiente Urbano em que se encontra o projeto "Estratégia de Apoio à Gestão Ambiental Urbana", que visa inserir a variável ambiental nos instrumentos de planejamento urbano. Em 2005 foi firmada uma parceria entre o MMA, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para o desenvolvimento e a aplicação da "Metodologia de Planos Diretores Participativos com ênfase na Sustentabilidade Ambiental", visando contribuir com os municípios na formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano integrada com a ambiental, de tal forma que os instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade possam ser utilizados no equacionamento dos passivos ambientais existentes. A execução do Projeto e o estreito contato firmado entre os técnicos das Prefeituras, e dos Ministérios e entidades envolvidas confirmaram a relevância da Avaliação das Vulnerabilidades Ambientais no planejamento municipal e no ordenamento do espaço urbano.

A parceria do MMA com o Ministério das Cidades é por intermédio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) e da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), respectivamente. O foco principal da ação abrange as áreas de risco à segurança da população, agravada pelo mau uso da terra e a consequente necessidade de recuperação dessas áreas.

No **eixo de resíduos sólidos urbanos** há vários projetos que envolvem coleta seletiva, reciclagem, reaproveitamento, aproveitamento energético, política de resíduos sólidos, entre outras ações com forte interface com o saneamento básico. Observe-se que a SRHU também

atua com recorte para tratar das questões do ambiente urbano em municípios ou regiões metropolitanas que estão em zona costeira.

O Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas (DRB) foi instituído em 2007 na reestruturação do MMA. O DRB está vinculado à Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano e tem como objetivo subsidiar a formulação de políticas e de normas, além de definir as estratégias para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com a recuperação e a revitalização de bacias hidrográficas, promovendo a articulação intra e intergovernamental.

Dentre estes programas estão o de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, o Programa Pantanal, o Programa Água Doce, o Programa de Revitalização da Bacia do Paraíba do Sul, o Programa de Revitalização da Bacia do Tocantins-Araguaia, entre outros.

O Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas se balizará com as políticas públicas de recursos hídricos, saneamento básico e de meio ambiente no âmbito nacional, pressupondo a necessária articulação entre os diferentes níveis de planejamento a que se referem. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) é o âmbito institucional do fluxo deliberativo e definição das prioridades regionais na aplicação dos recursos.

Retomando a estrutura organizacional do MMA, o organograma da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural (SEDR) encontra-se na Figura 3.



Figura 3. Organograma da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural (SEDR/MMA) (Fonte: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=138&idConteudo=6798&idMenu=6270> Acesso em junho de 2010).

Na estrutura da SEDR, o departamento que tem interface robusta com o Programa IX é o Departamento de Zoneamento Territorial cujas competências, dentre outras, são:

- I - subsidiar a formulação de políticas e normas, a definição de estratégias e a promoção de estudos para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com: a gestão e o ordenamento ambiental do território e o gerenciamento ambiental das áreas costeiras;
- II - coordenar a elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) no território nacional e promover os ZEE das unidades da federação;
- (...)

Observe-se que existem três eixos de atuação no Departamento de Zoneamento Territorial da SEDR, sendo eles:

- i) O Programa Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento de gestão territorial. Inicialmente planejado para a Amazônia Legal, tornou-se, posteriormente, um Programa do Plano Plurianual (PPA) para todo o país;
- ii) O Gerenciamento de Conflitos Relacionados à Mineração (GESCOM), que visa contribuir para a criação de novos modelos de desenvolvimento sustentável em

- territórios nos quais a atividade minerária se caracteriza como a principal atividade produtiva;
- iii) O Gerenciamento Costeiro, cujo escopo será focado mais detalhadamente neste trabalho.

Fazendo um breve histórico sobre a evolução da legislação de gerenciamento costeiro, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, definiu a zona costeira como “patrimônio nacional”, destacando-a como uma porção de território brasileiro que merece atenção especial do poder público quanto a sua ocupação e ao uso de seus recursos, assegurando-se a preservação ambiental. No mesmo ano a Lei nº 7.661/1988 cria o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e atribui ao **Ministério do Meio Ambiente a coordenação nacional do gerenciamento costeiro**. A primeira versão do PNGC teve seu detalhamento estabelecido pela Resolução nº 01/1990 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), fazendo-o parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Nacional para os Recursos do Mar .

A segunda versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II) foi publicada pela Resolução CIRM nº 05/1997, que introduziu como importante orientação, a acentuação do nível de atuação federal e criou o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO). Este Grupo foi instituído pela Portaria Ministerial nº 440/1996 do Ministro de Estado da Marinha.

O PNGC II considera os seguintes instrumentos de gestão, sendo os cinco primeiros de caráter técnico e os demais de caráter normativo:

1. Planos de Gestão da Zona Costeira (PGCZ);
2. Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC);
3. Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCOM);
4. Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC);
5. Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC);
6. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC);
7. Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC).

O Plano de Gestão da Zona Costeira (PGCZ) é o instrumento para a formulação do conjunto de ações e programas, articulados e localizados, elaborados com a participação da sociedade, que visa orientar a execução do Gerenciamento Costeiro em diferentes níveis de governo (federal, estadual ou municipal). O Zoneamento Ecológico-Econômico⁵ Costeiro (ZEEC) é o instrumento de apoio ao processo de ordenamento territorial que utiliza técnicas e mecanismos para oferecer subsídios à sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da zona costeira.

O **Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho (SIGERCOM)** que integra e disponibiliza informações do **PNGC** com dados retirados de várias fontes: banco de dados, sistemas de informações geográficas e sensoriamento remoto. E o **Sistema de Monitoramento**, estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, visando acompanhar os indicadores de qualidade socioambiental.

Observa-se ainda que o PNGC permite seu desdobramento no âmbito estadual (PEGC) e municipal (PMGC), sendo que este último deve guardar estreita relação com os instrumentos de planejamento territorial municipal (planos diretores).

A Figura 4 apresenta o arranjo institucional do PNGC. Vale destacar que para que a execução do PNGC ocorra de forma descentralizada e participativa o MMA (órgão central) coordena todas as ações no âmbito federal em articulação com as 17 coordenações estaduais de gerenciamento costeiro, as quais buscam se integrar com as ações municipais.

⁵ Instrumento para planejar e ordenar o território brasileiro, harmonizando as relações econômicas, sociais e ambientais que nele acontecem. Demanda compartilhamento institucional, voltado para a integração das ações e políticas públicas territoriais, bem como articulação com a sociedade civil, congregando seus interesses em torno de um pacto pela gestão do território.

ARRANJO INSTITUCIONAL

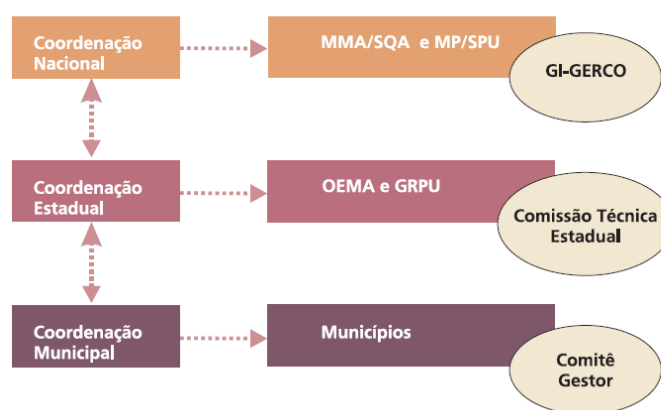


Figura 4. Arranjo institucional do PNGC. Fonte: Gerenciamento Costeiro - Situação e Prioridades 2010-2011, MMA/SEDRS/DZT/GC, fevereiro de 2010 (onde se lê a sigla SQA leia-se Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural - SEDR - locus que está atualmente a coordenação do gerenciamento costeiro no MMA).

Tardiamente, a Lei nº 7.661/1988 foi regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004, estabelecendo critérios para a gestão da orla marítima. No ano seguinte foi aprovado o Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF-ZC)

O PAF visa o planejamento de ações estratégicas mais objetivas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, estabelecendo o referencial acerca da atuação da União na costa, com uma síntese das concepções e responsabilidades federais para o seu planejamento e a sua gestão, definidos a partir da avaliação dos aspectos legais, materiais e estratégicos dessa atuação, além dos encargos assumidos com os compromissos internacionais firmados pelo país. O PAF-ZC tem três linhas de ação:

- o ordenamento ambiental territorial;
- a conservação e proteção do patrimônio natural e cultural;
- o controle e o monitoramento de fenômenos, dinâmicas e processos incidentes na costa brasileira.

Os projetos previstos no PAF-ZC estão a cargo de distintas unidades do Governo, sob a coordenação do MMA, exigindo ainda para a sua plena implementação uma forte articulação federativa com os dezessete estados e aproximadamente quatrocentos municípios do litoral do País.

Conforme o Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil, lançado em 2009 pelo MMA, estes projetos visam responder a vetores de pressão que incidem, de certa forma concentrada, em trechos particulares da costa brasileira. Entre esses vetores ressaltam-se o turismo de sol e praia e a aquicultura, especialmente na região Nordeste; as grandes estruturas industriais, portuárias e logísticas ligadas à exploração petrolífera offshore, mais concentradas no Sudeste; além da própria pressão da urbanização no litoral, que concentra cerca de 25% da população em apenas 7% dos municípios do País. Vale destacar nessa faixa do território a presença de 16 regiões metropolitanas.

O advento das novas descobertas petrolíferas na costa marítima tenderá a acentuar essas pressões num cenário de vulnerabilidades que já compromete cerca de 40% da costa com processos de erosão costeira, ameaça a bens de uso comum do povo, particularmente no que diz respeito à acessibilidade às praias, e exposição de cerca de dois milhões de habitantes a adaptação ou mesmo desalojamento no litoral.

Definidos no âmbito do GI-GERCO para execução do PAF-ZC está a linha de ação do ordenamento ambiental e territorial da zona costeira, que contempla os seguintes projetos:

- Instrumentalização dos três Níveis de Governo para o Ordenamento Ambiental/Territorial da Zona Costeira⁶; e

⁶ Zona costeira é definida no PNGC II constituída pelos territórios dos municípios litorâneos, mais o mar territorial (de 12 milhas náuticas de largura), tendo como escalas adequadas de representação cartográfica 1:50.000 a 1:100.000.

- Projeto de Gestão Integrada da Orla - Projeto Orla⁷.

O Projeto de Instrumentalização dos três níveis de governo para o ordenamento ambiental/territorial da Zona Costeira é de interesse de todos os estados e municípios situados na zona costeira que desenvolvem atividades direta ou indiretamente dependentes dos espaços, recursos e serviços ambientais característicos da região. Nessas circunstâncias a construção de cenários de planejamento estratégico em espaços determinados, aparece como ponto de partida para atingir resultados efetivos. Abordagem que possibilita identificação dos pontos onde é necessária uma melhor integração das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Inicia-se pela complementação e avaliação de informações estratégicas do Macrodiagnóstico da Zona Costeira na escala da União.

A meta prioritária desse projeto está voltada para o estabelecimento de diretrizes gerais de macro-planejamento da União, a partir da metodologia de avaliação ambiental estratégica, que orientem a compatibilização de políticas e ações quanto à redução de riscos e impactos da expansão dos setores de petróleo, portuário, turismo, indústria e da urbanização, associadas a condicionantes naturais e legais, bem como a interface com as bacias hidrográficas contribuintes.

O Projeto Orla por sua vez quer estabelecer uma nova prática governamental no planejamento e uso do espaço de contato entre os meios terrestre e marinho. Estas áreas de propriedade estatal e - em grande parte - de domínio público estão sujeitas a restrições de ocupação amparadas em normas ambientais. O Projeto é uma ação conjunta do MMA e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP).

A concepção de gestão adotada pelo Projeto é amparada nas políticas ambiental e patrimonial brasileira, cuja base legal foi apresentada anteriormente. Além daqueles normativos também incidem aqueles apresentados no Quadro 2.

Quadro 2. Síntese das principais referências legais do Projeto Orla

DIPLOMAS LEGAIS	DESCRIÇÃO
Decreto-Lei nº 9.760/1946	Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.398/1987	Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativos a imóveis de propriedade da União e dá outras providências.
Lei nº 9.636/1998 ⁹	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nº 9.760/1946, e nº 2.398/ 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.
Lei nº 10.257/2001	Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
Decreto nº 3.725/2001	Regulamenta a Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências.

Essa legislação também é utilizada pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e pela Marinha. Esses diplomas serão citados novamente nestas outras instituições, pois operam pelos mesmos instrumentos legais em determinadas situações.

O modelo metodológico e institucional do Projeto Orla já constitui as diretrizes de suporte à descentralização dos procedimentos de destinação de usos de bens da União, com desdobramento junto aos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMA) e às Gerências Regionais do

⁷ Orla cobre parte específica da zona costeira, isto é, a área de contato imediato terra/mar e de interface de processos terrestres e aquáticos, sendo, portanto, a borda marítima, estuarina ou lagunar da zona costeira e tendo por escala cartográfica de representação adequada a de 1:5.000, no máximo. Em função da diversidade da costa brasileira há no texto *Classificação das praias brasileiras por níveis de ocupação: proposta de uma tipologia para os espaços praias* situações genéricas de apropriação da orla, divisão: orla urbanizada, orla em processo de urbanização e orla não-urbanizada. Uma classe singular é estabelecida para as chamadas orlas com usos especiais, onde estão localizadas instalações militares, unidades de conservação, patrimônios históricos, terras indígenas, entre outras.

Patrimônio da União (GRPUs). Suas linhas de ação estão embasadas em métodos que exploram fundamentos de avaliação paisagística, a dinâmica geomorfológica e de uso e ocupação do litoral, os quais têm rebatimento na aplicação dos instrumentos de ordenamento do uso do solo para gestão da orla.

Assim, a proposta visa ampliar o espectro de aplicação do Projeto Orla, em seus componentes normativo, institucional, gerencial e de intervenção física, tanto com relação à dinâmica local, quanto ao desenvolvimento regional. E ampliar também a capacidade dos municípios e a articulação com a esfera estadual, em especial nas áreas de patrimônio da União, visando à ocupação ordenada dos espaços e o uso sustentável dos recursos ambientais naturais, mediante parcerias entre os três níveis de governo e a sociedade.

Entre os objetivos específicos do Projeto Orla, destacam-se:

- a capacitação de gestores;
- o desenvolvimento, em conjunto com os municípios, de alternativas para otimização de receitas, arranjos institucionais e gerenciais, de articulação intermunicipal;
- o atendimento às questões de natureza locacional, tecnológica relacionadas à solução/minimização dos efeitos da erosão costeira;
- O atendimento às questões de natureza normativa relacionadas aos usos e ocupação da orla, viabilizando a inserção das propostas de intervenção em programas de fomento, especialmente nas áreas de turismo, de infra-estrutura e desenvolvimento urbano;
- o desenvolvimento, de forma compartilhada com as esferas governamentais pertinentes, de serviços de natureza patrimonial que apóiem a gestão compartilhada da orla.

A segunda linha de ação do PAF-ZC é a **conservação e proteção do patrimônio natural e cultural**, em que se insere o Projeto de Gestão de Áreas para Proteção Ambiental da Zona Costeira e Marítima que busca a vinculação da conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental com o desenvolvimento de setores estratégicos em curto, médio e longo prazo, a partir de critérios para definição de áreas a serem reservadas, considerando principalmente os instrumentos de ordenamento territorial.

São ações com dois objetivos:

- (i) estímulo à implementação dos mecanismos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a ampliação e a criação de unidades de conservação em áreas a serem reservadas; e
- (ii) incentivo a alternativas de desenvolvimento sustentável em áreas sob pressão antrópica e em áreas ainda não exploradas.

Na terceira linha de ação do PAF-ZC, que trata do **controle e o monitoramento de fenômenos, dinâmicas e processos incidentes na costa brasileira**, estão projetos da Agenda Ambiental Portuária, do Sistema Nacional de Monitoramento Ambiental/Territorial da Zona Costeira e de Fiscalização Integrada da Zona Costeira.

Em 31 de outubro de 1996, a Câmara de Políticas de Infraestrutura, presidida pela Casa Civil da Presidência da República, aprovou o Plano de Ação Governamental para o Subsetor Portuário (PAG). Na sua concepção destacavam-se: a recuperação e modernização da infraestrutura portuária e melhoria de seu desempenho operacional e adequação dos portos aos novos parâmetros ambientais vigentes no país.

O fundamento da legislação ambiental vigente e a Lei nº 8.630/1993 (Lei de Modernização dos Portos) regra as responsabilidades dos agentes portuários no parágrafo 1º do Artigo 30 da Seção I do Capítulo VI e no disposto no inciso V do parágrafo 1º do Artigo 33 da Seção II do mesmo capítulo. Os portos e demais instalações devem implementar estruturas de gerenciamento ambiental que coordenem as ações de planejamento, regulamentação e decisão relativas aos aspectos ambientais de suas instalações portuárias.

Neste sentido, o projeto Agenda Ambiental Portuária tem como objetivo estabelecer os compromissos da atividade portuária com as políticas ambientais e as convenções internacionais, as quais o Brasil é signatário, visando alcançar:

- promoção da regularização ambiental e patrimonial dos portos e instalações portuárias existentes;
- inserção das atividades portuárias no âmbito do gerenciamento costeiro;
- implementação das unidades de gerenciamento ambiental nos portos organizados;
- implementação das unidades de gerenciamento ambiental nas instalações portuárias fora do porto organizado;
- regulamentação dos procedimentos da operação portuária, adequando-os aos padrões ambientais; e
- capacitação dos recursos humanos para a gestão ambiental portuária.

Para tanto são estabelecidas as seguintes metas:

- realização do inventário de portos e instalações portuárias existentes;
- harmonização e aprimoramento dos procedimentos de regularização do licenciamento ambiental;
- regularização das atividades dos portos e instalações portuárias nos bens patrimoniais da União;
- compatibilização dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ) ao Plano Diretor municipal;
- implementação do sistema de gestão ambiental portuária nos portos organizados;
- estabelecimento de instrumentos de outorga de obrigações vinculadas ao gerenciamento ambiental;
- implantação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil;
- atendimento a normatização de auditorias ambientais e implementação do Programa Nacional de Capacitação Ambiental Portuária - PNCAP.

Já o Projeto do Sistema Nacional de Monitoramento Ambiental/Territorial da Zona Costeira tem por objetivo estabelecer uma sistemática de monitoramento da dinâmica do uso e ocupação desse espaço e suas interações com as estratégias de gestão ambiental contidas em programas e projetos, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas públicas incidentes na região. Para tanto, deverá ser levantado o estado da arte do monitoramento costeiro no Brasil, considerando as informações sistematizadas nos outros componentes do PAF. A partir daí, inicia-se a elaboração de indicadores socioambientais de apoio à gestão territorial envolvendo as três esferas de governo.

Como suporte a este projeto deverá ser estruturado um sistema de informação com o intuito de armazenar, analisar e compartilhar os dados e informações socioambientais, integrado ao Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho (SIGERCOM).

O Projeto de Fiscalização Integrada da Zona Costeira por sua vez tem por objetivo constituir um Comitê Técnico Permanente de Integração das Ações na Fiscalização da Zona Costeira (CTF), visando a elaborar e acompanhar o desenvolvimento de um Programa de Fiscalização Integrada para a Zona Costeira, destinado a atender, prioritariamente, as demandas oriundas dos demais componentes do PAF-ZC, voltadas ao ordenamento territorial. São diversos órgãos públicos responsáveis pelo gerenciamento das atividades relacionadas, principalmente com os setores do turismo, pesca, aquicultura/maricultura, indústria, petróleo e gás natural, e desenvolvimento urbano, por se constituírem os principais vetores de pressão na Zona Costeira.

Recentemente foi publicada a Portaria MMA nº 100/2010, que cria Grupo de Articulação e Integração do Gerenciamento Costeiro do Ministério do Meio Ambiente (GAI-GERCO-MMA), tendo em vista o disposto no inciso II do art. 11 do Decreto nº 5.300/2004, que estabelece como competência do Ministério do Meio Ambiente a articulação intersetorial e interinstitucional com os órgãos e colegiados existentes em âmbito federal, cujas competências tenham vinculação com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

O objeto do GAI-GERCO-MMA é de promover a necessária articulação de ações das distintas unidades do Ministério, em assuntos relacionados com o gerenciamento ambiental das áreas costeiras, tendo as seguintes atribuições.

- I. promover a articulação e a integração de políticas, programas, projetos e ações sob a responsabilidade de seus membros, em assuntos referentes ao gerenciamento costeiro;
- II. promover a integração de instrumentos e ferramentas de trabalho sob a responsabilidade dos seus membros;
- III. assessorar a Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro na implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC), no que se refere às competências e responsabilidades de cada membro;
- IV. colaborar com a definição da pauta e com o encaminhamento de contribuições de seus membros, nas sessões do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM);
- V. colaborar com o trabalho dos seus membros nos diversos fóruns e colegiados nos quais representam o Ministério em assuntos relativos às zonas costeiras;
- VI. promover o intercâmbio de informações técnicas e gerenciais entre seus membros, de modo a favorecer o cumprimento da missão do Ministério nos assuntos referentes ao âmbito desta Portaria.

O GAI-GERCO-MMA será composto por representantes de cada uma das seguintes Secretarias e órgãos vinculados do Ministério do Meio Ambiente:

- I. Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, que o coordenará, por intermédio do Departamento de Zoneamento Territorial;
- II. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental;
- III. Secretaria de Biodiversidade e Florestas;
- IV. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano;
- V. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental;
- VI. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);
- VII. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; e
- VIII. Agência Nacional de Águas (ANA).

O MMA reconhece em seu documento “Gerenciamento Costeiro - Situação e Prioridades 2010-2011, MMA/SEDRS/DZT/GC, de fevereiro de 2010”, as dificuldades e perspectivas da coordenação e institucionalidade do gerenciamento costeiro. Reconhece que a ação coordenadora de caráter transversal e multisetorial para essa gestão não é simples e as representações ministeriais instituídas no GI-GERCO não têm sido suficientes para as necessidades exigidas do gerenciamento costeiro. O MMA avalia que há grande desconhecimento dos desafios dessa gestão, bem como a fragilidade das esferas implementadoras, especialmente, os municípios. Segundo ainda este documento, o Projeto Orla tem sido a ferramenta mais eficaz que promove essa articulação.

Após a realização de todas as entrevistas será possível elaborar conclusões mais focadas, produto do cruzamento das competências mapeadas neste Relatório com as leituras dos atores estratégicos envolvidos no gerenciamento costeiro.

Em relação ao SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

A Lei nº 9.433/1997 instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Dentre as diretrizes gerais para implementação da Política (art. 3º) prevê-se:

(...)

III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental”;

(...)

VI - a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.”

O SINGREH, do qual a ANA é integrante, tem por objetivo implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e a sua estrutura é apresentada na Figura 5. Observa-se que para a gestão dos recursos hídricos adotou-se o modelo baseado no conceito de subsidiariedade, em que as decisões e soluções dos conflitos de uso podem-se dar na instância mais próxima das questões a resolver.

Embora a existência de instâncias deliberativas no SINGEHR represente um passo fundamental na institucionalização dessa interlocução com a sociedade, ampliando possivelmente a governança da água, sua composição de representantes pode também apresentar maior ou menor vulnerabilidade. A estratégia mais efetiva para diminuir tamanha vulnerabilidade é adotar a interlocução constante entre Poder Público e sociedade civil, acelerando o processo de aprendizagem do diálogo com todas as partes.

Por tudo isso, considera-se a necessidade de investir fortemente em negociação, no sentido de possibilitar a articulação e a integração das ações públicas dos entes federados, nas bacias hidrográficas. Como sugere Alves (1999) um federalismo de cooperação colabora na sustentação de um modelo de subsidiariedade, tal qual é adotado para a gestão dos recursos hídricos.

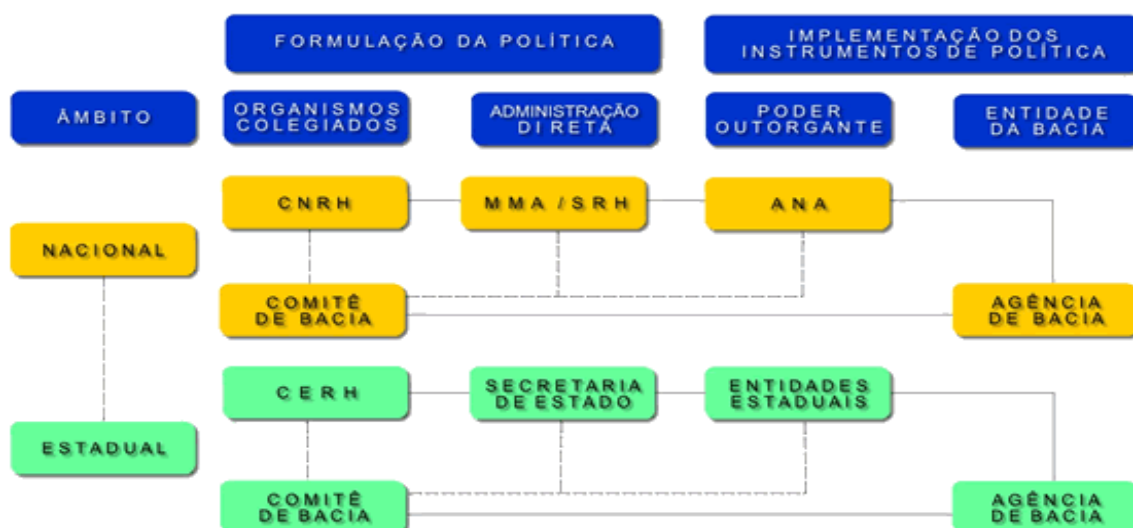


Figura 5. Estrutura do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (Fonte: Ministério do Meio Ambiente / Secretaria Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=161&idConteudo=9515&idMenu=1019> Acesso em março de 2010).

O rol de ações públicas relativas a este arcabouço jurídico-institucional é extenso, sendo que algumas dessas ações são: planejamento, monitoramento e controle da quantidade e qualidade dos recursos hídricos, investimentos em infraestrutura, educação ambiental, programas ecossocioeconômicos de desenvolvimento sustentável¹⁰; decisões multigovernamentais com a participação dos usuários e demais membros da sociedade, dentre muitas outras (ALVES, 1999).

Dentre os principais diplomas legais no âmbito de recursos hídricos apresentam-se no Quadro 3 os que compõem e têm incidência ou podem estabelecer interface para o escopo do Programa IX.

¹⁰ A água é capital estratégico para o desenvolvimento das atividades elencadas.

Quadro 3. Diplomas legais sobre recursos hídricos

DIPLOMAS LEGAIS	DESCRIÇÃO
Lei nº 1.172/1976	Dispõe sobre regras para uso e ocupação do solo e para instalação de atividades potencialmente poluidoras nas áreas de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo.
Lei nº 9.433/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001/1990, que modificou a Lei nº 7.990/1989
Lei nº 9.884/2000	Cria a Agência Nacional de Águas (ANA) e dispõe sobre suas competências no âmbito do Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos.
Decreto nº 3.692/2000	Dispõe sobre a instalação, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Águas (ANA), e dá outras providências.
Decreto nº 4.613/2003	Regulamenta o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e dá outras providências.
Resolução CNRH nº 05/2000	Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica.
Resolução CNRH nº 12/2000	Estabelece procedimentos para o enquadramento de corpos d'água em classes segundo os usos preponderantes.
Resolução CNRH nº 13/2000	Estabelece diretrizes para a implementação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.
Resolução CNRH nº 14/2000	Define o processo de indicação dos representantes dos Conselhos Estaduais, dos Usuários e das Organizações Cíveis de Recursos Hídricos.
Resolução CNRH nº 16/2000	Estabelece critérios gerais para outorga de direito de uso de recursos hídricos.
Resolução CNRH nº 17/2001	Estabelece diretrizes para elaboração dos Planos de Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas.
Resolução CNRH nº 32/2003	Institui a Divisão Hidrográfica Nacional.
Resolução CNRH nº 33/2003	Estabelece a nova composição das Câmaras Técnicas do CNRH.
Resolução CNRH nº 65/2006	Estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental.
Resolução CONAMA nº 303/2002	Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.
Resolução CONAMA nº 357/2005	Classificação dos corpos de água e diretrizes para enquadramento.
Resolução CONAMA nº 396/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP).
Resolução ANA nº 399/2004	Dominialidade dos rios.

A Lei nº 9.433/1997, no seu art. 5º, estabelece como instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I. os Planos de Recursos Hídricos;
- II. o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
- III. a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
- IV. a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- V. a compensação a municípios;
- VI. o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos

À Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei nº 9.984/2000, compete implementar, na sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos particularmente o que diz respeito a implementação dos instrumentos, obedecendo aos seus fundamentos, objetivos e diretrizes da referida lei.

Com o objetivo de atender as atribuições que lhe foram conferidas a ANA se estruturou conforme o organograma apresentado na Figura 6.

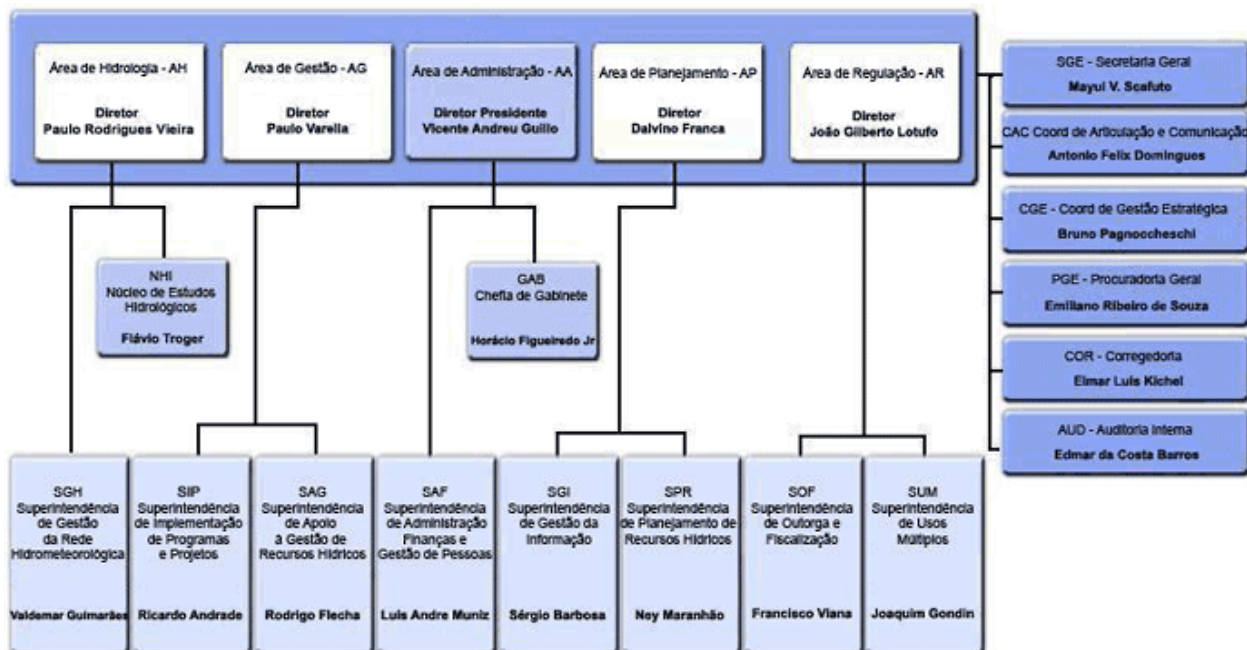


Figura 6. Organograma da Agência Nacional de Águas (Fonte: http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/organograma_inst.aspx Acesso em abril de 2010).

Dentre as unidades organizacionais da ANA, três são essenciais como ponto de reflexão e apoio ao Programa IX.

A primeira é a Superintendência de Outorga e Fiscalização (SOF), que é responsável pela regularização de usos de recursos hídricos, ou seja, pela emissão da outorga - tanto a preventiva como a de direito de uso dos recursos hídricos - e da Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH) para aproveitamentos hidrelétricos em rios de domínio da União, pelo Cadastro de Usuários de Recursos Hídricos e fiscalização.

A segunda é a Superintendência de Usos Múltiplos, que objetiva proporcionar o uso múltiplo das águas, garantindo igualdade de acesso aos recursos hídricos a todos usuários. A ANA media conflitos no Brasil que podem contrapor diversos setores, como: elétrico e hidroviário, saneamento e turismo, irrigação e elétrico, etc.

Por último a Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos, que promove a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos d'água, de alocação e distribuição de água e de controle de poluição hídrica, que se enquadra no âmbito dos planos de recursos hídricos. Outro instrumento de responsabilidade dessa unidade é o enquadramento dos corpos hídricos em classes de uso preponderante, o qual estabelece o nível de qualidade (classe) a ser alcançado ou mantido num trecho de corpo hídrico (rio, córrego, etc.) ao longo do tempo.

A elaboração dos planos de recursos hídricos tem formato intra e intergovernamental, contemplando as políticas públicas, os planos e as entidades coordenadoras do processo de planejamento hídrico nos três âmbitos: federal, estadual e de bacia hidrográfica (Figura 7). Os planos de recursos hídricos funcionam como planos diretores de longo prazo, que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento da água, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos. É ainda um pacto entre o Poder Público, os usuários (indústria, irrigação, setor de abastecimento de água, geração de energia, etc.) e a sociedade civil (associações comunitárias, ONGs, sindicatos, universidades, escolas, etc.) para fundamentar e orientar a gestão das águas.

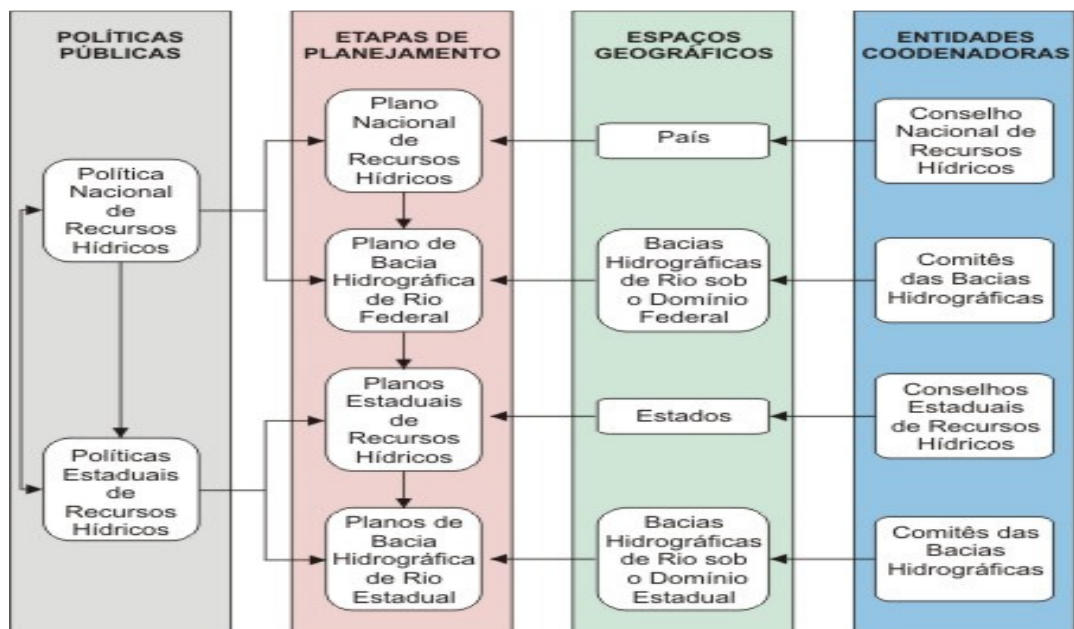


Figura 7. Políticas públicas, tipos de planos, âmbitos geográficos e entidades coordenadoras no processo de planejamento de recursos hídricos no Brasil. (Fonte: Ministério do Meio Ambiente / Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Disponível em: <http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/fig/fluxo.jpg> <http://pnrh.cnrh-srh.gov.br/fig/fluxo.jpg> Acesso em março de 2010).

A Lei nº 9.433/1997 em seu art. 1º estabelece como um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para sua implementação da Política e atuação do SINGERH.

O CNRH instituiu a Divisão Hidrográfica Nacional, por meio da Resolução CNRH nº 32/2003, e esta é apresentada na Figura 8. A região hidrográfica é compreendida por uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares, com vistas a orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos.



Figura 8. Divisão Hidrográfica Nacional (Fonte: Agência Nacional de Águas / Ministério do Meio Ambiente (Fonte: Cadernos de Recursos Hídricos. Brasília - DF, maio de 2005. Disponível em: <http://www.ana.gov/> Acesso em abril de 2010).

As bacias de rios de domínio da União com porção na faixa costeira são: Amazônica (1%); Tocantins-Araguaia (0,8%); São Francisco (0,3%); Parnaíba (0,6%); Doce (3,8%) e Paraíba do Sul (8,1%), enquanto que as bacias de interesse regional/interestadual são: Curimatai / Jacu (13%); Mundaú (1%); Jacuibe / Uma (4%); Piranhas Açu (1%); Mucuri (8%); São Mateus (11%); Jequitinhonha (2%); Pardo (1%); Vaza Barris (3%); Real / Jacaré (17%); Rio Sergipe (18%); Mampituba (50%); Itabapoana (16%) Itapemirim (4%); Ribeira do Iguape (1%); Gurupi (8%); Alcobaça (15%); Jucuruçu (15%); Buranhem (16%)¹⁶. Vê-se que comumente bacias de rios federais tem pequena porção da sua área em zona costeira. O inverso é mais freqüente entre bacias de rios estaduais.

O Quadro 4 apresenta os estados e seus respectivos Comitês de Bacias Costeiras.

Quadro 4. Comitês de bacias hidrográficas de rios estaduais com trechos em zona costeira

ESTADOS	COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS COSTEIRAS
Alagoas	Comitê de Bacia da Região Hidrográfica Coruripe Comitê de Bacia da Região Hidrográfica do Complexo Estuarino Lagunar Mundaú Manguaba Comitê de Bacia da Região Hidrográfica Piauí Comitê de Bacia da Região Hidrográfica Pratagi Comitê de Bacia da Região Hidrográfica São Miguel
Bahia	Comitê das Bacias Hidrográficas do Itapicuru Comitê das Bacias Hidrográficas do Leste Comitê das Bacias Hidrográficas do Recôncavo Norte e Inhambupe Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio das Contas
Ceará	Comitê da Bacia Hidrográfica do Acaraú Comitê da Bacia Hidrográfica do Baixo Jaguaribe Comitê da Bacia Hidrográfica do Coreau Comitê da Bacia Hidrográfica do Curu Comitê da Bacia Hidrográfica do Litoral Comitê da Bacia Hidrográfica das Metrópoles
Espírito Santo	Comitê da Bacia Hidrográfica do Itabapoana Comitê da Bacia Hidrográfica do Litoral Centro Norte Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Benevente Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Itapemirim Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Itaúnas Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Jucu Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria da Vitória Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Mateus
Paraíba	Comitê da Bacia Hidrográfica do Litoral Sul Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba
Pernambuco	Comitê da Bacia Hidrográfica do Capibaribe Comitê da Bacia Hidrográfica do Ipojuca Comitê da Bacia Hidrográfica Goiana Comitê da Bacia Hidrográfica Una Comite de Bacia Hidrografica do Rio Jaboatão e Pirapama
Rio de Janeiro	Comitê da Bacia Hidrográfica do Macaé Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá Comitê das Bacias Hidrográficas das Lagoas de Araruama, Saquarema e Rios São João e Una Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Contribuintes à Baía de Sepetiba - Comitê Guandu
Rio Grande do Norte	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Pitimbu
Rio Grande do Sul	Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim e do Canal São Gonçalo Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Litoral Médio Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí
Santa Catarina	Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Araranguá

¹⁶ Fonte: Agência Nacional de Águas, Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos. Subsídios para o estabelecimento de diretrizes de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão da zona costeira, Brasília, Maio de 2008.

ESTADOS	COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS COSTEIRAS
	Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Camboriú Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão Norte Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Cubatão Sul Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Itapocu Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tijucas Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tubarão e Complexo Lagunar Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Urussanga
São Paulo	Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista Comitê da Bacia Hidrográfica do Litoral Norte Comitê da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul
Sergipe	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Japarutuba Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piauí Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe

Fonte: Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras, 2010. (Informações atualizadas e relativas até abril de 2010).

No intuito de atender as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, a Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira (CTCOST)¹⁷ apresentou proposta de diretrizes adicionais a serem incluídas nos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos da zona costeira. Proposta da CTCOST se aprovada, necessariamente a Resolução CNRH nº 17/2001 precisaria ser revista.

Esta proposta de Resolução havia sido encaminhada ao CNRH para sua apreciação. No decorrer da sessão do plenário que a analisou, gerou-se um debate da procedência institucional dessas diretrizes adicionais dentro do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Esse contencioso foi gerado pelos diferentes entendimentos técnicos e políticos que a questão comportava. Também gerou um debate entre Câmaras Técnicas do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e questionamentos em termos de competência e abrangência de atuação.

Essa proposta de Resolução se encontra atualmente na Câmara Técnica de Assuntos Legais e Institucionais (CTIL) para análise e encaminhamento de sua procedência em termos de conteúdo e institucionalidade.

Independente do resultado obtido pela CTIL, o objeto do Projeto ANA/UNESCO 704BRA2041 cujo escopo é dar apoio técnico à ANA no detalhamento do “PROGRAMA IX - GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS INTEGRADOS AO GERENCIAMENTO COSTEIRO, INCLUINDO AS ÁREAS ÚMIDAS”, previsto no âmbito do componente de programas regionais de recursos hídricos, do Plano Nacional de Recursos Hídricos - PNRH tem foco na integração. Caso o resultado da CTIL seja divulgado no tempo previsto deste projeto, considerações deverão ser feitas em documentos posteriores, contemplando a decisão da CTIL.

Atualmente, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos não contempla em seu escopo as competências necessárias para realizar a integração com o gerenciamento costeiro. Entretanto, sabe-se da importância e do vínculo entre a bacia e a costa e sua interligação ecossistêmica.

Em relação à COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM)

A CIRM, criada pelo Decreto nº 74.557/1974 e regida pelo Decreto nº 3.939/2001, tem a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM).

¹⁷ Resolução CNRH nº 51/2005 institui a Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira.

A CIRM (Figura 9) é constituída de acordo com o Decreto nº 3.939/2001, cujo art. 3º foi modificado pelo Decreto nº 6.979/2009. Seu Coordenador é o Comandante da Marinha, designado Autoridade Marítima e seus membros são representantes dos seguintes órgãos:

- I. Casa Civil da Presidência da República;
- II. Ministério da Defesa;
- III. Ministério das Relações Exteriores;
- IV. Ministério dos Transportes;
- V. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- VI. Ministério da Educação;
- VII. Ministério da Saúde;
- VIII. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- IX. Ministério de Minas e Energia;
- X. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- XI. Ministério da Ciência e Tecnologia;
- XII. Ministério do Meio Ambiente;
- XIII. Ministério do Esporte;
- XIV. Ministério do Turismo;
- XV. Ministério da Integração Nacional;
- XVI. Ministério da Pesca e Aquicultura;
- XVII. Secretaria Especial de Portos da Presidência da República; e
- XVIII. Comando da Marinha, do Ministério da Defesa.

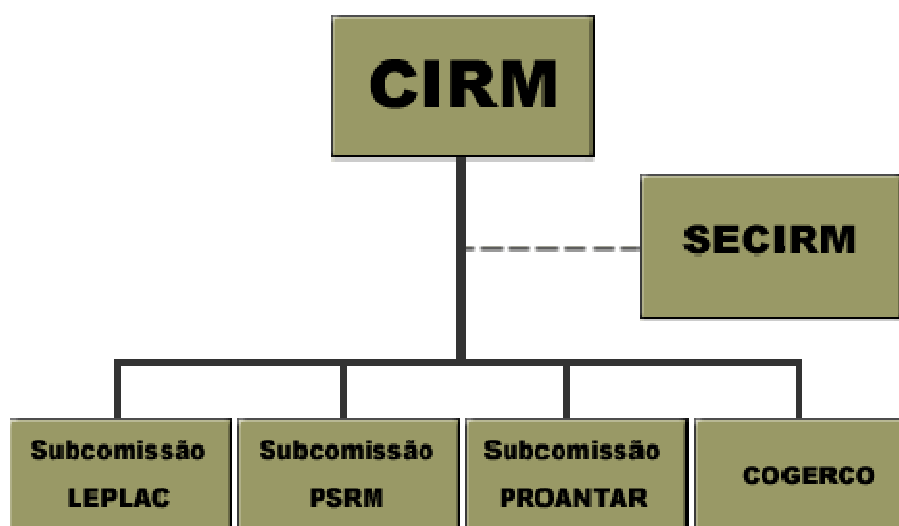


Figura 9. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) (Fonte: <http://www.mar.mil.br/secirm/> Acesso em março de 2010).

Os Membros da CIRM indicados pelos titulares dos respectivos órgãos, dentre as autoridades de alta categoria funcional e elevada qualificação técnico-profissional, serão designados pelo Ministro de Estado da Defesa, por delegação de competência do Presidente da República, atendendo proposta do Coordenador da CIRM.

São competências da CIRM:

- I. submeter ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, as diretrizes propostas para a consecução da PNRM;
- II. apreciar o planejamento de atividades relacionadas com os recursos do mar, propondo ao Presidente da República prioridades para os programas e projetos que os integram;
- III. coordenar a elaboração de planos e programas plurianuais e anuais, comuns e setoriais;
- IV. sugerir as destinações de recursos financeiros para incrementar o desenvolvimento das atividades relacionadas com o mar e com a Antártica, por meio de dotações orçamentárias ou de outras fontes, internas ou externas;
- V. acompanhar os resultados e propor as alterações da PNRM;

- VI. acompanhar os resultados e propor as alterações na execução do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR); e
- VII. emitir pareceres e sugestões relativos aos assuntos e às atividades relacionadas com os recursos do mar, quando determinado pelo Presidente da República.

A CIRM opera com subcomissões, comitês executivos e grupos de trabalho para atendimento de suas competências. Estes serão constituídos por Resolução da CIRM, sendo seus membros, em número mínimo de dois, designados por Portaria do Coordenador da CIRM e seus titulares e suplentes indicados pelos respectivos órgãos. A nomeação dos representantes nesses colegiados será feita por Portaria do Secretário da CIRM, por delegação de competência do referido Coordenador. Os Comitês Executivos serão, obrigatoriamente, subordinados às Subcomissões. Os trabalhos da Secretaria e outros encargos técnicos e administrativos de interesse da CIRM serão assegurados pelo Comando da Marinha.

A questão do gerenciamento costeiro foi suscitada, no âmbito da CIRM, paralelamente à questão dos recursos do mar, no início da década de 80. Tal atenção se expressa no compromisso governamental com o planejamento integrado da utilização de tais recursos, visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos. Para atingir tal objetivo, concebeu e implantou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei nº 7.661/1988, cujos detalhamentos e operacionalização foram objeto das Resoluções CIRM nº 01/1990 (primeira versão do PNGC) e nº 05/1997 (PNGCII), aprovada após audiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

A própria CIRM elaborou o Decreto de 1980, que instituiu a PNRM e que foi atualizada pelo Decreto nº 5.377/2005. Esta tem por objetivo 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, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social.

A PNRM é consolidada por planos e programas plurianuais e anuais decorrentes, elaborados pela CIRM, que se desdobram em projetos específicos e constituem os documentos básicos de trabalho. Esses projetos são aprovados pela CIRM e os recursos necessários são repassados, pelos diversos órgãos, mediante convênio, para as instituições executoras (Universidades, Institutos de Pesquisa e organizações governamentais ligadas aos recursos do mar).

Os Planos integrantes da PNRM são o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM); o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e Plano de Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC).

Há também O Plano de Ação Federal para a Zona Costeira, instituído mediante Resolução CIRM nº 005/1998, que estabelece como demanda ações voltadas ao “Ordenamento da Ocupação e Uso do Solo” e especifica a orla marítima como um espaço prioritário para seu exercício.

Em relação ao MINISTÉRIO DA DEFESA / MARINHA DO BRASIL

Observe-se que a Marinha é uma das instituições mais importante no que se refere à gestão costeira. Essa instituição faz interface com todos os outros órgãos e entidades que têm alguma competência relativa a zona costeira. Os temas que entrelaçam as competências da Marinha são de pesca, empreendimentos, defesa do território, navegação, transportes aquaviários, portos, fiscalização (seja de pesca ou de bens patrimoniais da União), pesquisa e monitoramento da costa.

Dentro da estrutura organizacional da Marinha do Brasil, duas são as unidades com forte interface com o Programa IX: a Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM) e a Diretoria de Portos e Costas (DPC). A primeira assegura suporte administrativo a CIRM. A segunda tem entre as suas atribuições (art. 2ºCapítulo II do Regulamento da DPC):

I - Contribuir para a orientação e o controle da Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa a Defesa Nacional;

II - Contribuir para a segurança do tráfego aquaviário;

III - Contribuir para a prevenção da poluição por parte de embarcações, plataformas e suas estações de apoio;

(...)

V - Contribuir para implementar e fiscalizar o cumprimento de Leis e Regulamentos, no mar e águas interiores;

(...)

Fazendo-se um breve histórico sobre a criação dessa Diretoria¹⁸, foi com a abertura dos Portos do Brasil, por decreto de D. João VI, de 1808, que surgiu no país a noção de controle da navegação marítima.

Pelo Decreto de 7 de junho de 1809, criou-se o Despachante das Embarcações que saíssem dos portos e, mais tarde, em 1810, o Alvará de 3 de fevereiro, criou a Mesa de Despacho Marítimo que, além de outras atribuições, regulava a maneira pela qual deviam ser efetuados os Despachos dos navios que saíssem dos portos. Essas Mesas de Despacho eram situadas nos principais portos do país, que depois se tornariam Capitais das Províncias, culminando com a sua regulamentação, pelo Decreto de 26 de março de 1833.

Posteriormente, pelo Decreto nº 358/1845, o Governo do Império resolveu estabelecer uma Capitania em cada Província Marítima, com as atribuições específicas de polícia naval, conservação dos portos, inspeção e administração dos faróis, balizamento, matrícula do pessoal marítimo, praticagem, etc. Essas primeiras Capitânicas eram subordinadas diretamente ao Ministro da Marinha do Império.

Somente no advento da República é que se resolveu desligar a subordinação das Capitânicas do Ministro da Marinha e concentrá-las sob um único órgão que, a princípio, se denominou de Inspetoria de Portos e Costas. Isso ocorreu por meio do Decreto nº 6.509/1907, que criou o Regulamento dessa Inspetoria. Mais tarde foram criadas as Capitânicas Fluviais que, abrangendo mais de um Estado ou Província, correspondiam aos portos dos respectivos rios.

Pelo Decreto nº 9169-A/1911, a estrutura da Marinha foi modificada, passando a Inspetoria de Portos e Costas a denominar-se de Superintendência de Portos e Costas e fazer parte do Almirantado.

O Decreto nº 16.237/1923 conferiu nova reorganização administrativa ao Ministério da Marinha, e a referida Superintendência passou a ser denominada de Diretoria de Portos e Costas, com as mesmas atribuições, mas subordinada diretamente ao Ministério da Marinha.

Mais tarde, o Chefe do Governo Provisório da República, pelo Decreto nº 20.829/1931 criou a Diretoria de Marinha Mercante e deu outras providências, em substituição à primitiva Diretoria de Portos e Costas. Esta denominação foi confirmada com o Decreto nº 24.581/1934, que reorganizava administrativamente o Ministério da Marinha

Pela Lei nº 1.658/1952, uma nova organização foi dada ao Ministério da Marinha. Nesta, a Diretoria de Marinha Mercante passou a denominar-se novamente de Diretoria de Portos e Costas, com as mesmas atribuições da anterior.

¹⁸Fonte: Diretoria de Portos e Costas. Disponível em: https://www.dpc.mar.mil.br/info_dpc/historico.htm. Acesso em abril de 2010.

Posteriormente, pelo Decreto-Lei nº 200/1967, foi feita a nova organização administrativa do país, na qual estava incluso o Ministério da Marinha. Pelo Decreto nº 62.860/1968, que restabelece a Estrutura Básica da Organização do Ministério da Marinha, foi mantida a denominação atual desta Diretoria, porém a mesma passou a ser subordinada, juntamente com a Diretoria de Hidrografia e Navegação, à Diretoria Geral de Navegação, ligada diretamente ao Comandante da Marinha.

O art. 48 do Decreto nº 62.860/1968, estabeleceu que a Diretoria de Portos e Costas (DPC), tem por finalidade planejar, dirigir, coordenar e controlar as atividades técnicas e administrativas relacionadas com a Marinha Mercante, quanto à praticagem¹⁹, segurança das embarcações e instalações portuárias, bem como formação, habilitação e qualificação do pessoal marítimo e da indústria de construção naval civil. Caberia a DPC, entre outras:

(...)

III - Fiscalizar a utilização dos terrenos de marinha e acrescidos, obras públicas ou particulares sobre água, no que diz respeito a embarços à navegação, aos interesses nacionais e à Segurança Nacional.

Muitos diplomas legais alteraram as atribuições dessa Diretoria. Atualmente, a DPC passa a ter suas atividades e organização estruturadas pela Portaria nº 0019/2002, do Diretor-Geral de Navegação.

A Figura 10 apresenta o mapa das capitânicas, que compreende área de abrangência administrativa da Marinha do Brasil:



Figura 10. Mapa das capitânicas da Marinha do Brasil (Fonte: https://www.dpc.mar.mil.br/CDA/mapa_capitanias.htm Acesso em maio de 2010.)

¹⁹ O serviço de praticagem consiste no conjunto de atividades profissionais de assessoria ao Comandante requeridas por força de peculiaridades locais que dificultem a livre e segura movimentação da embarcação. O serviço de praticagem será executado por práticos devidamente habilitados, individualmente, organizados em associações ou contratados por empresas.

Dentre os Principais Diplomas Legais relativos à Marinha do Brasil (Quadro 5), os elencados abaixo são aqueles que podem ser referência ou incidência no gerenciamento costeiro e para o arcabouço jurídico institucional para o Programa IX.

Como referido a Lei nº 9.537/1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em Águas sob Jurisdição Nacional (LESTA) e dá outras providências. A autoridade marítima promove e executa esta Lei, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio.

A autoridade marítima poderá delegar aos municípios a fiscalização do tráfego de embarcações que ponham em risco a integridade física de qualquer pessoa nas áreas adjacentes às praias, quer sejam marítimas, fluviais ou lacustres. Essa delegação é feita por meio de Convênio, celebrado entre os Comandos dos Distritos Navais (ComDN) e as Prefeituras interessadas, situadas nas suas áreas de jurisdição. O Convênio deve prever a aplicação de Autos de Infração por agentes da prefeitura.

Acrescente-se que a Lei nº 2.419/1955, que instituiu a Patrulha Costeira, em seu art. 1º, tem como objetivos: (...) **defender, em colaboração com o Serviço de Caça e Pesca, do Ministério da Agricultura, a fauna marítima, a flora aquática e fiscalizar a pesca, no litoral brasileiro (...)** **auxiliar os serviços de repressão ao contrabando e ao comércio ilícito de tóxicos (...)** **auxiliar o Serviço de Socorro Marítimo”.**

Quadro 5. Principais diplomas legais com referência à gestão costeira ou ao Programa IX

DIPLOMAS LEGAIS	DESCRIÇÃO
Lei nº 7.542/1986	Dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências.
Lei nº 7.652/1988 (alterada pela lei nº 9.774/98)	Dispõe sobre o Registro da Propriedade Marítima e dá outras providências.
Lei nº 7.661/1988	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e dá outras providências.
Lei nº 8.617/1993	Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.
Lei nº 8.630/1993 (Lei dos Portos) (atualizada até 2007)	Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências.
Lei nº 9.432/1997	Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências.
Lei nº 9.537/1997 (LESTA)	Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.
Lei nº 9.605/1998	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Lei nº 9.636/1998	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.
Lei nº 9.966/2000 (Lei do Óleo)	Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.
Lei nº 10.166/2000	Dispõe sobre a pesquisa, exploração, remoção e demolição de coisas ou bens afundados, submersos, encalhados e perdidos em águas sob jurisdição nacional, em terreno de marinha e seus acrescidos e em terrenos marginais, em decorrência de sinistro, alijamento ou fortuna do mar, e dá outras providências.
Lei nº 10.233/2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência

DIPLOMAS LEGAIS	DESCRIÇÃO
	Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.
Lei nº 11.314/2006	Altera dispositivos das Leis nº. e Decretos: 10.233, de 05 de junho de 2001; 9636, de 15 de maio de 1998; 8.630, de 25 de fevereiro de 1993; e Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946.
Lei nº 11.380/2006	Institui o Registro Temporário Brasileiro para embarcações de pesca estrangeiras arrendadas ou afretadas, a casco nu, por empresas, armadores de pesca ou cooperativas de pesca brasileiras e dá outras providências.
Lei nº 11.481/2007	Altera Dispositivos Da Lei nº. 9636/98 e dos Decretos-Lei I nº. 9760/46 E 2398/87.
Lei nº 11.610/2007	Institui o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, e dá outras providências.
Decreto nº 1.886/1996	Regulamenta disposições da Lei nº 8.630 (Lei dos Portos), de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências.
Decreto nº 2.596/1998 (RLESTA)	Regulamenta a Lei nº 9.537 (LESTA), de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional.
Decreto nº 4.136/2002	Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às infrações às regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, prevista na Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000, e dá outras providências.
Decreto nº 4.406/2002	Estabelece diretrizes para a fiscalização em embarcações comerciais de turismo, seus passageiros e tripulantes.
Decreto nº 4.810/2003	Normas para operação de embarcações pesqueiras nas zonas brasileiras de pesca, alto mar e por meio de acordos internacionais, e dá outras providências.
Decreto nº 4.895/2003	Dispõe sobre a autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências.
Decreto nº 5.129/2004	Dispõe sobre a Patrulha Naval e dá outras providências. Sob a responsabilidade do Comando da Marinha, tem a finalidade de implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em águas jurisdicionais brasileiras, na Plataforma Continental brasileira e no alto mar, respeitados os tratados, convenções e atos internacionais ratificados pelo Brasil.
Decreto nº 5.300/2004	Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC.
Decreto nº 6.514/2008	Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.
Decreto nº 5.382/2005	Aprova o VI Plano Setorial para os Recursos do Mar.
Decreto-lei nº 9.760/1946	Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.
Decreto-lei nº 2.398/1987	Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas à imóveis de propriedade da União, e dá outras providências.
Portaria nº 48/1999	Regula as atividades de supervisão e fiscalização da Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN), junto às Administrações dos Portos quanto ao balizamento dos canais de acesso e bacias de evolução nos portos nacionais.
Portaria nº 156/2004	Estabelece a Estrutura da Autoridade Marítima e delega competências aos Titulares dos Órgãos de Direção Geral, de Direção Setorial e de outras Organizações Militares da Marinha, para o exercício das atividades especificadas.
Portaria nº 61/2007	Fixa as áreas de jurisdição das Capitânicas dos Portos e Capitânicas Fluviais, suas Delegacias e Agências.
Instrução normativa nº 02/1999	Disciplina a Organização e o Funcionamento das Atividades dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima (NEPOM), estabelece competências e atribuições e dá outras providências.
Instrução normativa nº 06/2004	Estabelece as normas complementares para a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências.

DIPLOMAS LEGAIS	DESCRIÇÃO
Instrução normativa nº 02/2006	Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite - PREPS.
Instrução normativa nº 20/2006	Estabelece Diretrizes e Procedimentos Complementares ao Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite - PREPS.

Fonte: Marinha do Brasil, disponível em: <http://www.mar.mil.br/> Acesso em abril, 2010.

Várias são as convenções que o Brasil é partícipe. Aquelas que foram assinadas pelo país se remetem a uma legislação interna e específica para tratar do assunto, tais como estas apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6. Diplomas legais que versam sobre convenções internacionais das quais o Brasil é signatário

DIPLOMAS LEGAIS	DESCRIÇÃO
Decreto nº 58.054/1966 (Decreto Legislativo nº 3/1948)	Promulga a Convenção para a proteção da flora, fauna e das belezas cênicas dos países da América
Decreto nº 79.437/1977 (Decreto Legislativo nº 74/1976)	Promulga a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por óleo, 1969.
Decreto nº 79.437/1977 (Decreto Legislativo nº 74/1976)	Promulga a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por óleo, 1969.
Decreto nº 83.540/1979	Regulamenta a aplicação da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969, e dá outras providencias.
Decreto nº 87.566/1982 (Decreto Legislativo nº 10/1982)	Promulga o texto da convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, concluída em Londres, a 29 de dezembro de 1972.
Decreto nº 99.165/1990 (Decreto Legislativo nº 5/1987) - Revogado pelo Decreto nº 99.263/1990	Promulga a Convenções das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
Decreto nº 875/1993 (Decreto Legislativo nº 34/1992)	Promulga o texto da Convenção sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito
Decreto nº 2508/1998 (Decreto Legislativo nº 60/1995)	Promulga a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, em 2 de novembro de 1973, seu Protocolo, concluído em Londres, em 17 de fevereiro de 1978, suas Emendas de 1984 e seus Anexos Opcionais III, IV e V.
Decreto nº 2.870/1998 (Decreto Legislativo nº 43/1998)	Promulga a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo, assinada em Londres, em 30 de novembro de 1990.

Em relação ao MINISTÉRIO DAS CIDADES

“Aproximadamente 43 milhões de habitantes, cerca de 18% da população do País, residem na Zona Costeira e 16 das 28 regiões metropolitanas brasileiras encontram-se no litoral²²” e por esse motivo o Ministério das Cidades tem grande interface com o Programa IX, especificamente o que diz respeito às questões de saneamento ambiental.

²² Macro Diagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil (MMA, 2008). (p. 13 e 14)

Criado pela Lei nº 10.683/2003, ao Ministério das Cidades compete tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Seu arcabouço legal está baseado na Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183), Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e na Medida Provisória nº 2.220/2001.

O Ministério das Cidades²³ recebeu uma herança institucional como programas e ações em andamento na Caixa Econômica Federal, no Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e em outros ministérios do Governo Federal, a saber:

- O Programa Habitar Brasil BID (destinado à urbanização de favelas) foi formulado pela ex-Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e tem especial importância para o novo Ministério;
- Os programas de habitação e saneamento operados pela Caixa Econômica Federal;
- O Programa de Subsídio Habitacional (PSH) formulado pela Secretaria do Tesouro Nacional;
- Os programas de saneamento e transportes implementados pelo BNDES;
- O Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), antes localizado no Ministério da Justiça;
- A Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), antes localizada no Ministério dos Transportes;
- A Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) administradora do Metrô de Porto Alegre, antes também localizada no Ministério dos Transportes; e
- Os significativos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), geridos por um Conselho Curador composto pelo governo e representantes da sociedade civil são, sem dúvida, a mais importante das heranças recebidas pelo Ministério das Cidades.

O Ministério das Cidades conta com três Secretarias Nacionais: a de Habitação, de Saneamento Ambiental (SNSA), de Transporte e Mobilidade e de Programas Urbanos (SNPU). Dentre as quais, a SNSA tem estreita relação com o Programa XI.

A missão da SNSA é assegurar à população os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes e a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, segundo os princípios fundamentais da universalidade, equidade e integralidade.

A SNSA tem como meta promover à universalização do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (coleta, tratamento e destinação final), gestão de resíduos sólidos urbanos (coleta, tratamento e disposição final), além do adequado manejo de águas pluviais urbanas, com o conseqüente controle de enchentes. São dois eixos de atuação: um voltado ao **planejamento, formulação e implementação da política setorial**, respeitando o pacto federativo; outro relacionado à **identificação de novas fontes de financiamento** que assegurem a contínua elevação dos investimentos no setor.

No que diz respeito às questões de saneamento ambiental, observa-se a repartição de competências estabelecida na esfera federal quanto ao repasse de recursos. No tocante ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos urbanos, cabe ao Ministério das Cidades, por intermédio da SNSA, o atendimento a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento ou participantes de consórcios públicos afins.

Já os municípios de menor porte, com população de até 50 mil habitantes, têm seu atendimento viabilizado pelo Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Particularmente com relação ao componente manejo de águas pluviais urbanas, verifica-se a competência compartilhada entre Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional, além de intervenções da FUNASA em áreas com forte incidência de malária.

Os programas vinculados à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental são:

²³ As informações do MC estão disponibilizadas em: <http://www.cidades.gov.br/> Acesso em abril de 2010.

- **Programa Saneamento Para Todos** (sucessor do Programa Pró-Saneamento), que é o financiamento oneroso a estados, municípios e concessionárias estaduais e municipais para implantação e melhoria de iniciativas de saneamento;
- **Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto** (anteriormente denominado Saneamento Ambiental Urbano) que é o apoio à implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em municípios com população superior a 50.000 habitantes;
- **Programa de Ação Social em Saneamento** (PASS BID), que objetiva a melhoria dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas áreas majoritariamente de maior concentração de pobreza, em municípios das regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste, Estado do Espírito Santo e norte do Estado de Minas Gerais, cujos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) sejam inferiores à média nacional;
- **Programa de Modernização do Setor de Saneamento** (PMSS), que visa beneficiar as entidades federadas, principalmente os formuladores das políticas públicas concernentes e os prestadores e reguladores de serviços de saneamento. O benefício configura-se no financiamento, sem ônus, para a elaboração de estudos e trabalhos de consultoria técnica especializada para implementação de políticas, reestruturação da prestação dos serviços, desenvolvimento de modelos de financiamento, incluindo estudos tarifários e sobre subsídios, estabelecimento de instrumentos e estruturas de regulação e controle, apoio ao desenvolvimento técnico, capacitação e disseminação, além de estudos e ações de caráter nacional. O alcance dos objetivos mais amplos do Programa baseia-se no desenvolvimento de duas grandes diretrizes estratégicas de ação:
 - (i) Modernização do setor; e
 - (ii) Promoção de programas de investimentos. Estas, por sua vez, traduzem-se em duas linhas de ação:
 - a) Reforma Institucional e Regulação, e Gerenciamento e Promoção; e
 - b) Desenvolvimento Operacional e Investimento.

A implementação das ações que integram o PMSS II beneficia igualmente os prestadores de serviços, assim como os governos estaduais e locais de todo o país, engajados no processo de modernização do setor. Os prestadores de serviço são beneficiados por meio da elevação dos níveis de eficiência e eficácia que permitirá recuperar o seu equilíbrio econômico e financeiro, ampliando a capacidade de alavancar os recursos necessários ao aumento da cobertura e da qualidade dos serviços. E os governos estaduais e locais, porque passarão a ter disponíveis novos instrumentos para o planejamento e o controle dos serviços públicos, o que deverá contribuir também com avanços significativos para a gestão ambiental e o desenvolvimento urbano. A execução dos programas de investimentos destinados à ampliação da cobertura dos sistemas de água e principalmente de esgotamento sanitário, previstos no Programa, tem como grupo-alvo, particularmente, a população urbana pobre localizada nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A fonte dos recursos seria o Banco Mundial, União e Prestadores de Serviços de Saneamento.

- **Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água** (PNCDA), que envolve a parceria de entidades representativas do setor saneamento, organizações não governamentais, entidades normativas (ABNT, INMETRO etc.), fabricantes de materiais e equipamentos, prestadores de serviços (público e privado), universidades, centros de pesquisa e demais órgãos da esfera federal no fomento à implementação de medidas de conservação da água de abastecimento e a eficiência energética nos sistemas de saneamento.
- **Projeto de Assistência Técnica ao PROSANEAR** (PAT PROSANEAR), que apóia projetos e implantação de obras de Saneamento integrado em assentamento precário.
- **Programa Resíduos Sólidos** que apóia a implantação e ampliação dos sistemas de limpeza pública, acondicionamento, coleta, disposição final e tratamento de resíduos sólidos urbanos.
- **Programa Drenagem Urbana Sustentável**, que contempla intervenções estruturais voltadas à redução das inundações e melhoria das condições de segurança sanitária, patrimonial e ambiental dos municípios. As intervenções estruturais consistem em obras que devem preferencialmente privilegiar a redução, o retardamento e o amortecimento

do escoamento das águas pluviais. Estas intervenções incluem: reservatórios de amortecimento de cheias, adequação de canais para a redução da velocidade de escoamento sistemas de drenagem por infiltração, implantação de parques lineares, recuperação de várzeas e a naturalização de cursos de água. Obras convencionais de galerias de águas pluviais e de canalização, que aceleram o escoamento, serão admitidas somente nos casos onde as soluções preferenciais se mostrarem inviáveis, quando for comprovado que os impactos gerados pela intervenção são de baixa magnitude e serão mitigados.

- Programa de Saneamento Básico: com a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico deve observar uma série de condições que garantam o acesso de todos a serviços de qualidade e com continuidade. As obrigações e responsabilidades do poder público e dos prestadores de serviço estão claramente definidas, assim como os direitos da sociedade.

Essa lei define a obrigatoriedade de todos os municípios elaborarem tanto a Política, como o Plano de Saneamento Básico. Diante desse novo quadro para a política de saneamento no país, o Ministério das Cidades apresenta diretrizes para a definição de políticas e elaboração de planos municipais ou regionais de saneamento básico, e também outras ações para incentivar e apoiar os municípios no cumprimento desta missão. A Campanha Saneamento Básico Participativo é uma determinação do Conselho das Cidades, para disseminar a necessidade e importância do planejamento das ações, e mobilizar a sociedade para a elaboração dos planos.

Outra secretaria do Ministério das Cidades com interface com o Programa IX é a de Programas Urbanos (SNPU), que tem como missão implantar o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), por meio de ações diretas, com transferência de recursos do Orçamento Geral da União e de ações de mobilização e capacitação.

O Estatuto das Cidades, que regulamenta os artigos da Constituição Federal referentes à Política Urbana, constitui um dos maiores avanços da legislação urbanística brasileira. Ele apóia os municípios na execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com base em princípios que estimulam processos participativos de gestão territorial e ampliam o acesso à terra urbanizada e regularizada, principalmente beneficiando grupos sociais tradicionalmente excluídos. Dessa forma são os seus objetivos da SNPU:

- apoiar os municípios na implementação do Estatuto da Cidade, ampliação do acesso, por parte da população de menor renda, à terra urbanizada;
- promover a integração, em todos os níveis de governo, de programas de regularização (urbanização e legalização) com políticas incluídas de planejamento urbano;
- promover a integração e coordenação, em todos os níveis de governo, das ações nas áreas urbanas centrais, propiciando sua ocupação em contraposição à expansão periférica das cidades;
- promover o reconhecimento de maneira integrada do direitos sociais e constitucionais de moradia e preservação ambiental, qualidade de vida humana e preservação de recursos naturais.

A SNPU conta com quatro áreas de atuação: apoio à elaboração de Planos Diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais e prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários.

Assim como na questão de saneamento ambiental, há também a repartição de competências no que diz respeito à gestão territorial. O planejamento urbano, políticas fundiárias e imobiliárias, (que incluem zoneamento, regularização da posse ou propriedade, código de obras) requalificação de áreas centrais, prevenção a riscos de desmoronamento de encostas, recuperação de áreas ambientalmente degradadas são atribuições municipais e com interface com o ministério das Cidades. Também cabe ao Governo Federal definir as diretrizes gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (considerando o Estatuto da Cidade). No entanto,

cabe ao município (ou aos gestores metropolitanos, definidos por lei estadual) o planejamento e a gestão urbanos e metropolitanos.

A pesquisa IBGE 2000 nos municípios revela a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500.000 habitantes e também, ainda que em menor escala, nas cidades médias e pequenas. Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis. Às ocupações irregulares soma-se, em muitas cidades, o problema da subutilização do espaço e dos equipamentos, expressa na grande quantidade de imóveis vazios, inclusive residenciais. São imóveis instalados em trechos urbanizados inteiros - geralmente, áreas centrais e dotadas de infraestrutura.

A Medida Provisória nº 292/2006 tem o intuito de otimizar a regularização fundiária de interesse social em áreas do Governo Federal, retirando os principais entraves jurídicos e aperfeiçoando a legislação patrimonial para simplificar e desburocratizar os processos de entrega de títulos de posse ou propriedade às famílias de baixa renda. Também facilita a transferência de imóveis ociosos para projetos habitacionais de interesse social.

Diante de uma rede urbana complexa e heterogênea, os programas e fontes de financiamento do governo federal para o desenvolvimento urbano são setorizados e uniformes. Tal fato afeta particularmente as pequenas cidades, com até 20 mil habitantes. Essas cidades, embora abriguem menos de 20% da população nacional, representam 72,96% do total de municípios. E é nesse universo que estão os menores índices de desenvolvimento econômico-social, as maiores dificuldades de gestão e um acúmulo contínuo de carências sociais. No outro extremo da rede urbana estão as regiões metropolitanas, que concentram aproximadamente um terço da população urbana do País e os maiores percentuais de carências e precariedades.

Em que pesem as dimensões, a dinâmica de crescimento e as disparidades presentes, a gestão dessas metrópoles é uma pauta que permanece em aberto, o que tem impedido o equacionamento de temas fundamentais de gestão urbana, como transporte e saneamento, que são necessariamente supramunicipais.

Em relação ao MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

O Brasil produz mais de um milhão de toneladas de pescado por ano, gerando um PIB pesqueiro de R\$5 bilhões, ocupando 800 mil profissionais entre pescadores e aquicultores e gerando 3,5 milhões de empregos diretos e indiretos. A Figura 11 apresenta a distribuições dos pescadores brasileiros.

Os pescadores artesanais são responsáveis por cerca de 60% da pesca nacional, o que representa mais de 500 mil toneladas de pescado por ano. Essa produção é resultado da atividade de mais de 600 mil trabalhadores em todo o país.

Apesar dos números, este setor ainda se encontra com baixa escolaridade, enfrenta condições precárias de trabalho e conta com pouca infraestrutura para o beneficiamento e venda do pescado (Fonte: Ministério da Pesca e Aquicultura, 2010)

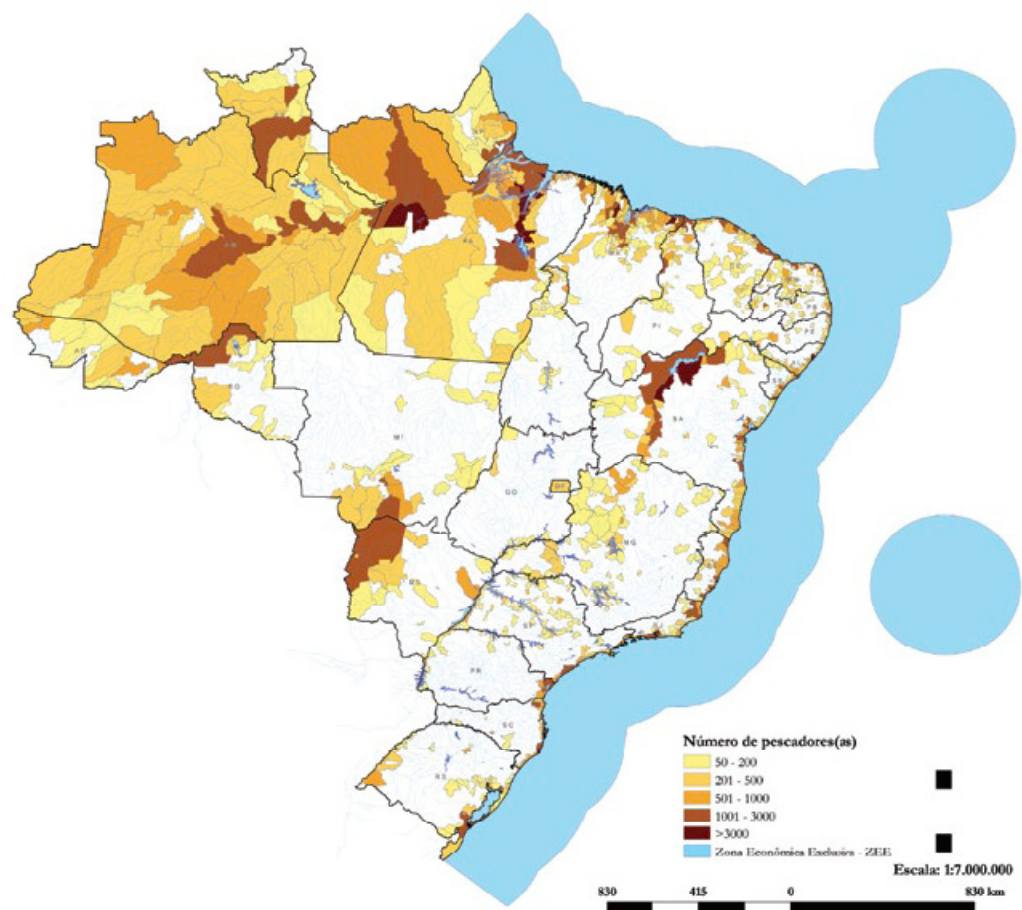


Figura 11. Pescadores distribuídos no território brasileiro (Fonte: http://www.mpa.gov.br/mpa/seap/Jonathan/mpa3/planos_e_politicas/docs/Plano%20Mais%20Pesca%20e%20Aquicultura.pdf Acesso em abril de 2010).

O país possui condições favoráveis para o incremento da produção. São 10 milhões de hectares de lâmina d'água em reservatórios de usinas hidrelétricas e propriedades particulares no interior do Brasil, sendo que o país representa 13,7% do total da reserva de água doce disponível no mundo, além do potencial das grandes bacias hidrográficas para produção de pescados, principalmente pela aquicultura. São 8,5 mil km de costa marítima, com uma Zona Econômica Exclusiva de 4 milhões de quilômetros quadrados, o que significa metade do território nacional²⁴.

A Lei nº 11.958/2009 cria o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), levando a condição de Ministério a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP/PR - Lei nº 10.683/2007), responsável por fomentar e desenvolver políticas voltadas ao setor pesqueiro.

A 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, promovida pela SEAP/PR e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca (CONAPE), com o tema a “Consolidação da Política Nacional de Aquicultura e Pesca”, aprovou entre suas resoluções a proposta de centralização de todas as competências relativas ao desenvolvimento do setor em um único órgão de governo e a transformação da SEAP/PR em Ministério.

O Ministério da Pesca e da Aquicultura é um órgão da administração federal direta e, entre as várias competências definidas pelo Decreto nº 6.972/2009, está a responsabilidade de implantar a política nacional pesqueira e aquícola, transformando esta atividade econômica em uma fonte

²⁴ Fonte: MAIS PESCA e AQUICULTURA - Plano de Desenvolvimento Sustentável, Uma rede de ações para o fortalecimento do setor. Ministério da Pesca e Aquicultura, s.d.

sustentável de trabalho, renda e riqueza. Essa política pública passa pela participação da própria comunidade, construindo formas de gestão participativa realizada por meio dos Territórios da Cidadania.

Os objetivos dessa política são de enfrentamento à pobreza, da exclusão social, da degradação ambiental, das desigualdades regionais, sociais e econômicas. Todas as ações do MPA contemplam as definições oriundas desses Territórios que passaram a ser implantados em 2009 por meio da Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura.

A Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura tem nos colegiados territoriais um instrumento de participação política da sociedade civil e dos governos locais nos processos de tomada de decisão.

Foram identificados no Brasil, inicialmente, 174 territórios com presença de pesca e aquicultura (Figura 12). Em 2009 iniciou-se a implantação da Política Territorial da Pesca e Aquicultura em 60 territórios, sendo que, a cada ano, novos territórios serão incorporados. Nos 174 territórios estão presentes 89,8% dos pescadores e pescadoras cadastrados no Registro Geral de Pescadores (RGP); 80% das áreas de alta incidência da prática de aquicultura continental; 100% das áreas com potencial para atividades de maricultura; e 85% dos reservatórios com potencial para a aquicultura.

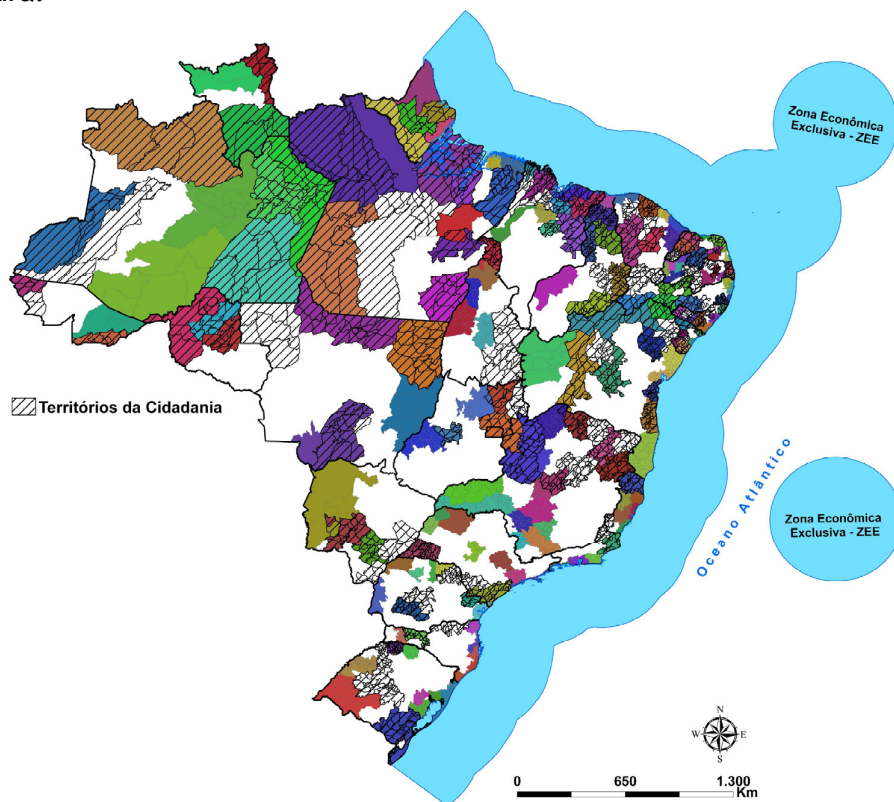


Figura 12. Mapa dos 174 Territórios da Pesca e Aquicultura no Brasil e os Territórios da Cidadania (Fonte: http://www.mpa.gov.br/mpa/seap/Jonathan/politica_territorial.pdf Acesso em abril de 2010).

Definidos como prioridade pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura, os Territórios aproximam o Governo e a sociedade: trabalhadores, empresários, pesquisadores, lideranças municipais, estaduais e federais e a sociedade civil como um todo.

São critérios para identificação dos 174 territórios:

- Recortes territoriais de outras políticas e programas federais e estaduais;
- Áreas prioritárias da agenda social do Governo Federal (Territórios da Cidadania e Povos e Comunidades Tradicionais);
- Registro Geral da Pesca (RGP);
- Infraestruturas de apoio à cadeia produtiva instaladas com recursos do MPA;
- Territórios com previsão de implantação de Terminal Pesqueiro Público (TPP);

- Territórios com previsão de implantação de Parque Aquícola (continental ou marinho);
- Territórios com previsão de implantação de Centro Integrado da Pesca Artesanal (CIPAR).

A Política de Desenvolvimento Territorial da Pesca e Aquicultura utiliza o mesmo conceito do Programa Territórios da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo os resultados esperados:

- **A gestão sustentável e compartilhada dos recursos pesqueiros e aquícolas, sendo adotadas em diferentes escalas;**
- Políticas de apoio à aquicultura e à pesca, implementadas de forma articulada nas três esferas de governo;
- Arranjos institucionais para a gestão do desenvolvimento da aquicultura e pesca e dos programas e projetos territoriais;
- **Arranjos institucionais para a gestão compartilhada dos recursos pesqueiros e aquícolas, gerenciando conflitos e normatizando o uso comum desses recursos;**
- Planos territoriais de desenvolvimento sustentável da aquicultura e pesca elaborados, apoiados e geridos de forma participativa;
- Ampliação das capacidades humanas, institucionais e de gestão participativa dos territórios;
- Empreendimentos e infraestruturas públicas de apoio ao setor instalados no território e geridos dentro dos princípios e processos da auto-gestão;
- Programas e ações do Plano de Desenvolvimento Sustentável Mais Pesca e Aquicultura implementados de acordo com as necessidades do setor no país e em cada território;
- Projetos com viabilidade econômica, social, ambiental e técnica.

Recuperar estoques pesqueiros na costa brasileira e nas águas continentais, desenvolver a pesca oceânica e o grande potencial da aquicultura brasileira em águas da União e em estabelecimentos rurais são os objetivos do “Mais Pesca e Aquicultura” - Plano de Desenvolvimento Sustentável (2008-2011).

Para isso, prevêem-se investimentos focados na estruturação da cadeia produtiva para garantir aumento e regularidade de oferta, qualidade e renda aos pescadores e aquicultores e com um preço acessível aos consumidores. Outro objetivo deste plano é promover o desenvolvimento sustentável do setor pesqueiro e aquícola, articulando os envolvidos com a pesca e a aquicultura, consolidando uma política de Estado com inclusão social e contribuindo para a segurança e soberania alimentar do Brasil.

Outro objetivo do Plano de Desenvolvimento Sustentável é promover várias ações de recuperação, ampliação e manutenção das unidades integrantes da cadeia produtiva, como os Terminais Pesqueiros Públicos, Centros Integrados da Pesca Artesanal e da Aquicultura, trapiches, entrepostos e estruturas isoladas como fábricas de gelo e unidades de beneficiamento.

Todas essas ações têm interface no escopo do Programa IX, como os Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs) que prevêem a implantação de estruturas para otimização da recepção e das atividades de movimentação, armazenagem, beneficiamento, comercialização e escoamento de pescado e de mercadorias relacionadas, objetivando o controle e o atendimento à produção pesqueira e aquícola nacional de forma integrada e tecnologicamente adequada. Ou mesmo o Profrota Pesqueira, um programa que tem por finalidade apoiar a aquisição, construção, conversão e modernização de uma frota pesqueira oceânica nacional para ampliar a participação da pesca oceânica de espécies com capacidade para serem exploradas, como o atum, e a consolidação do aproveitamento sustentável das capturas dos estoques pesqueiros na Zona Econômica Exclusiva brasileira e em águas internacionais.

O Programa de Rastreamento das Embarcações por Satélite (PREPS) permite o acompanhamento das pescarias realizadas na Zona Econômica Exclusiva brasileira, contribuindo para a exploração sustentável dos recursos pesqueiros. Este Programa tem por finalidade o monitoramento, a gestão pesqueira e o controle das operações da frota pesqueira permissionada pelo MAP, além de o potencial para melhorar a segurança dos pescadores embarcados.

A sustentabilidade ambiental da atividade demanda a recuperação dos estoques pesqueiros e a conservação dos ecossistemas. A centralidade que a responsabilidade ambiental ocupa nas políticas públicas de pesca e aquicultura ainda não foi suficiente para equacionar o passivo ambiental herdado. É preciso avançar na implementação de políticas de desenvolvimento sustentável, ordenando atividades que impactam o meio ambiente, de sorte a assegurar a conservação dos recursos naturais e a resolução de conflitos. É necessário efetivar o ordenamento, monitoramento e controle da atividade pesqueira e aquícola objetivando a criação, implementação e manutenção de mecanismos de avaliação e controle social das ações governamentais, promovendo as atividades produtivas e garantindo a sustentabilidade socioeconômica e ambiental, e o acompanhamento e fortalecimento das cadeias produtivas da aquicultura e da pesca.

Em relação ao MINISTÉRIO DO TURISMO

A diretriz do Ministério é desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social. Para isso, o Ministério se organiza de acordo com a estrutura organizacional apresentada na Figura 13. Duas das suas secretarias têm interface com o Programa IX, sendo elas:

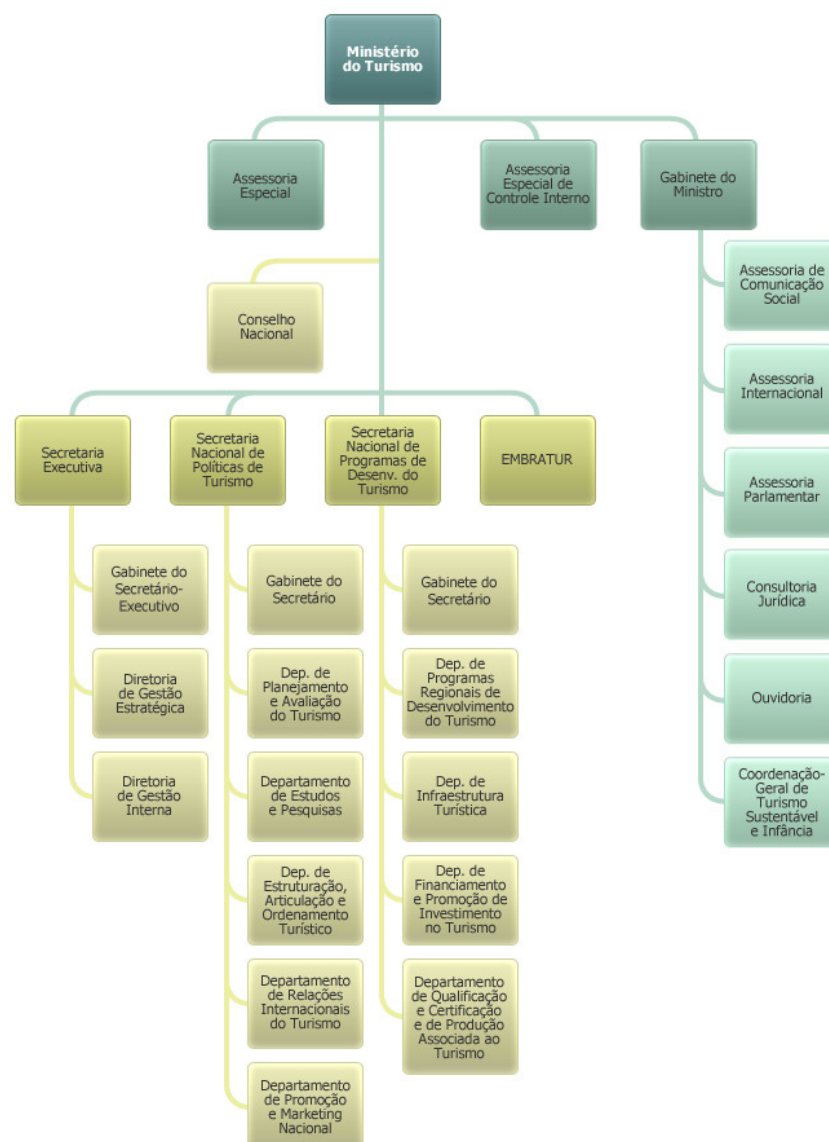


Figura 13. Estrutura organizacional do Ministério do Turismo. (Fonte: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/organograma/ Acesso em maio de 2010.

- **Secretaria Nacional de Políticas do Turismo**, que é responsável por executar a Política Nacional (Lei nº 11.771/2008, regulamentada pelo Decreto nº 7.381/2010) para o setor, orientada pelas diretrizes do Conselho Nacional do Turismo; pela promoção do turismo nacional; e por zelar pela qualidade da prestação do serviço turístico brasileiro;
- **Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo**, que é responsável por subsidiar a formulação dos planos, programas e ações destinados ao fortalecimento do turismo nacional. O órgão possui atribuição de promover o desenvolvimento da infraestrutura e a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Com a criação do Ministério do Turismo, a EMBRATUR passou a ser responsável pela promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior

De particular interesse para o Programa IX, o **Departamento de Infraestrutura Turística** da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo é responsável pela elaboração e pela execução de planos, programas e ações do Ministério relacionados à infraestrutura turística, permitindo a articulação de ações com os demais órgãos governamentais que interagem com a Política Nacional de Turismo.

Na costa brasileira, a infraestrutura turística é a variável primordial para o estabelecimento dessa atividade que também pode ser causadora de impactos ambientais e demandas por recursos naturais para sua viabilização. Ou seja, o Departamento de Infraestrutura visa desenvolver o turismo nas regiões onde exista oferta e demanda, provendo os municípios de infraestrutura adequada para a expansão da atividade e de melhoria dos produtos e serviços ofertados. Essa é uma condição fundamental para a qualidade dos produtos turísticos e dos serviços prestados pela iniciativa privada.

Vários são os programas e ações deste Ministério, entre eles merece destaque o Macroprograma de Infraestrutura Pública²⁶, que visa a desenvolver o turismo provendo os municípios de infraestrutura adequada para a expansão da atividade e a melhoria dos produtos e serviços ofertados. Dois programas estão vinculados a este Macroprograma:

- Programa de Articulação Interministerial para Infraestrutura de Apoio ao Turismo, que se refere às ações de gestão governamental relativas à promoção da integração interministerial, particularmente Cidades (saneamento básico), Transportes (sistema viário), Cultura, Meio Ambiente, Integração Nacional e Defesa, entre outros Ministérios, de modo que sejam estabelecidas parcerias intersetoriais para o atendimento das demandas relativas ao desenvolvimento da infraestrutura pública nas regiões turísticas. Devem se desdobrar nas demais esferas da administração pública, de Estados e de municípios para potencializar a ação do governo federal relacionada à qualificação de base nas regiões turísticas;
- Programa de Apoio à Infraestrutura Turística que objetiva a identificação das necessidades de infraestrutura turística para permitir a expansão da atividade e a melhoria da qualidade do produto para o turista nas diversas regiões do País. Integra um conjunto de ações relativas à identificação do patrimônio histórico e cultural com potencial para visitação turística, buscando a realização de obras para a implantação de facilidades de acesso, conforto e segurança. Promove, ainda, apoio a projetos de sinalização turística e implantação de centros de informações turísticas e de apoio à comercialização do artesanato local.

Os pontos de contato deste Ministério com o Programa IX se relacionam com os temas do turismo na zona costeira brasileira e suas interfaces com os temas ambientais (MMA) e de ambiente urbano (MMA/SRHU) com o Ministério das Cidades e Secretaria do Patrimônio da União nas ações referentes ao patrimônio nacional. Toda e qualquer infraestrutura de turismo que estiver no espaço da costa brasileira e que se relaciona com os temas acima citados, são interfaces com o Programa IX.

²⁶ Plano Nacional de Turismo 2007/2010. Ministério do Turismo. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/index.html. Acesso em maio de 2010.

A entrada de turistas estrangeiros no Brasil cresceu 103% entre 1996 e 2005, passando de 2,7 milhões para 5,4 milhões. As dez cidades mais visitadas pelos turistas estrangeiros são: Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Recife, Búzios e Florianópolis, todas situadas na zona costeira, representando 80% das visitas. (Fonte: Ministério do Turismo, acesso em maio de 2010).

É relevante destacar que as zonas costeiras têm recebido os maiores investimentos em infraestrutura turística. Dos quatorze pólos turísticos do Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR)²⁷ Nordeste II, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, doze situam-se na zona costeira.

O Ministério do Turismo e a Secretaria de Portos têm interfaces para a revitalização do terminal turístico de passageiros em portos.

Em relação ao MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

O Ministério de Minas e Energia (MME) foi criado em 1960, pela Lei n° 3.782/1960. Anteriormente, os assuntos de minas e energia eram de competência do Ministério da Agricultura. Em 1990, a Lei n° 8.028/1990 extinguiu o MME e transferiu suas atribuições ao Ministério da Infraestrutura, criado pela mesma lei, que também passou a ser responsável pelos setores de transportes e comunicações. O Ministério de Minas e Energia voltou a ser criado pela Lei n° 8.422/1992 e o Decreto n° 5.267/2004 estabeleceu sua estrutura organizacional (**Figura 14**).

A Lei n° 9.478/1997 criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas para o setor.

A Lei n° 10.683/2003 definiu como competências do MME as áreas de geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; e petróleo, combustível e energia elétrica, incluindo a nuclear. A estrutura do Ministério foi regulamentada pelo Decreto n° 5.267/2004, que criou as Secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Energético; de Energia Elétrica; de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; e Geologia, Mineração e Transformação Mineral.

Em 2004, o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE, Lei n° 10.848/2004) foi criado para acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional.

Por meio da Lei n° 10.847/2004, foi autorizada a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético.

Outra empresa pública ligada ao Ministério é o Serviço Geológico do Brasil (CPRM), responsável pela geração de levantamentos geológicos e hidrológicos básicos do território nacional. Além dessa, o Ministério de Minas e Energia tem como empresas vinculadas a Eletrobrás e a Petrobras, que são de economia mista. A Eletrobrás, por sua vez, controla, as empresas Furnas Centrais Elétricas S.A., Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), Companhia de Geração

²⁷ O PRODETUR visa a assegurar o desenvolvimento turístico sustentável e integrado, melhorar a qualidade de vida da população local, aumentar as receitas do setor e melhorar a capacidade de gestão da atividade em áreas de expansão e de potencial turístico.

Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), Eletrosul Centrais Elétricas S.A. (Eletrosul) e Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear)²⁸.

Entre as autarquias vinculadas ao Ministério (Figura 14) estão as Agências Nacionais de Energia Elétrica (ANEEL) e do Petróleo (ANP) e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).



Figura 14. Estrutura organizacional do Ministério de Minas e Energia (Fonte: http://www.mme.gov.br/mme/menu/institucional/estrutura_organizacional.html Acesso em maio, 2010).

Das várias secretarias do MME, duas têm interface com o Programa IX, a Secretaria de Energia Elétrica (SEE) e Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM).

A Secretaria de Energia Elétrica coordena, orienta e controla as ações do Ministério de Minas e Energia relacionadas às políticas do setor de energia elétrica, de forma a garantir o suprimento a todos os consumidores do território nacional, com desempenho adequado da operação do sistema elétrico, sob os requisitos de qualidade, continuidade e segurança operacional, e tarifas justas para a sociedade e para o estímulo aos investimentos, observando premissas de **sustentabilidade sócio-ambiental**, de inclusão social e de integração energética nacional e com os países vizinhos. Dentre outras, são competências da SEE:

(...)

²⁸ Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/mme/menu/institucional/ministerio.html>>. Acesso em maio de 2010.

VIII - participar na formulação da política de uso múltiplo de recursos hídricos e de meio ambiente, acompanhando sua implementação e garantindo a expansão da oferta de energia elétrica de forma sustentável;

IX - articular ações para promover a interação entre os agentes setoriais e os órgãos de meio ambiente e de recursos hídricos, no sentido de viabilizar a expansão e funcionamento dos sistemas elétricos;

(...)

Já a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) é responsável por assuntos relacionados à geologia, aos recursos minerais (mineração e metalurgia). Estão entre as competências da SGM:

(...)

VII - promover e coordenar ações e medidas preventivas e corretivas que objetivem assegurar a racionalidade, o bom desempenho, a atualização tecnológica e a **compatibilização com o meio ambiente** das atividades realizadas pela indústria da mineração;

(...)

O Departamento de Desenvolvimento Sustentável na Mineração da SGM tem como finalidade formular e articular propostas de políticas, planos e programas para o desenvolvimento sustentável da mineração, com os objetivos de internalizar as variáveis socioambientais nas atividades de mineração, ordenar as atividades minerais em unidades de conservação ambiental e em outras áreas protegidas, além de estimular e induzir linhas de fomento para a capacitação, formação e desenvolvimento tecnológico sustentável, em toda a cadeia produtiva mineral. Pela abrangência das suas ações, o Departamento atua de forma articulada com os outros Departamentos da SGM, demais setores do Ministério de Minas e Energia, e com as políticas, planos e programas de outros Ministérios. Dessa forma, cabe a este departamento a interface com o Programa IX.

Além da área de mineração, há a de gás e petróleo que merecem destaque quando localizadas no gerenciamento costeiro.

O Brasil é o 7º maior consumidor mundial de petróleo e o 41º de gás natural. Dos 10 maiores consumidores de petróleo e gás natural, apenas Arábia Saudita, Rússia e Canadá são auto-suficientes em ambos energéticos.

O anúncio da descoberta de acumulações de petróleo e gás em reservatórios, em 2007, aponta para a existência de uma nova e significativa província petrolífera no Brasil em área denominada Pré-Sal²⁹.

Esta região da província petrolífera, localizada na Plataforma Continental Brasileira, possui estimativa de grandes volumes recuperáveis nas bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos, e estende-se do litoral do Estado do Espírito Santo até Santa Catarina, em área de aproximadamente 149 mil km². A área de ocorrência do Pré-Sal, cujo potencial petrolífero não se iguala a nenhum outro descoberto até este momento, representa em torno de 2,3% do total das bacias sedimentares brasileiras, que totalizam 6,4 milhões de km², somando-se as bacias terrestres e marítimas.

²⁹ Convencionou-se utilizar o termo "Pré-Sal" para definir as camadas rochosas que ocorrem abaixo de uma espessa camada de sal na plataforma continental brasileira, distinguindo-as das descobertas petrolíferas que ocorrem acima do sal – Pós-Sal. "Pré-Sal", do ponto de vista geológico, são áreas cujos sedimentos foram acumulados antes do depósito da camada de sal. São, portanto, mais antigas do que o sal. As descobertas do Pré-Sal foram possíveis com base em novos levantamentos sísmicos de alta resolução realizados pela Petrobrás agregados ao desenvolvimento de tecnologia específica, que permitiu aos técnicos brasileiros identificar o que havia abaixo da camada salina, que, em muitos trechos, pode alcançar mais de 2 mil metros de espessura. Vide: PRÉ-SAL Perguntas e Respostas. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/10_outubro/Cartilha_prx-sal.pdf> Acesso em maio de 2010.

Esse fato determinou a avaliação das mudanças necessárias no marco legal que contemplem um novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, respeitando os contratos em vigor.

No novo modelo, os limites do Pré-Sal serão estabelecidos por Lei. Eventuais ampliações desses limites, resultantes de novas informações técnicas, poderão ser propostas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) para aprovação pelo Presidente da República. O estabelecimento de um novo marco institucional objetiva assegurar o caráter estratégico e harmônico das decisões relativas à produção de petróleo e gás na área do Pré-Sal. A proposta traz três inovações na formulação e implementação das políticas públicas no setor energético:

- i. Estabelece novo regramento de regime de partilha de produção na área do Pré-Sal, preservando o marco normativo do modelo de concessão e os contratos de concessão já estabelecidos. A Petrobras será a operadora em todos os contratos de partilha, com o mínimo de 30% de participação no consórcio contratado.
- ii. **Cria uma Nova Empresa Pública que será responsável pela gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização de petróleo e gás na área do Pré-Sal, zelando pelos interesses da União.**
- iii. Cria um novo Fundo Social para gerir os recursos de forma mais adequada, permitindo investimentos de porte, em especial, em programas sociais, de educação, de ciência e tecnologia, enfim no combate à pobreza.

Observe-se que será criado outro ente regulador para o Pré-Sal.

Além da participação nos colegiados do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, o MME mantém ações de caráter permanente nas questões ambientais, como a participação como membro titular no Conselho Nacional de Meio Ambiente para as discussões e elaboração das políticas nacionais de meio ambiente.

Também tem representação na Comissão Coordenadora do ZEE no Território Nacional (CCZEE), que apóia os estados na elaboração zoneamento ecológico-econômico, e no Comitê Técnico de Gestão Sócio-Ambiental, para elaboração de pareceres técnicos sobre a criação de Unidades de Conservação Ambiental, projetos de Lei e Emendas Constitucionais.

Estes colegiados podem ser um dos ambientes para as discussões pertinentes ao Programa IX.

Em relação à SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS

A Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) foi criada pela Medida Provisória nº 369/2007 e a Lei nº 11.518/2007 consolidou o funcionamento da mesma e o novo modelo de gestão do setor portuário.

O Decreto nº 6.116/2007 estabelece a estrutura regimental da SEP/PR e a sua estrutura organizacional é apresentada na Figura 15.



Figura 15. Estrutura da Secretaria Especial de Portos (Fonte: <http://www.portosdobrasil.gov.br/sobre-a-sep> Acesso em abril de 2010).

A legislação de portos e competências que foram para a SEP podem ser sintetizadas pelos diplomas legais apresentados no Quadro 7.

Quadro 7. Diplomas legais da SEP

DIPLOMA LEGAL	DESCRIÇÃO
Lei nº 9.309/1996	Revoga a Lei nº 7.700/1988, que cria o Adicional de Tarifa Portuária - ATP, e dá outras providências.
Lei nº 8.630/1993	Dispõe sobre o Regime Jurídico da Exploração dos Portos Organizados e das instalações Portuárias e dá outras providências.
Lei nº 6.671/1979	Inclui no Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei nº. 5.917/1973, o Porto de Tefé, localizado no município de Tefé, Estado do Amazonas.
Lei nº 4.213/1963	Reorganiza o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais dando-lhe a denominação de Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis e disciplina a aplicação do Fundo Portuário Nacional e dá outras providências.
Lei nº 3.421/1958	Cria o Fundo Portuário Nacional, a Taxa de Melhoramentos dos Portos, e dá outras providências.
Lei nº 2.546/1955	Autoriza os concessionários e as administrações de portos a cobrarem juros de mora sobre dívidas provenientes de serviços prestados.
Decreto nº 2.184/1997	Regulamenta o artigo 2 da Lei 9.277/1996, que autoriza a União a delegar aos Municípios ou Estados da Federação a exploração dos portos federais.
Decreto-lei nº 794/1969	Autoriza a União a constituir empresas para a exploração de portos, terminais e vias navegáveis e dá outras providências.
Decreto nº 99.475/1990	Dispõe sobre a descentralização da administração dos portos, hidrovias e eclusas que menciona, e dá outras providências.
Decreto nº 1.467/1995	Cria o Grupo Executivo para Modernização dos Portos.
Portaria MT nº 600/1995	Define a Coordenação do Programa de Privatização dos Portos, em nível do Ministério dos Transportes.
Resolução do Conselho de Governo (Câmara de Políticas de Infraestrutura) nº 1/1995	Fixa a orientação básica para o desenvolvimento das atividades e iniciativas relacionadas ao Programa Integrado de Modernização dos Portos.

A SEP/PR surge como reflexo da prioridade atribuída pelo Governo Federal ao setor, que movimenta anualmente 700 milhões de toneladas das mais diversificadas mercadorias e responde por aproximadamente 90% do comércio exterior brasileiro. A criação do novo órgão tem, entre os seus objetivos, colocar os terminais portuários brasileiros no mesmo patamar de competitividade dos mais eficientes do mundo, reduzindo assim o “Custo Brasil”.

Entre as atribuições e competência da Secretaria está a formulação de políticas e diretrizes para o fomento do setor, além da execução de medidas, programas e projetos de apoio ao

desenvolvimento da infraestrutura portuária, com investimentos orçamentários e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Compete ainda à SEP/PR a participação no planejamento estratégico e a aprovação dos planos de outorgas, tudo isso visando assegurar segurança e eficiência ao transporte aquaviário de cargas e de passageiros no país.

Quanto às metas estabelecidas pela Secretaria Especial de Portos, destaca-se a elaboração do Plano Nacional Estratégico dos Portos (PNE/PORTOS), que prioriza investimentos públicos e viabilizar o conceito dos portos concentradores e alimentadores, tendência operacional verificada mundialmente. A consolidação dos marcos regulatórios do setor, buscando estimular a livre iniciativa e atrair mais investimentos privados, desonerando as cargas tributárias no âmbito das áreas alfandegadas e a disponibilização dos serviços públicos portuários, conforme previsto em lei, promovendo um modelo de gestão pautado por resultados previamente definidos também figuram como objetivos da SEP/PR.

O Sistema Portuário Brasileiro (Figura 16) é composto por 37 portos públicos organizados, entre marítimos e fluviais³¹, e dentre os terminais privativos, a grande maioria localizada ao longo de mais de 8,5 mil km da costa brasileira.

Do total de portos públicos, 18 são delegados, concedidos ou tem sua operação autorizada à administração por parte dos governos estaduais e municipais. Existem ainda 42 terminais de uso privativo e três complexos portuários que operam sob concessão à iniciativa privada.



Figura 16. Portos brasileiros (Fonte: <http://www.portosdobrasil.gov.br/sobre-a-sep/quem-e-quem> Acesso: maio de 2010).

³¹ Os portos fluviais e lacustres são de competência do Ministério dos Transportes.

Dos 34 portos públicos marítimos sob gestão da SEP, 16 encontram-se delegados, concedidos ou tem sua operação autorizada aos governos estaduais e municipais. Os outros 18 marítimos são administrados diretamente pelas Companhias Docas, sociedades de economia mista, que tem como acionista majoritário o Governo Federal e, portanto, estão diretamente vinculadas à SEP.

Ao todo, são sete Companhias Docas, assim distribuídas: i) Companhia Docas do Pará (CDP) que administra os portos de Belém, Santarém e Vila do Conde; ii) Companhia Docas do Ceará (CDC) que administra o Porto de Fortaleza; iii) Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern) que administra os portos de Natal e Maceió, além do Terminal Salineiro de Areia Branca; iv) Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba) administradora os portos de Salvador, Ilhéus e Aratu; v) Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) administradora dos portos de Vitória e Barra do Riacho; vi) Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) administradora dos portos do Rio de Janeiro, Niterói, Angra dos Reis e Itaguaí e vii) Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) administradora do Porto de Santos.

São características da localização das Companhias Docas e Portos brasileiros:

- Áreas urbanas com infraestrutura viária, transporte;
- Muitos localizados em centros urbanos históricos;
- **Áreas de caráter de preservação histórica, algumas com edificações preservadas, o que requer forte diálogo com a SPU.**

A SEP também se utiliza para tratar da questão ambiental no portos, dos seguintes diplomas legais: a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei nº 7.661/1988, que criou o Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro; a Lei nº 8.630/1993, que é a Lei de Modernização dos Portos; Resolução CIRM nº 006/1998, que estabelece a Agenda Ambiental Portuária - 1ª Versão; Lei nº 9.966/2000, que é a “Lei do Óleo”; e a da própria Lei nº 11.518/2007 de criação da SEP.

Os projetos e programas desenvolvidos pela Secretaria estão divididos em três frentes: obras previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); revitalização e modernização portuária; e projetos e estudos. Uma das principais vertentes de atuação da SEP está nas obras contempladas pelo PAC. Estes empreendimentos priorizam a manutenção, a recuperação e a ampliação da infraestrutura portuária e vão imprimir ao setor mais competitividade e dinamismo, além de reduzir os custos do transporte aquaviário e contribuir para o desenvolvimento do país.

Há programas e ações específicas da SEP que tratam das questões ambientais. Um desses focos é a relação do porto com a cidade/região. A abrangência dessas ações considera a institucionalidade metropolitana e de desenvolvimento regional. A integração da atividade portuária e seu desenvolvimento com a cidade e região passam pela:

- Redução da descaracterização visual da área portuária e sua zona de influencia (recharacterização da área portuária dando um tratamento visual único e o mais integrado possível com o entorno);
- Revitalização de áreas não operacionais e integração ampla - histórica, arqueológica, funcional, arquitetônica, urbanística e paisagística - com os programas e atividades urbanas (tais como ocorre nos portos de Santos e Recife);
- Redução da Segmentação Urbana: infraestrutura de acesso mais amigáveis que permitam uma articulação entre os modais de transporte e desenho urbano; eliminação de barreiras que segmentam áreas urbanas dando outro uso;
- Estabelecimento de marco regulatório para uso de áreas portuárias não operacionais (Decreto nº 6.620/2008³²);

³² Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências.

- Fomento e Desenvolvimento ordenado de atividades na área portuária, por exemplo, terminais turísticos (Convênio com o Ministério do Turismo para Copa do Mundo de Futebol de 2014);
- Eliminação de ocupações irregulares na Área Portuária.

Também há o licenciamento e desenvolvimento normativo, suas interfaces são:

- Licenciamento e fiscalização das obras do PAC;
- Licenciamento ambiental das obras portuárias, além das licenças para operação e manutenção das atividades portuárias;
- Aperfeiçoamento das normas e instrumentos normativos do Setor (Resolução CONAMA nº 344/2004);
- Programa Nacional de Regularização Ambiental Portuária (PRONARP).

Observe-se que a criação da SEP trouxe em seu escopo as competências que antes eram do Ministério dos Transportes. Para o Programa IX, **os portos situados na costa têm interface com as questões ambientais, que exigem diálogo com os órgãos ambientais, e com as questões urbanas, que exigem diálogo com o Ministério das Cidades e com a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA.**

O setor portuário é também potencialmente afetado pelos impactos das mudanças do clima, colocando-se a necessidade de ações governamentais destinadas às zonas costeiras, frente aos impactos das mudanças climáticas.

Em relação ao MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

O Ministério dos Transportes (MT) tem longo histórico que se reporta desde 1860 quando ainda era a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Após muitas mudanças de denominações e atribuições, na década de 60, a reforma administrativa determinou profundas alterações na estrutura da Pasta, já então transformada em Ministério dos Transportes, tendo como áreas de competência os transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, marinha mercante, portos e vias navegáveis e a participação na coordenação dos transportes aeroviários.

Em março de 1990 ocorreu a fusão dos Ministérios dos Transportes, das Minas e Energia e das Comunicações, e foi criado o Ministério da Infraestrutura, com competência também nas áreas de geologia, recursos minerais e energéticos, regime hidrológico e fontes de energia hidráulica, mineração e metalurgia, indústria do petróleo e de energia elétrica, inclusive nuclear, fiscalização com utilização de radiofrequência e serviços postais. Em maio de 1992 foi extinto o Ministério da Infraestrutura e criado o Ministério dos Transportes e das Comunicações, com atribuições na área dos transportes, telecomunicações e serviços postais. Em novembro de 1992 foi criado o atual Ministério dos Transportes, com atribuições específicas em política nacional de transportes. O Decreto nº 4.721/2003 estabeleceu, entre outros, a estrutura organizacional apresentada na Figura 17.

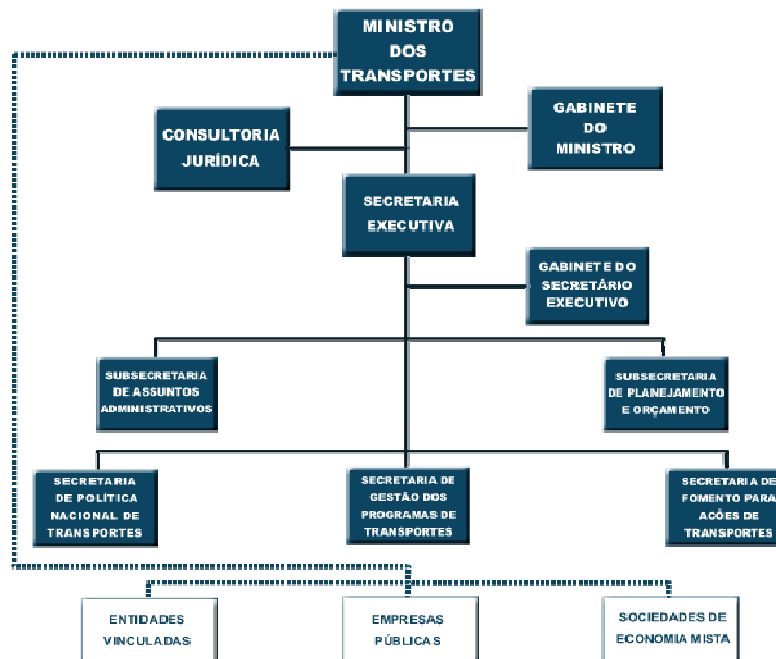


Figura 17. Estrutura do Ministério dos Transportes (Fonte: <http://www.transportes.gov.br/Estrutura/Dirigentes/Organograma.htm> Acesso em abril de 2010).

Suas competências e estrutura. Respectivamente são:

- a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário;
- b) marinha mercante, portos e vias navegáveis; e
- c) participação na coordenação dos transportes aeroviários.

As competências atribuídas nas alíneas "a" e "b" compreendem:

- I. a formulação, coordenação e supervisão das políticas;
- II. a participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos;
- III. a aprovação dos planos de outorgas;
- IV. o estabelecimento de diretrizes para a representação do Brasil nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes aos meios de transportes;
- V. a formulação e supervisão da execução da política referente ao Fundo de Marinha Mercante, destinado à renovação, recuperação e ampliação da frota mercante nacional, em articulação com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VI. o estabelecimento de diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação e para liberação do transporte de cargas prescritas.

Os órgãos específicos da estrutura organizacional são:

Na Secretaria de Política Nacional de Transportes:

- Departamento de Planejamento e Avaliação da Política de Transportes;
- Departamento de Outorgas; e
- Departamento de Relações Institucionais.

Na Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes:

- Departamento de Programas de Transportes Terrestres;
- Departamento de Programas de Transportes Aquaviários; e

- Departamento de Desenvolvimento e Logística.

Na Secretaria de Fomento para Ações de Transportes:

- Departamento do Fundo da Marinha Mercante³³; e
- Departamento do Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes.

As entidades vinculadas, como as autarquias são o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). As empresas públicas a Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC) e de Sociedades de Economia Mista, a Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR).

Com a criação da Secretaria Especial de Portos vinculada à Presidência da República, o MT ficou com competências relativas às hidrovias, navegação interior. As principais hidrovias são: Hidrovia do Madeira, Hidrovia do São Francisco, Hidrovia Tocantins - Araguaia; Hidrovia Paraná-Tietê e Hidrovia Paraguai - Paraná.

Há um Comitê Permanente de Meio Ambiente vinculado à Secretaria Executiva do Ministério dos Transportes (COPEMA/MT), com a finalidade de coordenar as ações relativas à temática ambiental no âmbito do Ministério, bem como acompanhar as políticas, programas e atividades ambientais de outros órgãos e entidades públicas com repercussão nos interesses do MT. São competências institucionais do Comitê Permanente de Meio Ambiente:

- I. **Coordenar as ações de meio ambiente no âmbito do Ministério dos Transportes, acompanhando as atividades com reflexos no meio ambiente natural ou construído;**
- II. Assessorar o Secretário Executivo e os demais dirigentes do Ministério nos assuntos concernentes ao meio ambiente;
- III. Acompanhar a situação ambiental dos empreendimentos, projetos e atividades do Ministério dos Transportes;
- IV. **Integrar as atividades dos órgãos subordinados e entidades vinculadas ao Ministério dos Transportes, com objetivo de cumprir a legislação ambiental e promover a gestão ambiental de seus empreendimentos e serviços;**
- V. Implantar a Política Ambiental do Ministério dos Transportes;
- VI. Participar da formulação de políticas públicas intersetoriais relacionadas a transportes e a meio ambiente, incluindo as iniciativas de planejamento supra-setorial;
- VII. **Participar das atividades relativas às questões ambientais perante os órgãos do Governo Federal bem como os demais órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA);**
- VIII. Promover a participação ministerial em fóruns ambientais externos, em consonância com as necessidades e interesses do Ministério dos Transportes; e
- IX. **Acompanhar a tramitação de instrumentos legais, normas e resoluções ambientais que tenham interface com o Setor de Transportes, bem como a edição de resoluções específicas para o setor junto ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).**

As principais entidades e órgãos colegiados de atuação do COPEMA/MT:

- Ministério do Meio Ambiente;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
- Coordenação-Geral de Meio Ambiente do DNIT;

³³ O Ministério dos Transportes, por intermédio do Fundo de Marinha Mercante fomenta e estimula a modernização e expansão da indústria naval brasileira, por meio da concessão de financiamentos com taxas e prazos de pagamento extremamente competitivos e atrativos para o setor. O Fundo da Marinha Mercante é composto por recursos provenientes do Adicional ao Frete da Marinha Mercante (AFRMM), tributo incidente sobre o frete no transporte aquaviário, cuja arrecadação ocorre eletronicamente pelo MERCANTE. Este sistema de arrecadação tem sido uma ferramenta importante para agilizar as operações e proporcionar maior eficiência gerencial às transações deste segmento.

- Conselho Nacional de Meio Ambiente;
- Conselho Nacional de Biodiversidade;
- Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- Comissão Coordenadora do MacroZEE Brasil;
- Comissão Interministerial de Mudanças Geral do Clima;
- Comissão de implantação da Agenda Ambiental na Administração Pública;
- Comissão Interministerial para Gestão dos Recursos do Mar.

Em relação à AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criada pela Lei nº 10.233/2001, é entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, vinculada ao Ministério dos Transportes. Esta agência tem por finalidades:

- I. implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei nº. 10.233/2001; e
- II. **regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária**, exercida por terceiros, com vistas a:
 - a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
 - b) harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservando o interesse público; e
 - c) arbitrar conflitos de interesse e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

A referida Lei nº 10.233/2001, cria, além da ANTAQ, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências.

Observe-se que o art. 11 refere-se ao gerenciamento da infraestrutura e a operação dos transportes aquaviário e terrestre e um dos seus princípios gerais é “**compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente, reduzindo os níveis de poluição sonora e de contaminação atmosférica, do solo e dos recursos hídricos**”.

Em seu art. 23 está delimitada a esfera de atuação da ANTAQ, quais sejam:

- I - **a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;**
- II - os portos organizados;
- III - os terminais portuários privativos;
- IV - o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas;
- V - a exploração da infraestrutura aquaviária federal (Incluído pela Medida Provisória nº 2.217-3/2001).

Além disso:

§ 1º A ANTAQ articular-se-á com as demais Agências, para resolução das interfaces do transporte aquaviário com as outras modalidades de transporte, visando à movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens.

§ 2º A ANTAQ harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados e dos Municípios encarregados do gerenciamento das operações de transporte aquaviário intermunicipal e urbano.

A amplitude de atuação da ANTAQ se refere: à navegação interior, à navegação marítima, aos portos, as Unidades Administrativas Regionais e Integração Internacional e Acordos Bilaterais³⁴.

A atividade portuária está estabelecida por meio do marco legal, modificando o perfil de atuação dos portos públicos, destacam-se os Diplomas relativos aos portos (Quadro 8).

Quadro 8. Diplomas legais relativos aos portos

DIPLOMAS LEGAIS	DESCRIÇÃO
Lei nº 9.491/1997	Estabelece as competências para o Programa Nacional de Desestatização. (Artº 4º).
Lei nº 8.666/1993	Estabelece os critérios licitatórios.
Lei nº 8.630/1993	Modernização dos Portos. (Artº 4º).
Lei nº 9.277/1996	Autorização e Delegação para portos e rodovias. (Artº 4º).
Lei nº 8.987/1995	Estabelece os termos para concessão e Permissão de Serviços Públicos.
Lei nº 9.074/1995	Estabelece normas para outorgas e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos.
Decreto nº 1.990/1996	Dispõe sobre a inclusão no PND das empresas responsáveis pela administração do Porto (Art. 1º).
Decreto nº 2.594/1998	Regulamenta a Lei nº 9.491/1997 (Art. 5º e 7º).
Decreto nº 4.391/2002	Regulamenta a Lei nº 8.630/93. Dispõe sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias.
Lei nº 10.233/2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviários e terrestres. Criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários. (Art. 27).
Resolução ANTAQ nº. 055/2002, alterada pelas Resoluções ANTAQ nº 126/2003 e 138/2004.	Norma sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias destinadas à movimentação e armazenagem de cargas, e ao embarque e desembarque de passageiros.

Fonte: <http://www.antaq.gov.br/Portal/leggeral.asp>

A atividade portuária é considerada pela legislação como potencialmente poluidora, tendo em vista os impactos que causa no meio ambiente. Localizados próximos à foz dos rios ou em baías e enseadas, os portos recebem por intermédios dos rios e córregos resíduos provenientes das atividades agropecuárias, indústrias, de mineração, do turismo, da ocupação desordenada do solo, do desmatamento, de obras na costa e aterros, que somados contribuem para a poluição no entorno do porto, tanto em terra como nas águas.

Com o advento da Lei nº 8.630/1993, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, ações voltadas para a Segurança e Saúde Ocupacional deixaram de ser tratadas isoladamente em relação às ações ambientais, envolvendo todos os segmentos da comunidade portuária, sendo imprescindíveis para se constituir um ambiente de trabalho hígido e produtivo. São ações de prevenção quanto a acidentes e proteção do trabalhador, bem como a promoção, recuperação e reabilitação de sua saúde.

Nesse contexto, fica evidente a responsabilidade dos portos organizados e das instalações portuárias de uso privativo, implementar um Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA), que seja compatível com os padrões internacionais de valorização do elemento humano e de preservação do meio ambiente.

³⁴ São Convenções Internacionais de que o Brasil é co-signatário: Convenção internacional para controle e gerenciamento da água de lastro e sedimentos de navios, 2004; Convenção Internacional Sobre Controle de Sistemas Anti-Incrustantes Nocivos em Navios, 2001; Convenção Internacional para Prevenção da Poluição Causada por Navios; Convenção Sobre a Prevenção de Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, 1972; Convenção Internacional Sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Casos de Poluição por Óleo; Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar, 1974; Convenção Internacional para Prevenção da Poluição do Mar por Óleo, 1954; Convenção Internacional Relativa à Intervenção em Alto-Mar em Caso de Acidentes por Óleo e demais Convenções / Códigos. Fonte: <http://www.antaq.gov.br/Portal/convencoesinternacionais.asp> Acesso em maio de 2010.

Na Figura 18 se encontra o Diagrama da Organização Geral dos Serviços Portuários: Movimentação de Carga Geral e Contêineres, segundo Cartilha de Orientação da ANTAQ³⁵, observando que os participantes do sistema portuário³⁶ são: em nível nacional; a ANTAQ e em nível local, ou de cada porto: as Autoridades Portuárias; os arrendatários de instalações portuárias de uso público ou privativo misto, localizadas nas áreas de portos organizados, que movimentem carga geral, contêineres e graneis sólidos (grãos e farelos); os Órgãos de Gestão de Mão-de-Obra (OGMO); as agências de navegação marítima; os operadores portuários; os armadores; os donos de mercadorias.



Figura 18. Diagrama da Organização dos Serviços Portuários (Fonte: <http://www.antaq.gov.br/Portal/DesempenhoPortuario/Cartilha.pdf> Acesso em maio, 2010).

Gestão Ambiental é assim definida pela Resolução Conama nº 306/2002: "Condução, direção e controle do uso dos recursos naturais, dos riscos ambientais e das emissões para o meio ambiente, por intermédio da implementação do sistema de gestão ambiental". A Gestão Ambiental Portuária traduz-se em um processo contínuo de tomada de decisões, na área portuária, em que se leva em consideração a questão socioambiental. A Autoridade Portuária passa a planejar as ações de gestão ambiental e a adotar medidas preventivas e de reparação de impactos ambientais provocados por operações portuárias, além de promover o monitoramento e o controle ambiental da atividade portuária.

As competências e definições da ANTAQ interfaceadas ao Programa IX são aquelas que regulam transportes e/ou navegação marítima e os portos, cujas atividades têm impacto ou incidência no município e na zona costeira. Em relação especificamente ao porto, as ações ambientais promovidas pelas autoridades portuárias tentam minimizar os impactos da existência do porto no município e na zona costeira. Do ponto de vista institucional, as

³⁵ Fonte: <http://www.antaq.gov.br/Portal/DesempenhoPortuario/Cartilha.pdf> Acesso em maio, 2010.

³⁶ O sistema abrangerá, em fase mais avançada, os transportadores rodoviários, ferroviários e hidroviários as entidades representativas dos principais setores que atuam nos portos.

atuações de ANTAQ, Marinha, SEP e autoridades portuárias mantém ponto de contato direto com o município em trecho costeiro.

Em relação à SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

São vários os instrumentos legais pertinentes às competências da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), tais como o Decreto-Lei nº 9.760/1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União; e o Decreto-lei nº 2.398/1987, que dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativos a imóveis de propriedade da União.

Assim, são as competências da SPU:

- Administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;
- Adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;
- Lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;
- Promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- Administrar os imóveis residenciais de propriedade da União destinados à utilização pelos agentes políticos e servidores federais;
- Estabelecer as normas de utilização e racionalização dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- Proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;
- Promover, diretamente ou por intermédio de terceiros, a avaliação de bens imóveis da União para as finalidades previstas em lei;
- Promover a alienação dos imóveis da União não utilizados em serviço público, segundo regime estabelecido na legislação vigente;
- Conceder aforamento e remição, na forma da lei;
- Promover a cessão onerosa ou outras outorgas de direito sobre imóveis da União admitidas em lei;
- Efetuar a locação e o arrendamento de imóveis de propriedade da União;
- Autorizar a ocupação de imóveis da União na forma da lei, promovendo as correspondentes inscrições;
- Estabelecer as diretrizes para a permissão de uso de bens imóveis da União;
- Processar as aquisições de bens imóveis de interesse da União;
- Adotar as providências administrativas necessárias à discriminação, à reivindicação de domínio e reintegração de posse dos bens imóveis da União;
- Disciplinar a utilização de bens de uso comum do povo, adotando as providências necessárias à fiscalização de seu uso;
- Promover a doação ou cessão gratuita de imóveis da União, quando presente o interesse público;
- Proceder à demarcação e identificação dos imóveis de propriedade da União;
- Formular política de cadastramento de imóveis da União, elaborando sua planta de valores genéricos;
- Formular política de cobrança administrativa e de arrecadação patrimonial, executando, na forma permitida em lei, as ações necessárias à otimização de sua arrecadação;
- Manter sob sua guarda e responsabilidade os documentos, títulos e processos relativos aos bens imóveis do domínio e posse da União; e
- Coligir os elementos necessários ao registro dos bens imóveis da União e aos procedimentos judiciais destinados à sua defesa.

Dos vários departamentos da SPU, dois são aqueles que estão mais diretamente relacionados ao Programa IX: **Departamento de Caracterização do Patrimônio**, cuja competência é coordenar,

controlar e orientar as atividades relacionadas à identificação, ao cadastramento e à fiscalização dos imóveis da União; e o **Departamento de Destinação Patrimonial**, ao qual cabe coordenar, controlar e orientar as atividades relacionadas com o desenvolvimento de ações e projetos voltados à destinação, regularização fundiária, normatização de uso e análise vocacional dos imóveis da União. E Departamento de Incorporação de Imóveis, ao qual cabe coordenar, controlar e orientar as atividades de incorporação imobiliária ao patrimônio da União, nas modalidades de aquisição por compra e venda, por doação em pagamento, doação, usucapião, administrativa, bem como de imóveis oriundos da extinção de órgãos da administração federal direta, autárquica ou fundacional, liquidação de empresa pública ou sociedade de economia mista, cabendo-lhe, ainda, o levantamento e a verificação in loco dos imóveis a serem incorporados, a preservação e regularização dominial desses imóveis e a articulação com entidades e instituições envolvidas.

Observe-se que essas competências estão vinculadas ao Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima - Projeto Orla, que tem em seu escopo os instrumentos e responsabilidade pelo patrimônio, interesse do Programa IX.

A Lei nº 10.257/2001 regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. O Decreto nº 3.725/2001 regulamenta a Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências.

Especificamente a Lei 9.636/1998, versa diretamente sobre o “Patrimônio da União”, do qual fazem parte os terrenos e acrescidos de marinha que constituem parte significativa da orla marítima. Tal Lei opera uma atualização na legislação anterior (que datava de 1946), compatibilizando as normas e diretrizes para a utilização deste patrimônio de acordo com as orientações emanadas da Constituição de 1988. Entre as inovações introduzidas pelo texto constitucional constam exatamente as preocupações relativas à preservação e conservação ambientais, que se traduzem em normas que devem ser incorporadas pela política patrimonial do governo federal.

O resumo dos marcos referenciais para demarcação de bens da União: a Linha de Preamar Média (LPM) de 1831 - linha usada como referência fixa para identificação de terrenos de marinha e seus acrescidos. E a Linha Limite de Terrenos de Marinha (LLM) - demarca onde terminam as áreas da União.

Esses diplomas legais regem o Projeto Orla que também se apóia diretamente em dois documentos legais que amparam de forma integral seus objetivos e ações, a saber: a Lei nº 7.661/1988 e a Lei nº 9.636/1998; e no Plano de Ação Federal para a Zona Costeira.

O Projeto Orla surge como uma ação no âmbito do Governo Federal, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural, e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria do Patrimônio da União. O Projeto Orla também conta com a participação de vários outros importantes atores, especialmente nos estados e municípios.

O Projeto Orla tem a finalidade de assistir aos municípios para o planejamento de intervenções nas orlas marítimas e lagunares. Esse é o arranjo institucional do Projeto com Coordenações Nacional, Estadual e Municipal, como instâncias promotoras de articulações intergovernamentais e interinstitucionais e apoiadas por colegiados nos três níveis. o gerenciamento costeiro

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro prevê o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) entre os seus instrumentos (Lei Federal nº 7.661/1988 e Decreto Federal nº 5.300/2004). Segundo esse Decreto nº 5.300/2004, o ZEEC:

“(...) orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão”.

O ZEEC tem a função de estabelecer “diretrizes quanto aos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestre e marítima da Zona Costeira”. São esses usos que estão relacionados com as competências da SPU, em se tratando de patrimônio da União, e das leis de uso e ocupação do solo, que são de responsabilidade do município.

O ZEEC não precisa ser instituído por lei. Tem abrangência regional e envolve vários municípios. Nesses casos devem ser elaborados, necessariamente, a partir da articulação entre órgãos públicos federais, estaduais e municipais e são circunscritos a Zona Costeira.

A elaboração do ZEEC deve basear-se em análises e mapas sínteses das formas de uso e ocupação do espaço, características físicas, socioeconômicas e socioambientais do território costeiro. Tais análises e mapas sínteses devem subsidiar a formulação de propostas para a destinação social, econômica e ambiental de cada área da Zona Costeira.

Essas propostas devem perseguir os objetivos relacionados com a utilização sustentável do solo público e privado, melhorias nas condições de vida, preservação de ecossistemas e promoção de processos de desenvolvimento econômico justo e equilibrado. Essas propostas devem ser apresentadas em mapas sínteses capazes de representar com clareza as diferentes categorias de Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro.

Considerando-se que o Projeto Orla pressupõe forte comprometimento do município, alguns aspectos do Plano Diretor vigente no município devem ser considerados. Esses aspectos devem ser trabalhados e consolidados nas propostas do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla, que indica propostas para alteração ou inclusão no Plano Diretor que contemplem as problemáticas socioterritoriais da orla. Essas propostas podem ser discutidas nas Conferências da Cidade ou similares.

O Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla em médias e grandes cidades deve seguir, quando existir, as orientações e diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) que, por sua vez, deve ser compatível com o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro³⁷.

A SPU no que se refere ao aspecto institucional tem a competência para gerir os terrenos da marinha, mangues, dunas, acrescidos e ilhas, sendo essencial e fundamental como um dos atores diretos e intervenientes no gerenciamento costeiro. Se em sintonia com as outras atribuições dos órgãos federais, estaduais ou municipais pode destinar os bens da União à conservação da natureza e à preservação do equilíbrio ecológico das regiões litorâneas, sempre que necessário. O Projeto Orla pode e deve ser um dos meios para o Programa IX, já que tem acúmulo técnico e permeabilidade no seu sistema, utilizando seus Comitês Técnicos estaduais e as superintendências regionais da SPU que dispõe de informações e banco de dados sobre a zona costeira.

Em relação ao MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

O Ministério da Integração Nacional tem suas origens no Alvará, de 28 de julho de 1736, assinado por D. João V para criação da Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, que, depois, no Império e na República, passou a denominar-se, respectivamente, Secretaria de Estado dos Negócios do Império e Secretaria de Estado dos Negócios do Interior. Por meio da Lei

³⁷ Fonte: Projeto Orla: Fundamentos para Gestão Integrada (arquivo PDF); Guia de Implementação do Projeto Orla (arquivo PDF); Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada (arquivo PDF); Manual de Gestão (arquivo PDF) e Subsídios para um Projeto de Gestão (arquivo PDF).

nº 23/1891, que reorganizou os Serviços da Administração Federal, a Secretaria de Estado dos Negócios do Interior passou a denominar-se Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Conforme determinação do Decreto-Lei nº 200/1967, o desmembramento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores resultou na criação do **Ministério do Interior**, que, além das atividades da antiga Secretaria, absorveu as atribuições, antes sob a responsabilidade do Ministro Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, cargo criado pela Lei nº 4.344/1964. Com a reforma instituída pela Lei nº 8.028/1990, o Ministério do Interior foi extinto.

Esse mesmo ato criou, na estrutura administrativa da Presidência da República, a Secretaria de Desenvolvimento Regional, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a ação dos órgãos e entidades federais que atuassem em programas e projetos de desenvolvimento regional e também para articular-se com órgãos congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

À Secretaria de Desenvolvimento Regional foram vinculadas a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus, a Empresa Brasileira de Turismo e a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena.

Posteriormente, pela Lei nº 8.490/1992, a Secretaria de Desenvolvimento Regional transformou-se em Ministério da Integração Regional, sendo-lhe atribuídas as competências relativas aos programas e projetos de integração regional; desenvolvimento urbano; relação com estados e municípios; irrigação e defesa civil.

À sua estrutura foram vinculados, como órgãos específicos, o Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, a Secretaria de Relações com Estados, Distrito Federal e Municípios, a Secretaria de Desenvolvimento Regional, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a Secretaria de Irrigação, a Secretaria de Áreas Metropolitanas, a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste e a Secretaria de Desenvolvimento da Região Sul.

Com a reforma organizacional estabelecida pela Lei nº 9.649/1998, houve a extinção do Ministério da Integração Regional e a criação da Secretaria Especial de Políticas Regionais, sob a supervisão direta do Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento. São competências referentes à integração: os aspectos regionais das políticas setoriais, inclusive desenvolvimento urbano; a política e controle da aplicação dos fundos constitucionais de desenvolvimento e defesa civil.

Nesse contexto, foram transferidas as competências das Secretarias de Desenvolvimento Regional, de Defesa Civil, de Desenvolvimento Urbano e das Áreas Metropolitanas, de Desenvolvimento do Centro-Oeste e de Desenvolvimento da Região Sul para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Secretaria de Irrigação para o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; e da Secretaria de Relações com Estados, Distrito Federal e Municípios para a Casa Civil da Presidência da República.

Concomitantemente, o Decreto nº 1.361/1995, vincula ao MPOG, por intermédio da Secretaria Especial de Políticas Regionais, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus.

Em consequência de nova organização da administração pública, definida pela Medida Provisória nº 1.795/1999 (que altera o dispositivo da Lei nº 9.649/98), e pelo Decreto nº 2.923/1999, foram transferidas para a Secretaria Especial de Políticas Regionais as competências do MMA referentes às obras contra as secas e de infraestrutura hídrica.

Pela referida medida provisória, a Secretaria Especial de Políticas Regionais passou a vincular-se à Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República e a ela

foram vinculadas a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF); a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

No mesmo ano, por meio da Medida Provisória nº 1.911-8/1999, (convertida na Lei nº 10.683/2003) foi criado, mediante transferência das competências da Secretaria Especial de Políticas Regionais, o Ministério da Integração Nacional, sendo a ele vinculados, por força do Decreto nº 3.131/1999, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Essas duas autarquias, por sua vez, foram extintas com a criação das Agências de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e da Amazônia (ADA), pela Medida Provisória nº 2.145/2001, que cria, também, os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) em substituição aos Fundos de Investimentos Regionais.

Em 2006, o Ministério da Integração Nacional teve aprovada sua atual estrutura regimental (Figura 22), mediante Decreto nº 5.847/2006. Mediante as Leis Complementares nº 124/2007 e 125/2007, são recriadas, respectivamente, a SUDAM, a SUDENE e os Conselhos Deliberativos passam a fazer parte da estrutura das Superintendências. Em 2007, mediante Decretos nº 6.198/2007 e 6.199/2007, são extintas, respectivamente, as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e da Amazônia (ADA).

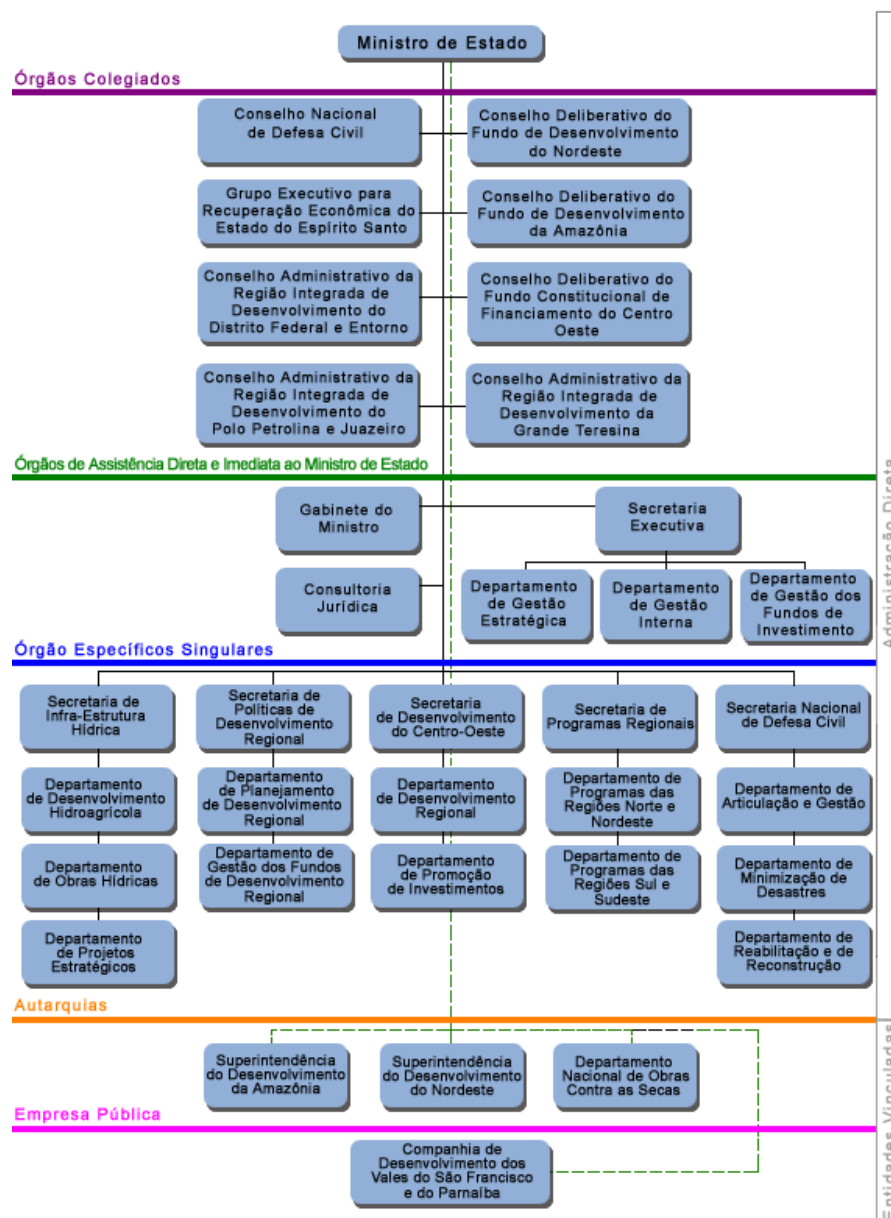


Figura 19 Estrutura do Ministério da Integração Nacional (Fonte: <http://www.mi.gov.br/ministerio/organograma.asp> Acesso em março de 2010).

São as seguintes as competências do Ministério da Integração Nacional:

- Formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada;
- Formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento;
- Estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;
- Estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea "c" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal;
- Estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;
- Estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais;
- Acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;
- Defesa civil;
- **Obras contra as secas e de infraestrutura hídrica;**
- Formulação e condução da política nacional de irrigação;
- Ordenação territorial; e
- **Obras públicas em faixas de fronteiras.**

O Ministério da Integração é membro da CT-COST e suas interfaces com o Programa IX são de natureza mais indireta, no que se refere às obras públicas em faixas de fronteiras.

O mapeamento e análise das competências institucionais dos atores diretos e indiretos nas gestão costeira e de recursos hídricos permitiram a elaboração do Quadro 9 que estabelece os principais pontos de contato ou superfícies de diálogo, para escopo do Programa IX.

Também se encontra no Quadro 9 possíveis interfaces para Programa IX. Não são interfaces que necessariamente já existem, mas podem ser meios de comunicação para que o Programa IX se viabilize. O Quadro 9 também resume os pontos de disputas e de eventuais conflitos das instituições em relação à integração.

Observe-se que em alguns casos, a integração do Programa IX poderia ser realizada pela própria estrutura organizacional descentralizada de órgãos federais. Em outros casos, o programa federal e sua verticalização (em estados e/ou municípios) podem ser o meio para a integração. A sugestão é utilizar para a integração do Programa IX, sempre que possível, o que já está estabelecido como uma boa experiência.

Quadro 9. Possíveis Interfaces de Integração para Programa IX

Instituições, âmbitos de governos	Pontos de contato ou possíveis interfaces	Pontos de disputas ou eventuais conflitos	Comentários
MMA/SRHU	Formular a Política Nacional de Recursos Hídricos e subsidiar a formulação do Orçamento da União.		A questão ambiental e de recursos hídricos estão no mesmo ministério: MMA.
MMA e ANA	ANA implementa a Política Nacional de Recursos Hídricos, outorga e fiscaliza o uso de recursos hídricos de domínio da União. Possibilidade de integração das gestões costeira e hídrica: GAI-GERCO.	Eventuais tomadas de decisões similares, tanto no SISNAMA como no SINGREH, já que a água faz parte do escopo ambiental.	A ANA iria decidir a participação ou não no GAI-GERCO.
MMA e SPU e municípios na zona costeira	Projeto Orla (MMA, SPU, Marinha do Brasil, MCidades, ONG, ABEMA, IBAMA, MTur e SEAP). Planos municipais de saneamento. As Gerências Regionais da SPU colaboram na interface com os municípios.	Para melhor participação no Projeto Orla, a SPU iniciou diálogos com a SEP e ANTAQ. No entanto, o diálogo com a ANEEL e a Petrobrás são mais difíceis. O IBAMA é uma das instituições que não se faz presente. Esses parceiros têm participação parcial, não sendo constante seu envolvimento com o gerenciamento costeiro. Observe-se que o esforço da SPU é envolver esses atores no âmbito nacional, entendendo que é um só governo e o discurso precisa estar afinado.	Os planos municipais de saneamento terão de ser realizados pelos municípios. A SPU e o MMA têm um bom relacionamento. Devido a diversidade da capacidade institucional, nem sempre o superintendente estadual da SPU é atuante. O mesmo acontece com o GERCO. O Projeto Orla e o Plano Municipal de Saneamento podem ter diálogo que favoreça o gerenciamento costeiro.
IBAMA e empreendimentos (de pesca, porto, mineração, etc).	Pode conceder licenças ambientais. (Lei 6.938/81 e Resoluções CONAMA 001/86 e 237/97). Ao Ibama compete a coordenação da fiscalização integrada da zona costeira.		Licenciamento e fiscalização das obras do PACs.
MMA e SEP	Programa Agenda Portuária (ANTAQ, IBAMA e OEMAs). Licenciamento e fiscalização das obras dos PACs pelo MMA/Ibama, entre eles o licenciamento ambiental das obras portuárias, além das licenças para operação e manutenção das atividades portuárias.	O Programa Agenda Portuária não tem avançado dentro do MMA.	Aperfeiçoamento das normas e instrumentos normativos do Setor (Resolução CONAMA nº 344 do; parceria com a ANVISA, revisão de RDC's; parceria com MMA). Existe o Programa Nacional de Regularização Ambiental Portuária - PRONARP elaborado em parceria com a UFSC.
MMA e Gerco (estaduais)	Planejamento e implementação do gerenciamento costeiro.	Estados percebem quando o MMA está mais ou menos fortalecido do ponto de vista institucional na coordenação do gerenciamento costeiro, isso se expressa	Os estados e municípios são parceiros do MMA para o gerenciamento costeiro.

Instituições, âmbitos de governos	Pontos de contato ou possíveis interfaces	Pontos de disputas ou eventuais conflitos	Comentários
		pelo número de atividades conjuntas ou repasse de recursos financeiros.	
MMA/SRHU e Ministério das Cidades	Atuam conjuntamente no ambiente urbano e nos planos municipais de saneamento. Também na gestão sustentável da drenagem urbana com ações não-estruturais e estruturais dirigidas à prevenção, ao controle e à minimização dos impactos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas.		A SRHU está iniciando o processo de parceria com os municípios no que se refere aos planos municipais de saneamento.
MMA e MME	O MMA, por intermédio do Ibama, é o licenciador para projetos de energia, gás e petróleo.	Disputas eventuais em relação a alguns empreendimentos.	Diálogo fluído, entretanto, para algumas questões específicas, o MMA não dispõe do planejamento a longo prazo como o setor energético .
SEP e Marinha	Conceito principal: Porto como Fronteira. Entendimentos em relação a navegação, segurança portuária, entre outros.		Eliminação de ocupações irregulares na área portuária.
SEP e Ministério do Turismo	Fomento e desenvolvimento ordenado de atividades na área portuária e terminais turísticos.		Convênio com o Ministério do Turismo: caso da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Elaboração de Planos Municipais para o Desenvolvimento do Turismo.
SEP e municípios na zona costeira	A SEP tem unidade de gestão ambiental dentro dos portos. A SEP tem uma série de programas e regramentos para os portos, seja a interface porto / cidade, as interfaces horizontais com as questões ambientais e os onze ministérios que a SEP tem interface. São relações intergovernamentais e interinstitucionais, qualquer ação de infraestrutura, como portos impactam em outros fatores e vice-versa.	A dinâmica do município interage com o porto e vice versa. Principais impactos do município sobre a área portuária: ocupação irregular dentro da área ou da área contígua à do Porto, restringindo possibilidades de expansão; inexistência de área para implantação de sistema viário em dimensão adequada para atender à demanda de circulação, entrada e saída de caminhões no Porto; contaminação dos canais e bacias por meio de efluentes industriais , domésticos (esgotos) e resíduos sólidos. Principais impactos do Porto e Operação Portuária no município: engarrafamento do sistema rodoviário e viário do município; comprometimento freqüente da qualidade de pavimentação das vias, por onde	Várias ações de SEP estão sendo realizadas para melhoria também do município que esteja em zona portuária. Muitas dessas ações de recorte ambiental estão sendo acompanhadas em vários portos. Em cinco deles está criada a gestão ambiental com uma agenda que irá tratar os efluentes dos portos, a questão de resíduos sólidos, as próprias questões ambientais que afetam os portos, a saúde dos trabalhadores e a segurança ambiental. A gestão ambiental foi criada em cinco portos do Brasil, havendo diálogo com o gerenciamento costeiro e com a Marinha.

Instituições, âmbitos de governos	Pontos de contato ou possíveis interfaces	Pontos de disputas ou eventuais conflitos	Comentários
		circulam os caminhões, gerando riscos de acidente à comunidade e despesas de manutenção; áreas abandonas, de risco de segurança, em edificações que não são mais utilizadas na operação Portuária dentro das cidades; geração de emprego.	
ANA e Órgãos Estaduais	Delegação da ANA aos estados ou DF para a concessão de outorga.		Em zona costeira, a outorga ainda não está definida.
ANA e MPA	Empreendimentos de aquicultura.	Ministério da Pesca e Aquicultura solicita a outorga à ANA que nem sempre tem competência institucional ou jurisdição para concedê-la.	
ANA e SPU	Possível ponto de contato, caso a integração do Programa IX se viabilize, por intermédio do Projeto Orla.		O Projeto Orla fez alguns convites para a ANA participar do mesmo. Futuramente, poderia ser o ponto de contato para a integração.
MME e ANA	O MME participa dos colegiados do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (inclusive câmaras técnicas) e comitês, com o objetivo de acompanhar as decisões ou intenções relativas ao setor elétrico.		O MME participa dos fóruns colegiados de recursos hídricos para que não se comentam invasões de competências do setor elétrico, especialmente no que se refere ao inventário do setor elétrico.
ANA e GERCOS (estaduais)		Há pressão dos estados para que a ANA conceda outorga em zonas costeiras.	
Ministério dos Transportes e ANA	A ANA deve garantir os usos múltiplos, entre eles a navegação, com suas hidrovias e eclusas		
MT e MME	Empreendimentos hidroelétricos devem ter previsão de eclusas quando são instaladas em rios navegáveis	Há conflitos para que nos empreendimentos hidroelétricos sejam previstas a construção de eclusas	
ANA e DRHU	Definição de quais programas do PNRH cada instituição ficou como coordenador/executor.		O Programa IX é de responsabilidade da ANA.
Marinha, IBAMA/MMA, MPA e municípios na zona costeira	Empreendimentos pesqueiros ou de aquicultura.		A Marinha é parceira do IBAMA/MMA na fiscalização no período de defeso.
Marinha e MPA	Fiscalização da pesca. Infraestrutura para escoamento pesqueiro.		A Marinha é parceira do IBAMA/MMA na fiscalização no período de defeso.
CIRM e ANA	Possível contato futuro na integração do Programa IX.		Embora a ANA não tenha assento na CIRM, é nesta instância que todos os atores

Instituições, âmbitos de governos	Pontos de contato ou possíveis interfaces	Pontos de disputas ou eventuais conflitos	Comentários
			primordiais do gerenciamento costeiro definem suas políticas e discutem as interfaces para o mesmo.
SEP e Ministério dos Transportes e ANTAQ	A ANTAQ e a SEP aprovaram um plano geral de outorgas para novos portos.		O MT tem pouco contato com portos.
SPU e Marinha	Atores essenciais na gestão do patrimônio da União.		O Projeto Orla tem interface com a Marinha.
SPU e municípios na zona costeira	As gerências da SPU são as unidades que colaboram com o gerenciamento costeiro. A SPU por meio do Projeto Orla envolve o município para a gestão da orla.		O Projeto Orla é a ferramenta que traz o município com trecho costeiro para a gestão deste patrimônio nacional.
Municípios na zona costeira	O município é o espaço onde ocorrem as gestões de diversas políticas públicas: gestão costeira, gestão hídrica, porto, transporte de carga, preservação do patrimônio da União, relações com o mar naquelas cidades com trecho costeiro e consequentemente com a Marinha. É na cidade que há o recorte urbano e socioambiental.	O município é o espaço físico onde as ações ocorrem e está sobrecarregado com todas as descentralizações das políticas públicas que vêm ocorrendo desde a CF de 1988. Muitas vezes não tem capacidade institucional para realizar todas as ações que incidem no espaço do município.	O transporte de carga passa pelo município, dentro da cidade, seus impactos e gestão ficam a cargo da política urbana que está no Ministério das Cidades.

O Quadro 9 permite visualizar o mapeamento dos principais pontos de contato ou superfícies de diálogos, de conflitos ou de possíveis disputas entre as instituições e órgãos que detém alguma interface, com competências mais diretas ou indiretas ao Programa IX.

Realizada essa fase de mapeamento (competências, operação das instituições que utilizam, muitas vezes, das mesmas normas ou ações para cumprirem suas funções, missão e institucionalidade) obteve-se o arcabouço e subsídio legal.

Para a integração do Programa IX existe uma complexa “teia” de competências, atividades e ações que ocorrem na zona costeira e são objeto de diversos programas em órgãos federais, estaduais e municipais. A coordenação do gerenciamento costeiro é do MMA e da CIRM (com apoio da Marinha) de forma mais estratégica. Ainda no MMA estão competências de articulação entre a gestão ambiental (onde o gerenciamento costeiro se encontra) e de recursos hídricos, comandadas pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano/MMA. Especificamente, a Agência Nacional da Água está responsável pelo Programa IX, escopo do PNRH.

ANEXO 2: ATORES E SEGMENTOS ESTRATÉGICOS

Conteúdo

1. Introdução.....	3
2. Participação no I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras, Vitória, Espírito Santo.....	6
3. Entrevistas com os Atores Estratégicos para o Programa IX	16
Em relação ao histórico do processo de integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos	17
Em relação à área de circunscrição e atuação adotada pela instituição do entrevistado	19
Em relação à conceituação entre articulação e integração.....	22
Em relação aos problemas para a integração prevista no Programa IX.....	24
Em relação à situação do arcabouço jurídico-institucional	32
Em relação ao entendimento de como efetivar integração do Gerenciamento Costeiro com a Gestão de Recursos Hídricos	33
Em relação aos pontos de contato de integração prevista no Programa IX	44
Em relação às estruturas articuladas e a capilaridade vertical em algumas instituições.....	47
Em relação aos colegiados e às faixas de diálogos, as superfícies de interfaces, os possíveis canais de integração, as conexões e as sinergias entre os sistemas...	48
Em relação aos instrumentos de gestão para a integração prevista no Programa IX	51
Em relação aos planos dos respectivos sistemas	53

1. Introdução

A integração das gestões de recursos hídricos e do gerenciamento costeiro está relacionada com o conceito de governança. Neste conceito está implícito um acordo social, um contrato entre o Estado e os cidadãos (embora, muitas vezes, o contrato não esteja claro para a atuação dos grupos sociais). As diversas definições de governança convergem para o mesmo sentido, no que diz respeito à necessidade de participação da tomada de decisão em relação às políticas públicas, perpassando pela concertação entre os diferentes interesses de grupos sociais, realizando-a de forma igualitária e eficiente, baseada em critérios democráticos. Esses interesses têm dimensões políticas, sociais e econômicas - nem sempre convergentes. Dimensões que também estão organizadas e têm prioridades diferentes dentro das instituições.

Governança seria o processo em que os atores sociais se organizam para articular seus interesses, e como essas decisões são tomadas e implementadas e por isso, a governança não pode ser confundida com governo ou com gestão somente. Conforme os Estados modificam suas regras e formas de atuar com a sociedade e o mercado, as articulações dos interesses pelos atores sociais também se modificam.

A análise de documentos explicitada no Relatório 2 desta consultoria indicou a complexidade das dimensões do Programa IX. São dimensões relativas à governança que exigem coordenação horizontal e vertical de políticas públicas.

Para esse trabalho, o ator é entendido como definido por Matus (1996), ou seja, um ser social, uma personalidade, uma organização ou um agrupamento que, de forma estável ou transitória, tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação. Todo ator controla sempre algum tipo de recurso e participa de um jogo social, tem projeto e age socialmente, é sujeito protagonista, portador de interesses, intenções, motivações e contribui ou não para o processo de governança. Neste caso, os protagonistas entrevistados podem ou não contribuir para o Programa IX, dependendo da leitura e interesse numa determinada situação.

O ator processa a informação de acordo com seus valores, ideologia, tradições, crenças, teorias e interesses e constrói sua apreciação da situação. Os atores, baseado nos seus entendimentos prévios, apresentam sua leitura sobre as duas gestões.

Mediante essas considerações, a compreensão do diagnóstico do quadro institucional e legal e dos atores estratégicos é fator crítico para o sucesso da integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos. As falhas nesta compreensão podem acarretar riscos no prevailecimento de algum setor em detrimento dos demais. Dessa forma, é fundamental a leitura crítica dos diversos componentes setoriais que atuam direta ou indiretamente na integração de que trata o Programa IX.

O elenco dos entrevistados foi definido preliminarmente de comum acordo com a equipe de coordenação da Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos da Agência Nacional de Águas. A etapa de entrevistas foi realizada com representantes de órgãos e instituições federais e de algumas unidades federadas considerados atores estratégicos para o Programa IX do PNRH.

As entrevistas, além da importância das visões de seus atores sobre a integração, contribuem igualmente para a consolidação do debate. O debate, mesmo que não esteja consensual, pode proporcionar diretrizes e critérios que norteiem o Programa IX, organizando e preparando os pontos de contato entre atores.

O conteúdo da entrevista foi expandido na medida em que os entrevistados ou a consultora percebeu que determinado tema necessitava ser mais explorado. As questões abaixo oferecem um roteiro básico das entrevistas e foram focadas primordialmente para o entendimento do Programa IX, para a formatação das mesas negociais e do futuro fluxo institucional da integração dos dois sistemas - de gestão de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro. Foram as questões e temas abordados:

1. Como e com qual conteúdo sua instituição colabora para a integração de recursos hídricos e gerenciamento costeiro?
2. A sua instituição poderia contribuir com mais algum conteúdo ou atividade, além do que já está contribuindo?
3. O que o Sr.(a) compreende por esta integração entre os dois sistemas?
4. Em sua avaliação essa integração está ocorrendo? Se sim, quais seriam os pontos de convergência que têm ocorrido entre os atores?
5. Se não, do seu ponto de vista quais seriam os principais gargalos ou problemas para que essa integração ocorresse?
6. Há sugestões do Sr.(a) para solucionar esses eventuais gargalos/problemas? Como poderiam ser realizados?
7. Há disponibilidade do Sr e/ou sua instituição colaborar com este projeto para formatarmos as plataformas de negociação e construirmos conjuntamente esse processo negocial de integração?
8. Algum acréscimo ou sugestão por parte do entrevistado .

Os atores entrevistados:

1. Dr. Vicente Andreu Guillo - Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas - 15/04/2010 - Brasília.
2. Dr. Paulo Lopes Varella Neto - Diretor da Área de Gestão da Agência Nacional de Águas - 13/04/2010 - Brasília.
3. Dr. João Gilberto Lotufo Conejo - Diretor da Área de Regulação da Agência Nacional de Águas - 13/04/2010 - Brasília.
4. Dr. Joaquim Guedes Corrêa Gondim Filho - Superintendente de Usos Múltiplos da Agência Nacional de Águas - 14/04/2010 - Brasília.
5. Dr. Luciano Menezes - Gerente de Outorga da Superintendência de Outorga e Fiscalização da Agência Nacional de Águas - 13/04/2010 - Brasília.
6. Dr. Oscar Cordeiro - Presidente da Câmara Técnica do Plano Nacional de Recursos Hídricos e professor da Universidade de Brasília - 14/04/2010 - Brasília.
7. Dr. Alberto Lopes - Gerente da GERCO do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal - 13/04/2010 - Brasília.
8. Dra. Rosa M. O. M. Mancini - Coordenadora de Recursos Hídricos Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Membro da CTCOST do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - 07/04/2010 - São Paulo.
9. Dr. Comandantes Celso Moraes Peixoto Serra - Capitão-De-Mar-E-Guerra, Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM, Assessor para a Leplac e Dr. Tarcísio Alves de Oliveira - Capitão-de-Mar-e-Guerra, Divisão de Assuntos Marítimos e Ambientais (assessor), Ministério da Marinha, Estado-Maior da Armada - 05/05/2010 - Brasília.
10. Dra. Grace N. Dalia Pria Pereira e Dr. Percy Soares Neto - Confederação Nacional da Indústria - CNI - 03/05/2010 - Brasília.

11. Dr. Marco Neves - Diretor do Departamento de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente - 03/05/2010 - Brasília.
12. Dra. Karênina Martins Teixeira, Dr. Eduardo Rocha Praça e Dra. Bruna Denise Lemes de Arruda - Analistas de Infraestrutura do Ministério dos Transportes - 05/05/2010 - Brasília.
13. Dr. Gilberto Hollauer e Dra. Lucia Minerino - Diretor do Departamento de Planejamento Energético da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia - 05/05/2010 - Brasília.
14. Dr. Antonio Maurício Ferreira Nietto e Dra. Andrea Lepesqueur - Diretor do Departamento de Revitalização e Modernização Portuária e a Assistente de Coordenação de Estudos e Projetos Ambientais da Secretaria Especial de Portos, vinculada à Presidência da República - 04/05/2010 - Brasília.
15. Dr. Marcelo Barbosa Sampaio e Dr. Alexandre Lantelme Kirovsky - Diretor de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura, atuando como o Secretário de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura e o Assessor executivo do Ministério da Pesca e Aquicultura - 07/05/2010 - Brasília.
16. Dr. Silvano Silvério da Costa - Secretário de Recursos Hídricos, Dr. Marcos Brandini - Gerente de Programas Urbanos; Dr. Sergio - Diretor de Ambiente Urbano; Dra. Sandra Cristina Ramos - Departamento de Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente - 04/05/2010 - Brasília.
17. Dr. André Luiz E Dr. Jair Silva - Coordenação-Geral de Apoio ao Desenvolvimento Local da Secretaria do Patrimônio da União - SPU do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG - 06/05/2010 - Brasília.
18. Dr. João Nicolodi - Professor da área de Oceanografia da Universidade Federal do Rio Grande- 22/06/2010 - Vitória.
19. Dr. Eduardo Bessa - Membro ouvinte do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH pela PETROBRAS. Acompanha como membro a CTCOST. 24/06/2010 - Rio de Janeiro.
20. Dr. Ricardo Voivodic - Gerente do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) - 24/06/2010 - Rio de Janeiro.
21. Dras. Luciana Regina Petry Anele e Ana Rosa (GERCO) - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler - FEPAM do Estado do Rio Grande do Sul - 30/06/2010 - Porto Alegre.
22. Dra. Norma Lúcia De Carvalho - Departamento de Articulação Institucional da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades - 15/07/2010 - Brasília.
23. Dra. Sáskia Freire Lima de Castro e Dra. Rafaela - Coordenadora Geral de Segmentação da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo do Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico do Ministério do Turismo - 15/07/2010 - Brasília.
24. Drs. Hêlvio Polito Lopes Filho, Andrea Olinto, Eliane R. Basto, Joana Aureliano; Felipe Luis Maciel da Silva e Fernando Duarte Acioli. Estado de Pernambuco: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA): Secretaria Executiva e Coordenação do Programa de Gerenciamento Costeiro de Pernambuco (GERCO/PE) e Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH). Agência Pernambucana de Águas e Clima (APAC) vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos - 20/07/2010 - Recife.
25. Drs. André Lima Dos Santos; Bety Alvares; Ana Regina Guará, Júlia Varella Matto; Maria de Fátima De F. Rêgo; Edivânia Duarte Celestino; Maria das Dores Cruz Gomes e Sérgio Luiz Macêdo. Estado do Rio Grande do Norte: Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA): SUGERCO (Subcoordenadoria do Gerenciamento Costeiro) - 21/07/2010 - Natal.

26. Dr. Paulo Castella - Presidente da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira - CTCOST - 05/10/2010 - Brasília.

Pôde-se observar no levantamento das informações pertinentes à integração do Programa IX que o entendimento do recorte costeiro perpassou pelos temas: da política urbana e ambiental; compreensão do direito à cidade, moradia e meio ambiente, bem como do próprio gerenciamento costeiro, portos, transporte, segurança do território, unidades de conservação ambiental, áreas de preservação permanente e recursos hídricos. Também de empreendimentos hoteleiros, carnicicultura, turismo, mineração, pesca, maricultura, defesa e proteção ao território nacional, bens da União, aquecimento global e suas consequências para os trechos costeiros. Todos esses temas podem ser entrecruzados, afetando a zona costeira e as populações que a habitam. Vale destacar que grande parte das regiões metropolitanas do país se encontra na zona costeira.

2. Participação no I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras, Vitória, Espírito Santo

A Agência Nacional de Águas e a consultora participaram do I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras em Vitória no Espírito Santo de 21 a 23 de junho de 2010. A participação neste evento foi extremamente relevante, pois permitiu conhecer algumas experiências estaduais e discutir como os especialistas compreendem a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos sob os mais diversos aspectos: jurídicos, institucionais, em relação aos instrumentos e pontos de contato que permitiriam a integração da qual trata o Programa IX. As experiências estaduais apresentadas estão sinteticamente relatadas nesta seção, bem como os pontos principais levantados pelos participantes e expositores. A programação do evento é apresentada no Quadro 1.

Quadro 1. Programação do I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras, realizado em Vitória no Espírito Santo

21/06/2010 - Segunda Feira

13:00 às 18:00	Credenciamento
20:00 às 21:30	Apresentação Histórico da Gestão Integrada Costeira no Brasil Rosa Maria Mancini, <i>Coordenadora de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo</i>
21:30 às 23:00	Abertura Solene Coquetel

22/06/2010 - Terça Feira

MANHÃ		Coordenador: Luiz Firmino Martins Pereira, Presidente do INEA, Rio de Janeiro Relator: Tiago de Carvalho Franca Rocha, CRH/SP
09:00 às 10:00	Palestra Magistral	Aspectos Institucionais, Legais e Territoriais das Políticas de Recursos Hídricos e Gerenciamento Costeiro - Visão Geral Maria Gravina Ogata, <i>Geógrafa, Advogada e Consultora.</i>
10:00 às 11:30	Mesa Redonda	Aspectos Institucionais, Legais e Territoriais das Políticas de Recursos Hídricos e Gerenciamento Costeiro Debatedores: - Gilberto Barroso, UFES - Dra. Eldis Camargo da Cunha, <i>Assessora Procurador Geral Agência Nacional de Águas</i> - João Nicolodi, <i>Universidade Federal do Rio Grande - Oceanografia</i> - Márcio Silva Pereira, <i>Advogado</i>
11:30 às 12:30	Debate Geral do Tema da manhã	
12:30 às 14:00	Intervalo para Almoço	
TARDE		Coordenador: Mário Dantas, Coordenador Adjunto do Fórum Nacional de Comitês de Bacia Relatora: Maria Geni Formiga de Farias, CBH Piranhas-Açu
14:00 às 15:30	Painel 1 Instrumentos de Gestão - Caracterização, complementaridade e sobreposição dos Instrumentos das duas Políticas. Paulo Roberto Castella, <i>Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Paraná</i>	
	Painel 2 Mobilização e Capacitação - Estratégias possíveis Andrea da Costa Carestiatto, <i>Ministério do Meio Ambiente, DEA</i>	
15:30 às 16:00	Intervalo para Café	
16:00 às 18:00	Experiências dos Comitês de Bacia na Implementação dos Instrumentos e na Mobilização e Capacitação Apresentação das seguintes Experiências 1) CELMM, Alagoas Rochana Campos de A. Lima, <i>Superintendente de Recursos Hídricos de Alagoas</i> 2) Rio Tramandaí, Rio Grande do Sul Leda Famer, <i>Presidente do CBH do Rio Tramandaí/RS</i> 3) Baía da Ilha Grande, Rio de Janeiro Rosa Formiga, <i>INEA/RJ</i> 4) Litoral Norte, São Paulo Márcio José dos Santos, <i>CBH Litoral Norte</i>	

Quatro estratégias principais ficaram evidenciadas no Seminário em Vitória, ES:

1. A proposta do seminário foi trabalhar a versão produzida pela CTCOST do detalhamento do Programa IX, como um capítulo do PNRH. A proposta estava contida no material distribuído pela organização para discussão e deliberações. Os subprogramas que constam neste trabalho faziam parte da reflexão do seminário;

2. Foram feitas apresentações e exposição dos argumentos de defesa do trabalho desenvolvido pela CTCOST e a metodologia proposta para a integração de que trata o Programa IX;
3. Fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente com especial atenção para o gerenciamento costeiro. Para muitos participantes e expositores houve um enfraquecimento do MMA com a mudança de ministro e alterações organizacionais. O gerenciamento costeiro foi colocado em outro locus institucional, desarticulado de outras ações do MMA. Foi explicitado no seminário que essa mudança indica que não é dada a devida importância ao tema. Assim, os projetos federais de grande porte (como Pré Sal e PACs) não precisam enfrentar resistências dos atores pela regulação do uso de recursos naturais na zona costeira. Além disso, o número de técnicos alocados no gerenciamento costeiro do MMA foi reduzido a um terço com a mudança de locus insitucional, o que dificulta enormemente o desenvolvimento dos trabalhos.
4. Definição de uma ação estratégia para a aprovação no CNRH de resolução que estabelece diretrizes adicionais a serem incluídas nos planos de recursos hídricos de regiões que contenham trechos da zona costeira.

Além desses principais focos, foram apresentadas outras informações que contribuem para a reflexão e detalhamento do Programa IX, a saber:

- Dos 150 comitês de bacias hidrográficas, calcula-se que, aproximadamente, 62 estejam em zona costeira (são números aproximados, pois se trata de processo dinâmico);
- Em termos de agenda nacional, o momento é de revisão do PNRH e de alguns importantes planos de bacia, ou seja, é oportunidade para que as deliberações do seminário de Vitória sejam inseridas no processo de revisão;
- Embora a política ambiental de 1981 e seu marco institucional e legal tenham tratado o meio ambiente como indissociável, essa operacionalização não tem sido possível;
- É necessário discutir uma base territorial para o Programa IX, uma vez que para a gestão de recursos hídricos, o recorte é a bacia hidrográfica e para o gerenciamento costeiro é o município.
- Os aspectos institucionais e legais das políticas de gerenciamento costeiro e de recursos hídricos têm objetivos diferentes, enquanto o gerenciamento costeiro (e seu PNGC) visa a melhoria da qualidade de vida da população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, a gestão de recursos hídricos (preocupada para a disponibilidade de água) visa garantir para esta e para futuras gerações água em quantidade e qualidade; a utilização da água de forma racional; e a prevenção contra eventos críticos;
- Difícil também é a utilização de “estuário” como unidade territorial de integração da gestão de recursos hídricos e do gerenciamento costeiro, uma vez que seu contorno sofre influência da maré e das águas interiores;
- Um subsistema da zona costeira a ser considerado é o da orla marítima como a interface entre a terra e o mar.
- A faixa marinha não coincide com as unidades territoriais de gestão de recursos hídricos ou de gerenciamento costeiro, pois se referem às convenções internacionais. A plataforma marinha está relacionada com o país, sua soberania e a segurança nacional.
- Sugestão de criação de um comitê de integração entre a gestão recursos hídricos e o gerenciamento costeiro. Resguardam-se as autonomias entre os comitês de bacia hidrográfica e o comitê de integração. Para isso, seria necessário considerar a própria bacia hidrográfica, o gerenciamento da orla, o gerenciamento do estuário e gerenciamento do oceano.

- O solo tem muitos “donos” no gerenciamento costeiro: o município, a Marinha, o porto, entre outros, entretanto, quando é necessário fazer um diagnóstico do solo, se faz uma avaliação da qualidade das águas;
- A base territorial que coincide entre as duas gestões seria o município (localizado em trecho costeiro) na zona de influência, que também é objeto de outras políticas. É necessário regular o território e não ordená-lo;
- Há estranheza que o Ministério das Cidades não seja um membro da CTCOST. Ele é convidado a participar, mas sem direito de voto. Também não há municípios de trechos costeiros que tenham assento na CTCOST, da mesma forma que instituições relacionadas ao ambiente marinho. O mesmo acontece com o CNRH que não tem representantes de municípios localizados em trechos costeiros;
- Foram apresentadas sugestões para apoio técnico e legal aos municípios: integração dos instrumentos de planejamento e aprimoramento das normas existentes (referência específica à Resolução CNRH nº 17/2001);
- O desafio da integração é como fazer a gestão especial a que se refere o Programa IX, considerando as competências e as ações dos entes federados. Uma lei complementar poderá fixar normas para a cooperação entre a União, os estados e municípios para, por exemplo, fazer o licenciamento ambiental. Essa competência comum encontra-se no artigo 23 da Constituição Federal. O Projeto de Lei Complementar nº 12/2003 e 388/2007, de iniciativa do poder executivo, tem por objetivos: harmonizar políticas e ações administrativas, evitar sobreposições, respeitadas as particularidades regionais e locais. São instrumentos de cooperação: consórcio público, convênios, acordos de cooperação técnica; comissão tripartite nacional, delegação de atribuições, entre outros;
- O principal papel de coordenação da integração entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos é do Ministério do Meio Ambiente, bem como promover a articulação intersetorial e interinstitucional;
- A gestão de recursos hídricos por bacia hidrográfica ou mesmo o gerenciamento costeiro ainda são vistas nas suas respectivas circunscrições de atuação. Essa atuação, muitas vezes, não considera a gestão ecossistêmica, isto é, com um olhar além da circunscrição de atuação. Este olhar deve considerar que as bacias ou os municípios afetam as bacias ou municípios contíguas. Para uma gestão sistêmica seria necessária a articulação de estados e/ou municípios, visando o interesse comum;
- Outro caminho para a integração é a Portaria nº 357/2006 - "Instituir, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, Comissão Permanente com a finalidade de sugerir procedimentos para articulação e integração das ações e temas conexos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)";
- Em relação aos aspectos institucionais, a premissa é a transversalidade. A zona costeira tem um regramento próprio que não coincide totalmente com a regulação de recursos hídricos, pois a zona costeira não é um bem público apropriável e tem uma regulação própria.
- O GERCO perdeu a agenda de gestão direta nos assuntos como petróleo, portos e de qualidade ambiental, também perdeu vários colegiados e servidores que estavam realizando essas atividades dentro do MMA, o que resultou na transição do gerenciamento costeiro da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ) para a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) em 2009. O GERCO ganhou, talvez, por estar atualmente vinculado à “pasta” do ordenamento territorial.
- Alguns avanços em relação à gestão costeira: aumento da participação dos municípios com trechos costeiros no Projeto Orla; regulamentação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro por meio do Decreto nº 5.300/2004; o

Programa Agenda Portuária dando capacitação ambiental nos portos; o fortalecimento das coordenadorias estaduais de portos; a intensa participação em fóruns internacionais; conceitos com multiplicação de pesquisas; maior conhecimento da sociedade sobre a zona costeira; e incorporação dos princípios do GERCO em outras agendas ambientais.

- Outras sugestões para que o gerenciamento costeiro seja integrado com a gestão de recursos hídricos: fortalecimento de equipes de gestão costeira (nacional, estaduais e municipais); incentivos aos estados para dar continuidade aos programas estaduais de gestão costeira; priorização do gerenciamento costeiro por meio do GERCO dentro do MMA; elaboração e aprovação dos planos estaduais de gerenciamento costeiro nos estados litorâneos; finalizar o zoneamento ecológico-econômico; melhorar a participação da sociedade civil; inserir componentes de conservação das unidades de conservação e reativação do *Train-Sea-Coast*¹.
- Criar uma comissão parlamentar do GERCO. Instrumentalização com ênfase em ferramentas de aplicação objetiva de modelagem costeira e criação de um comitê científico de apoio à coordenação nacional do GERCO.
- Reforçar a integração de outros ministérios nesse processo e revisão cautelosa do PNGC II.
- O MMA deve retomar a posição de liderança do processo de integração da gestão da zona costeira integrado com recursos hídricos.
- Embora haja paralelismos do SISNAMA e do SINGREH, os sistemas podem se articular.
- Para o CBH é difícil avançar na integração, pois precisaria do apoio institucional para realizar a integração dos dois sistemas.
- Há convergência de princípios nos dois sistemas, como a preservação de meio ambiente, das águas e dos interesses nacionais. Há também alguns mecanismos que permitem a integração, desde que seja observada a atuação institucional das esferas de governo.
- Permanece ainda a questão se o PNGC deve ser resgatado ou deve ser revisado.
- Outro elo possível para a integração é a resposta para a pergunta: “quais os principais impactos potenciais na bacia hidrográfica das atividades humanas no litoral e vice-versa?”. Cada bacia terá uma resposta diferente.

A segunda parte do evento foi destinada às experiências dos estados que realizam ou estão em processo adiantado de integração entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos. Dessas exposições foi possível ressaltar:

O Estado do Espírito Santo tem metodologia própria para a referida integração e a coordenação do trabalho é da Universidade Federal do Espírito Santo. Diversos são os problemas identificados nos corpos d'água (tanto a montante como a jusante) entre eles, o lançamento de efluentes domésticos e industriais, escoamento superficial, fontes difusas de poluição da agricultura, barramentos com retenção de água e sedimentos, erosão do

* O Programa *TRAIN-SEA-COAST*, criado e coordenado pelas Nações Unidas (DOALOS/ONU), consiste de uma rede mundial de 13 unidades, sediadas em diferentes países (Filipinas, Tailândia, Estados Unidos, Alemanha, Turquia, Sudão, Benin, África do Sul, Uruguai, Brasil, Ilhas Fidji e Holanda) que são responsáveis pela elaboração e oferecimento de cursos de capacitação que abordam problemas passíveis de solução mediante a qualificação pessoal. O Programa foi instalado no Brasil em 1995, na FURG. A escolha da instituição pelas Nações Unidas deveu-se a política institucionalizada de "universidade voltada para o mar". O Programa *TRAIN-SEA-COAST* Brasil (TSC-Brasil) conta com o apoio oficial do governo federal, por meio da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM - Ministério da Marinha), que tem como atribuições a divulgação dos objetivos e atividades do Programa junto aos órgãos governamentais e a gestão para a obtenção de recursos financeiros para o desenvolvimento e o oferecimento dos cursos.

solo, armazenamento e transporte de substâncias tóxicas, espécies exóticas, riscos ambientais e desastres naturais. No estado, a unidade para a gestão é a unidade hidrográfica litoral (norte do estado do Espírito Santo). Foi pesquisado com a comunidade quais eram os problemas. A Metodologia seleciona a área crítica para trabalhar, essa seria uma zona vulnerável. Delimita a zona crítica e a zona dinâmica que incluem as APPs e áreas úmidas e considera a metodologia do Projeto Orla. Também é delimitada a zona de influência. A proposta metodológica ainda não foi implementada, mas seria um dos formatos possíveis para a integração.

A CTCOST fez seu trabalho baseada na metodologia que o Estado do Espírito Santo desenvolveu e seus resultados estão no sítio do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, na referida Câmara Técnica.

No Estado de Alagoas, há o Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba (CELMM). O objetivo do Plano de Ações e Gestão Integrada do CELMM é propor soluções para os conflitos e para a revitalização da bacia hidrográfica, por meio de um modelo institucional que dará condições à sua implantação, garantindo a adequada gestão dos recursos hídricos. Os conceitos básicos que nortearam a elaboração do plano foram o desenvolvimento sustentável, o planejamento e a gestão estratégicos e a participação dos atores envolvidos. As lagoas Mundaú e Manguaba estão localizadas no litoral médio do Estado de Alagoas e foram constituídas pelo barramento da foz dos rios Mundaú e Paraíba, por deposição dos sedimentos marinhos e o consequente afogamento de seus leitos. A prefeitura de Maceió trabalhou a zona costeira em seu Plano Diretor.

A lagoa Mundaú tem cerca de 27 km² e constitui o baixo curso da bacia hidrográfica do rio Mundaú, que drena uma área de 4.126 km² e percorre 30 municípios, tendo oito sedes municipais ribeirinhas. A lagoa Manguaba, por sua vez, tem aproximadamente 42 km² e constitui a região estuarina dos rios Paraíba do Meio e Sumaúma. O primeiro apresenta uma bacia hidrográfica de 3.330 km² e percorre 20 municípios, tendo 13 sedes municipais ribeirinhas, enquanto que o Sumaúma drena uma área 406 km² e percorre seis municípios, tendo uma sede municipal ribeirinha. As águas destas lagoas encontram-se numa zona de canais com 12 km², perfazendo um total de 81 km². As bacias dos rios Mundaú e Paraíba tem seu alto curso na região do agreste do Estado de Pernambuco. Do ponto de vista político-administrativo, o CELMM abrange sete municípios: Maceió, localizada à margem nordeste da lagoa Mundaú; Rio Largo e Satuba, situadas na foz do rio Mundaú; Santa Luzia do Norte e Coqueiro Seco, ao longo da margem sudoeste da Lagoa Mundaú. A lagoa Manguaba é circundada por terras dos municípios de Marechal Deodoro, à jusante, e Pilar, à montante.

A região das lagoas Mundaú e Manguaba em Alagoas abrange um dos sistemas estuarinos mais importantes do país e vem sofrendo um processo acelerado de degradação ambiental, afetando, direta e indiretamente, os cerca de 260 mil habitantes que vivem no seu entorno, dos quais 5.000 são pescadores. O crescimento desordenado da área urbana de Maceió, a presença de um pólo cloroquímico e a intensa atividade sucro-alcooleira ao longo de suas bacias hidrográficas são fatores que resultam numa situação crítica, quando colocados frente à vulnerabilidade ambiental e a importância sócio-econômico-cultural da região.

A existência de atividades de alto potencial poluidor na região, por si só, justifica a realização de estudos, pesquisas e ações sistemáticas de educação ambiental que venham a fornecer subsídios para o planejamento e desenvolvimento de mecanismos de gestão capazes de garantir a manutenção de padrões adequados de qualidade ambiental e possibilitar o uso múltiplo dos recursos hídricos.

A potencialidade dos recursos ambientais da região e sua localização estratégica - junto a um ancoradouro natural de excelentes condições, sítio do porto de Maceió, propiciaram um processo de uso e apropriação, que vem determinando as características do desenvolvimento local, gerando oportunidades de negócios, emprego e renda, mas também, levando a processos de super-exploração, exaustão, comprometimento do patrimônio natural e deterioração de características e valores culturais locais.

A partir da compreensão do processo de apropriação dos recursos ambientais, que ocorre na área do CELMM e em suas bacias hidrográficas, é possível relacionar um conjunto de problemas ambientais perfeitamente configurados, dentre os quais cabe mencionar: poluição hídrica, em especial por esgotos domésticos e despejos industriais; contaminação do solo e do lençol freático; assoreamento acelerado dos rios, lagoas, canais e barra, com deposição de sedimentos; queima, corte e aterro de manguezais; destruição progressiva de dunas e restingas; ocupação das encostas dos tabuleiros; degradação dos recifes; redução dos estoques e contaminação dos pescados; parcelamento inadequado do solo e construções impróprias nas orlas marítimas e lagunar; isolamento de acessos às praias por empreendimentos privados; ocupação irregular de terrenos de marinha; ocupação de áreas de risco (inundáveis, encostas, alta tensão e dutovias); tráfego desordenado de embarcações de recreio e lazer; e, deterioração do patrimônio cultural.

Como agravante desse quadro, cabe destacar também fatores que ocorrem à montante, todos em geral com repercussões negativas para o carreamento de sedimentos e poluentes. Com efeito, nas bacias de contribuição ao CELMM constata-se a ocorrência de intensa atividade canavieira, unidades produtoras de açúcar e/ou álcool, pecuária, além de núcleos urbanos de porte significativo e outras atividades industriais, tais como matadouros, fábrica de fertilizantes, pedreiras e cerâmicas.

Diversos planos, estudos e projetos foram desenvolvidos na região, sem, no entanto, chegar a um programa estratégico e articulado de ações para sua recuperação. Em setembro de 2004, o Governo Federal, por meio da Agência Nacional de Águas, assinou um contrato com o Consórcio Engecorps - Arcadis-Tetraplan - Walm - Booz-Allen & Hamilton, para elaboração do Plano de Ações e Gestão Integrada do Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú - Manguaba - CELMM.

Os objetivos são de consolidar um diagnóstico referencial do CELMM que permita estabelecer relações de causa-efeito e orientar a identificação de um plano de ações estruturais e não-estruturais na região. Também organizar um banco de projetos imediatos, de curto e médio prazos; avaliar benefícios e custos, econômicos e sociais, relacionados às ações do plano e aos respectivos atores intervenientes; definir os arranjos institucionais e a estratégia adequada para a consolidação do plano de ações e por fim elaborar um sistema de planejamento de investimentos na região e estabelecer um sistema de acompanhamento e monitoramento da implementação do plano de ações. (Fonte: Agência Nacional de Águas, disponível em: <http://www.ana.gov.br/celmm/> Acesso em junho de 2010).

No Estado do Rio Grande do Sul, a experiência apresentada foi a do rio Tramandaí, cujo comitê de gerenciamento da bacia hidrográfica - CBHT foi instalado por meio do Decreto Estadual nº 39.637/1999. Em 2010, o CBHT estará completando dez anos, sendo um órgão deliberativo, apoiado pela Lei nº 9.433/1997 que trata da Política Nacional de Recursos Hídricos e pela Lei nº 10.350/1994 da Política Estadual de Recursos Hídricos.

O Rio Tramandaí situa-se a nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, com as províncias geomorfológicas abrangidas pelo planalto meridional e planície costeira. A população total na bacia é de 198.235 habitantes, sendo que na época do veraneio esta população chega a 580.212 habitantes. Incidem na bacia hidrográfica do rio Tramandaí áreas inseridas na

reserva da mata atlântica situada nos municípios de Santo Antônio da Patrulha, Osório, Terra de Areia, Maquiné, Morrinhos do Sul, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Torres.

Por meio do PNMA II, foi definido o Projeto “Fortalecimento do Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte”, buscando completar o ciclo de aplicação dos instrumentos de gestão no Litoral Norte. O referido projeto, ainda em andamento, contempla o Plano de Bacia do Rio Tramandaí, tem por base o Zoneamento Ecológico Econômico. A primeira etapa do Plano de Bacia do Tramandaí está completa.

Os Planos Diretores Municipais consideram as APPs. O Rio Grande do Sul está aguardando que o artigo 23 da Constituição Federal seja regulamentado, pois já realizaram uma ação de cooperação onde os 120 municípios do Estado licenciam. A atual discussão é como os municípios irão realizar a outorga, para que o licenciamento e outorga fiquem no próprio município.

O Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da FEEMA, tem participado do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, no âmbito do Programa Nacional de Meio Ambiente. O quadro ambiental da costa desse Estado apresenta enorme complexidade. A costa corresponde a uma faixa de 600 km de extensão por aproximadamente 40 km de largura, composta por 33 municípios, com características peculiares no que diz respeito aos interesses de preservação, ao potencial turístico e de desenvolvimento urbano e às pressões da especulação imobiliária e de atividades industriais e portuárias. Nesta região, caracterizada por uma grande variedade de ecossistemas frágeis e relevantes, concentram-se atividades econômicas diversas, muitas delas conflitantes com a sustentabilidade do meio ambiente que as abriga.

Contrapondo-se a este quadro, ali se concentra mais de 10,5 milhões de habitantes (80% da população fluminense), consubstanciando uma densidade demográfica de 585 hab/km², uma das maiores dentro dos estados costeiros da federação.

Das dez regiões hidrográficas do Rio de Janeiro, sete são costeiras. O setor costeiro do Rio de Janeiro é dividido e caracterizado conforme apresentado no Quadro 2 e no Quadro 3, respectivamente.

Quadro 2. Divisão Costeira do Estado do Rio de Janeiro

SETOR COSTEIRO	MUNICÍPIOS
Setor 1 Litoral Sul	Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Seropédica, Queimados, Japeri.
Setor 2 Litoral da Baía de Guanabara	Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, B. Roxo, S. J. de Meriti, Nilópolis, Duque de Caxias, Magé, Guapimirim, S. Gonçalo, Itaboraí, Niterói, Maricá.
Setor 3 Litoral da Região dos Lagos	Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, S. Pedro d'Aldeia, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras.
Setor 4 Litoral Norte - Fluminense	Macaé, Carapebus, Quissamã, Campos, São João da Barra, São Francisco do Itabapoana.
Total	34 municípios

Quadro 3. Características da Divisão Costeira do Estado do Rio de Janeiro

INDICADOR	VALOR	OBSERVAÇÃO
Linha de Costa	850km	
Perímetro das Ilhas	650Km	365 ilhas
Lagoas Costeiras	34	Médio e Grande Porte
Baías	3	Guanabara, Sepetiba e Ilha Grande
Área da Zona Costeira	19.000Km ²	42% do Estado
Número de municípios	33	10 criados na última década
População	11 milhões	85% do Estado
Densidade populacional	600 hab/Km ²	Segunda maior densidade do país
Participação no PIB do Estado	85%	PIB do Estado (1997) a Custos de Fatores - 102,3 Bilhões
Número de Indústrias	3200	Com mais de 20 empregados
Produção de Petróleo	70%	Produção nacional
Grandes Portos	2	Mais um projetado para o Litoral Norte
Usina Nuclear	2	Angra III - Em construção

Fonte: Instituto Estadual do Ambiente (INEA) do Governo do Rio de Janeiro, disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/fma/gerenciamento-costeiro.asp?cat=85> Acesso em junho de 2010.

O Gerenciamento Costeiro do Rio de Janeiro, com o apoio financeiro da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), e posteriormente, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), conquistaram os seguintes avanços:

- Fortalecimento da infraestrutura operacional para gerenciamento costeiro;
- Treinamento e capacitação de pessoal na área de gestão costeira;
- Elaboração do Macrozoneamento da Região dos Lagos;
- Elaboração de uma proposta de Plano de Monitoramento da Zona Costeira;
- Elaboração de uma proposta de Plano de Gestão para a Zona Costeira;
- Elaboração do Macrozoneamento do Litoral Norte (parcial);
- Implantação do Sistema de Informações para o Gerenciamento Costeiro (SIGERCO);
- Fortalecimento dos arcabouços institucional e legal;
- Elaboração de planos diretores de unidades de conservação, em áreas costeiras, com destaque para as APAs de Maricá (Município de Maricá), de Massambaba (municípios de Saquarema, Araruama e Arraial do Cabo), e de Sapiatiba (Município de São Pedro da Aldeia);
- Elaboração de perfis ambientais de nove municípios da faixa costeira: Cabo Frio, Arraial do Cabo, São Pedro da Aldeia, Araruama, Saquarema, Casimiro de Abreu, Macaé, Quicamã e Campos, como apoio à gestão ambiental local;
- Mapeamento de áreas frágeis a serem protegidas, em apoio ao Plano de Contingência (derramamento de óleo) da Baía de Guanabara;
- Elaboração de Estudos biológicos das áreas de restinga do Estado;
- Elaboração do Macro-Plano de Gestão da Bacia da Baía de Sepetiba;
- Elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Baía da Ilha Grande.

Realizou-se um workshop para a elaboração do Plano de Gestão da Zona Costeira do Estado, reunindo a maioria dos municípios litorâneos do estado. Este Plano visa à implementação de ações integradas que orientem a proteção dos recursos ambientais e viabilizem o desenvolvimento sustentável da região, contemplando soluções para os problemas encontrados, definindo atores envolvidos, responsabilidades e prazos. A expectativa é de que o Plano faça a “ponte” entre as diferentes esferas de governo, possibilitando, assim, a necessária integração das diversas ações institucionais existentes no Estado.

O gerenciamento costeiro era centralizado e tinha poucos interlocutores, atualmente, o INEA está buscando a descentralização, transversalidade nas ações e articulação inter e intragovernamental, além dos marcos regulatórios. O INEA quer criar uma entidade que promova essa articulação e integração entre a gestão de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro, que será experimentada por meio do projeto piloto da Baía da Ilha Grande. São somente dois municípios envolvidos no projeto, Ilha Grande e Angra dos Reis. Essa área foi escolhida por ser a que tem mais espécies nativas e APPs. Além disso, há muita atividade *off shore*, que incluem gás e turismo. O Plano de Gestão Integrada do Ecossistema da Ilha Grande será realizado até 2011 e terá uma Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP) dentro da Superintendência do INEA com capacidade de operação e criação de institucionalidade que pactue com a população a integração. Posteriormente, será realizada a implementação do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía da Ilha Grande (CBH-BIG). No caso da Ilha Grande, o que determina a integração é o ecossistema.

A zona costeira do Estado de São Paulo, com extensão de 700 km e área de 27.000 km², aproximadamente, inclui 36 municípios e abriga a maior parte da Mata Atlântica remanescente no Estado. As pressões para a apropriação dos recursos naturais terrestres e marinhos ocorrem de forma diferenciada nos diversos municípios, provocando conflitos que refletem negativamente sobre a qualidade de vida da população. Esses conflitos constituem desafios a serem enfrentados pelo Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, que deverá buscar alternativas para promover o desenvolvimento sócio-econômico com a manutenção e/ou recuperação da qualidade dos ecossistemas costeiros. Para tanto, o Litoral Paulista foi subdividido em quatro setores: Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape e Cananéia (Litoral Sul); Vale do Ribeira, considerando sua bacia de drenagem na vertente atlântica e os limites municipais; Região Metropolitana da Baixada Santista; e Litoral Norte.

A Lei nº 10.019/1998 dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado de São Paulo, estabelecendo seus objetivos e diretrizes e disciplina os instrumentos de sua elaboração, aprovação e execução. A legislação que institui o Plano prevê a constituição de um sistema colegiado, em que participam o governo estadual, municipal e a sociedade civil, com a atribuição de aprovar o zoneamento, estabelecer prioridades regionais e propor programas e projetos. Visa ainda tornar transparente o processo de gestão e, ao mesmo tempo, aumentar qualitativamente a participação comunitária na formulação das políticas públicas para a zona costeira. São instrumentos do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro:

- Zoneamento Ecológico-Econômico: estabelece as normas disciplinadoras para a ocupação do solo e o manejo dos recursos naturais que compõem os ecossistemas costeiros, bem como aponta as atividades econômicas mais adequadas para cada zona;
- Sistema de Informações: opera com informações cartográficas, estatísticas e de sensoriamento remoto, possibilitando a análise, avaliação e divulgação periódica da evolução dos indicadores de qualidade ambiental;
- Planos de Ação e Gestão: estabelecem um conjunto de programas e projetos setoriais, integrados, compatíveis com as diretrizes estabelecidas no zoneamento;
- Monitoramento e Controle: orienta o licenciamento e a fiscalização das atividades socioeconômicas, a partir do acompanhamento da evolução dos indicadores de qualidade ambiental.

Para cada setor costeiro foi instituído um Grupo de Coordenação Setorial (**Figura 1**), ao qual compete a elaboração de proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico e respectiva regulamentação que, após audiência pública, serão apreciados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.



Figura 1. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro Sistema de Gestão de São Paulo (Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/aguaSisGestao.php> Acesso em junho de 2010).

Aos grupos setoriais compete, também, a elaboração dos Planos de Ação e Gestão, compreendendo programas e projetos que promovam o desenvolvimento sustentável da região. Os Planos de Ação e Gestão devem atender, prioritariamente, às demandas e problemas socioambientais identificados durante o processo de zoneamento, bem como, promover as potencialidades regionais apresentadas pelos ecossistemas ou recursos ambientais presentes na zona costeira. Esses planos devem estar devidamente articulados e integrados às ações dos municípios e às ações regionais dos demais órgãos públicos e deverão conter os objetivos, as fontes de recursos, os responsáveis pela execução e as metas socioambientais pretendidas.

Como 20% da área do Litoral Norte são passíveis de ocupação, a pressão imobiliária é enorme. Dessa forma, a gestão ambiental no Litoral Norte está dividida na gestão preventiva que tem como instrumento principal o licenciamento ambiental, cuja emissão é responsabilidade do IBAMA ou da CETESB; e a gestão corretiva e a participativa, que conta também com o IBAMA, Marinha do Brasil, Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Secretaria da Saúde, Secretaria do Patrimônio da União, sociedade civil, iniciativa privada e Departamento de Estradas e Rodagens. Há várias oportunidades de gestão participativa, seja pelo Ministério Público e órgãos ambientais, os Grupos de Trabalho existentes que discutem a temática, as audiências públicas, o próprio Comitê das Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH-LN) que tem cinquenta instituições partícipes e suas Câmaras Técnicas. Além desses, existe a Agenda 21 com a participação do GERCO, APA Marinha, CBH Litoral Norte, Projeto Orla, Petrobras Ambiental, Petrobras Social e o Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar.

3. Entrevistas com os Atores Estratégicos para o Programa IX

Conforme mencionado anteriormente os entrevistados foram elencados a partir da interface que a sua instituição tem com o Programa IX e em conjunto com a equipe de coordenação do trabalho da SPR.

Os entrevistados expuseram o seu entendimento do gerenciamento costeiro e de sua integração com a gestão de recursos hídricos. Para melhor compreensão das informações, a leitura crítica das entrevistas está focada em eixos identificados como os mais importantes e necessários para o Programa IX.

Pôde-se notar que o debate sobre a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos ainda não está pacificado, com muitas lacunas de institucionalidade e entendimento da dimensão do Programa IX. As informações advindas das entrevistas são:

Em relação ao histórico do processo de integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos

Vários atores deram sua versão de como foi o início do debate sobre o Programa IX, alguns dos entrevistados participaram ativamente desse processo, seja pelos fóruns e colegiados dos sistemas ou pelas instituições com competência para atuação em uma das duas gestões.

Percebeu-se nas entrevistas que há ainda um contencioso a ser solucionado, muitas respostas continham o envolvimento pessoal neste processo, outras baseadas em questões técnico, outras voltadas aos possíveis instrumentos de gestão que poderiam ser integrados, a saber:

- Entre a criação da CTPNRH em 1999 e 2004 ocorreram várias indefinições e também um conjunto de debates de ordem técnica;
- Em 2003, estabeleceu-se que a coordenação da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) ficaria com a cargo da SRHU, enquanto a ANA faria o apoio técnico;
- Houve ampla consulta aos atores sobre o PNRH. Na época a Fundação Getúlio Vargas fez um diagnóstico dos recursos hídricos no Brasil, mas não poderia ser chamado de Plano, sendo considerado um insumo ao PNRH;
- Em 2004 é aprovado no CNRH o PNRH com grande participação social, cerca de 300 pessoas estavam envolvidas no processo;
- Sabia-se que nem todas as questões relativas aos recursos hídricos poderiam ser tratadas no âmbito da bacia hidrográfica, o que resultou na necessidade de que outras unidades territoriais fossem consideradas. Seriam áreas especiais de planejamento, como aquela sobre a qual atua o gerenciamento costeiro;
- Antes do PNRH ser finalizado, seus sete programas tinham que ser implementados, como programas de situações especiais. Como não era muito claro como tratar a cunha salina, a água salobra, os manguezais, as áreas úmidas, foi criado o Programa IX com atenção para a zona costeira;
- A articulação da outorga, da cobrança, do enquadramento de águas e de outros instrumentos naquele espaço geográfico não se adequava a bacia hidrográfica. Assim, foram pensados alguns eixos para lidar com isso: i) modelos institucionais de gestão e ii) ênfase nos instrumentos de gestão de recursos hídricos para lidar com essas áreas especiais;

- Houve uma distribuição para o detalhamento dos programas do PNRH entre a SRHU e a ANA: os Programas 1, 2, 4, 5 e 8 ficariam sob a coordenação da SRHU; os Programas 3, 6 e 8, sob coordenação compartilhada da ANA e da SRHU; e os Programas 9, 10, 11 e 12, sob coordenação da ANA;
- A Portaria Conjunta SRHU/MMA e ANA nº 186/2009, instituiu o Grupo de Integração e Articulação de temas afetos às atividades dos dois órgãos, tais como: Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH; Planos de Recursos Hídricos e Enquadramento dos Corpos D'Água; e Comitês de Bacias Hidrográficas.
- Foram elaboradas quatro questões para cada programa e submetidas ao CNRH. A área especial de zona costeira não foi ao plenário, pois já havia sido constituída uma câmara técnica para tratar do assunto, a CTCOST;
- A CTCOST teve uma criação emblemática, já que foi a última, entre as dez permitidas pelo CNRH.
- Alguns contenciosos ocorreram durante o processo, pois acreditava-se que a CTCOST havia criado outra unidade de gerenciamento. Na verdade, baseado em documentos e experiências internacionais, foram introduzidos os conceitos que podiam operacionalizar a integração, tais como os de áreas crítica, dinâmica e transição;
- Havia distintas posições em relação à integração a que se referia o Programa IX, seja por parte da CTPNRH como da CTCOST. Alguns entenderam que eram câmaras fragmentadas, do ponto de vista de entendimento da questão da integração, o que levou a muitos contenciosos;
- Uma dos contenciosos dizem respeito à elaboração pela CTCOST de proposta de Resolução de diretrizes adicionais devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos da zona costeira;
- Quando esta Resolução da CTCOST chegou ao Plenário do CNRH, os segmentos da indústria e da energia pediram vistas ao processo e esta situação perdura até o momento, ou seja, ainda não há encaminhamento do contencioso;
- Atualmente, a CTIL que está avaliando tal questão;
- Agora foi criado um Grupo de Trabalho que avaliará novamente a pertinência das proposições da CTCOS;
- Em relação à proposta elaborada de diretrizes adicionais devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos da zona costeira feita pela CTCOST: o segmento das indústrias está receoso com os possíveis rebatimentos nos negócios;
- A Marinha, que também participa da CTCOST, imaginou que o detalhamento do Programa IX deveria ser feito antes da elaboração da de Resolução proposta por esta câmara técnica. A Marinha participa desses fóruns, objetivando assegurar que as decisões dos mesmos não intervenham nas competências da Marinha;
- A Confederação Nacional de Indústria (CNI) explicitou que o alinhamento dos atores, contrapondo o que foi sugerido pela CTCOST, foi um ganho, da mesma forma, o fato da Resolução proposta pela CTCOST ter sido encaminhada para CTIL, pois seria

possível estabelecer o “caminho do meio” como a melhor saída possível. Explicitam também que houve má condução do processo, tanto pela CTCOST como pelo CNRH. Questionaram: i) qual é a instituição máxima do SINGREH, se o próprio CNRH ou câmaras técnicas; ii) como a CTCOST constrói uma proposta sem membros do GERCO?

- A Resolução proposta pela CTCOST foi rejeitada pelos Ministérios da Pesca e Aquicultura, da Indústria e Comércio e de Minas e Energia, que se juntaram para impedir a votação no plenário do CNRH. Embora o setor de pesca não acompanhasse devidamente o processo na CTCOST;
- Alguns segmentos consideraram que a introdução da outorga em águas salobras e marítimas levaria necessariamente à cobrança pelo uso da água, o que oneraria alguns setores, tal como o de pesca e aquicultura;
- A CTCOST deveria se concentrar em colaborar com o detalhamento do Programa IX e num piloto a ser desenvolvido para a integração, abandonando o esforço de aprovar no CNRH a Resolução de diretrizes adicionais devem ser incluídas nos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos da zona costeira;
- O pedido de vistas da proposta de Resolução da CTCOST no plenário do CNRH foi uma ação coordenada entre a Petrobras e o Ministério das Minas e Energia (MME);
- Em 2009 foi retomada a discussão na CTCOST. A CTPNRH deu a incumbência à CTCOST do detalhamento do Programa IX. A câmara técnica elaborou então uma matriz com alguns subprogramas, que foi encaminhada novamente à CTPNRH;
- A CTCOST não sabia como seria possível aplicar o instrumento de outorga em trechos de rios em zona costeira. A Petrobras justifica que a outorga em águas que a atua poderia inviabilizar a produção.

É possível que a CTIL solucione o contencioso ainda no período de desenvolvimento desta consultoria. Caso isso venha ocorrer, os resultados serão considerados nos próximos relatórios.

Observe-se que o contencioso em relação da Resolução proposta pela CTCOST gera reações de angústia, pois a integração dos dois sistemas - costeiro e hídrico ficaria indefinita; reações de resistência particularmente por parte dos atores do SINGERH que não querem assumir competências relativas ao gerenciamento costeira; e ainda reações de concordância por parte daqueles que vislumbram uma possível mudança das competências para efetiva integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos.

Nas entrevistas com os Estados de Rio Grande do Sul, Pernambuco e Rio Grande do Norte, alguns atores tinham informações superficiais sobre o contencioso relativo à Resolução proposta pela CTCOST. Ao contrário dos representantes dos estados presentes no I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras, que tinham o histórico e defendiam as posições trabalhadas no âmbito da Câmara.

Em relação à área de circunscrição e atuação adotada pela instituição do entrevistado

Foi possível notar nas entrevistas que cada instituição está preocupada na defesa de suas competências. Alguns atores participam dos colegiados e câmaras técnicas do Sistema Nacional de Recursos Hídricos para “observar” ou mesmo para “impedir” que algumas ações, que não sejam da competência do gerenciamento costeiro ou da gestão de recursos hídricos, sejam encampadas.

Essa defesa de competências foi praticamente observável em todas as entrevistas, pois delimita o campo de atuação das instituições. Exemplificando, a visão dos responsáveis pela modernização dos portos é peculiar, pois percebem o município e o mar como “vizinhos” que dificultam as suas atividades. O município porque despeja seus efluentes e resíduos nos rios e o mar por ser de competência da Marinha do Brasil.

Observe-se que ao serem transferidas as competências relativas aos portos do Ministério do Transporte (MT) para a Secretaria Especial de Portos (SEP), vinculada à Presidência da República, geraram-se alguns conflitos de competências, o que se repetiu com a criação da ANTAC.

No caso do setor elétrico, embora sua atuação não seja a zona costeira, o MME participa e acompanha o CNRH, a CTCOST, a CTIL e os comitês de bacia no intuito, principalmente, de preservar o inventário do setor elétrico.

Como a unidade territorial da gestão de recursos hídricos não coincide com aquela do gerenciamento costeiro, um entrevistado sugeriu a possibilidade de criação de comitês estuarinos. Dessa forma, um município poderia participar de dois tipos de comitês, um de bacia hidrográfica e outro de águas estuarinas. Já outro entrevistado, sugeriu que o próprio comitê de bacia hidrográfica (mesmo com as dificuldades de criação e funcionamento em diversos lugares do país) absorvesse as questões relativas às águas dos trechos da bacia hidrográfica em zona costeira. No entanto, a inclusão do gerenciamento costeiro nos planos de recursos hídricos poderia significar um aumento considerável de investimento de recursos financeiros para a tarefa de diagnóstico e implementação de um plano de bacia.

Outra questão com relação à circunscrição observada em diversas entrevistas diz respeito à dimensão do trabalho do gerenciamento costeiro e da sua complexidade, mesmo quando desprezadas as interfaces com os outros setores. Se incluídas as interfaces, sua dimensão e complexidade seriam ainda maiores.

Um exemplo dessa complexidade foi constatado na entrevista com representante do Ministério da Pesca e Aquicultura, onde há um esforço para elaboração de estudos em escala compatível com seus empreendimentos, ou seja, a escala adequada para a gestão de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro não coincide com aquela do setor de pesca e aquicultura.

De acordo com os representantes da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (MMA), não houve êxito nas discussões que visem o planejamento regional, o que prosperou foi uma análise caso a caso da intervenção do ambiente urbano em áreas costeiras, como é o caso da maioria das regiões metropolitanas na costa brasileira.

Com isso, perdeu-se a capacidade de planejamento e entendimento do princípio mais geral de “ecossistemas”, o que dificulta a atuação da SRHU. Por muitas vezes, o próprio Governo Federal tem algum programa fortemente verticalizado, não colaborando com visões de planejamento regional ou mesmo ecossistêmicas. O mesmo governo federal tem sua parcela de responsabilidade em não permitir atuações mais planejadas e regionais nos

estados federados, dificultando a interface entre as políticas públicas de desenvolvimento urbano, meio ambiente, recursos hídricos e gestão costeira.

Os diversos recortes utilizados pelas instituições para implementação de suas ações dificultam a integração a que se refere o Programa IX, porque também dificulta um planejamento estratégico conjunto e com uma base física única de atuação.

Há preocupação em relação à compatibilização dos planejamentos setoriais relativos às gestões com interface no Programa IX. Observe-se que no caso específico dos planos de recursos hídricos, os usos múltiplos devem ser garantidos e em função disso há uma interlocução integrada e efetiva com os demais setores. Mesmo supondo que os usos múltiplos sejam considerados nos planos, às vezes é complexo compatibilizar os planejamentos setoriais e hierarquizá-los. A questão é a quem caberia a decisão de priorizar um planejamento setorial em detrimento de outro dentre aqueles com interface no Programa IX.

No Quadro 4 são apresentados os recortes de gestão mencionados nas entrevistas.

Quadro 4. Recortes de gestão

Recortes utilizados para a gestão	Definição	Instituições e comentários
Bacia hidrográfica	A bacia é a unidade físico-territorial de planejamento e gestão adotada no país (Lei nº 9.433/1997, artigo 1º, inciso V), seguindo tendência internacional, com realidade ecosocioeconômica de complexidade variável.	Recorte utilizado pelos sistemas de recursos hídricos (nacional ou estaduais).
Orla	<p>A orla marítima pode ser definida com uma unidade geográfica da zona costeira que representa a estrutura, entre a terra e do mar. Na orla ocorre um equilíbrio dinâmico onde integram fenômenos terrestres e marinhos, sendo os processos geológicos e oceanográficos os elementos básicos de sua conformação. O espaço da orla é formado por: porção aquática; porção terrestre e uma faixa de contato e sobreposição entre estes meios.</p> <p>Os limites genéricos propostos para a orla marítima são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • na zona marinha a isóbata de 10 m; • na área terrestre a distância de 50 m em áreas urbanizadas e 200 m em áreas não urbanizadas. 	<p>Recorte utilizado pelo MMA, SPU e outros atores que se estão inseridos no Projeto Orla, por exemplo.</p> <p>Os limites estabelecidos podem ser ampliados em orlas que apresentam erosão acentuada, ou diminuídos a partir da comprovação de tendências de alargamento da linha de costa. No Brasil a definição de zona costeira está apresentada pela Lei nº 7.661/1988.</p>
Zona Costeira	<p>Duas definições predominam: a de unidade natural e unidade político-administrativa. A segunda versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II) delimitando zona costeira em:</p> <ul style="list-style-type: none"> • na faixa marítima, o mar territorial, com limite nas 12 milhas náuticas contadas da linha de base da costa; 	Foram definidos no âmbito do PNGC II seis critérios para definir a relação de municípios que fazem parte da zona costeira brasileira.

Recortes utilizados para a gestão	Definição	Instituições e comentários
	<ul style="list-style-type: none"> na faixa terrestre, considera-se todo o território dos municípios qualificados como costeiros. 	
Porto	O conceito atual de porto é de tratá-lo como fronteira.	Recorte utilizado pela SEP.
Região metropolitana	Pressupõe uma realidade social e econômica cujo centro dinâmico é a metrópole, pólo de atração (e/ou dominação) de um grande espaço de produção e consumo, e cuja manifestação é a intensa urbanização que dá origem a múltiplas funções de interesse comum aos municípios limítrofes que a contêm.	A região metropolitana é o recorte desejado pela SRHU no tratamento das questões urbanas nos trechos em zona costeira.
Município	Unidade político-administrativa que compõe a federação brasileira.	Os municípios compõem tanto a bacia hidrográfica, às vezes a orla, que tenham trechos de zona costeira. O porto também está na área municipal.

O recorte que o Ministério das Cidades (MC) é o municipal, ou seja, a titularidade do serviço de saneamento é do município. No entanto, a Lei nº 11.445/2007 deu novos formatos e possibilidades de prestação de serviços, sendo possíveis soluções regionais, metropolitanas ou mesmo por meio de consórcio público para prestar serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de gestão de resíduos sólidos ou manejo das águas pluviais urbanas. A modalidade de consórcio público consolidada no Estado do Rio Grande do Sul, que iniciou pelo Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). O Ministério do Meio Ambiente, parceiro do MC, investe fortemente em consórcios públicos para as questões relativas à gestão de resíduos sólidos.

Existem vários tipos de programas que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades apóia, sendo eles específicos para cidades de diferentes portes, desde aqueles com população inferior a 50 mil habitantes ou aqueles com mais de 150 mil habitantes.

De forma geral, existem dificuldades de negociar políticas públicas com características interdisciplinares, intra e intergovernamentais como é o caso da integração que se refere o Programa IX, especialmente quando há recortes diversos de atuação, como demonstrado no Quadro 4.

Foi possível compreender pelas entrevistas que as instituições realizam seus respectivos planejamentos estratégicos, mas não significa que quando há ações conjuntas, o planejamento seja feito conjuntamente pelas instituições envolvidas. Essa otimização do planejamento dos órgãos públicos com interface com o Programa IX não é realizada ou é insuficiente.

Em relação à conceituação entre articulação e integração

Percebeu-se nas entrevistas dificuldade na diferenciação entre os conceitos de “articulação” e “integração”. Essa dissonância cognitiva entre os dois conceitos, se não for solucionada, pode se materializar em ações distintas para a integração prevista no Programa IX.

Com diversas acepções, o termo integração é o ato ou efeito de integrar(-se); a incorporação de um elemento num conjunto. Na rubrica sociológica é a ação, processo ou resultado de assimilar completamente os indivíduos de origem estrangeira ao seio de uma comunidade ou nação (do ponto de vista jurídico, linguístico e cultural), formando um único corpo social.

Para o Programa IX o conceito integração deve estar agregado aos conceitos do federalismo brasileiro, como cooperação solidária, subsidiariedade e gestão compartilhada de recursos.

A ANA em seu documento “Subsídios para o estabelecimento de diretrizes de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão da zona costeira” (Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos, 2008) compreende a integração como “um processo onde partes de um organismo contribuem para formar um todo estrutural e funcional”. No caso dos arranjos institucionais, integrar neste mesmo documento pressupõe: sinergia; cooperação; reciprocidade; redução de barreiras; estímulo à troca de informações; assimilação mútua de influências; harmonia na aplicação de leis, regulamentos ou padrões; e implementação de iniciativas comuns ou complementares.

O termo articulação pode ser entendido em várias acepções como o diálogo em torno de idéias antagônicas: discussão, polêmica. Na rubrica de anatomia geral, seria o ponto de contato, de junção de duas partes do corpo ou de dois ou mais ossos. Na rubrica da morfologia botânica seria o ponto de conexão entre dois órgãos ou segmentos de um mesmo órgão ou estrutura, dando a flexibilidade e facilitando a separação das partes. Na rubrica jurídico termo seria a enumeração escrita de fatos e razões no decorrer de um processo, expostos em parágrafos ou artigos de um requerimento; articulado. Na rubrica de engenharia mecânica seria o sistema de junção de duas peças que permite mobilidade para deslocamentos angulares relativos, como rótula.

As duas acepções acima são retiradas de dicionário referência da língua portuguesa e nem por isso são pacificadas e compreendidas de forma homogênea pelos atores. Uma das formas de encaminhamento dessa questão é colocar já na primeira mesa de negociação, as definições e discutir com os participantes, e se possível, chegar a consenso um entendimento mais homogêneo para os dois conceitos.

O Programa IX tem alta complexidade e, de acordo com Morin (2000), a complexidade é o fruto do entrelaçamento, ou seja, “complexo é aquilo que está tecido em conjunto”. Tecer em conjunto implica não desperdiçar tempo nas disputas internas das organizações, deslocá-lo para a negociação com a sociedade. Trabalhar de forma intersetorial³ é transcender a fragmentação departamentalizada da organização governamental e colocar-se em sintonia direta com as expectativas e necessidades da sociedade⁴.

³ Para Inojosa, em “Sinergia em política e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade”, Cadernos FUNDAP, n. 22, 2002, na esteira das teses ventiladas por Edgar Morin, a Administração Pública vem dividindo-se em educação, saneamento, assistência social, saúde, transporte etc., assim como as disciplinas em que o saber científico se divide nasceram e se desenvolveram sob o signo da disjunção e do insulamento. Formaram-se, então, como diz Inojosa, clausuras setoriais, cada qual com sua corporação, com sua linguagem própria, com sua lógica de funcionamento e sua maneira particular de compreender o contexto.

⁴ Tarefa um tanto difícil (Inojosa, 2002), quanto mais as fatias parcelares (e de poder) vêm-se loteadas por grupos de interesse, por definição resistentes a qualquer tentativa de integração.

O eventual consenso entre o entendimento de integração e articulação beneficiará a “divisão” de ações que são de uma ou de outra dimensão no escopo do Programa IX.

Exemplificando, a Confederação Nacional da Indústria acredita que em relação à Resolução de diretrizes adicionais aos planos de regiões hidrográficas que contenham trechos em zonas costeiras, existem ações que são de articulação e outras de integração, sendo muito mais de articulação entre os sistemas do que de integração. É inegável que a integração precise ocorrer para que as zonas de sombra não preocupem mais o segmento da indústria. Já o DRHU acena que as ações do Programa IX seriam mais de articulação do que, de fato, de integração.

A por sua vez SEP está investindo fortemente nas interfaces: município/porto/mar e na sua relação interinstitucional (vertical e horizontal) com os onze ministérios. É outro conceito baseado nas interfaces que sua atuação tem em relação aos outros parceiros, como o de entendimento matricial da questão.

Em relação aos problemas para a integração prevista no Programa IX

Entende-se que os problemas⁵ têm causas múltiplas, para entender essas situações é preciso articular conhecimentos e experiências para dar respostas a uma situação indesejável.

Uma das questões aos entrevistados era se vislumbravam problemas para que a integração prevista no Programa IX ocorresse. Foram as seguintes respostas:

- Há resistência para a efetiva integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos. São entraves de natureza política, especialmente localizados nos segmentos de energia e da indústria. Essas resistências se devem a insegurança que estes segmentos sentem em relação a “flexibilização” da área de integração que seria definida pelo comitê de bacia com trechos em zona costeira;
- O sistema de recursos hídricos bloqueia seus próprios avanços institucionais;
- A União, os estados e os municípios têm responsabilidade no gerenciamento costeiro. Não cabe somente a área de recursos hídricos realizar a integração prevista no Programa IX, mas é uma tarefa para todos os setores envolvidos. A iniciativa da CTCOST de elaborar a Resolução de diretrizes adicionais aos planos de regiões hidrográficas que contenham trechos em zonas costeiras não foi uma imposição, mas muitos atores assim o interpretaram;
- Considerou-se que a Portaria MMA nº 100/2010, que cria o GIA-GERCO não ajudará no desenvolvimento da integração prevista no Programa IX. O que ajudará na integração é a discussão de alguma base territorial para a

⁵ A realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. O político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade (...). Os problemas reais cruzam os setores (...) (Carlos Matus in HUERTA, F. O Método PES: entrevista com Carlos Matus, trad. Giselda Sauveur, São Paulo: FUNDAP, 1996, p.35).

integração das duas gestões. Isso ainda não está definido, nem mesmo a questão da outorga marítima ou da sua dominialidade;

- Discutir/definir onde termina a bacia hidrográfica e onde começa o mar;
- Para a questão do gerenciamento costeiro, a institucionalidade específica para tal gestão cabe ao MMA;
- A CTCOST nem deveria ter sido criada, o arcabouço do gerenciamento costeiro é do MMA. Há “estranheza” que ANA, SRHU e GERCO, embora todos pertencentes ao mesmo MMA, não conversem, se comuniquem ou sequer negociem entre si as questões do Programa IX;
- Não há arranjo institucional para o Programa IX;
- A CTCOST não precisaria existir se a ANA tivesse acesso direto ao GERCO;
- A CTCOST atrapalha o GERCO e o SINGREH. A contribuição da CTCOST é duvidosa;
- Há questões indefinidas, onde o empreendedor se sente inseguro para realizar investimentos em área de zona costeira. Uma das indefinições mais importantes é a capacidade de suporte das águas salobras ou salinas, pois nestas áreas não há responsáveis pela emissão de outorga. O comitê de bacia não tem como mediar ou resolver conflitos entre usuários de água nestas áreas;
- Falta também planejamento estratégico no MMA. A ANA e o GERCO (ambos ligados ao MMA) precisariam comunicar entre si;
- É preciso aprimorar a articulação com o gerenciamento costeiro. Na interface com recursos hídricos, a questão que estará em pauta é a logística intermodal com hidrovias, bem como o aproveitamento dos estuários;
- Uma nova fronteira a ser desbravada é a interface entre os rios federais e os portos onde será necessária muita negociação;
- Os esgotos não tratados pelos municípios desembocam nos portos e afetam os planos de dragagem elaborados pela SEP;
- É preocupação da SEP a gestão ambiental do porto. Para os licenciamentos das obras dos PACs e dezessete portos, há uma coordenação ambiental para garantir para a modernização dos portos neste aspecto;
- A ANTAC e a SEP aprovaram um plano geral de outorgas para novos portos - o que impacta no gerenciamento costeiro. Para isso, levaram-se em consideração as questões ambientais, como, por exemplo, como o porto impactava em reservas indígenas e reservas ambientais;
- A política de pesca é um trabalho de gestão participativa, também preocupada com as populações tradicionais. Um bom exemplo de trabalho participativo é de Angra dos Reis/Ilha Grande;

- A maior preocupação no “cultivo” de peixes marinhos e camarões é a garantia de qualidade da água salobra, onde estes empreendimentos são instalados. Uma outorga deveria garantir a sustentabilidade desses empreendimentos;
- A outorga marinha não é competência da ANA e nenhum outro órgão realiza esse tipo de outorga;
- Mesmo o pequeno empreendedor quer ter a segurança da garantia da qualidade da água. Principalmente para os produtores de organismos que são consumidos crus, como as ostras, é de extrema importância a garantia da qualidade da água, pois problemas de saúde pública podem ocorrer. No entanto, quando estes empreendimentos estão instalados na zona costeira não há outorga, é uma zona nebulosa do gerenciamento costeiro;
- Outro problema é o licenciamento ambiental em zona costeira, que, em alguns estados como São Paulo, Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia, está sendo viabilizado. No caso da CETESB de São Paulo, os pequenos produtores têm sido eximidos de licença ambiental;
- A integração da outorga e licenciamento ambiental é um assunto complicado, que, embora já tenha sido discutido no CNRH, não ocorre principalmente no âmbito estadual;
- O controle da qualidade na zona de mistura da água doce com a marinha é difícil. Falta gerenciamento costeiro ao longo de toda costa brasileira. A inexistência de zoneamento econômico-ecológico costeiro dificulta a instalação de empreendimentos aquícolas;
- A fiscalização costeira é outro problema, embora o Ministério da Pesca e Aquicultura faça a fiscalização e colabore com o IBAMA e a Marinha, ainda assim ela é insuficiente;
- A ocupação urbana é outro problema grave que está relacionado com o planejamento. Este é um instrumento que o Poder Público não utiliza, dificultando enormemente a vida da população na costa;
- As intervenções do Poder Público no ambiente urbano em área costeira são pontuais, embora haja diversos mecanismos previstos pelo arcabouço jurídico legal e que poderiam ser utilizados e potencializados;
- O processo de planejamento regional deveria preceder a ocupação urbana em regiões metropolitanas em áreas costeiras;
- Embora para regiões metropolitanas existam mecanismos, como os conselhos metropolitanos, previstos na Constituição e outras leis, eles não funcionam;
- Os programas federais, fortes e verticalizados, desarticulam a possibilidade de integração entre a União, estados e municípios. Grandes empreendimentos, como os previstos no PAC, levam milhares de pessoas às costas brasileiras, aumentando vulnerabilidades, devido ao deslocamento das pessoas para as áreas sensíveis, e fatalmente mais desastres (como aqueles gerados pelas chuvas que ocorreram no litoral do país);

- Há ausência de planejamento costeiro, o governo federal ainda não percebeu que se trata de uma articulação federativa entre estados e municípios e a União, pensando conjuntamente como tratar essas áreas sensíveis;
- O MMA deveria primeiramente tornar-se de fato o órgão responsável pelo gerenciamento costeiro;
- Para que a integração prevista no Programa IX pudesse ocorrer, deveria ser definido o “mínimo”: a zona para a integração;
- Que se dissocie o MMA da integração, já que atualmente o MMA está fragilizado como o coordenador da integração. Seria mais produtivo se a integração das duas gestões fosse vista como processo;
- Há experiências de sucesso sendo realizadas, como no Espírito Santo, São Paulo e Rio de Janeiro que podem ser revisitadas e auxiliar a construção do Programa IX;
- O Plano Nacional de Recursos Hídricos é uma estratégia, não é a integração. A resolução proposta pela CTCOST foi uma primeira tentativa desta estratégia;
- É possível a criação de um comitê integrador, uma faixa transversal de diálogo entre as duas gestões;
- Na forma como está a resolução proposta pela CTCOST, atualmente, não tem mais sentido ser aprovada. Talvez fosse mais frutífero investir tempo na discussão de como seria essa faixa de diálogo entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos;
- A Resolução CNRH nº 17/2001 precisará ser revista se a integração prevista no Programa IX ocorrer;
- Poderia ser feito um piloto em uma bacia para testar a integração. Ou também ser testada a metodologia que a CTCOST propôs. Se não for utilizada esta metodologia, que se testem outras, há vários casos de sucesso que estão ocorrendo;
- Outro ponto importante para a futura integração das duas gestões é em relação ao MMA, ou seja, pensar como fortalecê-lo. É possível pensar conjuntamente o fortalecimento do MMA e a integração prevista no Programa IX;
- A integração de que trata o Programa IX deve ocorrer do ponto de vista, de que a bacia hidrográfica deve “entregar” a água com qualidade adequada para o mar;
- O gerenciamento costeiro não tem avaliação de resultados, tem instrumentos mais de “comando e controle”. Diferente da gestão de recursos hídricos que tem gestão, se bem feita;

- Para o empreendedor, a outorga está vinculada necessariamente a cobrança. Uma empresa precavida com uma possível outorga marinha (e possível futura cobrança) parou de usar a água do mar para resfriamento em uma refinaria;
- Os comitês de bacia hidrográfica têm suas dificuldades de gestão. No caso do Rio de Janeiro, há “captura” dos comitês pelo INEA, pois o Instituto tem a gestão dos contratos e dos recursos financeiros;
- O Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) foi criado em 1996 e contém informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro e de qualidade sobre a prestação de serviços de água, esgotos e manejo de resíduos sólidos. Para os serviços de água e de esgotos, os dados são atualizados desde 1995. Em relação aos serviços de manejo de resíduos sólidos, a atualização é desde 2002. A coleta anual de informações é publicada por meio da publicação Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos e de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos. E, por meio do Aplicativo da Série Histórica de Dados do SNIS, é possível acessar a base de dados completa, com 14 anos consecutivos de informações. Em sua última edição, referente ao ano de 2008, no módulo “água e esgotos”, o SNIS publicou informações de 661 prestadores de serviços, correspondentes a 4.610 municípios. No primeiro levantamento, em 1995, foram 54 companhias e 29 municípios;
- O SNIS quer se articular com o município de forma a melhorar os dados disponíveis, embora haja deficiência de dados no caso de drenagem e águas pluviais;
- O tamanho do déficit do saneamento será descoberto nesse ano de 2010 quando a dimensão do passivo ficará mais clara com a publicação do Plano Nacional de Saneamento. Será um grande diagnóstico nacional com metas de curto, médio e longo prazo. O horizonte do Plano é de 20 anos, embora saiba-se que para a universalização dos serviços de abastecimento serão necessários mais que 20 anos;
- As questões relativas ao esgotamento sanitário e os emissários submarinos em áreas costeiras estão sendo discutidas no CONAMA, onde o Ministério das Cidades tem assento. Há um GT na Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental que trata dos emissários submarinos e discute o enquadramento dos corpos de água e padrões de lançamento de efluentes (Resolução CONAMA nº 357/2005). É o Conselho que definirá esses padrões no caso dos emissários submarinos;
- Para o Ministério das Cidades em alguns municípios da zona costeira é necessário fazer primeiramente o básico, ou seja, garantir o tratamento primário do esgoto (uma lagoa de estabilização, por exemplo). Posteriormente, então, realizar tratamentos terciários ou mais avançados. É preciso compreender as informações que o Plano Nacional de Saneamento fornecerá;
- A Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU) e o MC são parceiros nas questões relativas aos resíduos sólidos. Há uma articulação entre estes dois órgãos para seleção e soluções possíveis para os municípios sobre este tema e então o MC repassa recursos para os mesmos;

- Há também a parceria da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades com o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), que conta com o financiamento da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). A parceria promove a criação e a implantação da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento (ReCESA). Esta Rede é coordenada por um Comitê Gestor, que conta com a participação de diversos ministérios e órgãos do Governo federal. No período 2006-2007, o projeto da rede é financiado pelo Fundo Setorial de Recursos Hídricos (CT-Hidro), pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). A ReCESA é constituída por Núcleos Regionais que têm como objetivo promover o desenvolvimento institucional do setor saneamento, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho operacional e da gestão dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo integrado dos resíduos sólidos, manejo integrado das águas pluviais urbanas e temas transversais;
- Os municípios costeiros onde serão instalados grandes empreendimentos, como, por exemplo, um porto, obras do Pré-Sal ou do PAC, tem sua população quadriplicada em pouco tempo. Estes municípios tem sido alvo de preocupação da SNSA. Há um grupo dentro da Secretaria que estuda essas situações, mas essa discussão ainda não está amadurecida;
- Para a viabilização do saneamento, existem duas fontes: uma fiscal orçamentária e outra onerosa, que são recursos dos fundos, como FGTS ou FAT e compõem o volume de recursos para o saneamento ambiental. A SNSA está tentando adotar critérios mais justos para a destinação desses recursos, já que o empréstimo oneroso tem um nível de exigência muito alto e pressupõe capacidade de endividamento;
- São poucos os municípios que têm capacidade de endividamento, assim, os recursos deste tipo acabam indo para a região Sudeste, onde os municípios têm melhor capacidade e os recursos de “fundo perdido” (tipo orçamentário fiscal) ficam mais com o Nordeste;
- O “saneamento integrado” tem no seu escopo: habitação, eletrificação, arruamento (entre outros), pois para realizar o saneamento é necessário muitas vezes deslocar moradias ou arruamentos para que seja oferecido o serviço. De forma geral, o “saneamento integrado” é destinado a favelas ou áreas altamente adensadas populacionalmente;
- Em 2001 houve uma estruturação política que pela primeira vez elevou o status do turismo brasileiro culminando com a criação do Ministério do Turismo. A Coordenação Geral de Segmentação do Ministério do Turismo tem um Programa de Regionalização do Turismo que realiza um mapeamento desde 2004, com revisões em 2007 e 2009 e haverá outra em 2010;
- Foram mapeadas 276 regiões turísticas no país que congregam aproximadamente 3.500 municípios. Em 2007, em função da possibilidade de não conseguir atuar em todas essas regiões foi realizada uma priorização e selecionados 65 “destinos indutores de turismo” (que são consideradas regiões turísticas) e envolvem 740 municípios;

- Desses 65 “destinos indutores de turismo”, 27 estão na costa brasileira, que são os destinos muito procurados. O objetivo é incrementar e expandir cada um desses 27 destinos. O turista deverá ser estimulado a visitar mais de um destino, por meio da constituição de novas rotas ou novos roteiros para outros destinos turísticos;
- Há muitas preocupações que afligem o MTur, especificamente no que se refere aos 27 destinos que estão na costa brasileira. O Ministério está realizando um esforço de implementar um grupo gestor para cada um dos destinos brasileiros. Neste grupo há representações do setor público, do privado e de ONGs que de forma triparte (MTur sugere esta composição básica, mas que fica a critério do próprio grupo a decisão de como compô-lo), decidindo o que deve ser feito para aquele destino específico;
- Nos 27 destinos turísticos que são da costa brasileira, o MTur identifica vários gargalos como por exemplo, a questão do saneamento que afeta a balneabilidade das praias; da regularização fundiária e ocupação desordenada das orlas. Nesses 27 destinos há o programa “Sol e Praia” e o MTur tenta dar informações ao grupo gestor do destino do que ocorre no local, como por exemplo, programas ou projetos que podem colaborar no fortalecimento dos mesmos;
- Em 2007, o MTur contratou a Fundação Getúlio Vargas para que fossem mapeados os 65 destinos indutores, pois o Ministério precisava de um diagnóstico desses destinos, como estava o acesso, a infraestrutura, os atrativos que compunham determinado destino, entre outros. Com um longo questionário a FGV fez a primeira versão do diagnóstico desses 65 destinos e então o MTur voltou aos destinos para realização de oficina para apresentação dos resultados do trabalho da FGV. Noventa cinco por cento das pessoas que foram entrevistadas reconheceram que o mapeamento refletia o que se conhecia a respeito de cada um dos destinos. As oficinas se constituíram no início de um planejamento de ações que pudessem implementar o grupo gestor ou fortalecer ações para cada destino turístico;
- Em 2008-2009 foi publicada a segunda versão deste trabalho que permite avaliar o desenvolvimento desses destinos. Em 2010 será apresentada outra versão desse trabalho. A entidade foi contratada para fortalecer o papel dos grupos gestores, por meio da capacitação, apoio técnico e até mesmo planejamento. Esse trabalho também norteia a atuação do próprio MTur;
- Muitas das ações relativas ao turismo estão no âmbito e competência de outros ministérios ou dos estados e municípios. O MTur atua como coordenador apenas de algumas ações do turismo brasileiro;
- Desde 2005 o MTur tem atuado em outros ministérios de forma a sensibilizá-los com a política pública de turismo. Também tem atuado junto às bancadas do Congresso Nacional para sensibilizar e conseguir mais recursos financeiros para a atuação do Ministério. Este já conseguiu que seu orçamento, em pouco tempo, fosse aumentado em três vezes. Há também um trabalho do MTur junto aos estados e municípios, por que assim o Ministério envolve o estado que já tem uma região ou destinos turísticos identificados;

- O fato do MTur ser atualmente um ministério não inserido em outro ministério fez com que alguns estados e municípios seguissem o mesmo exemplo, fortalecendo tal política pública;
- Existem algumas secretarias de estado ou de município que foram criadas para atender especificamente a demanda dessa política. O MTur considera as secretarias estaduais de turismo seus braços executivos da Política Nacional de Turismo. A Coordenação fica com a articulação, os estados com a coordenação regional e municípios com a execução. Há secretarias de estados que funcionam como instâncias regionais que gerem municípios ou regiões intermunicipais para a política estadual de turismo. Também alguns municípios contam com órgão municipal específico para esta política pública;
- Observe-se que o MTur faz o planejamento e a política pública do turismo voltada para o âmbito nacional, já a EMBRATUR faz a promoção do turismo para âmbito internacional. É possível também perceber que o potencial turístico interno é enorme, pela diversidade e tamanho do país, então, o Ministério quer investir nesta área;
- O Ministério do Turismo quer também mapear os programas existentes nos destinos turísticos, para que o grupo gestor possa colaborar com as ações que já estão sendo realizadas, evitando assim desperdícios de esforços e recursos financeiros. Dessa forma, é possível identificar boas práticas de turismos;
- Em relação aos municípios que estão em um dos 27 destinos turísticos costeiros e que tenham grandes empreendimentos, como um porto, há um Grupo de Trabalho de Turismo Aquático que está composto pelos setores públicos (vários ministérios, a SEP, a ANTAC, etc.), privados e associações que discutem como resolver problemas ligados aos portos. O MTur tem sido o mediador das questões aquáticas que envolvem turismo, pois parte das reclamações acabam chegando no próprio MTur e são do tipo que envolvem portos e outros temas;
- Há uma parceria entre o MTur e o Ministério do Trabalho e Emprego para que a qualificação das pessoas que trabalham com turismo. Há identificação da demanda e o diálogo tem sido produtivo;
- A partir da decisão de que o Brasil sediaria a Copa do Mundo de 2014, foi instituída uma comissão composta pelo Ministério do Esporte (coordenador), pelo MTur e pela Presidência da República;
- Essa Comissão não interferirá nos acessos das cidades que são sedes de jogos, e sim em relação à chegada do turista da Copa, além de encontrar a infraestrutura, também outros aportes nas sedes onde ocorrerão os jogos da Copa - que coincidem com alguns destinos turísticos do país. A idéia é disponibilizar acesso a outros possíveis roteiros, criando outros destinos indutores;
- As decisões dos ministérios têm que estar em acórdãos do TCU e publicadas de forma transparente à população;

- O Mtur se preocupa como combate à exploração (sexual) infanto-juvenil. Embora seja observada diminuição da prática, ainda há muito a ser feito.
- O MTur procurou aproximação com o Projeto Orla que pode ser um diferencial para alguns dos 27 destinos turísticos localizados na orla;
- Há um programa internacional denominado “Certificação das Praias”, sendo que a única praia brasileira selecionada pelo júri Bandeira Azul é a de Jurerê Internacional no Estado de Santa Catarina.

Dos complexos problemas apontados pelos entrevistados foi difícil reverter a visão de setorialidade. As abordagens setoriais, tanto para o entendimento dos problemas como para identificação das possíveis soluções não colaboram para a integração do Programa IX.

Os problemas apontados revelam também a magnitude da integração que se refere o Programa IX. Não são situações simples que se resolveriam com simples planejamentos das instituições de forma conjunta. São problemas marcados pela complexidade e a dificuldade de transformá-los em ações efetivas de integração.

Em relação à situação do arcabouço jurídico-institucional

O Ministério do Meio Ambiente foi a instituição mais citada nas entrevistas por diversas razões. A primeira é, seguramente, por sua responsabilidade e competência em relação ao gerenciamento costeiro.

Exatamente por essas funções e atribuições foram apontadas diversas dificuldades que o MMA tem enfrentado para a implementação e viabilização destas atribuições. Um dos fatores citados foi a dificuldade de realização do planejamento e, conseqüentemente, viabilização de seus projetos e das ações previstas nos mesmos.

Outra questão citada foi a dificuldade de implementação efetiva do gerenciamento costeiro, já que são vinte anos desde o primeiro marco legal e arcabouço institucional que gradativamente foram sendo construídos. Muitas dificuldades foram ainda apresentadas pelos entrevistados, como variáveis orçamentárias, de quadro técnico escasso e os embates acerca do modelo de desenvolvimento do país. Ou seja, o MMA é visto, por alguns, como o órgão que dificulta tal desenvolvimento. Por outro lado, grande parte dos entrevistados considera que o diálogo com o MMA tem ocorrido, embora seja necessária maior aproximação.

Outras questões importantes foram mencionadas: a necessidade de aproximação efetiva entre os dois sistemas de meio ambiente e de recursos hídricos. O “gigantismo” do CONAMA foi apontado como uma dificuldade, já que o fórum estaria sobrecarregado com tantos temas complexos.

Também foi elencada a inoperância do SISNAMA. Os atores envolvidos com recursos hídricos entendem essa inoperância de uma forma singular: consideram que os atores do meio ambiente/gestão costeira querem “pegar uma carona” em um sistema que funciona - no caso o de recursos hídricos, SINGREH. Assim, o gerenciamento costeiro teria algum encaminhamento, já que o próprio MMA não daria conta da complexidade do tema costeiro.

Após a reestruturação do MMA, as questões relativas à área urbana foram incluídas no seu escopo e incorporadas a agenda da SRHU . Essa nova atribuição tem ações muito robustas referentes à gestão costeira , principalmente, no que diz respeito à áreas de riscos e de extrema vulnerabilidade urbana. A própria SRHU reconhece seus vazios de atuação, mas há um esforço constante para que essa atuação institucional seja realizada.

Dentro dessa nova abordagem, percebeu-se que a SRHU/MMA não está dimensionada e estruturada para enfrentar a complexidade das questões urbanas. A opção foi então melhorar a interface entre as políticas sob gestão do MMA, sendo elas: desenvolvimento urbano, meio ambiente, recursos hídricos e zona costeira. Essa interface entre as quatro políticas públicas não existe de forma homogênea nos dezessete Estados com trechos em zona costeira, há alguns com interface incipiente e alguns casos concretos de interface entre áreas costeiras em ambientes urbanos.

O foco da SRHU é induzir que essas quatro políticas realizem, de fato, a interface em casos onde há maior vulnerabilidade dos ambientes urbanos em zonas costeiras.

Há uma dificuldade adicional do ponto de vista institucional: a perda do quadro técnico na estrutura organizacional.

A gestão ambiental urbana também faz interface com o gerenciamento costeiro no que se refere às mudanças climáticas. Há indicadores que destacam a elevação do nível do mar e, conseqüentemente, o aumento da vulnerabilidade em ambientes urbanos em zonas costeiras.

Em relação ao entendimento de como efetivar integração do Gerenciamento Costeiro com a Gestão de Recursos Hídricos

Como referido anteriormente neste relatório, percebeu-se nas entrevistas as dificuldades de conceituação do que seria a articulação ou integração para o Programa IX.

Este item “entendimento sobre a integração” explora como os entrevistados enxergam a construção do conceito de integração na prática. Observe-se que não há clareza, nem homogeneidade de como se construir tal integração. Muitas respostas foram gerais e pouco indicativas de como construir o Programa IX.

Essa informação é essencial para o entendimento de como se encontra a situação atual de entendimento da integração e de quanto será necessário investir para colocá-la em prática. Observe-se que algumas informações estão até incompletas ou desarticuladas, mas foram preservadas para dar o espelho do entendimento da integração. Assim, o item a seguir faz o cruzamento entre os problemas apontados pelos entrevistados e as dificuldades de conceituação da própria integração, explicitados anteriormente neste documento.

- Não existe gerenciamento costeiro no país, dadas as dificuldades de implementação pelo MMA;
- O problema do Programa IX é estabelecer relações de confiança e isto é exatamente um processo. Da mesma forma que o país comporta diversidades, os planos de bacia são diferenciados, contemplando as diferenças do país;

- Há uma “secundarização” do tema zona costeira dentro do MMA, seja por uma fragilidade institucional, seja pela desestruturação da área. Se houver fragilidade é muito mais difícil articular a integração.
- Inexistência de técnicos ou suportes operacionais para tratarem do tema costeiro;
- É necessário entender o Macro Diagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil. O ordenamento territorial é a chave da articulação do meio ambiente com recursos hídricos;
- Observe-se que o plano de recursos hídricos tem detalhamento muito maior quando se considera o trecho em zona costeira Isso implica em aumento substancial de custos de elaboração do plano, podendo inviabilizá-lo;
- Os instrumentos do gerenciamento costeiro são os instrumentos ambientais. Diferentemente da gestão de recursos hídricos que têm seus próprios instrumentos de gestão;
- Para a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos será preciso definir uma base territorial comum;
- O gerenciamento costeiro é um tema transversal e deve ser tratado como tal de forma interna na ANA, começando com seus dirigentes;
- O grande desafio a ser enfrentado é o da outorga e o número de atores envolvidos neste processo, considerando os âmbitos estaduais e municipais;
- A questão da subsidiariedade é importante e deve estar presente em todo o processo de integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos;
- Descentralização, delegação e a participação são fundamentais ao processo de integração que trata o Programa IX;
- Não é possível incluir nos Planos o gerenciamento costeiro, que aumentaria a complexidade dos mesmos, seja do ponto de vista técnico ou jurídico-legal.
- O gerenciamento costeiro pode ser considerado nos planos de bacias hidrográficas com trechos em zona costeira no formato de programas;
- O Programa IX compreende a integração dos sistemas de gerenciamento costeiro e de recursos hídricos;
- O MMA/GERCO e outros atores do Ministério têm informações e dificuldades de operacionalização do gerenciamento costeiro;
- O posicionamento da ANA também se modificou, sanando os conflitos decorrentes de entendimentos diferenciados entre a Agência e a CTCOST. Superada essa questão, atualmente há resistência dos segmentos indústria e energia;
- O instrumento de gestão mais estratégico para a integração é a outorga.

- A realização de mesas de negociações primeiramente com segmentos resistentes (indústrias, Petrobrás, mineração) à proposta da CTCOST de “Resolução de diretrizes adicionais aos planos de regiões hidrográficas que contenham trechos em zonas costeiras” e depois com um grupo ampliado seriam estratégias específicas para sanar estas resistências;
- A definição da faixa de integração de gerenciamento costeiro e da gestão de recursos hídricos ficaria, segundo a proposta de Resolução da CTCOST, a critério de cada comitê que decidiria qual a área de gestão e como delimitá-la. Caberia a cada comitê resolver como ocorreria a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos e a unidade física correspondente;
- O gerenciamento integrado entre as áreas costeiras e de recursos hídricos precisa se transformar em ações;
- O tema da integração do gerenciamento costeiro com a gestão dos recursos hídricos não tinha repercussão no MMA. A CTCOST, então, tem uma importância estratégica, pois colocou essa discussão na agenda. A estratégia inicial era rever a Resolução CNRH nº 17/2001, bem como aquelas que tratam dos outros instrumentos de gestão que pudessem estabelecer a operacionalização desta integração;
- A integração entre o gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos é considerada uma área especial de planejamento;
- Nas regiões metropolitanas devido à grande concentração populacional a quantidade e qualidade de água ficam comprometidas (devido aos lançamentos de esgotos, macrodrenagem, resíduos sólidos, etc.), afetando não só o ambiente urbano, mas toda a bacia hidrográfica;
- No gerenciamento costeiro há a questão complexa da balneabilidade que interfere na qualidade do turismo e da pesca;
- Existe a proposição de que o limite territorial de integração, a que se refere o Programa IX, seja determinado cartograficamente. A adoção de um limite flexível para esse território seria confortável;
- A Portaria MMA nº 100/2010 que cria o GAI-GERCO acabou por institucionalizar um grupo que vinha se reunindo para tratar da temática da interface entre o gerenciamento costeiro e a gestão dos recursos hídricos;
- O município é o agente estratégico da integração que trata o Programa IX, não somente pelas competências de uso do solo, mas como provedor de infraestrutura urbana;
- Várias ações de gerenciamento costeiro estão sendo feitas pelo MMA, dentre eles o Macro Diagnóstico da Zona Costeira, que é o documento chave e mais atual sobre o tema;
- De acordo com a LESTA, são competências da Marinha: a elaboração normas para tráfego e a permanência das embarcações nas águas sob jurisdição nacional, bem como sua entrada e saída de portos, atracadouros, fundeadouros e marinas; inscrição das embarcações e fiscalização do

Registro de Propriedade; execução de obras, dragagens, pesquisa e lavra de minerais sob, sobre e às margens das águas sob jurisdição nacional, no que concerne ao ordenamento do espaço aquaviário e à segurança da navegação, sem prejuízo das obrigações frente aos demais órgãos competentes; cadastramento e funcionamento das marinas, clubes e entidades desportivas náuticas, no que diz respeito à salvaguarda da vida humana e à segurança da navegação no mar aberto e em hidrovias interiores; estabelece os limites da navegação interior; define áreas marítimas e interiores para constituir refúgios provisórios, onde as embarcações possam fundear ou varar, para execução de reparos;

- Erosão costeira é outro problema que tange o gerenciamento costeiro, como por exemplo, acontece na cidade do Recife, PE;
- A participação do setor elétrico nos colegiados é muito focada, quando as ações do Sistema Nacional de Recursos Hídricos podem interferir nos interesses do setor elétrico, este passa a acompanhar estas ações ativamente;
- O setor elétrico envida esforços para impedir qualquer intervenção do SINGERH, que afete particularmente o Inventário do setor;
- As atividades portuárias impactam o município e o mar e vice-versa, ou seja, há uma troca de impactos devido, particularmente, ao lançamento de efluentes tanto do município como do porto. Um exemplo disso é o Canal do Mangue no Rio de Janeiro;
- A SEP procura que as atividades portuárias ocorram de forma sustentável, preocupando-se também com as questões de regularização fundiária. Recentemente, por exemplo, foram retiradas centenas de famílias (cerca de 2.700) do porto de Santos, onde havia uma favela;
- O saneamento é um fator crítico dos ambientes urbanos que afetam as áreas costeiras. A SRHU tem grande interface com o Ministério das Cidades no que se refere a este tema;
- A integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos deve considerar o planejamento urbano regional onde o Plano Diretor dos municípios, o plano de bacia, o plano municipal de gerenciamento costeiro, o plano de saneamento, dentre outros, consigam se integrar e articular;
- Há um Plano Nacional de Mudanças Climáticas, uma Política Nacional sobre Mudança de Clima (Lei nº 12.187/2009) e um Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114/2009), que detém recursos financeiros para ações de “adaptação” em áreas costeiras. Este é um ponto importante para a integração das quatro políticas públicas: desenvolvimento urbano, meio ambiente, recursos hídricos e zona costeira;
- O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) deveria estar presente em todos os dezessete estados que têm trechos costeiros, mas isso ainda não é uma realidade;

- O Projeto Orla é a principal ferramenta do gerenciamento costeiro. Há gestão costeira também em alguns estados, independentemente, do Projeto Orla que é de coordenação do MMA e da SPU;
- Está sendo realizado esforço para que o Ministério do Turismo e a SPU tenham mais diálogo, facilitando o equacionamento das questões relativas ao gerenciamento costeiro. Da mesma forma, com o Ministério da Pesca. Uma das dificuldades principais é que nem sempre há o grupo estadual do GERCO;
- A indústria apóia o zoneamento costeiro, desde que este esteja embasado em critérios técnicos e ainda outorga e licenciamento ambiental sem zonas de sombras. A principal tensão neste processo de integração que trata o Programa IX é que a regra para aplicação destes instrumentos traga dificuldades para o segmento da indústria. É desejo desse segmento que o Poder Público desempenhe sua função, indicando alternativas quando o empreendimento não puder ser instalado;
- É premente a necessidade de definição de uma “vazão ecológica”, remanescente ou mínima, para fins de regulação do usos de águas salobras ou salinas;
- A pesca e outras atividades que ocorrem na costa podem crescer enormemente. Por exemplo, o Brasil dispõe de um dos maiores manguezais do mundo, que se estende do Maranhão ao Amapá. São ecossistemas explorados pela população, que poderiam formar um “cordão” de extrativismo mais bem orientado e sustentável. No entanto, o licenciamento de áreas úmidas é ainda muito complexo, devido a presença de APP, unidades de conservação, entre outros. O Ministério da Pesca e Aquicultura é a favor que seus empreendimentos sejam instalados com responsabilidade;
- Com o crescimento do país, com os PACs e várias obras sendo realizadas, é uma oportunidade para o governo federal ser o indutor de planejamento federativo e regional urbano;
- A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades tem parceria com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)/Ministério da Saúde, Ministério da Integração e Ministério do Meio Ambiente, além dos municípios e estados. A Secretaria é a coordenadora das ações de saneamento em nível federal, a sua área de atuação tem quatro componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário (coleta e tratamento); manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais;
- A Lei de Saneamento previa que em dezembro de 2010 os planos municipais estariam finalizados, no entanto como isso não foi possível um decreto federal de junho de 2010 dilatou este prazo;
- O Ministério das Cidades está desenvolvendo nos estados um programa de capacitação de multiplicadores para elaboração do Plano Municipal de Saneamento. Muitos municípios têm uma visão mais global do tema, da sua interface com outras áreas e sabem a importância desse plano, outros participam da capacitação como uma obrigatoriedade, já que há uma lei que obriga os municípios a realizarem seus planos. A entrevistada considera que o tema saneamento entrou de fato na agenda municipal;

- Os municípios que estão localizados em regiões metropolitanas são orientados a considerar nos seus planos de saneamento as visões regionais e a interdependência entre os municípios localizados a montante e a jusante;
- Os municípios de menor porte, com população inferior a 50 mil habitantes, têm suporte para as questões de saneamento feito pela FUNASA do Ministério da Saúde. Particularmente com relação ao componente manejo de águas pluviais urbanas, há competência compartilhada entre Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional, além de intervenções da FUNASA em áreas com forte incidência de malária;
- O pior índice de cobertura do serviço de saneamento é o de tratamento de esgoto urbano que é de 30% (Sistema Nacional de Saneamento, 2007). Esse é um passivo de difícil equacionamento particularmente nos municípios costeiros devido ao adensamento populacional;
- Dentre as companhias estaduais prestadoras de serviço de abastecimento e esgotamento sanitário poucas são financeiramente sustentáveis, a maior parte depende de recursos públicos. A Sabesp (SP) e Caesb (DF) fizeram a opção de se tornarem companhias de saneamento ambiental, o que inclui o manejo de resíduos sólidos e outras soluções ambientais;
- A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades está levantando, até agosto, informações sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário e, pela primeira vez, manejo de resíduos sólidos. Dados relativos a 2009 vão compor o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), divulgado anualmente. A partir disso, todos os prestadores de serviços, governos de estado e prefeituras devem prestar informações para acessar recursos do Ministério das Cidades. Até 2009 o levantamento de informações era feito por amostragem.

Nas entrevistas com os atores nos Estados o enfoque da integração envolve outras preocupações, que, em sua maioria, estão relacionadas às questões institucionais. Dessa forma, optou-se por apresentar nesta seção a visão estadual da integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos. Em função disso, observou-se que o Programa IX é pouco conhecido entre os atores estaduais entrevistados. São considerações dos estados sobre a integração que se refere o Programa IX:

- Há contradição entre desenvolvimento socioeconômico e preservação ambiental porque não se quer “abrir mão” do conforto e facilidades da tecnologia (energia, por exemplo). Há risco ambiental na produção de petróleo e gás, o que se aplica também a exploração do Pré Sal, e por isso estas atividades devem ser monitoradas;
- Nos últimos dez anos, o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da FEEMA, tem participado do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei Federal n° 7.661/1988. Este Programa, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, vem sendo executado nos 17 estados costeiros, no âmbito do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA);
- A competência do gerenciamento costeiro era do IBAMA com atuação diretamente no município. No entanto, havia um pacto federativo mal executado, devido à indefinição de atribuições. Com a criação do Projeto

Orla, o gerenciamento costeiro passou a ter seu fórum, o comitê gestor estadual;

- O Programa de Gerenciamento Costeiro do INEA/RJ é apoiado em instrumentos de planejamento e gestão, tais como, o zoneamento ecológico-econômico (ZEE), o sistema de informações, os planos de ação e gestão, o monitoramento, o licenciamento ambiental e a fiscalização;
- A gestão dos recursos hídricos no Rio de Janeiro carece de enfoque da qualidade ambiental, seu foco é o uso da água (outorga). Já o gerenciamento costeiro tem foco na qualidade ambiental e no ordenamento territorial;
- O gerenciamento costeiro realizado pelo INEA/RJ está apoiado em três princípios: i) o município como regulador do uso do solo; ii) o Estado como o regulador das APAs e o controle do zoneamento; e iii) a instalação do colegiado para a gestão. O MMA é um orientador, dá as diretrizes e colabora na formação de quadros técnicos nos municípios;
- No Rio de Janeiro, o plano de bacia estabelece diretrizes para a integração do gerenciamento costeiro com a gestão dos recursos hídricos. O entrevistado não soube responder se o INEA outorga em água salobra;
- O Plano de Gerenciamento Costeiro do Rio de Janeiro será finalizado provavelmente em 2011. Observe-se que no primeiro ano do Projeto Orla, sua metodologia não atendia a complexidade do gerenciamento costeiro no Rio de Janeiro, que acabou focada somente na capacitação. Os coordenadores do Projeto erraram ao considerar que os municípios o executariam sozinhos;
- Atualmente, a SPU junto com o INEA está reestruturando o Projeto Orla no intuito, especialmente, de otimizar os recursos financeiros. Nesta reestruturação também existente a preocupação com a escala de trabalho, porque, embora o Projeto Orla tenha sido uma atividade importante, sua atuação se dá em apenas um trecho da zona costeira, enquanto os Planos de Gerenciamento Costeiro municipais e estaduais trabalham com uma escala mais ampla;
- A instalação de qualquer empreendimento na zona costeira passa pela avaliação da Gerência Costeira do INEA, que analisa o território onde este se instalará, considerando também seu impacto sobre o corpo hídrico. No entanto, o licenciamento ambiental de alguns empreendimentos (por exemplo, aqueles previstos no PAC) não passa pelo INEA, devido à forte verticalidade do governo federal e o INEA acaba não tendo como intervir nestes casos;
- O Ministério Público aciona os municípios pela falta de regulação da zona costeira, especialmente, em relação às APPs;
- O INEA ouvirá os municípios com atuação no Projeto Orla ou seus PMGC para elaboração do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro;

- Para a realização da Copa do Mundo no Brasil, há um esforço no sentido de melhorar a qualidade de água da Baía de Guanabara, onde serão realizadas algumas provas aquáticas;
- O INEA quer estabelecer um diálogo com todos os atores que atuam na zona costeira, dentre eles a Petrobras para realização de um censo pesqueiro em parceria com o Ministério da Pesca e Aquicultura. O MAP tem se colocado à disposição para auxiliar na instalação de empreendimentos de maricultura, sem prejuízo da sustentabilidade ambiental;
- A melhor experiência de gerenciamento costeiro foi a encontrada no Rio Grande do Sul. A FEPAM elaborou os Planos Diretores Costeiros com comprometimento de gestão das dunas, das APPs e com um grande enfoque municipal;
- A FEPAM/RS é órgão encarregado de implementar o gerenciamento costeiro no estado e iniciou as atividades do GERCO na região em 1988, mas foi a partir de 1997, em parceria com outras instituições, entre elas, o Departamento de Recursos Hídricos do Estado (DRH/RS), que iniciou-se um processo de gestão ambiental integrada da zona costeira e da bacia hidrográfica. O Rio Grande do Sul tem mais de uma década de estudos técnicos e debates públicos sobre o Gerenciamento Costeiro no Litoral Norte do estado realizado pela equipe técnica do Programa de Gerenciamento Costeiro da FEPAM (GERCO/RS);
- A primeira experiência se deu na região do litoral norte do estado, no âmbito da bacia do Tramandaí, devido à intensidade de sua ocupação e, conseqüentemente, a transformação de seus ambientes. Uma série de atividades foi realizada para implementação de dois instrumentos de gestão e planejamento: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Enquadramento dos Corpos Hídricos;
- O ZEE é um conjunto de regras para o uso dos recursos ambientais em zonas que possuem padrões semelhantes. É um instrumento de planejamento que estabelece diretrizes ambientais, permitindo identificar as restrições e potencialidades de uso dos recursos naturais. É, também, uma ferramenta fundamental para o planejamento e a gestão dos municípios. As macrodiretrizes estabelecidas no ZEE reconhecem que a manutenção da qualidade ambiental da região é também um elemento estratégico para o seu desenvolvimento socioeconômico a longo prazo. A preservação dos importantes ecossistemas da região foi possível incorporar ao cotidiano das prefeituras e suas comunidades e em suas leis municipais, em particular nos planos diretores;
- A implementação das diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico somente foi possível por meio de ampla mobilização social e da cooperação entre governos estadual (por meio de seus diversos setores) e municipais;
- De posse das restrições e potencialidades estabelecidas por zona no ZEE, compete ao município identificar em seu território a ocorrência de cada uma delas e determinar subzonas sobre as quais deverão ser definidos os usos permitidos e proibidos. Esses usos deverão refletir o cenário que se espera para a região, bem como o tipo de ocupação adequada para suas condições ambientais;

- O Enquadramento dos Corpos Hídricos estabelece as metas de proteção ambiental e a qualidade desejável para lagos e rios no futuro considerando os usos prioritários;
- Uma das primeiras mudanças adotadas na gestão do estado foi trabalhar o território (que não era a bacia hidrográfica) e sim a drenagem (era o recebimento de todas as águas, ou seja, as chuvas, a declividade, os efluentes);
- Importante observar que o elo entre o gerenciamento costeiro e as comissões hidrográficas (colegiado anterior ao comitê de bacia hidrográfica no estado) era a água. A preservação da água em quantidade e qualidade era o objetivo comum do gerenciamento costeiro e da comissão hidrográfica. Os dois grupos trabalharam conjuntamente e apresentaram após um ano (dezembro de 1997 a 98) uma proposta de enquadramento que foi realizada pela FEPAM/RS, subsidiadas pelas discussões da sociedade;
- A proposta apresentada pelo GERCO e pela FEPAM resultou no Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA II), cujo detalhamento (solicitado pelo MMA) levou a um programa de capacitação dos municípios sobre o Plano Diretor, realizado com base no ZEE. Esta capacitação durou um ano e geraram dez Planos Diretores, um deles foi do município de Osório (que tem 26 lagoas);
- As propostas de Zoneamento Ecológico-Econômico e Enquadramento dos Recursos Hídricos foram formuladas contando com a participação das comunidades locais por meio de discussões realizadas nos diversos municípios do Litoral Norte. Participaram desses encontros órgãos estaduais, as prefeituras e suas câmaras municipais e representantes da sociedade civil. Esse processo participativo de planejamento adquire importância na medida em que é capaz de expressar a dinâmica das configurações físico-naturais em interação com a dinâmica sócio-econômica dentro da paisagem costeira e identifica os principais conflitos e as potencialidades existentes.
- A segunda fase consistiu na apresentação e discussão dos resultados técnicos junto à comunidade e projeção do cenário futuro. Outro objetivo do PNMA foi a elaboração do plano de bacia hidrográfica do rio Tramandaí, que incluía o enquadramento dos corpos hídricos;
- Pelo Estatuto da Cidade é o município que irá regular todo seu território por meio dos seus Planos Diretores. Estes Planos ao se tornarem leis contribuem também para fortalecer o plano de bacia hidrográfica, que são elaborados respeitando as diretrizes do Plano Diretor no que diz respeito ao uso do território;
- Cabe aos CBHs acompanharem o atendimento as metas de qualidade de água estabelecidas no enquadramento, pois os municípios ficam mais preocupados com o respeito às metas de uso do território;
- Esse trabalho pioneiro gerou bons planos diretores dentre outros resultados positivos. Atualmente, a FEPAM/RS atua com ênfase no licenciamento ambiental e capacitação dos municípios para que possam realizar seus

próprios licenciamentos. Para isso, é necessário que o município respeite o ZEE;

- Atualmente, o ZEE está sendo ajustado e atualizado, pois já existe a mais de dez anos. As zonas estão sendo georreferenciadas e está sendo verificado se conflitos identificados no passado ainda persistem ou se novos conflitos existem;
- A principal dificuldade para a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos ocorra é a diferença entre as legislações. É necessário haver um acordo entre seus representantes dentro de fóruns e colegiados para que seja feito um planejamento de ações comuns e a discussão com a sociedade. A integração estaria fortalecida se ocorresse dentro do município, onde o Plano Diretor tem força de lei;
- O Projeto Orla no Rio Grande do Sul não foi bem sucedido, pois o Estado estava mais adiantado no entendimento do gerenciamento costeiro;
- O sucesso do Projeto Orla se dá em duas situações: na definição das faixas marítimas nos municípios onde o gerenciamento costeiro já existe, e naqueles municípios onde não existe o Projeto Orla oferece a capacitação;
- O enfraquecimento do gerenciamento costeiro dentro do MMA também rebateu gerou consequências no Rio Grande do Sul, pois havia repasse de recursos financeiros para projetos no estado;
- No Rio Grande do Sul, no âmbito do gerenciamento costeiro, também tentou-se organizar a mineração de areias, o manejo das dunas remanescentes e a regularização das áreas de APP no entorno das lagoas;
- A outorga em água salobras ou salinas não é realizada pelo estado do Rio Grande do Sul;
- O gerenciamento costeiro pernambucano está abrigado na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTMA) e está separado da gestão de recursos hídricos, que é responsabilidade da Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos. Ainda assim, a Coordenação do Programa de Gerenciamento Costeiro de Pernambuco (GERCO/PE) realizou diagnóstico da zona costeira com o “olhar” para as bacias hidrográficas;
- Os rios das principais bacias hidrográficas de Pernambuco deságuam ou no rio São Francisco (rios interiores) ou no Oceano Atlântico (rios litorâneos). Os rios interiores do rio São Francisco são: Pontal, Garças, Brígida, Terra Nova, Pajeú, Moxotó, Ipanema, além de grupos de pequenos rios interiores. Já as bacias dos rios litorâneos são: Goiana, Capibaribe, Ipojuca, Sirinhaém, Una e Mundaú e Grupos de Bacias de Pequenos Rios Litorâneos (GL's);
- O Plano Estadual de Recursos Hídricos (1998) dividiu Pernambuco em 29 Unidades de Planejamento (UP), caracterizando assim, a Divisão Hidrográfica Estadual, composta de 13 Bacias Hidrográficas, seis Grupos de Bacias de Pequenos Rios Litorâneos (GL1 a GL6), nove Grupos de Bacias de Pequenos Rios Interiores (GI1 a GI9) e uma bacia de pequenos rios que compõem a rede de drenagem do arquipélago de Fernando de Noronha. O estado de

Pernambuco possui seis comitês formados: Pirapama, Jaboatão, Capibaribe, Goiana, Ipojuca e Una;

- A Agência Pernambucana de Águas e Clima (APAC), ainda em estruturação, será o órgão responsável pela execução da política estadual de recursos hídricos, por meio da implementação e operacionalização dos instrumentos de gestão. Sua responsabilidade será o monitoramento, a fiscalização do uso da água, a emissão de outorga e a cobrança;
- O licenciamento ambiental e a outorga são vinculados no Estado, mas no caso de águas salobras, não é emitida outorga e somente o licenciamento ambiental para empreendimentos instalados em rios com interface de trecho costeiro;
- O Estado de Pernambuco tem trabalhado de forma matricial em seus programas, projetos e ações. Existem cinco projetos de lei sobre desertificação, gerenciamento costeiro, mudanças climáticas, manejo de resíduos sólidos e florestas. Esses cinco temas estão sendo tratados de forma conjunta pelos órgãos responsáveis por cada tema dentro de comitês no âmbito do Poder Executivo. A discussão com a sociedade é realizada nos fóruns onde esses comitês participam e abrigam os debates sobre política pública e controle setorial;
- Em Pernambuco a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos se dá pela mútua participação nos conselhos respectivos, ou seja, um é membro no conselho do outro;~
- É necessário o fortalecimento da gestão de recursos hídricos em Pernambuco, pois as ações do Governo estão voltadas principalmente para execução de obras de recursos hídricos;
- No caso de Pernambuco, várias cidades estão invadindo o mar;
- Para o Estado de Pernambuco é desejável que a Agência Nacional de Águas discipline a integração entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos. Sugere-se adotar o modelo do estado de Espírito Santo para essa integração;
- O IDEMA é o executor da política ambiental do Rio Grande do Norte, visando o desenvolvimento sustentável aproveitando as potencialidades regionais, na busca de melhoria da qualidade de vida;
- Comissão técnica multidisciplinar que prepara a regulamentação da Lei nº 8.769/2005, que disciplina o uso de águas interiores de domínio do Estado ou delegadas pela União, para a prática da piscicultura;
- No Rio Grande do Norte, a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos ocorre dentro do Programa Água Azul por meio da Rede Compartilhada de Monitoramento da Qualidade da Água. Esta rede tem como objetivos realizar monitoramento sistemático da qualidade das águas dos principais corpos hídricos, das águas subterrâneas e das condições de balneabilidade de praias, além de investigar passivo ambiental, decorrente da contaminação, por derivados de petróleo na Cidade de Natal. Este programa está sendo operado pelo Instituto de Desenvolvimento

Sustentável e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte (IDEMA), Instituto de Gestão das Águas do Estado do Rio Grande do Norte (IGARN) e Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio Grande do Norte (EMPARN), com o apoio técnico-científico da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFRN);

- No Rio Grande do Norte, alguns dos entrevistados consideram que a integração entre o gerenciamento costeiro e gestão de recursos hídricos está sendo realizada por este monitoramento, embora isso não seja consenso;
- O estado tem cinco ou seis bacias hidrográficas com trechos em zona costeira e a preocupação do Idema/RN é a criação das APAs nessas bacias. Além disso, o ZEEC não está ainda atualizado;
- No Rio Grande do Norte, o licenciamento e a outorga estão sendo realizados de forma conjunta, mas os entrevistados não souberam informar se há outorga nas lagoas;
- Dentro do Programa Água Azul do Rio Grande do Norte (em RN), serão licitados dois emissários submarinos em Natal, um de esgotamento sanitário e o outro de drenagem de águas pluviais. Este Projeto é denominado Ponta Negra, cujos efluentes após tratamento secundário serão lançados a 2.750 m mar a dentro;
- O Rio Grande do Norte é muito deficiente no que se refere à gestão de recursos hídricos e a ANA deveria apoiá-lo no fortalecimento dessa área;
- No passado a SUGERCO/RN fez uma parceria com as prefeituras para a realização do zoneamento ambiental, que posteriormente subsidiaria o ZEEC. Este trabalho deveria ser retomado para promover a articulação entre o Plano Diretor, o ZEEC e o plano de manejo, e também do Plano Municipal de Saneamento;
- Na opinião dos entrevistados no Rio Grande do Norte, a ANA poderia ajudar no monitoramento da qualidade da água na costa, na definição da capacidade de suporte dos aquíferos e na capacitação. O IDEMA avalia somente a concentração de Coliformes para análise de balneabilidade.

Em relação aos pontos de contato de integração prevista no Programa IX

O Quadro 5 compara os documentos analisados e relaciona com as respostas dadas pelos entrevistados no item “Em relação à integração do gerenciamento costeiro e a gestão de Recursos Hídricos” e apresenta de forma sintética os pontos de contato existentes entre as instituições pesquisadas e de atores entrevistados.

Também como os temas realizam a interlocução entre si. Pode-se observar que a interlocução entre sistemas é intergovernamental, sendo necessário que os níveis estaduais e municipais se envolvam e participem da gestão.

Essas características de cada um desses sistemas refletem na maneira a gestão é operacionalizada, conforme apresentado na coluna “Modalidade de gestão”. Ambos os sistemas se apóiam na participação em colegiados.

O município seja importante para as duas gestões. Para a gestão de recursos hídricos, embora a unidade territorial de planejamento seja a bacia hidrográfica (como demonstra a coluna “Unidade físico territorial”), as prefeituras estão representadas nos comitês de bacia. Para o gerenciamento costeiro, o município como unidade de gestão é mais claro.

Essas interlocuções são complexas e exigem forte articulação entre diferentes níveis de governo e demais atores, que desejem trabalhar de forma conjunta e matricial para que a integração ocorra.

Quadro 5. Pontos de contato para a integração que se refere o Programa IX

TEMAS	Vínculo Institucional	Interlocução Institucional entre sistemas	Modalidade de gestão	Unidade físico territorial	Instrumentos e sua articulação possível
GERENCIAMENTO COSTEIRO	Ministério do Meio Ambiente - Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural.	CNRH CIRM CONAMA Comitês de Bacias e Colegiados do GERCO (Estaduais e Municipais).	Descentralizada, depende da definição do trecho costeiro ou orla, envolve município, estado e União. Comitês de Bacia com interlocução com os Colegiados do GERCO. ANA, SRHU e OGERHs SECIRM, COGERCO e GERCO nos estados.	Município com trecho costeiro.	Zoneamento Ecológico Econômico Sistema de Informação Plano de Ação e Gestão Controle e Monitoramento Licenciamento Instrumentos relativos à questão fundiária. PNRH (Programa IX), PERHs e Planos de Bacia PNGC, PAF-ZC, PEGCs e PMGCs, SNIRH, SIGERCO, SINIMA, Outorga, Licenciamento.
GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS	Ministério do Meio Ambiente - Secretaria de Recursos Hídricos (Lei 9433/97).	CNRH e suas Câmaras Técnicas. CONAMA CIRM (se a integração ocorrer). ANA, SRHU, SECIRM, SQA, Órgãos Gestores Estaduais.	Descentralizada, por bacia hidrográfica. A dominialidade do rio explicita a participação ou não dos três níveis de governo. Comitês de Bacia com interlocução com os Colegiados do GERCO ANA, SRHU e OGERHs SECIRM, COGERCO e GERCO nos estados.	Bacia hidrográfica	Plano de Bacias Enquadramento Sistema de Informação Cobrança Outorga Licenciamento ambiental (da Política Nacional de Meio Ambiente). PNRH (Programa IX), PERHs e Planos de Bacia PNGC, PAF-ZC, PEGCs e PMGCs SNIRH SIGERCO SINIMA Outorga Licenciamento.

Em relação às estruturas articuladas e a capilaridade vertical em algumas instituições

Das entrevistas realizadas, pouco se relatou sobre os sistemas, seja ambiental ou de recursos hídricos e suas possíveis articulações para atendimento ao Programa IX.

Os entrevistados também não se aprofundaram as possíveis relações institucionais dentro do MMA, uma vez que o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos estão vinculados a este Ministério. No entanto, houve muitas críticas em relação à dificuldade de articulação dentro do mesmo Ministério e as possíveis relações institucionais não foram objeto de sugestões.

De modo geral, os entrevistados se colocaram como defensores das competências de suas respectivas instituições.

A Figura 2 apresenta como o SINGREH opera nos três âmbitos de governo, o que confere capilaridade ao sistema, embora não existam unidades descentralizadas da ANA (exceto as unidades administrativas regionais - UARs em casos especiais) ou da SRHU.

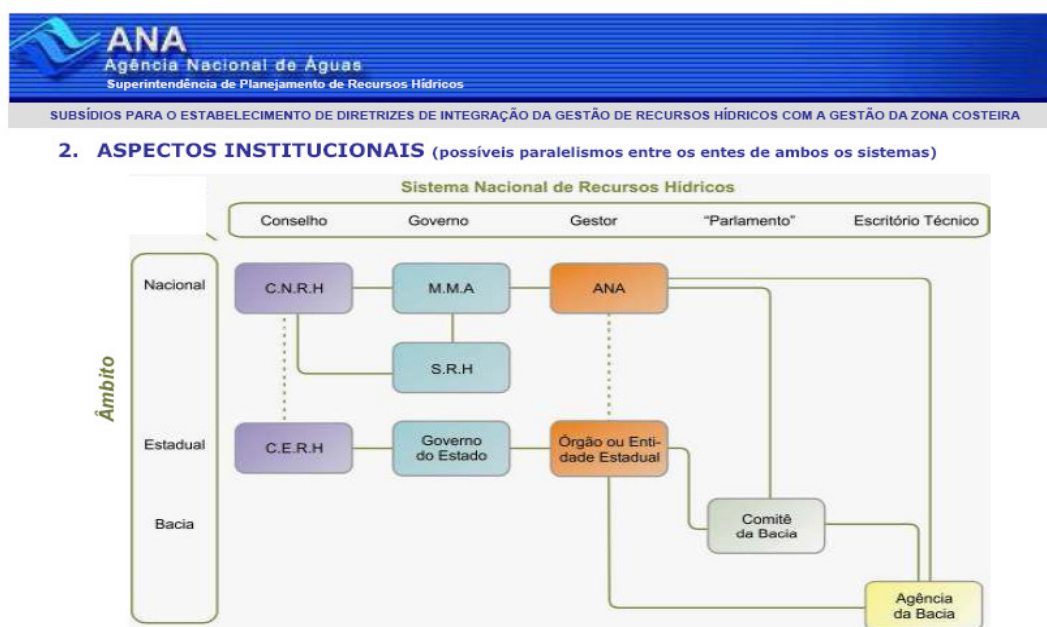


Figura 2. Âmbitos dos Sistemas de Recursos Hídricos e suas Articulações (Fonte: Agência Nacional de Águas, Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos. Subsídios para o estabelecimento de diretrizes de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão da zona costeira, Brasília, Maio 2008).

Talvez para a efetiva integração a que se refere o Programa IX seja possível utilizar a capilaridade de alguma instituição federal ou mesmo a verticalidade de um projeto com atuação nos estados e municípios para viabilização de algumas ações integradas. Por exemplo, a Secretaria do Patrimônio da União e as Comissões Técnicas Estaduais do Projeto Orla poderiam ser um dos meios para integração que se refere o Programa IX. No âmbito desse Projeto, a Coordenadoria Geral de Apoio ao Desenvolvimento Local da SPU trabalha, com sucesso, em parceria com o GERCO/MMA no âmbito federal. No âmbito estadual, nem sempre há o GERCO, diferentemente da SPU que tem capilaridade em todos os estados.

As outras capilaridades estão nas Capitanias dos Portos que são os braços executivos da Marinha e dos GERCOs estaduais.

Em relação aos colegiados e às faixas de diálogos, as superfícies de interfaces, os possíveis canais de integração, as conexões e as sinergias entre os sistemas

Alguns entrevistados mencionaram que existe a articulação entre os sistemas de recursos hídricos e meio ambiente. Muitos acreditam que a integração já esteja acontecendo pela participação dos membros que participam dos comitês e conselhos e pelos assuntos que envolvem os temas do gerenciamento costeiro e da gestão de recursos hídricos.

O Quadro 6 identifica os fóruns mencionados pelos entrevistados, explicitando sua função e aplicação. Este quadro se relaciona com a figura que trata dos possíveis paralelismos ou mesmo, da possível integração tratada no Programa IX.

Quadro 6. Fóruns de gerenciamento costeiro e gestão de recursos hídricos

COLEGIADOS	FUNÇÃO, APLICAÇÃO	COMENTÁRIOS
Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)	Coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM).	
Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	É o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90.	É de competência do CONAMA incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	É o órgão do SINGREH, de caráter normativo e deliberativo, com atribuições de: promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e para a cobrança pelo seu uso.	
Comitês de bacia hidrográfica	Decide sobre o Plano de Recursos Hídricos e cobrança. Há comitês de bacia que consideram a zona costeira de sua bacia, desenvolvendo seu próprio conceito e metodologia de intervenção.	Pela Lei nº 9.433/1997 há comitê de bacia de rios de domínio da União e os de rios estaduais, que na maioria dos estados brasileiros tem diplomas legais específicos. Se a integração prevista Programa IX ocorrer, os diplomas Lei nº 9.984/2000; Lei nº 7.661/1987 e Decreto nº 5.300/2004 precisam ser considerados.
GERCOs estaduais	Os executores estaduais, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, planejarão e executarão as atividades de Gerenciamento Costeiro em articulação com os municípios e com a sociedade. A partir da aprovação do PNGC, os estados, de modo bastante diferenciado, vêm estruturando os instrumentos de gestão integrada da Zona Costeira, estabelecidos no Plano.	A Lei nº 7.661/1988 estabelece que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) será aplicado com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, por meio de órgãos e entidades integradas ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA. A Coordenação Nacional, exercida pelo Ministério do Meio Ambiente, além das atribuições inerentes à implementação do Plano e à articulação intersetorial e interinstitucional em âmbito federal, busca atender às demandas dos estados, em termos de

COLEGIADOS	FUNÇÃO, APLICAÇÃO	COMENTÁRIOS
		fortalecimento institucional, mediante o apoio técnico, financeiro e metodológico.
Conselhos estaduais e municipais de meio ambiente	Os Conselhos Estaduais discutem os problemas ambientais e é a instância catalizadora de demandas e de proposições de medidas que aprimoram a gestão ambiental do estado. É um espaço de encontro do governo com os segmentos organizados da sociedade. Já o Conselho Municipal de Meio Ambiente tem a função de opinar e assessorar o poder executivo municipal - a prefeitura, suas secretarias e o órgão ambiental municipal - nas questões relativas ao meio ambiente. Nos assuntos de sua competência, é também um fórum para se tomar decisões, tendo caráter deliberativo, consultivo e normativo.	
Conselho Municipal	Órgão colegiado, criado por lei, formado por representantes do poder público da sociedade civil que permite a participação direta para acompanhar, fiscalizar e aprovar políticas públicas. O CM pode incorporar o Comitê Gestor do Projeto Orla, caso seja considerado estratégico e desde que se crie uma câmara específica do projeto.	
Comitê Gestor da Orla	Colegiado do Projeto Orla em âmbito municipal. Deve divulgar, discutir, acompanhar, monitorar, fiscalizar e deliberar a respeito das ações do Projeto, especialmente no que se refere ao Plano de Gestão Integrada. Tem representação de órgãos públicos municipais e representantes da sociedade civil. Pode ser um conselho municipal ou uma câmara técnica de algum existente.	

A Figura 3 apresenta como se daria a integração entre o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e o GERCO. Observe-se que são sistemas justapostos que não tem uma faixa transversal de diálogo. Uma das possibilidades é utilizar os pontos de contato existentes no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Um exemplo seria através Grupo de Articulação e Integração do Gerenciamento Costeiro do Ministério do Meio Ambiente (GAI-GERCO-MMA), criado pela Portaria MMA nº 100/2010. Esta Portaria atende ao inciso II do art. 11 do Decreto nº 5.300/2004, que estabelece como competência do MMA a articulação intersetorial e interinstitucional com os órgãos e colegiados existentes em âmbito federal, cujas competências tenham vinculação com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

2. ASPECTOS INSTITUCIONAIS (possíveis paralelismos entre os entes de ambos os sistemas)

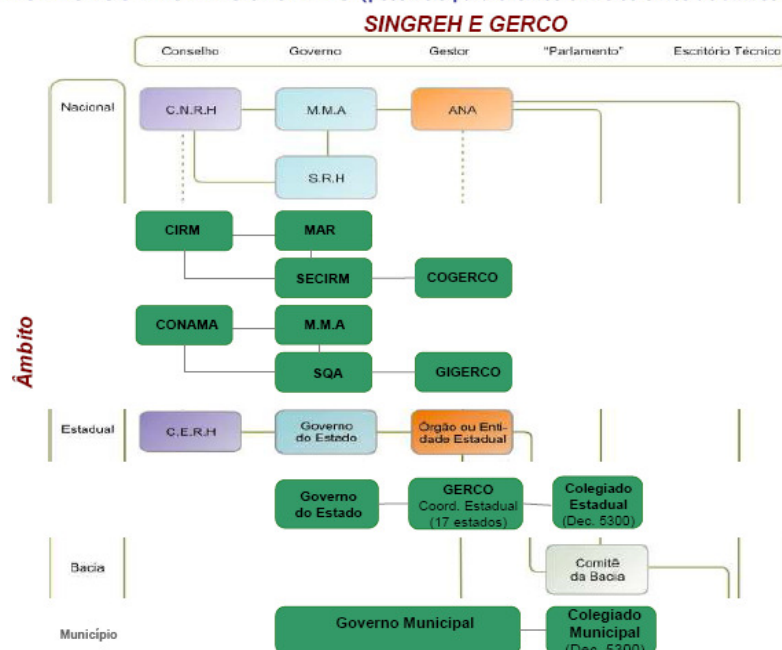


Figura 3. Possível Articulação entre o Singerh e o(s) Gerco(s) (Fonte: Agência Nacional de Águas, Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos. Subsídios para o estabelecimento de diretrizes de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão da zona costeira, Brasília, Maio 2008).

O objeto da Portaria é de promover a necessária articulação de ações das distintas unidades do Ministério em assuntos relacionados com o gerenciamento ambiental das áreas costeiras, conforme atribuições abaixo definidas.

I - promover a articulação e a integração de políticas, programas, projetos e ações sob a responsabilidade de seus membros, em assuntos referentes ao gerenciamento costeiro;

II - promover a integração de instrumentos e ferramentas de trabalho sob a responsabilidade dos seus membros;

III - assessorar a Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro na implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro-PNGC e do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira- PAF-ZC, no que se refere às competências e responsabilidades de cada membro;

IV - colaborar com a definição da pauta e com o encaminhamento de contribuições de seus membros, nas sessões do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro-GI-GERCO, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM);

V - colaborar com o trabalho dos seus membros nos diversos fóruns e colegiados nos quais representam o Ministério em assuntos relativos às zonas costeiras;

VI - promover o intercâmbio de informações técnicas e gerenciais entre seus membros, de modo a favorecer o cumprimento da missão do Ministério nos assuntos referentes ao âmbito desta Portaria”.

O MMA tem feito um esforço para integrar as competências dispersas em suas secretarias e órgãos vinculados que tenham interface com o gerenciamento costeiro. De qualquer forma, o

GAI-GERCO-MMA pode ser um canal que viabilize o início de uma possível integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos, escopo do Programa IX.

Em relação aos instrumentos de gestão para a integração prevista no Programa IX

Não há clareza, nem mesmo por parte da Agência Nacional de Águas, sobre o quê e como fazer a integração entre os instrumentos de gestão, especialmente a outorga e o licenciamento ambiental dos empreendimentos instalados em faixa costeira, orla ou estuário dos rios.

A questão essencial da integração do Programa IX é compreender a situação problema e selecionar e conectar os instrumentos de gestão que se apliquem a aquela situação.

O Quadro 7 sintetiza alguns dos instrumentos citados nas entrevistas relativos à orla ou zona costeira e a gestão de recursos hídricos/ambiental:

Quadro 7. Instrumentos de gestão, definição e responsáveis pelo instrumento

INSTRUMENTOS	DEFINIÇÃO E APLICAÇÃO	RESPONSÁVEIS PELO INSTRUMENTO
Aforamento	Concessão dada pela União a terceiros o domínio útil de seus terrenos, mediante pagamento de preço anual, o foro.	SPU/MPOG
Concessão de direito real de uso (CDRU)	Concessão aplicada em terrenos públicos ou privados para diversos fins: urbanização, industrialização, cultivo da terra ou outra situação de interesse social.	SPU/MPOG
Cessão de (bens da União)	Concessão de direitos reais de bens, objetivando alcançar o interesse público, exemplo: para um programa de regularização fundiária, entre outros.	SPU/MPOG
Cessão de Posse	Instrumento utilizado nos casos em que as ações judiciais de desapropriação ainda estão em andamento.	SPU/MPOG
Reintegração de posse	Ação que possibilita o proprietário retomar o bem cuja ocupação ou posse está contra à lei ou ao interesse público (ex: casos de imóvel da União, como terras da Marinha).	SPU/MPOG
Doação	Transferência de bem de forma gratuita, onerosa ou voluntária. A União pode doar seus bens para estados e municípios, fundações, autarquias, etc.	SPU/MPOG
Desapropriação	Forma excepcional de aquisição da propriedade privada pelo poder público, sujeita a estritos requisitos e condições constitucionais e legais.	SPU/MPOG
Autorização de Uso	Instrumento dado pelo administrador público, de forma gratuita, em áreas públicas ocupadas por população de baixa renda, destinado a fins comerciais.	SPU/MPOG
Permissão de Uso	Dada pela SPU por meio de ato precário que possibilita a utilização de áreas de domínio da União para eventos de curta duração.	SPU/MPOG
Inscrição de ocupação	Ato administrativo precário por meio do qual se outorga o uso do imóvel público ou particular.	SPU/MPOG
Ação discriminatória / demarcação	A ação discriminatória é usada para separar as terras públicas das particulares. A demarcação é feita pelos técnicos da SPU para fixar limites do bem ou reavaliar os que já existiam e foram apagados, especialmente em relação aos terrenos da Marinha.	SPU/MPOG
Usucapião urbano	Estatuto jurídico de reconhecimento da propriedade sobre terreno ou imóvel particular.	SPU/MPOG
Zonas Especiais	Estabelecem formas de proteção ao direito de regularização fundiária, como de interesse indígena, quilombola ou de interesse pesqueiro comunitário.	SPU/MPOG
Zonas Especiais de Interesse Social	Áreas do município delimitadas pelo Plano Diretor para prioritariamente abrigar moradia popular, estabelecendo regime especial de normas de uso e ocupação, parcelamento do solo e edificação.	SPU/MPOG
Zonas Especiais de Preservação Histórica Cultural	Áreas demarcadas pelo Plano Diretor para preservação dos bens materiais e imateriais de interesse público.	SPU/MPOG
Zoneamento	Instrumento de âmbito estadual que define a ocupação e o uso do	MMA, Estados,

INSTRUMENTOS	DEFINIÇÃO E APLICAÇÃO	RESPONSÁVEIS PELO INSTRUMENTO
Ecológico Econômico (ZEE)	solo, objetivando alternativas de uso sustentável e conservação dos recursos naturais, compatibilizado com o Plano Diretor.	municípios
Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC)	Instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional.	Estados, municípios
Área de porto organizado/ Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ)	Área de instalações portuárias e outras construções que atendam as necessidades da navegação, movimentação e armazenagem de mercadorias como cais, piers, eclusas e canais. É um bem público concedido pela União à Administração Portuária, responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ).	SEP
Área de Preservação Permanente (APP)	Toda área rural ou urbana que deve ser preservada por ter função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a biodiversidade e o bem estar das populações humanas.	MMA/IBAMA
Unidade de Conservação (UC)	Área pública ou privada protegida por lei, objetivando a conservação e proteção do meio ambiente (incluindo as águas). Espaços que guardam boa parte da biodiversidade do país e podem estar sobrepostas a outras terras (ex: terras indígenas, etc.). Podem ser de proteção integral ou de uso sustentável.	MMA/IBAMA
Licenciamento Ambiental	Obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio. A licença tem prazo de validade definido, com regras, condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem seguidas pelo empreendedor.	MMA/IBAMA
Sistemas de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO)	Componente do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA) se constitui em um sistema que integra informações do PNGC, proveniente de banco de dados, sistema de informações geográficas e sensoriamento remoto, devendo propiciar suporte e capilaridade aos subsistemas estruturados/gerenciados pelos Estados e Municípios.	MMA
Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC)	Se constitui na estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, de modo a acompanhar os indicadores de qualidade sócio-ambiental da Zona Costeira e propiciar o suporte permanente dos Planos de Gestão.	MMA em colaboração com entes federados.
Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQAZC)	Consiste no procedimento de consolidação periódica dos resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e, sobretudo, de avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações da gestão desenvolvidas. Esse Relatório será elaborado, periodicamente, pela Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a partir dos Relatórios desenvolvidos pelas Coordenações Estaduais.	MMA em colaboração com entes federados.
Macrodiagnóstico da zona costeira	Destina-se a orientar ações de planejamento territorial, conservação, regulamentação e controle dos patrimônios natural e cultural. Nesta nova versão de diagnóstico agregaram-se novos níveis e combinações de análise de impactos diretos e indiretos na costa brasileira. Estudo da realidade do litoral brasileiro e orientará a implementação de ações de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, como o inevitável aumento do nível do mar. As informações poderão ser utilizadas como instrumentos de gestão do território, reunindo em escala nacional as características físico-naturais e socioeconômicas da costa.	MMA em colaboração com entes federados.
Estudo de Impacto Ambiental (EIA)	Objetiva prever e avaliar as consequências de uma determinada atividade ou empreendimento de impacto no meio ambiente. Seu resultado subsidia o poder público a proibir, autorizar ou determinar ajustes para a redução de possíveis impactos.	Órgão gestor ambiental
Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	Realizado posteriormente ao EIA, detalha e completa o Estudo, que será apresentado ao órgão responsável pelo licenciador. É o instrumento de comunicação do EIA à administração pública e ao cidadão, por esse motivo, deve ter uma linguagem mais acessível. O EIA/RIMA por cuidar de interesse público, deve se pautar no princípio da publicidade. O órgão licenciador com base no EIA/RIMA pode solicitar audiência pública, de ofício ou a requerimento de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos. Se solicitado pelos legítimos interessados e não for instalada a audiência pública, pode gerar a invalidade da licença ambiental. O EIA/RIMA sujeita-se a três formas de controle: a) controle da sociedade; b) controle administrativo; c) controle judicial.	Órgão gestor ambiental

INSTRUMENTOS	DEFINIÇÃO E APLICAÇÃO	RESPONSÁVEIS PELO INSTRUMENTO
Outorga	Ato administrativo de autorização mediante o qual o órgão gestor de recursos hídricos faculta ao outorgado o direito de uso dos recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, por prazo determinado, nos termos e nas condições expressas no respectivo ato. Seu objetivo é assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos.	ANA

Em relação à outorga em zona costeira a ANA, por meio da Superintendência de Outorga e Cobrança, tem discutindo essa situação. Há necessidade de definição de critérios técnicos para as áreas estuarina e costeira, que observem padrões de qualidade e transporte aquaviário. Essa questão será retomada nas conclusões deste Relatório.

O Projeto Orla também é visto em alguns estados como um instrumento de gestão. Observe-se que este Projeto não substitui o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC) que tem abrangência maior (em território e complexidade) do que o Projeto Orla. Entretanto, há distinções a serem feitas, há municípios que têm os dois instrumentos (o PMGC e o Projeto Orla), em outras situações há municípios que não têm os dois ou somente um deles.

Nas entrevistas nos estados, o Projeto Orla foi visto de duas formas:

- auxilia os municípios que não tem gerenciamento costeiro e o Projeto funciona como um aproximador do município e da temática costeira. Para os estados envolvidos no Projeto, ainda existe a pendência que as questões jurídicas não foram consolidadas em Brasília; e
- atua na capacitação dos municípios que realizam gerenciamento costeiro, não sendo de fato um instrumento mais complexo ou suficiente para realizar costão gerenciamento costeiro propriamente dito. Ainda assim, o Rio de Janeiro está fazendo uma revisão técnica do Projeto com a SPU estadual para que este consiga atender aqueles municípios cujo gerenciamento costeiro está em um estágio mais avançado.

Em relação aos planos dos respectivos sistemas

Grande parte dos atores entrevistados entendeu que a inclusão do gerenciamento costeiro nos planos de recursos hídricos não teria abrigo nas competências da ANA. Além disso, o custo dessa inclusão poderia inviabilizar o Plano em termos não só de recursos financeiros, bem como de escala de trabalho. Por outro lado, dois outros entrevistados entendem que seria possível esta inclusão por entender que não haveria prejuízo para os planos.

Outro grupo de entrevistados entende que a incorporação de trechos costeiros no plano de recursos hídricos poderia ocorrer através de programas ou projetos dentro do próprio plano. Ou ainda, que a integração prevista no Programa IX fosse testada em um projeto piloto em bacia hidrográfica de rio de domínio da União.

O Quadro 8 apresenta os planos de recursos hídricos e aqueles que incidem na zona costeira e que devem ser considerados no Programa IX.

Quadro 8. Definição e funções dos planos de recursos hídricos e que incidem na zona costeira

INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PLANOS	DEFINIÇÃO, FUNÇÕES
Programa Nacional de Meio Ambiente ⁶	O MMA vem desenvolvendo o PNMA como estratégia de aprimoramento do processo de gestão ambiental no país nos três níveis de governo. É executado de forma descentralizada, sendo que a participação no Programa é voluntária e aberta a todas as Unidades da Federação. A execução de projetos envolve os governos estaduais e municipais, além de parcerias com organizações governamentais e não-governamentais (ONGs), setor produtivo e instituições acadêmicas, dentre outros. O Programa tem um desenho geral e uma estratégia de execução que refletem os princípios de gestão ambiental que se busca estimular no País. Estes princípios compreendem os conceitos de gestão integrada, desenvolvimento sustentável, parcerias e ação descentralizada, visando uma abordagem mais efetiva para lidar com problemas atuais e agir preventivamente para evitar problemas futuros.
Plano Nacional de Recursos Hídricos	Os Planos de Recursos Hídricos configuram-se como um dos instrumentos previstos na Lei das Águas, e devem ser elaborados em três níveis: 1- Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); 2- Plano Estadual de Recursos Hídricos; 3- Plano de Bacia Hidrográfica. O PNRH é um amplo pacto em torno da gestão sustentável das águas no país e do fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Foi construído com a participação de mais de 7 mil pessoas de todas as regiões brasileiras, aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos em janeiro de 2006 e lançado pelo presidente da República em março do mesmo ano. Hoje, está em sua primeira etapa de implementação (2008-2011), com o detalhamento e a consolidação de seus 13 programas e 33 subprogramas.
Planos Estaduais de Recursos Hídricos	Os Planos Estaduais de Recursos Hídricos são instrumentos da política de recursos hídricos. Esses Planos são fundamentados nos planos de bacias hidrográficas elaborados pelos comitês de bacias e apresentam diretrizes para as ações, programas e políticas públicas dos Estados.
Plano de Ação Federal da Zona Costeira	O MMA coordena as ações de gerenciamento costeiro dos estados e municípios costeiros e de rearticulação das políticas públicas da União, cujos efeitos incidem sobre a zona costeira, de forma a compatibilizá-las com diretrizes de desenvolvimento sustentável e com as ações efetivadas por iniciativa dos estados e municípios. Este campo de ação culminou com a elaboração do Plano de Ação Federal (PAF), articulando intersetorialmente esta esfera de governo, com a previsão de ações integradas de curto, médio e longo prazo. O PAF foi desenvolvido no âmbito do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco), fórum de integração das ações federais voltadas à zona costeira, que funciona no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), sob a coordenação do MMA. Este fórum conta com a participação de setores federais, de representantes dos estados, municípios e das organizações não-governamentais de regiões costeiras representadas no CONAMA.
Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	O PNGC é o conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientado a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira e também orienta a utilização nacional de recursos da zona costeira.
Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro	O PNGC, legalmente estabelecido, deve explicitar os

⁶ O PNMA II é uma continuidade do PNMA I (1991 a 1998), planejado a longo prazo e implementado em fases. Primeira fase foi executada no período de 2000 a 2006, a segunda fase do PNMA II será co-financiada por meio de Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial - Bird, conta com recursos aprovados equivalentes a US\$ 63,140 milhões. Inclui os seguintes componentes/sub-componentes: Componente Desenvolvimento Institucional: Sub-componentes - Licenciamento Ambiental, Monitoramento Ambiental e Instrumentos Econômicos para Gestão Ambiental; Componente Gestão Integrada de Ativos Ambientais; Componente Coordenação, Articulação e Comunicação e Sub-componentes - Planejamento da Gestão Ambiental, Comunicação e Gestão e Articulação (Fonte: MMA, 2010).

INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PLANOS	DEFINIÇÃO, FUNÇÕES
	<p>desdobramentos do PNGC, visando implementar da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução.</p> <p>Este Plano compreende um conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientado a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira.</p>
Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro	<p>Legalmente estabelecido, o PMGC deve explicitar os desdobramentos do PNGC e do PEGC, visando à implementação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, incluindo as responsabilidades e os procedimentos institucionais para a sua execução. O PMGC deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e outros pertinentes ao planejamento municipal.</p>
Plano de Gestão Integrada da Orla	<p>A elaboração desse Plano contempla tópicos com informações necessárias para organizar uma proposta de gestão da orla, alguns dos quais devem ser desdobrados em ações. Os objetivos do Plano são: detalhar e justificar as ações que o município pretende realizar para superar os problemas identificados no diagnóstico e instalar uma gestão sustentável da orla. Trata-se, portanto, de uma manifestação de interesse técnico e político, fundamentada no planejamento, com procedimentos, meios e cronogramas bem especificados.</p>
Plano Nacional Estratégico dos Portos	<p>Viabiliza o conceito dos portos concentradores e alimentadores, tendência operacional verificada mundialmente.</p>
Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura	<p>Os PLDMs são uma espécie de "plano diretor" das águas. Coordenados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, os planos estão sendo implementados em vários estados litorâneos do país com o objetivo de ordenar o uso do mar para o cultivo de ostras, mexilhões e outros organismos aquáticos, com foco na sustentabilidade ambiental e econômica da atividade e na inclusão das comunidades locais no desenvolvimento do setor.</p>
Planos Diretores	<p>O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, previsto constitucionalmente e no Estatuto das Cidades. Há outros instrumentos que podem ou não ser agregados a esse Plano.</p>
Plano do Clima	<p>Reúne ações que tem por objetivo combater as mudanças globais do clima e seus efeitos. Elaborado pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), que é formado por representantes de 16 ministérios e por integrantes do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, sob coordenação da Casa Civil. Entre as ações previstas está o aumento da participação das fontes renováveis e de energias limpas na matriz energética do Brasil, redução no consumo de energia, redução nas emissões de gases no setor de petróleo, conservação de biomas, aumento da sustentabilidade da agropecuária, melhoria do desempenho da indústria, gestão de resíduos e melhoria do setor de transportes.</p>
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário	<p>O Plano é um instrumento de planejamento dos portos organizados e contém, por exemplo, a destinação de seus espaços para arrendamentos das áreas e instalações, além das diretrizes para a Autoridade Portuária. É submetido a aprovação do Conselho da Autoridade Portuária.</p>
Plano de Manejo de Unidades de Conservação	<p>É um projeto dinâmico que determina o zoneamento de uma unidade de conservação, caracterizando cada uma de suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades. Estabelece diretrizes básicas para o manejo da Unidade.</p>
Plano Municipal de Saneamento	<p>O Plano deve ser aprovado pelo Conselho Municipal, devendo conter os elementos básicos para a operacionalização da política e o planejamento das ações de saneamento ambiental do município, incluindo os planos municipais de saneamento ambiental (ou equivalentes), os planos de investimentos, as metas dos serviços, a definição de prioridades, os recursos, entre outros. O Plano seria elaborado de quatro em quatro anos, de forma articulada com as políticas municipais de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural e de habitação, entre outras. Para sua elaboração, deve-se considerar o perfil epidemiológico da população e os indicadores</p>

INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PLANOS	DEFINIÇÃO, FUNÇÕES
	socioambientais, incluindo o nível de renda da população e a salubridade ambiental. O Plano deve refletir as necessidades e os anseios da população local, devendo, para tanto, resultar de um planejamento democrático e participativo, para que atinja sua função social.

Vale destacar que há diferentes estágios de implementação do PNGC pelas instituições executoras, observam-se desde os estados que implementam ações integradas com base na interação dos instrumentos de gestão ambiental e de planejamento territorial, até aqueles que se encontram na fase inicial de elaboração de diagnósticos, ausentes de uma proposta de zoneamento costeiro (MMA, 2010).

A Figura 4 demonstra uma alternativa para integrar os planos relativos ao gerenciamento costeiro e à gestão recursos hídricos. No entanto, a decisão político-institucional para adoção dessa alternativa compete ao MMA.

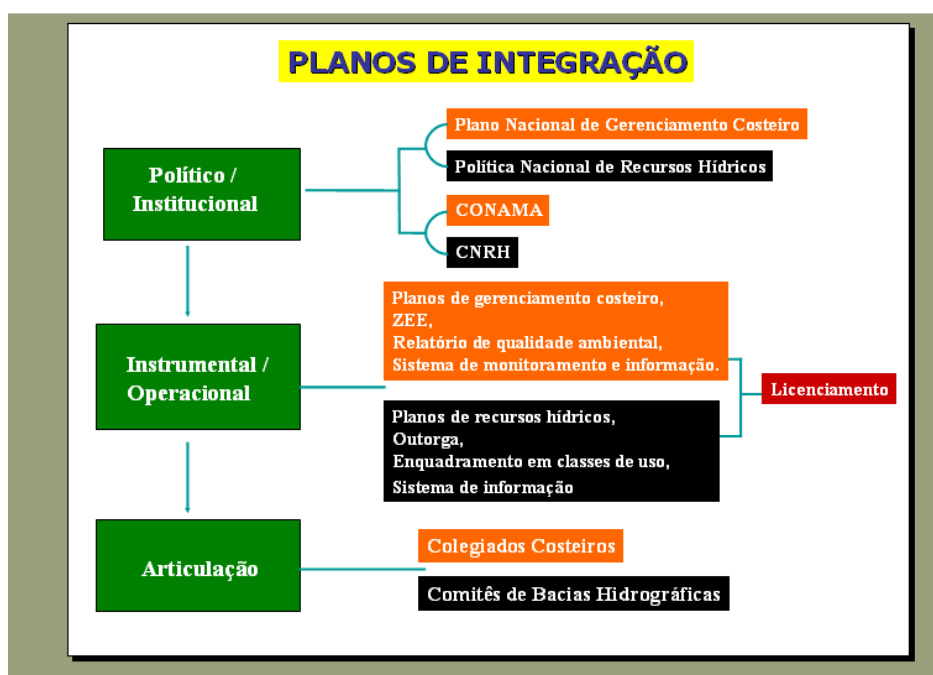


Figura 4. Possível Operacionalização dos Planos para a Integração (Fonte: Agência Nacional De Águas/Superintendência de Usos Múltiplos. A Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas com a dos Sistemas Estuarinos e Zonas Costeiras).

No entanto, para que a integração entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos ocorra será preciso considerar a fase de desenvolvimento das partes a serem integradas e a capacidade gerencial dos agentes da integração. Percebeu-se tanto no diagnóstico do quadro institucional (Produto 2) como na análise dos atores estratégicos (Produto 3) que os estágios institucionais a serem integrados são distintos, seja porque o debate está em aberto, com necessidade de construção sólida entre entendimentos técnicos das partes a serem integradas, seja porque os arcabouços perpassam não somente nos níveis de gestão estratégica e operacional, mas também de decisões políticas dentro do MMA. Em função disso, o tempo cronológico utilizado para a integração é diferente. Algumas instituições têm tempo de incidência dessa integração diferente de outras organizações, cujas variáveis foram levantadas nos Produtos 2 e 3.

A construção compartilhada dos entendimentos técnicos das partes pressupõe trabalhar em formato matricial para o Programa IX. Isso implica no comprometimento das instituições que querem trabalhar neste sentido. Destaca-se que quanto perguntado aos entrevistados se haveria possibilidade de colaboração e construção conjunta da integração, sem exceção todos se colocaram como potenciais colaboradores. Este posicionamento é fundamental, pois nenhum dos sistemas setoriais conseguiria solucionar sozinho as questões relativas a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos.

O Quadro 9 focaliza especificamente como o Ministério do Meio Ambiente atua nas gestões sob sua competência, ou seja, o gerenciamento costeiro, a gestão de recursos hídricos e a ambiental. Vale destacar que o MMA é o demandante e coordenador desses sistemas, cada qual com competências específicas.

Quadro 9. Operacionalização do Ministério do Meio Ambiente nas gestões costeira e hídrica

MMA / Gestão Ambiental	MMA / Gestão Costeira	MMA / Gestão de recursos hídricos	Comentários
Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)		Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH)	Constitucionalmente, a água faz parte da política ambiental e de recursos hídricos. Coexistência de dois sistemas de gestão. As legislações ambiental e de recursos hídricos não mencionam como seriam disciplinados temas comuns, caso o gerenciamento costeiro seja inserida nesta intersecção. A SRHU/DRH tem a competência para essa integração dos dois sistemas.
Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)	CIRM GI-GERCO	Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH	Coexistência de dois conselhos. Temas eventualmente tratados de forma desarticulada. Conflitos pela deliberação de temas similares.
Instrumentos: padrões de qualidade ambiental; zoneamento ambiental; avaliação de impactos ambientais; criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico; sistema nacional de informações; penalidades disciplinares; Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, dentre outros.	No § 4 do artigo 225 da CF: zona costeira como patrimônio nacional. Muito dos instrumentos costeiros se referem ao uso do patrimônio.	Planos de Recursos Hídricos; enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; cobrança pelo uso de recursos hídricos; compensação a municípios; o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.	A gestão das águas se encontra no contexto dos recursos ambientais, segundo o SINGREH. Integração necessária entre qualidade e quantidade das águas.
Instrumentos de planejamento: Zoneamento ambiental; (Estadual e Municipal); os espaços territoriais especialmente protegidos, unidades de conservação.	Espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, que serão definidas pelo PNGC. Instrumentos de planejamento: Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC; os Planos de Gerenciamento Costeiro. Município em trecho costeiro é também planejador no PMGC.	Bacia hidrográfica como unidade territorial e de planejamento	Motivo de discussão sobre qual seria a intersecção desses recortes, entre a bacia hidrográfica até o trecho que corresponde ao limite da Zona Costeira. No Plano Nacional de Gerenciamento da Zona Costeira foram estabelecidos os princípios de 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. Licenciamento Ambiental na Zona Costeira.
Conselhos Estaduais De Meio Ambiente.	Comissões e colegiados costeiros, municipal/local, comitês gestores da orla marítima	Comitês estaduais de recursos hídricos.	

Fonte: Eldis Camargo, assessora do PG/ANA, apresentado no I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras em Vitória no Espírito Santo de 21 a 23 de junho de 2010.

A base territorial coincidente para as duas gestões é o município (localizado em trecho costeiro) na zona de influência que também é objeto de outras políticas. Dessa forma, há vários instrumentos de planejamento para serem considerados na integração entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos: PAF; PNGC; PEGC; PMGC; ZEEC; PNRH; PERH; PBH; enquadramento dos corpos de águas; zoneamento ambiental e a criação dos espaços territoriais especialmente protegidos. A integração pode ganhar força se houver apoio técnico-legal aos municípios e integração dos instrumentos de planejamento.

Outra possibilidade para a integração é a Portaria MMA nº 357/2006, cujo objetivo é "Instituir, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, Comissão Permanente com a finalidade de sugerir procedimentos para articulação e integração das ações e temas conexos do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)".

A integração entre o licenciamento ambiental e a outorga do direito de uso dos recursos hídricos já ocorre em alguns estados ("balcão único"), no entanto, na zona costeira, a aplicação desses dois instrumentos - outorga e licenciamento - de forma conjunta ainda não tem institucionalidade definida. Ainda assim, as Superintendências de Outorga e Fiscalização e de Usos Múltiplos da ANA vem refletindo sobre propostas de diretrizes para o aperfeiçoamento do instrumento outorga, que no caso de ser realizada em zona costeira, depende de documentos autorizativos da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), do Comando da Marinha e do IBAMA. Além disso a própria outorga de uso de recursos hídricos ainda prescinde de definição de critérios técnicos para as áreas estuarina e costeira e identificação e regularização de usuários existentes.

Percebeu-se também que há ainda um contencioso a ser encaminhado em relação ao PNRH, no que diz respeito a proposta da CTCOST de Resolução de diretrizes adicionais para os planos de bacias hidrográficas com trechos em zona costeira. Entretanto, para a superação desse contencioso duas sugestões vieram das entrevistas:

- A possibilidade concreta de realização de experiência piloto de integração prevista Programa IX em uma bacia hidrográfica de rio de domínio da União;
- A incorporação de um programa ou projeto no Plano de Bacia Hidrográfica (desta bacia piloto) que contemplasse a integração prevista no Programa IX.

Também foi discutida nas entrevistas a possibilidade de uma alternativa institucional simplificada de integração, onde se investisse em um comitê integrador das duas gestões na bacia hidrográfica com trecho em zona costeira. Seria uma faixa transversal de diálogo entre os dois sistemas. Ou ainda a criação de uma "zona transversal de conteúdo", com coordenação do próprio MMA ou da SRHU para lidar com a integração do Programa IX. Esse espaço de discussão e posteriormente de ações integradas poderiam garantir a complexidade da integração. Essa zona transversal é uma idéia que corresponde às faixas de diálogos e superfícies de contatos entre os sistemas. As decisões permaneceriam nos conselhos, entretanto, caberia ao MMA ser o coordenador de tal implementação e neste sentido, a CTCOST poderia colaborar neste processo.

Vale destacar que uma possível integração entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos não será suficiente com somente a engenharia institucional. Serão necessários espaços de concertação entre os três âmbitos de governo para a concretização desta gestão integrada. São esforços dos Estados federados, municípios em conjunto com a União nas ações de regulação, organização, planejamento, exercício de múltiplas competências em vários órgãos estaduais dos três níveis do governo, na circunscrição definida pelo escopo dessa integração. A compatibilização é de normas específicas que regem vários temas interdisciplinares que envolvem ações em uma matriz de competências e inter cruzamento complexo de áreas de atuação. As disputas dos setores fragilizam a democracia, porque atendem interesses diversos. De imediato, as consequências mais significativas transparecem na fragmentação das ações governamentais; falta de visibilidade das ações governamentais e das contribuições específicas (e muitas vezes, desvinculadas de outras políticas públicas) de cada uma das áreas do Poder Executivo. Resultando, muitas vezes, programas superpostos ou conflitantes, solução de problemas tocada de forma tangencial.

ANEXO 3: MESA NEGOCIAL PARA A ALTERNATIVA INSTITUCIONAL DO PROGRAMA IX

Conteúdo

1. Introdução.....	3
2. Alternativa Institucional para o Programa IX e suas Etapas de Consolidação.....	4
3. Acordos na Mesa Negocial e Sugestões de Encaminhamentos.....	13

1. Introdução

O quarto produto tratou dos fundamentos, da Alternativa Institucional para o Programa IX, suas etapas de consolidação e os acordos realizados na mesa negocial cujas sugestões foram incorporadas neste documento.

A Alternativa Institucional foi negociada com alguns atores estratégicos. A finalidade da mesa negocial foi afinar e melhorar tal alternativa proposta no âmbito do Projeto ANA/UNESCO 704BRA2041, cujo escopo é dar apoio técnico à ANA no detalhamento do “PROGRAMA IX - GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS INTEGRADOS AO GERENCIAMENTO COSTEIRO, INCLUINDO AS ÁREAS ÚMIDAS”, previsto no âmbito do componente de programas regionais de recursos hídricos do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

Como uma das etapas do processo de consultoria, a negociação produziu melhorias na alternativa para posterior encaminhamento institucional dentro do fluxo previsto do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU), o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e a Agência Nacional de Águas (ANA).

Os atores estratégicos, definidos pela Coordenação do Projeto, foram portadores de sugestões e modificações da Alternativa Institucional proposta pela consultora. A mesa negocial ocorreu no dia 6 de outubro de 2010, na Agência Nacional de Águas e contou com a presença¹:

1. Dr. Vicente Andreu Guillo - Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas.
2. Dra. Danielle Bastos Serra Alencar (Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente).
3. Dra. Raquel Landgraf de Siqueira (Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente).
4. Dra. Ana Cristina M. Mascarenhas (Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente).
5. Dr. João Lotufo (Agência Nacional de Águas).
6. Dr. Paulo Varella (Agência Nacional de Águas).
7. Dr. Ney Maranhão (Agência Nacional de Águas).
8. Dra. Viviane dos Santos Brandão (Agência Nacional de Águas).
9. Dr. Paulo Roberto Castella (SEMA do Governo de Estado do Paraná e Presidente da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira - CTCOST).
10. Dr. Mauri César Barbosa Pereira (Agência Nacional de Águas).
11. Sandra Inês Baraglio Granja (Consultora da Agência Nacional de Águas).

Um documento com os Fundamentos para a Alternativa Institucional e a Alternativa foi encaminhado com antecedência para os atores relacionados, onde puderam analisar e trazer sugestões para a mesa negocial. Os fundamentos se basearam nos dois produtos entregues anteriormente: de Estruturação de Quadro Síntese Institucional onde foram analisados documentos técnicos e legais que abordam os sistemas ambientais, de recursos hídricos, estuarinos e de zona costeira, e das mais

¹ Observe-se que dois atores não puderam comparecer na mesa negocial. Em um dos casos, foi enviado outro ator para sua substituição e no outro caso, havia um processo de afastamento administrativo, o próximo substituto será contatado para recebimento dos documentos.

de 50 (cinquenta) atores ouvidos em entrevistas e a participação no I Encontro de Comitês de Bacias Hidrográficas Costeiras em Vitória no Espírito Santo entre 21 a 23 de junho de 2010. Esses elementos foram a base para a formatação dos Fundamentos para a Alternativa Institucional.

2. Alternativa Institucional para o Programa IX e suas Etapas de Consolidação

De forma geral, existem dificuldades de negociar políticas públicas com características interdisciplinares, intra e intergovernamentais como é o caso da integração do Programa IX, especialmente quando há recortes diversos de gestão utilizados nas instituições envolvidas. Como o rol de funções do gerenciamento costeiro e também da gestão de recursos hídricos é extenso, as funções desempenhadas pelos governos sofrem quando há lacunas institucionais, sejam de entendimento técnico, políticas, fiscais, pressões internas e externas de toda natureza, ou sobrepeso de responsabilidades ambientais cada vez mais complexas.

Como as instituições do Estado brasileiro estão fundadas no conhecimento por setores, organizando-se por áreas de especialização, prevalecendo uma cultura fragmentada que dificulta a interação entre especialistas. As disputas dos setores fragilizam a democracia, porque atendem interesses diversos. De imediato, as consequências mais significativas transparecem na fragmentação das ações governamentais; falta de visibilidade das ações governamentais e das contribuições específicas (e muitas vezes, desvinculadas de outras políticas públicas) de cada uma das áreas do Poder Executivo. Resultando, muitas vezes, programas superpostos ou conflitantes, solução de problemas tocada de forma tangencial.

Em relação às potencialidades ao eventual processo de integração entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos será preciso considerar a fase de desenvolvimento das partes a serem integradas e a capacidade gerencial dos agentes da integração. Percebeu-se ao longo da consultoria que os estágios institucionais a serem integrados são distintos, seja porque o debate está em aberto, com necessidade de construção sólida entre entendimentos técnicos das partes a serem integradas, seja porque os arcabouços, tanto hídrico como costeiro perpassam pelos níveis de gestão estratégica, operacional como também por decisões políticas dentro do MMA.

A construção compartilhada dos entendimentos técnicos das partes pressupõe trabalhar em formato matricial no Programa IX. Isto implica em comprometimento das instituições que querem trabalhar em favor da integração.

Para a implementação da Alternativa Institucional foi preciso considerar que as instituições têm velocidades diferentes e tempos de incidência diferenciados para a realização da integração. Agregue-se a equação que nenhum dos sistemas setoriais tem todas as competências ou conseguiria solucionar sozinho, questões relativas à integração prevista no Programa IX.

Se o processo da integração avançar gradativamente, cada parte envolvida pode dar sua contribuição (ou resistência) para o processo. Há efeitos ou consequências diferenciados nas contribuições (ou resistências) das partes envolvidas.

A alternativa institucional tenta criar uma “zona transversal de conteúdo”, com coordenação do MMA e/ou da SRHU. Essa zona transversal é uma idéia que corresponde às faixas de diálogos e superfícies de contatos entre os dois temas.

Uma possível integração entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos não será suficiente por meio somente da engenharia institucional, são necessários espaços de concertação entre os três âmbitos de governo, além dos conselhos das esferas estaduais e municipais em esforços articulados, como cooperação institucional, negocial, administrativa, técnica, operacional e financeira para a concretização desta gestão integrada.

São esforços dos Estados federados, municípios em conjunto com a União nas ações de regulação, organização, planejamento, exercício de múltiplas competências em vários órgãos estaduais dos três níveis do governo, na circunscrição definida pelo escopo dessa integração. A compatibilização é de normas específicas que regem vários temas interdisciplinares que envolvem ações em uma matriz de competências e inter cruzamento complexo de áreas de atuação.

As gestões descentralizadas e participativas envolvem alta capacidade de coordenação e articulação das instituições. O Programa IX tem essa característica, relacionando-se com o conceito de governança, ou seja, necessidade de acordos sociais, múltiplos centros de poder, multiníveis de governo, causando complexidade de articulação dessas estruturas.

Considerando os fundamentos apresentados anteriormente, foram sugeridos três pilotos para testar a integração: no Rio Grande do Sul, em Alagoas e no Espírito Santo.

A escolha de territórios e experiências tão diferenciadas está nos estágios que cada uma delas oferece, oportunizando a troca de conteúdo das três entre si, aumentando a possibilidade de sinergia e de atingir (de fato) a integração.

A sugestão do Rio Grande do Sul como piloto se norteia no pioneirismo do Estado no gerenciamento costeiro. A Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM/RS), que é órgão encarregado de implementar o gerenciamento costeiro no estado, iniciou as atividades do GERCO na região em 1988. Foi a partir de 1997, em parceria com outras instituições, entre elas, o Departamento de Recursos Hídricos do Estado (DRH/RS) que se iniciou um processo de gestão ambiental integrada de zona costeira e da bacia hidrográfica. Esforço que deu início na região costeira do litoral norte no âmbito da bacia do Tramandaí, neste sentido foram realizadas uma série de atividades que visavam encaminhar propostas da implementação de dois instrumentos de gestão ambiental para a região: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), instituído, entre outros, como instrumento de gestão ambiental pela nova versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e o Enquadramento dos Corpos Hídricos.

Como o Rio Grande do Sul tem mais de uma década de estudos técnicos e debates públicos sobre o Gerenciamento Costeiro no Litoral Norte, essa sugestão pode ser a base de troca de experiência e dados para os outros pilotos. Como os dois instrumentos de gestão e planejamento, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)² e

² O ZEE é um conjunto de regras para o uso dos recursos ambientais estabelecido por zonas que possuem padrões de paisagem semelhantes. É um instrumento de planejamento que

o Enquadramento dos Recursos Hídricos foram testados, modificados e aperfeiçoados, esses elementos podem ser subsídios importantes para o início da integração do Programa IX.

Outra variável que qualifica o Rio Grande do Sul como piloto foi o investimento de anos no diálogo com atores, tanto municipais, como com órgãos do estado para a formatação de um processo de trabalho conjunto. Portanto, a implementação das diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico somente foi possível por meio de ampla mobilização social e da cooperação entre governo estadual (por meio de seus diversos setores) e governos municipais. Considerando-se que o ZEE expressa as diretrizes regionais de uso dos recursos naturais, a aplicação dessas diretrizes em nível municipal deve passar por uma interpretação de caráter local. Para atender a esse objetivo propõe-se que cada município, de posse das restrições e potencialidades estabelecidas por zona, busque identificar em seu território cada ocorrência para demarcá-la e determinar subzonas sobre as quais deverão ser definidos os usos permitidos e proibidos. Esses usos deverão refletir o cenário que se espera para a região, bem como o tipo de ocupação adequada para suas condições ambientais.

Além disso, a participação das comunidades locais, instituições estaduais, prefeituras, câmaras municipais e representantes da sociedade civil puderam ser incorporadas as expectativas e a percepção da sociedade quanto ao padrão futuro de ocupação da região. Esse processo participativo de planejamento adquiriu importância na medida em que é capaz de expressar, simultaneamente, a dinâmica das configurações físico-naturais em interação com a dinâmica sócio-econômica dentro da paisagem costeira e fazer a identificação dos principais conflitos e potencialidades existentes.

Com vários resultados positivos, o MMA solicitou o detalhamento de várias frentes e uma delas foi a capacitação dos municípios sobre o Plano Diretor, que deveria ter como base o ZEE. Esta capacitação durou um ano e gerou dez Planos Diretores.

A segunda fase consistiu na apresentação e discussão dos resultados técnicos junto à comunidade para adequá-los à realidade local e projetar o cenário futuro da região. A questão que norteia a integração é como transformar em realidade as intenções do enquadramento. Isso implica em participação do município. No entanto, nem mesmo o Comitê de Bacia Hidrográfica trata a municipalidade como ente importante, embora, pelo Estatuto da Cidade, é o município que regula seu território (antes essa questão da regulação era genérica, com o Estatuto isso ganha força). Como os planos diretores viram leis, dessa forma os planos de bacia também se fortalecem, uma vez que consideram o uso do território estabelecido no Plano Diretor. Atualmente, o ZEE está sendo ajustado e atualizado.

No Estado de Alagoas, é sugerido como piloto o Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba (CELMM, Figura 1), pois a Agência Nacional de Águas já realizou trabalhos no Complexo e tem informações que pode colaborar com o piloto da integração.

estabelece diretrizes ambientais, permitindo identificar as restrições e potencialidades de uso dos recursos naturais. É, também, uma ferramenta fundamental para o planejamento e a gestão dos municípios do Litoral Norte. As macrodiretrizes estabelecidas no Zoneamento Ecológico-Econômico reconhecem que a manutenção da qualidade ambiental da região é também um elemento estratégico para o seu desenvolvimento sócio-econômico a longo prazo. A preservação dos importantes ecossistemas da região foi possível se incorporada ao cotidiano das prefeituras e suas comunidades e em suas leis municipais, em particular nos planos diretores.

Além disso, essa experiência foi apresentada no Seminário em Vitória de comitês de bacias em trechos costeiros.

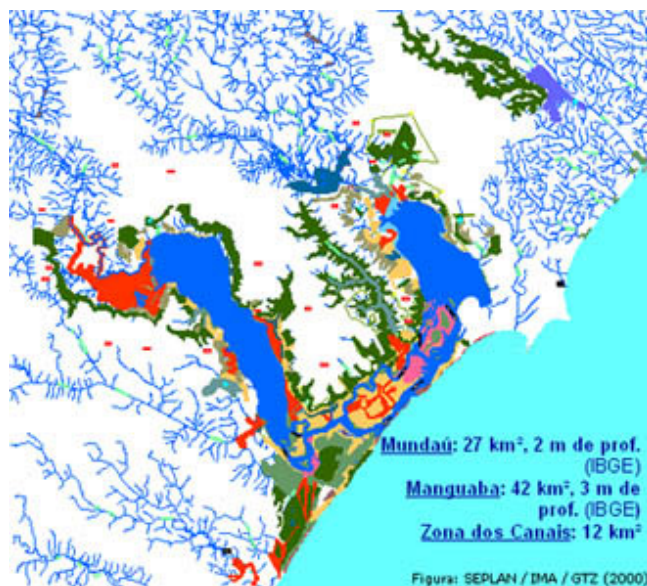


Figura 1. lagoas Mundaú e Manguaba (FONTE: Agência Nacional de Águas, Disponível em: <http://www.ana.gov.br/celmm/> acesso em junho de 2010).

A região das lagoas Mundaú e Manguaba em Alagoas abrange um dos sistemas estuarinos mais importantes do país e vem sofrendo um processo acelerado de degradação ambiental, afetando, direta e indiretamente, os cerca de 260 mil habitantes que vivem no seu entorno, dos quais 5.000 são pescadores. O crescimento desordenado da área urbana de Maceió, a presença de um pólo cloroquímico e a intensa atividade sucroalcooleira ao longo de suas bacias hidrográficas são fatores que resultam numa situação crítica, quando colocados frente à vulnerabilidade ambiental e a importância socioeconômico e cultural da região.

A existência de atividades de alto potencial poluidor na região, por si só, justifica a realização de estudos, pesquisas e ações sistemáticas de educação ambiental que venham a fornecer subsídios para o planejamento e desenvolvimento de mecanismos de gestão capazes de garantir a manutenção de padrões adequados de qualidade ambiental e possibilitar o uso múltiplo dos recursos hídricos.

A potencialidade dos recursos ambientais da região e sua localização estratégica, junto a um ancoradouro natural de excelentes condições, sítio do porto de Maceió, propiciaram um processo de uso e apropriação, que vem determinando as características do desenvolvimento local, gerando oportunidades de negócios, emprego e renda, mas também, levando a processos de super-exploração, exaustão, comprometimento do patrimônio natural e deterioração de características e valores culturais locais. A partir da compreensão do processo de apropriação dos recursos ambientais, que ocorre na área do CELMM e em suas bacias hidrográficas, é possível relacionar um conjunto de problemas ambientais, dentre os quais: poluição hídrica, em especial por esgotos domésticos e despejos industriais; contaminação do solo e do lençol freático; assoreamento acelerado dos rios, lagoas, canais e barra, com deposição de sedimentos; queima, corte e aterro de manguezais; destruição progressiva de dunas e restingas; ocupação das encostas dos tabuleiros; degradação dos recifes; redução dos estoques e contaminação dos pescados; parcelamento

inadequado do solo e construções impróprias nas orlas marítimas e lagunar; isolamento de acessos às praias por empreendimentos privados; ocupação irregular de terrenos de marinha; ocupação de áreas de risco (inundáveis, encostas, alta tensão e dutovias); tráfego desordenado de embarcações de recreio e lazer; e, deterioração do patrimônio cultural.

Como agravante desse cenário, cabe destacar também fatores que ocorrem à montante, todos em geral com repercussões negativas para o carreamento de sedimentos e poluentes. Com efeito, nas bacias de contribuição ao CELMM constata-se a ocorrência de intensa atividade canavieira, unidades produtoras de açúcar e/ou álcool, pecuária, além de núcleos urbanos de porte significativo e outras atividades industriais, tais como matadouros, fábrica de fertilizantes, pedreiras e cerâmicas³.

A vantagem da escolha desse território piloto é o acervo técnico (base de dados) já construído pela Agência Nacional de Águas. Outra vantagem é o início da integração que o CELMM está construindo, como apresentado no Encontro de Comitês com trechos costeiros no evento de Vitória.

O Estado do Espírito Santo tem sua própria metodologia para a integração. Diversos são os problemas identificados nas suas bacias (tanto a montante como a jusante): efluentes domésticos e industriais, escoamento pluvial, fontes difusas de poluição da agricultura, fragmentação fluvial com retenção de água e sedimentos, erosão do solo, armazenamento e transporte de substâncias tóxicas, espécies exóticas, riscos ambientais e desastres naturais. A unidade hidrográfica para a gestão é a litoral norte do estado. A seleção dessa área crítica para o foco do trabalho ocorre com a participação dos atores da comunidade.

Nesta unidade foram delimitadas a zona crítica, a zona dinâmica (inclui as áreas úmidas) e a zona de influência. Essa proposta metodológica está sendo implementada e seria um dos formatos possíveis para a integração prevista no Programa IX.

No caso do Espírito Santo, dependendo do território piloto escolhido, o PIRH (Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce) será um instrumento relevante. Este documento contempla planos de ações de recursos hídricos das bacias afluentes ao rio Doce (Piranga, Piracicaba, Santo Antônio, Suaçuí, Caratinga, Manhauçu, Santa Maria do Doce, Guandu e São José).

A CTCOST pesquisou como o Estado do Espírito Santo tenta realizar a integração da do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos. Alguns documentos levantados pela câmara técnica também poderiam contribuir para o piloto, da mesma forma, apreender e consagrar as sugestões de integração e oportunizar o conhecimento desta metodologia.

Realizadas as considerações a respeito dos territórios pilotos, será apresentada a Alternativa Institucional para a integração do Programa IX com duas fases. O início da integração é em formato mais simplificado e corresponde ao estágio institucional de cada um dos territórios pilotos que se desdobra em uma segunda fase da integração.

A coordenação do processo é, obviamente, do Ministério do Meio Ambiente e de seus órgãos estaduais correspondentes no gerenciamento costeiro. A SRHU e a ANA entrariam como apoiadores de recursos (que podem ser institucionais, financeiros, de

³ Fonte: Agência Nacional de Águas, disponível em: <http://www.ana.gov.br/celmm/> acesso em junho de 2010).

capacitação ou outros) para a viabilização dos pilotos nos territórios escolhidos e os resultados obtidos são os subsídios que irão compor o escopo do Programa IX.

Na primeira fase da integração, a duração proposta é de um ano (podendo ser iniciada em 2011 e prorrogada por mais seis meses) nos territórios pilotos, com as seguintes sugestões:

- Se houver grupo que faça o diálogo entre os dois temas, tal grupo iniciará o piloto.
- Caso não haja um grupo já instalado, sugere-se a criação de grupo integrador no território que realize o diálogo transversal entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos.
- Vínculo do grupo integrador no próprio GERCO estadual, órgãos ambientais estaduais e/ou municipais ou de gerenciamento costeiro.
- Os municípios também participam do grupo.
- Para articulação entre esferas de governo, deve haver um coordenador.
- O uso dos recursos naturais, sua aplicação em nível municipal deve passar por uma interpretação de caráter local. Cada município, de posse das restrições e potencialidades estabelecidas por zona, busca identificar em seu território cada ocorrência para demarcá-la e determinar subzonas sobre as quais deverão ser definidos os usos permitidos e proibidos. Esses usos deverão refletir o cenário que se espera para a região, bem como o tipo de ocupação adequada para suas condições ambientais. Caso não haja a identificação prévia, será necessário realizá-la antes.

O tempo sugerido comum aos três pilotos é de quatro anos. O final dos quatro anos coincidirá com a revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos, conforme sistemática e dinâmica utilizada atualmente para a revisão. Caso essa sistemática se modifique, os cronogramas também serão adequados.

O piloto se divide em três fases. A primeira fase é composta do primeiro ano, tempo em que será construída a mobilização dos atores a serem envolvidos nos territórios pilotos. A segunda e terceira fases têm um tempo de duração de um ano e meio cada, conforme apresentado no Quadro 1.

Neste Produto 4 será apresentada somente a síntese do primeiro ano de piloto para os territórios, já que as outras duas fases (de um ano e meio cada) compõem o desenvolvimento dos pilotos e serão objeto do Produto 5: Fluxo Institucional e Protocolo Preliminar de Integração.

Quadro 1. Cronograma síntese dos aspectos comuns aos três pilotos no primeiro ano de teste da integração do Programa IX

AÇÕES ESTRATÉGICAS	1ºtrimestr e	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre
Discussão sobre o Programa IX: potencialidades, perspectivas, desafios.				
Mobilização dos atores potenciais estratégicos e relevantes para o início do piloto.				
Discussão de metodologia para envolver os atores para o piloto.				
Mapeamento dos atores estratégicos nos estados e municípios para envolvimento na integração.				
Fortalecimento de equipes GERCO (nacional, estaduais) e municipais.				
Reuniões técnicas de acertos e ajustes necessários com as equipes nacional e estaduais.				
Planejamento do desenvolvimento do piloto.				
Concertação/capacitação entre os atores a respeito da metodologia a ser utilizada.				
Outras ações pertinentes.				

Vantagens da 1ª fase da Integração:

- A própria definição dos territórios pilotos em cada um dos três estados sugeridos;
- O modelo gradual que oportuniza a integração, permitindo acertos gradativos e construindo corretamente a interface entre os dois temas;
- O MMA é o coordenador;
- Oportunidade de melhorar a institucionalidade dentro do MMA;
- A SRHU e/ou ANA podem oportunizar o fortalecimento do MMA na proposição da integração prevista no Programa IX, apontando para um aumento gradativo da complexidade do tema;
- Acena para a efetiva integração, enfraquecendo atores resistentes ao processo;
- A SRHU/DRU é envolvida nesta alternativa;
- A Alternativa Institucional de integração responde aos atores que a desejam, com um formato gradativo;
- A CTCOST é uma colaboradora, bem como as contribuições de outras câmaras técnicas que se fizerem necessárias, tanto no sistema hídrico, como ambiental;
- A gênese da integração está ancorada no problema escolhido dentro do território piloto. Será necessário um recorte de problema para o início da integração;
- Os estados dos territórios pilotos ganham força nesta Alternativa;
- A integração não é uma mera decisão federal, pressupõe o envolvimento dos âmbitos estadual e municipais;
- A integração pode gerar bons Planos Diretores nos municípios em trecho costeiro envolvidos; e

- A utilização da rede já cristalizada pelo MMA/Gercos (estaduais e municipais), como os vários planos, Projeto Orla e/ou de saneamento.

Desvantagens da primeira fase da Integração:

- A integração precisará de tempo para seu amadurecimento;
- Grande esforço de articulação inter e intragovernamental a ser coordenada pelo MMA;
- Questionamento das áreas pilotos escolhidas;
- Grande esforço de articulação de todos planos que incidem de alguma forma no município; e
- A ANA talvez tenha que oferecer suporte financeiro, técnico e capacitação aos atores envolvidos nos territórios pilotos.

O início da segunda fase da integração coincide com o segundo ano de piloto e, portanto, as gestões municipais estão em final de mandato, o que implica em novo contato e envolvimento das gestões municipais e/ou outros atores relevantes nesse processo. Caso os atores não sejam mais os mesmos nos órgãos municipais, seria necessária a retomada do diálogo. O segundo ano de piloto só teria sua continuidade, após uma avaliação do que foi obtido no primeiro ano no território. Essa avaliação é norteadora para o sucesso, bem como a continuidade ou não do piloto.

São questões relevantes para o segundo ano de piloto (prorrogáveis por mais seis meses):

- Foco para o diálogo e articulação e integração dos instrumentos de gestão das duas gestões no território piloto;
- Expansão se for necessário, do grupo integrador, envolvendo outros atores.

A Figura 2 apresenta como se poderia se integrar às diversas “camadas” (político-institucional; instrumental e operacional e de articulação) relativas ao gerenciamento costeiro e a gestão dos recursos hídricos.

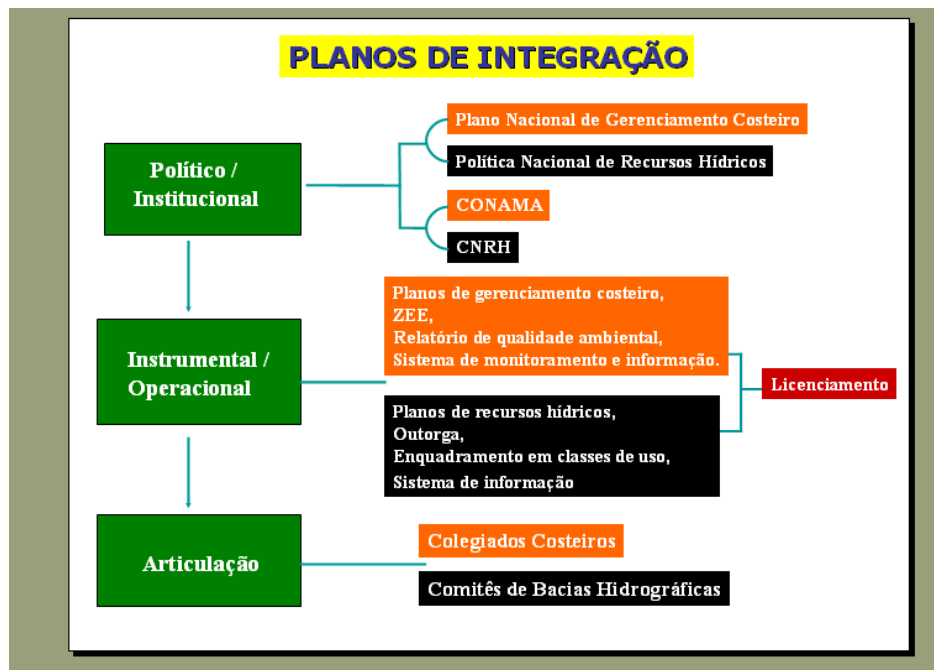


Figura 2. Possível Operacionalização dos instrumentos e colegiados para a Integração (Fonte: Agência Nacional De Águas/Superintendência de Usos Múltiplos. A Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas com a dos Sistemas Estuarinos e Zonas Costeiras).

Vantagens da 2ª fase da Integração:

- Sendo uma “evolução” da primeira, terá tido tempo hábil para aperfeiçoamento da mesma;
- Como pressupõe forte articulação entre os atores, o primeiro ano já teria oportunizado o estabelecimento de relações de confiança processual;
- Aprofunda a utilização dos instrumentos de gestão e permite uma reflexão de seus usos;
- Prepara os atores, especialmente, o MMA como coordenador do Programa IX para acertos necessários pós-primeira fase de integração;
- Há tempo para aprofundar como encaminhar a questão da outorga em águas salobras e marinhas em bacias hidrográficas com trecho em zona costeira;
- Aumento do tempo para discutir os instrumentos de gestão em uma base territorial;
- Proposição de outros programas e projetos pertinentes ao escopo da integração;
- Promoção de potencialidades regionais apresentadas pelos ecossistemas ou recursos ambientais presentes na Zona Costeira; e
- Possibilidade de operação com informações cartográficas, estatísticas e de sensoriamento remoto, possibilitando a análise, avaliação e divulgação periódica da evolução dos indicadores de qualidade ambiental.

Oportunidades que podem surgir na continuidade do piloto:

- fortalecimento da infraestrutura operacional para gerenciamento costeiro; capacitação de pessoal na área de gestão costeira;
- elaboração de propostas (como de macrozoneamentos, de monitoramentos da Zona Costeira; de sistemas de Informações para o gerenciamento costeiro);
- fortalecimento dos arcabouços institucional e legal;

- mapeamento de áreas frágeis a serem protegidas.

Desvantagens da segunda fase de Integração:

- Pressão dos atores que querem a integração de forma rápida;
- Necessidade de acordos e negociações constantes para convencimento da importância da integração mais gradativa;
- Resistências pontuais de setores ou atores envolvidos em contenciosos passados.

3. Acordos na Mesa Negocial e Sugestões de Encaminhamentos

O objetivo da mesa negocial foi discutir a Alternativa Institucional para o Programa IX e ouvir as expectativas e sugestões desses atores para as modificações que se fizerem necessárias à Alternativa. Como o documento contendo os Fundamentos e a Alternativa Institucional foi encaminhado com antecedência, na abertura da mesa negocial foi realizada uma síntese dos principais pontos do documento, iniciando-se as rodadas.

A dinâmica da mesa permitiu que cada um dos atores fizesse suas considerações a respeito da Alternativa Institucional proposta. Todos os atores presentes gostaram da proposta da Alternativa e também da escolha dos territórios pilotos. Algumas sugestões de acertos em relação ao documento foram propostas e incorporadas neste Produto 4.

É visível que o Programa IX exige cooperação entre atores e instituições para integrar suas ações. Esse federalismo de cooperação incorpora a variável de responsabilização pelas ações públicas e decisões multigovernamentais. Necessariamente, a crescente participação dos atores e da sociedade demanda aumento da atividade governamental. Pressupõe, então, instituições consolidadas, capazes de suportar a pressão da participação, criando ou recriando pautas cooperativas para a integração prevista no Programa IX.

Dessa forma, a dimensão sugerida na Alternativa Institucional para a integração do Programa IX se refere à governança conjunta com modelos de partilha de poder. O objetivo principal dos territórios pilotos é de eliminar tensões e contradições entre as diferentes gestões. Também busca usar eficientemente recursos, impulsionando o fluxo de boas idéias e cooperação entre os diferentes atores.

Permeada pela horizontalidade das ações e sinergias de projetos e negociações que podem ser criadas por meio dos diferentes atores, a Alternativa Institucional poderia ser um projeto cooperativo de longo prazo. Superar a setorialidade significa integrar, compreender os dados e negociar os pontos de vistas dos outros atores enclausurados em seus subsetores. Concretizar o formato matricial das duas gestões implica coordenação conjunta e planejamento multissetorial, buscando sinergia entre as distintas ações e compartilhamento da aprendizagem entre os diferentes jargões cognitivos dos setores. A idéia do piloto é pactuar possibilidades de desenvolvimento e sustentabilidade, construindo um futuro negociado.

Os pilotos foram vistos como necessários pela mesa negocial, pois é na visualização do território e no manejo dos problemas que emergirá a situação a ser enfrentada. Também pela possibilidade do próprio desenvolvimento de cada piloto que a integração começaria a se concretizar. Esse diálogo transversal pode ter vários arranjos de gestão no território, o que seria uma decisão regional compartilhada e de co-responsabilização das outras duas esferas de governo envolvidas.

É importante ressaltar que os acordos formais são necessários, mas raramente suficientes. Assim, os pilotos necessitam responsabilizar as diferentes partes e instituições envolvidas. São três campos complexos a articular: o ordenamento territorial nos pilotos, o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos. Não se trata, portanto, da captura de um sistema pelo outro. O espaço geográfico preferencial para a integração será aquele resultante da interseção das competências de ambos os sistemas de gestão.

Os riscos dos pilotos são aqueles das partes não puderem cumprir o cronograma estabelecido. Como se trata de um Programa de extrema complexidade, o trabalho conjunto será determinante para o sucesso deste tipo de gestão que comporta matriz integrativa multisetorial, mas com decisões importantes em instituições e níveis de governo distintos.

Observe-se que um dos atores na mesa negocial sugeriu que se repensasse a escolha do território no estado do Espírito Santo, em função de sua complexidade. Entretanto, essa decisão foi reposicionada para sua decisão em futuro breve, pois as preocupações da mesa seguiram em outra direção.

Para alguns membros da mesa negocial, a Alternativa Institucional com a escolha dos territórios pilotos não contaminaria estratégias para a aprovação da proposta de Resolução que estabelece diretrizes adicionais a serem incluídas nos planos de recursos hídricos em regiões que contenham trechos da zona costeira elaborada pela Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira (CTCOST).

A Alternativa Institucional está formatada e aceita pelos atores da mesa negocial. Os atores, especialmente, do Ministério de Meio Ambiente fariam outras reuniões internas para definir qual seria a estratégia de encaminhamento mais condizente.

**ANEXO 4: FLUXO INSTITUCIONAL E PROTOCOLO PRELIMINAR DE INTEGRAÇÃO DO
PROGRAMA IX**

Conteúdo

1. Introdução.....	3
2. As Relações Horizontais e Verticais do Fluxo Institucional para a Integração do Programa IX	3
3. A Importância da Cooperação e Negociação nas Esferas de Governo Previamente à Instalação dos Territórios Pilotos	8
4. Protocolo da Integração Entendido como as Fases e/ou Etapas da Integração nos Territórios Pilotos.....	10

1. Introdução

O Fluxo institucional e Protocolo Preliminar de Integração para o Projeto ANA/UNESCO 704BRA2041 preparou, sugeriu e detalhou a viabilização da Alternativa Institucional para o Programa IX. Os territórios pilotos para a integração foram escolhidos, quais sejam: nos estados de Alagoas, Espírito Santo¹ e Rio Grande do Sul. Os pilotos foram vistos como necessários, pois o manejo da integração no território permitirá o desenvolvimento específico de cada piloto e a concretização da integração prevista no Programa IX.

Como o Programa IX exige cooperação entre atores e instituições - intra e intergovernamental - a dimensão sugerida para a Alternativa Institucional do Programa IX se refere à governança conjunta com modelos de compartilhamento de conhecimento e de decisões. A Alternativa objetiva ser um projeto cooperativo de longo prazo, na tentativa de superação da setorialidade, integrando em formato matricial as gestões de recursos hídricos e da zona costeira. Para tanto, implicará em coordenação conjunta e planejamento multissetorial, buscando sinergia entre as distintas ações e compartilhamento da aprendizagem entre os diferentes jargões cognitivos dos setores. Esse diálogo transversal pode ter vários arranjos de gestão no território - o que seria uma decisão compartilhada e de co-responsabilização das três esferas de governo.

Dessa forma, o Produto 5: Fluxo Institucional contém em seu escopo:

- As relações horizontais e verticais do fluxo institucional para a integração do Programa IX.
- A importância da cooperação e negociação nas esferas de governo previamente à instalação dos territórios pilotos.
- O protocolo da integração entendido como as fases e/ou etapas da integração nos territórios pilotos.
- Documentos técnicos de apoio ao início da integração do Programa IX.
- Glossário síntese.

2. As Relações Horizontais e Verticais do Fluxo Institucional para a Integração do Programa IX

Como nenhuma das gestões - de recursos hídricos e zona costeira- isoladamente, não conseguem viabilizar a integração prevista no Programa IX, sugeriu-se o início por meio dos territórios pilotos. Para essa fase inicial, algumas articulações iniciais são necessárias. Primeiramente, os entendimentos em nível federal, envolvendo órgãos, atores e os sistemas que abrangem o gerenciamento costeiro (que se insere no sistema de meio ambiente) e a gestão de recursos hídricos (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos). Esses entendimentos prévios em nível federal será a base para posterior desdobramento nas outras esferas de governo.

¹ Na mesa negocial foi sugerido que se repensasse a escolha do território no estado do Espírito Santo, em função de sua complexidade. Entretanto, essa decisão foi reposicionada para sua decisão em futuro breve.

Como visto no Produto 2 (Estruturação de Quadro Síntese Institucional), há uma complexa “teia” de competências, atividades e ações de órgãos federais, estaduais e/ou municipais, que ocorrem na zona costeira e é objeto de diversos programas.

Na temática de recursos hídricos esse cenário também contém sua complexidade. Do mapeamento desta “teia” foi possível igualmente visualizar os principais pontos de contato ou superfícies de diálogos, de conflitos ou de possíveis disputas entre as instituições e órgãos que detêm alguma interface, com competências mais diretas ou indiretas ao Programa IX.

A coordenação do gerenciamento costeiro é do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM e com apoio da Marinha) de forma mais estratégica. Várias ações dentro do MMA têm interfaces diretas com o gerenciamento costeiro, vários programas e ações instalados, tais como o de manejo de resíduos sólidos, petróleo, etc.. Ainda no âmbito do MMA, está a competência de articulação entre a gestão ambiental (onde o gerenciamento costeiro se encontra) e de recursos hídricos. Especificamente, a Agência Nacional da Água está responsável pelo detalhamento do Programa IX do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

A possibilidade da integração tem seus principais atores dentro do Ministério de Meio Ambiente (MMA). Essa característica oportuniza que o início da integração prevista no Programa IX se dê por meio da negociação interna neste órgão. São negociações horizontais nesta estrutura de governo, concertações que podem evitar fragmentação de ações, melhorando a coordenação do Programa IX e superando a setorialidade entre os dois temas.

Iniciada com sucesso as concertações no MMA, será necessário articular e negociar com outros órgãos de âmbito federal com interface no Programa IX. Para este tipo de trabalho integrado e matricial em rede, a confiança, a ética, a transparência, a liderança e o respeito propiciam desenvolvimento individual e coletivo. Sem dúvida, o núcleo técnico estratégico de coordenação caberia ao MMA, garantindo consistência da rede, fugindo do enfoque setorial.

Algumas sugestões para o início da integração prevista no Programa IX:

- Reuniões coletivas com as várias visões sobre o Programa IX. Essa troca de percepções incrementa e fortalece institucionalmente o MMA;
- Compreender as facilidades e dificuldades da integração pode aumentar a governabilidade e governança dos sujeitos que serão protagonistas da mesma. Para isso, uma análise de viabilidade das ações conjuntas é essencial para que haja clareza dos atores a serem mobilizados;
- Realizar as reuniões necessárias para entendimento da situação de integrar dois sistemas, preferencialmente em formato consensual;
- Do consenso formatado (em relação, por exemplo, aos territórios² escolhidos, entre outras decisões importantes) retiram-se os encaminhamentos possíveis dentro do MMA e seu desdobramento às outras esferas de governo, esclarecendo as vantagens e desvantagens deste processo;
- É adequado que haja definição dos prazos para os encaminhamentos, pois a duração dos pilotos foi dimensionada em quatro anos, sendo dividida em três

² O espaço geográfico preferencial para a integração da gestão de recursos hídricos com o gerenciamento costeiro será aquele resultante da interseção das competências de ambos os sistemas de gestão.

- fases: a primeira fase de um ano (de mobilização) e as outras duas de um ano e meio;
- Também é adequado que haja a previsão de recursos (de toda natureza) para realização desses encaminhamentos preliminares;
 - Os acordos estabelecidos para o início da integração devem ser devidamente registrados para que seja possível reconstruir a trajetória das decisões, se for o caso, bem como as mudanças ocorridas ao longo do período de execução dos pilotos.

Por fim, é importante programar o compromisso de cada uma das partes envolvidas no início da integração. Alguns acordos podem ser quase auto-consumados, pois estão muito alinhados aos interesses dos outros atores e nenhum recurso adicional se faz necessário para sua implantação. Outros podem requerer mudanças legais ou regulatórias, recursos adicionais e/ou capacidade organizacional para serem plenamente implementados. É importante que o MMA especifique um cronograma de ações e os responsáveis pela sua execução.

O Programa IX tem algumas características de natureza específica que devem ser considerados, pois exige ações voltadas aos *conteúdos* (Figura 1). Estes conteúdos perpassaram os temas da política urbana e ambiental; da compreensão do direito à cidade, moradia e meio ambiente, do gerenciamento costeiro, portos, transporte, segurança do território, unidades de conservação, áreas de preservação permanente, de conservação ambiental, de recursos hídricos. Também de empreendimentos de hotéis, cunicultura, turismo, mineração, pesca, maricultura, defesa e proteção ao território nacional, bens da União, aquecimento global e suas consequências para os trechos costeiros. Todos esses temas podem ser inter cruzados, indicando como afetam a zona costeira e as populações que habitam estas cidades.

Como a gestão integrada de recursos hídricos e da zona costeira não foi ainda realizada completamente, essa gestão exigirá capacidades criativas para a implantação dessa inovação.

Outra característica igualmente importante estará na capacidade em superar as expectativas de seus atores, já que houve um histórico de posições antagônicas em seu processo de discussão. Exige, então, permanente contato com os atores, em trabalho matricial, como demonstra a Figura 1, pois tanto as decisões como as competências se distribuem horizontalmente e verticalmente ao longo das organizações envolvidas. As ações e decisões construídas coletivamente trazem legitimidade na atuação que envolve preocupações de ordem legal e institucional e a garantia de que fluxos de trabalho sejam realizados com confiabilidade.

Como o Programa IX terá várias organizações envolvidas, é imprescindível a clareza de que as competências ao longo da rede não estão sob o domínio de uma única organização (embora a coordenação da integração seja do MMA). Portanto, a disponibilidade efetiva dos recursos está sujeita a permanente negociação.

Sugere-se então, que o início da integração seja de uma estratégia institucional que trabalhe com a rede, formatando articulações entre agências governamentais e/ou outras que se fizerem necessárias. Observe-se que a integração de conteúdos como sugerido na Figura 1 não se restringe somente a coordenação do governo federal (MMA), mas sua construção se aplica no nível estadual e municipal.



Figura 1. A gestão para o Programa IX.

Além disso, investir em um processo de gestão inovador requer a não existência de uma setorialização, e sim de um conjunto de recursos capazes de serem alocados em quaisquer ações da gestão. A vantagem em se trabalhar nesse formato é a economia de recursos técnicos e financeiros (ou seja, o que há de comum entre os dois temas).

As desvantagens desse processo de gestão inovador seriam dificuldades para a quebra de paradigma entre o gerenciamento costeiro e a gestão de recursos hídricos e interfaces dos conteúdos necessários a serem integrados, bem como dificuldades de coordenação.

Cabem ainda algumas considerações para o início da integração prevista no Programa IX. Algumas questões do Programa têm abrangência e amplitude nos três níveis de governo com ações intergovernamentais. Sob uma perspectiva de trabalho de matriz, pressupõe-se que todos possam dialogar entre si, sem necessariamente uma hierarquia de setores ou níveis de governo.

O principal atributo da integração é de atuar efetivamente em rede com coerência estratégica, compatibilizando as ações e decisões de todas as organizações e atores envolvidos no processo.

Enumeram-se a seguir algumas decisões a serem acordadas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente que conformam o fluxo institucional para o início da integração do Programa IX:

- i. Fortalecimento dos conteúdos a serem integrados pelo Programa IX (Figura 1);
- ii. Confirmação ou não dos territórios pilotos em bacia hidrográfica de rios de domínio da União³;
- iii. O território recortado na bacia hidrográfica pode ser definido pelo problema, identificando a realidade de jusante para montante, e cuja dimensão depende dessa zona piloto de integração;
- iv. A escolha do território piloto nos três estados pela identificação da uma situação ou recorte que se quer prioritariamente enfrentar;

³ A base territorial para o início da integração é um desafio a ser enfrentado na prática com a Alternativa Institucional nos territórios pilotos.

- v. A eventual ampliação ou não do espaço geográfico de integração entre os sistemas de gestão poderá ser avaliada caso a caso;
- vi. Definição de como se dará o envolvimento estratégico de atores nos três níveis de governo;
- vii. Reuniões de preparação, sensibilização e de como viabilizar a integração em nível regional e nos territórios pilotos;
- viii. Formatação de uma estratégia de aproximação para cada território piloto;
- ix. O MMA é o coordenador em conjunto para execução dos pilotos;
- x. A SRHU/MMA e a Agência Nacional de Águas são apoiadores para a consecução da integração prevista no Programa IX nos territórios pilotos.

Existe um arranjo institucional adotado pelo Projeto Orla (Figura 2), que em alguma medida, se o MMA achar conveniente, poderia colaborar a coordenação do processo de integração. Neste arranjo se estabelece o fluxo de decisões do gerenciamento costeiro, passando no âmbito federal pela supervisão da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e a coordenação nacional é do GI-GERCO, um grupo interministerial que toma as decisões do gerenciamento costeiro em âmbito nacional (onde se encontra a sigla SQA leia-se Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural - SEDR - *locus* que está atualmente a coordenação do gerenciamento costeiro no MMA), a coordenação técnica fica sob o MMA que tem articulação com as 17 coordenações estaduais de gerenciamento costeiro.

ARRANJO INSTITUCIONAL

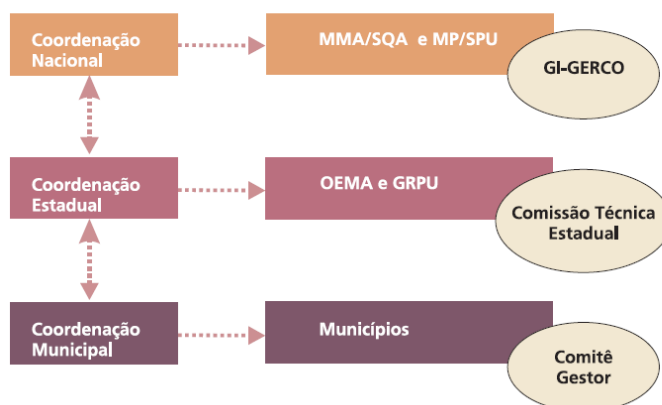


Figura 2. Fluxo de decisões do gerenciamento costeiro (Fonte: Gerenciamento Costeiro – Situação e Prioridades 2010-2011, MMA/SEDRS/DZT/GC, fevereiro de 2010).

Um cronograma síntese para o início da integração apresentado no Quadro1 indica as ações em nível federal a serem consideradas antes do início do Programa IX em nível federal. A sugestão de tempo de realização se encontra em semestres, totalizando seis meses de preparação interna para o início da integração:

Quadro 1. Cronograma síntese para o início da integração prevista no Programa IX

AÇÕES ESTRATÉGICAS EM NÍVEL FEDERAL/ Trimestres	1º	2º
Ajustes políticos-institucionais internos ao MMA que se fizerem necessários.		
Previsão de recursos (de toda natureza) para encaminhamentos preliminares à integração.		
Discussão sobre o Programa IX: definições prévias sobre territórios, equipes federais de coordenação.		
Definição da estratégia de envolvimento nos territórios pilotos.		
Mapeamento dos atores estratégicos nos estados para envolvimento na integração.		
Fortalecimento de equipes GERCO (nacional, estaduais).		
Reuniões técnicas de acertos e ajustes necessários com as equipes nacional e estaduais.		

Como mencionado, o fluxo institucional tem âmbitos para a integração ocorrer, no sentido horizontal com os pontos de contato e de diálogo no governo federal e no sentido vertical (intergovernamental) onde as esferas de governo federal, estadual e municipal se preparam para o início da integração. A gestão conjunta pode ser o aspecto mais desafiante para o Programa IX.

O item seguinte ressalta a importância da cooperação e negociação Nas esferas de governos antes do início da integração nos territórios pilotos e no item seguinte como o fluxo institucional se desdobra aos outros níveis de governo.

3. A Importância da Cooperação e Negociação nas Esferas de Governo Previamente à Instalação dos Territórios Pilotos

Em modelos complexos de gestão como é o caso do Programa IX, o diálogo e a negociação são fatores essenciais para seu desenvolvimento. Como a área de atuação do Programa IX é um espaço institucional que contém muitas organizações (uma de rede de atores e instituições), é possível que haja conflitos.

A complexidade das dimensões da governança do Programa IX exigirá negociação horizontal e vertical em função dos multiníveis de governança e governabilidade das instituições e atores partícipes dos dois temas. São interesses de dimensões políticas, sociais e econômicas. Conforme o Poder Executivo modifica suas regras e formas de atuar com a sociedade e o mercado, as articulações dos interesses dos atores sociais também se modificam.

Podem ocorrer ameaças e oportunidades para o sucesso do Programa IX. Como existem diferentes prioridades e capacidades organizacionais distribuídas ao longo da rede, o desempenho da negociação é de fundamental importância para gestão que tem, neste caso, um caráter altamente inovador. Como o rol de ações do Programa IX também é extenso, se houver crises políticas, fiscais ou pressões internas e externas, a identificação de gargalos e diferenciais entre atores e instituições, se torna essencial para encaminhamento de solução de conflitos a serem resolvidas pela própria rede.

De forma geral, existem dificuldades de negociar políticas públicas com características interdisciplinares, intra e intergovernamentais como é o caso do Programa IX. Mas, o manejo de conflitos e a negociação são elementos essenciais

para a integração, preconizando negociações em seus diversos âmbitos como processos combinados de decisão e aprendizagem.

A aprendizagem comporta necessariamente uma interação estratégica que ocorre quando organizações ou indivíduos reconhecem a interdependência mútua de suas decisões. As interações significam que as ações de cada ator⁴, consideradas individualmente, afetam os demais (Fiani, 2006). A negociação, então, é um comportamento estratégico quando um ator toma sua decisão, levando em consideração que os outros atores interagem entre si. A decisão de um ator e dos outros têm consequências que refletem em ambos: (...) “o que um ator decide depende do que este acha que os demais farão em resposta às suas ações, o que, por sua vez, irá depender do que os demais jogadores acham que o primeiro ator fará e assim sucessivamente” (FIANI, 2006, p. 13).

No desenvolvimento desse trabalho, pôde-se perceber que os atores têm diferentes perspectivas sobre o Programa IX. São entendimentos relativos às leis, normas, convenções formais ou consuetudinárias, padrões, costumes, linguagens e práticas cristalizadas que criam pautas de comportamento para cada um e para o conjunto dos atores. Em função dessa característica, o Programa IX exige “camadas” de envolvimento desde o âmbito federal até o municipal.

A informação é essencial para a interação estratégica dos atores e as diversas formas de entendimento do Programa IX podem ser uma oportunidade como eventuais conflitos.

O ideal seria que os atores a serem envolvidos no Programa IX fossem portadores de estratégias cooperativas. Essas estratégias contêm uma racionalidade⁵ e são os meios que os atores utilizam para alcançar seus objetivos e metas. Os meios são todos os recursos, de poder, cognitivos, ambiental, financeiros, organizacionais, materiais e pessoal.

A cooperação não é um tema simples para o Programa IX. Para manter a cooperação será necessário sensibilizar para a função do maior benefício. Os bens públicos e a gestão pública corresponderiam a essa tipologia, com ações individuais que produzem resultados que afetam a todos participantes igualmente. Exemplificando, instituições e atores poderiam ter a integração como o “bem público de maior benefício” do que as eventuais disputas que podem ocorrer em função da defesa de competências setoriais.

Assim, o desafio da cooperação no Programa IX é buscar alternativas, encontrando formas de evitar que os atores voltados somente aos seus próprios interesses possam contribuir para o provimento do bem comum. A cooperação e a reciprocidade nos bens públicos das duas gestões podem ocorrer de forma positiva, aumentando o estoque de valores disponíveis, como os valores de capital humano, de troca de conhecimentos, entre outros.

A cooperação para a integração pode encontrar maior reverberação se agregada ao consenso. O consenso é um formato de decisão que exige processo, trabalho

⁴ Ator entendido como no conceito de Carlos Matus (2006), um ser social, uma personalidade, uma organização ou agrupamento humano que, de forma estável ou transitória, tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação. O ator controla sempre algum tipo de recurso. O ator social participa de um jogo social, tem projeto e age socialmente.

⁵ O ator ao usar sua racionalidade, pressupõe a lógica dos argumentos dos outros atores na interação de todos. De forma geral, o ator usa dados e informações para tomar uma decisão. A racionalidade dos argumentos muda conforme o contexto.

conjunto, preocupações comuns, expressão das vozes, tempo, rodadas de acertos provisórios, não-violência, o poder usado como persuasão, sem coerção, uso das informações de forma isonômica, auto-empoderamento, princípios definidos pelo grupo, cooperação, paciência, lógica, avaliação do processo e respeito ao interlocutor.

O processo de construção de consenso em torno do Programa IX envolve as partes interessadas, analisa resultados baseados no levantamento de interesses, nas posições dos atores, nas convergências e divergências; projeta um processo colaborativo e promove o compartilhamento da avaliação dos resultados com as partes interessadas, organizando o processo de sugestões e incorporando as mudanças sugeridas. O produto é o valor de soluções sustentáveis de longo prazo.

O esforço é no sentido de obter entendimento compartilhado sobre a integração. O processo da tomada de decisão é fator crucial para o consenso (BUTLER; ROTHSTEIN, 2007). Quanto mais clara a estrutura formal do processo decisório, suas regras, seus fluxos, quais os *locus* de deliberação, mais amplo o entendimento das propostas e argumentos em jogo.

O consenso também tem seus limites e nem sempre é possível trabalhar com esta abordagem. Às vezes não há possibilidade de acordo potencial, seja pela extrema assimetria de poder, pelo prazo que não comporta o desenvolvimento do processo, pela dominância de alguns atores, pela inexistência de aporte de recursos ou pelo enorme desequilíbrio de forças. A construção de consenso é complexa, contínua e necessita de amplo apoio (SUSSKIND, 1996).

Outro limitante para o consenso é a questão da participação ativa. Cada indivíduo defende seu entendimento parcial de determinado conceito e o registra com sua versão específica. Na mesma esteira, os Sistemas Nacional de Recursos Hídricos e de Meio Ambiente definem a participação como essencial para a construção de sua gestão e é nesse cenário de participação que os entendimentos parciais podem aparecer. Cabe assim, discutir as eventuais diferenças para buscar a gestão inovadora do Programa IX.

Assim, não há processos para gestão inovadora como o Programa IX sem resistências, conflitos, convergências e oportunidades.

4. Protocolo da Integração Entendido como as Fases e/ou Etapas da Integração nos Territórios Pilotos

Realizados os ajustes em nível federal, o envolvimento das outras esferas de governo se inicia. Talvez, sejam necessárias práticas de sensibilização participativa e envolvimento para a integração do Programa IX. Várias metodologias podem ser utilizadas nesta fase e alguns documentos de apoio foram disponibilizados no item de documentos técnicos deste Relatório. Essas metodologias⁶ podem ser utilizadas em vários pontos do processo de envolvimento, conforme os atores decisores entenderem necessário.

⁶ Mesmo o escopo e conteúdo do Projeto Orla contém sugestões de sensibilização que podem ser aproveitadas para a integração do Programa IX.

Na primeira fase da integração (como relatada no Produto 4 que contem também a Alternativa Institucional), a duração proposta é de um ano (podendo ser iniciada em 2011) nos territórios pilotos escolhidos.

Algumas ações estratégicas são importantes nessa fase, como:

- Definição do grupo que fará o diálogo transversal entre os dois temas. O MMA contata, prepara esse grupo que fará o piloto de integração. Caso não haja um grupo previamente instalado, sugere-se a criação de grupo integrador no território que realize o diálogo transversal entre a gestão de recursos hídricos e o gerenciamento costeiro;
- Sugere-se vínculo do grupo integrador ao próprio GERCO estadual, órgãos ambientais estaduais e/ou municipais ou de gerenciamento costeiro. Outros atores que se fizerem necessários são integrados e colaboradores do processo de integração;
- Os municípios de trecho costeiro, contidos no território piloto também participam do grupo.

Para a articulação entre esferas de governo deve haver um coordenador que realize esta operacionalização. *Observe-se que o primeiro ano de piloto é totalmente voltado à mobilização dos atores em nível estadual.*

O cronograma síntese (Quadro 2) indica algumas ações estratégicas em nível estadual para a operacionalização da integração:

Quadro 2. Cronograma síntese da fase de mobilização

AÇÕES ESTRATÉGICAS EM NÍVEL ESTADUAL/ TRIMESTRES	1º	2º	3º	4º
Ajustes políticos-institucionais que se fizerem necessários.				
Discussão sobre o Programa IX: definições de equipes de coordenação.				
Mobilização dos atores potenciais estratégicos e relevantes para o início do piloto.				
Mapeamento dos atores estratégicos nos estados e municípios de trecho costeiro do território piloto para envolvimento na integração.				
Reuniões técnicas de acertos e ajustes necessários com as equipes estadual e municipais.				
Planejamento das ações para a integração.				
Capacitação entre os atores a respeito da metodologia a ser utilizada para a realização do piloto.				
Levantamento de informações relativas à integração.				

Essa fase preliminar de ajustes para a integração nos níveis estadual e municipal nos territórios pilotos é importante, pois decidirá quem, como e quando as ações propriamente da integração se iniciarão. Se o grupo preferir pode realizar um planejamento conjunto com as equipes para definir as ações.

O planejamento é uma ferramenta de mobilização dos atores para as ações futuras da integração nos territórios pilotos.

O ato de realizar o planejamento é um processo dinâmico, flexível, que produz acordos em torno do Programa IX, para que os atores disponibilizem, compartilhem impressões da situação. Esses acordos dentro do planejamento são concessões

necessárias para que as escolhas, critérios e comprometimentos no grupo se viabilizem na integração.

O planejamento passa pela análise da situação, escolhas estratégicas, acordos e realização de ações e avaliação de seus resultados, e leva a uma nova análise da situação, em que há revisão, reiteração ou novas escolhas estratégicas, a fim de produzir novos acordos. O planejamento pode ser utilizado em vários momentos da integração:

- para a definição das ações mais gerais de como instituições e atores que podem participar da integração (como no primeiro ano que está voltado para a mobilização dos atores);
- e para a própria integração, definindo as ações estratégicas pertinentes ao seu desenvolvimento.

Há muitas formas de planejar⁷, definindo o quê, como, quando, com quais recursos e com quais atores as tarefas seriam postas em prática, obedecendo-se aos prazos definidos, para obter os resultados esperados. O planejamento é uma ferramenta que organiza a cooperação, quando a troca de informações e as contribuições podem resultar em melhores níveis de comprometimento e responsabilização do bem público, pois processos de planejamento são acordos sucessivos, objetivando resultados a serem alcançados. A cooperação não surge espontaneamente, precisa ser construída.

Caso seja iniciado um processo de planejamento sobre o conteúdo da integração no território piloto, sugere-se que alguns temas sejam abordados nesse processo, quais sejam:

- Quem são ou deverão ser envolvidos na integração.
- Aspectos legais federal, estaduais e municipais. É importante os atores compreenderem a compatibilização das normas dos diversos setores que atuam na zona costeira, como os usos dos bens da União; aquicultura em águas doce, salgada e salobra; segurança do tráfego aquaviário, a prevenção da poluição do mar, como o derramamento de óleo e fiscalização das águas jurisdicionais brasileiras⁸.
- Aspectos técnicos referentes aos territórios pilotos.
- Aspectos tecnológicos disponíveis das áreas de conhecimento.
- Prestação de contas dos recursos financeiros.

Uma especial atenção deve ser dada na definição dos atores envolvidos na integração nos âmbitos do estado e municípios. A Figura 1 “Atores e suas formas de participação” indica como é ampla a forma de participação. Os atores envolvidos em um projeto (estratégico ou não) de governo podem ser apoiadores, opositores, afetados por aquela determinada ação de governo ou beneficiários.

⁷ Em um dos itens desse Relatório se encontram referências de algumas ferramentas de planejamento, como o ZOPP, MAPP, entre outros.

⁸ O Produto 2 dessa consultoria fez o mapeamento desse arcabouço jurídico institucional e a incidência das normas na faixa de integração do Programa IX.



Figura 3. Atores e suas formas de participação.

É essencial compreender quem são esses atores e como eles se posicionam na integração para que facilidades e dificuldades possam ser captadas e manejadas a tempo. Isso ajuda a tentar eliminar tensões e contradições entre as diferentes visões e leituras do Programa IX, impulsionando o fluxo de boas idéias e cooperação entre os diferentes atores e construindo uma agenda que maneje o tempo destinado ao projeto.

Essa habilidade de capturar as divergências teóricas ou técnicas sobre o Programa IX no grupo e transformá-las em favor da situação, é um trabalho de todos. Da mesma forma que gerenciar o diálogo, construindo colaboração. Sugere-se então que o grupo da integração estruture pautas do diálogo, organizando os assuntos.

As equipes dos territórios pilotos podem escolher por uma determinada situação que querem enfrentar para o início na integração no território. Essas situações sempre se inserem em um contexto que precisam ser considerados no planejamento das ações de integração. E, muito provavelmente haverá entendimentos diferenciados dessa situação a ser enfrentada no território. Neste momento, o planejamento e seus acordos internos precisam construir predisposição para a cooperação em torno da integração, com das atitudes proativas, desenvolvendo senso de partilhamento e responsabilidade por si e pelo grupo. A definição dessas ações conjuntas é que irão definir como a integração ocorrerá.

Sugere-se, assim, que seja realizado o planejamento da própria integração, definindo as ações estratégicas pertinentes ao seu desenvolvimento. Esse planejamento é robusto e pode perpassar (conforme o território piloto ou a situação de integração que se quer enfrentar) pelos temas da política urbana e ambiental; da compreensão do direito à cidade, moradia e meio ambiente, do próprio gerenciamento costeiro, portos, transporte, segurança do território, unidades de conservação, áreas de preservação permanente, de conservação ambiental, de recursos hídricos. Também de empreendimentos de hotéis, cunicultura, turismo, mineração, pesca, maricultura, defesa e proteção ao território nacional, bens da União, aquecimento global e suas consequências para os trechos costeiros. São temas interfaceados que afetam a zona costeira e as populações que habitam nessas cidades.

O plano para integração prevista no Programa IX terá a dimensão estratégica e operacional. O planejamento operacional⁹ é a fase onde é detalhado como o objetivo e cada uma das metas serão alcançados, como as ações, responsáveis, prazo de execução, previsão de recursos humanos, financeiros e materiais.

Em especial, sugere-se atenção a uma série de informações que precisam ter sua integração discutida, ou melhor, é provável que existam dados relativos e devem ser utilizados para construir o fluxo institucional da integração no território piloto. Uma delas é a existência nos estados ou municípios de fóruns que podem ter escopos relativos ao Programa IX, como indica o Quadro 3.

Quadro 3. Colegiados a serem considerados para a integração do Programa IX

COLEGIADOS	FUNÇÃO, APLICAÇÃO
Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)	Coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM).
Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	É o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/90.
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	É o órgão do SINGREH, de caráter normativo e deliberativo, com atribuições de: promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e para a cobrança pelo seu uso.
Comitês de bacia hidrográfica	Decide sobre o Plano de Recursos Hídricos e cobrança. Há comitês de bacia que consideram a zona costeira de sua bacia, desenvolvendo seu próprio conceito e metodologia de intervenção.
GERCOs estaduais	Os executores estaduais, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, planejarão e executarão as atividades de Gerenciamento Costeiro em articulação com os municípios e com a sociedade. A partir da aprovação do PNGC, os estados, de modo bastante diferenciado, vêm estruturando os instrumentos de gestão integrada da Zona Costeira, estabelecidos no Plano.
Conselhos estaduais e municipais de meio ambiente	Os Conselhos Estaduais discutem os problemas ambientais e é a instância catalizadora de demandas e de proposições de medidas que aprimoram a gestão ambiental do estado. É um espaço de encontro do governo com os segmentos organizados da sociedade. Já o Conselho Municipal de Meio Ambiente tem a função de opinar e assessorar o poder executivo municipal - a prefeitura, suas secretarias e o órgão ambiental municipal - nas questões relativas ao meio ambiente. Nos assuntos de sua competência, é também um fórum para se tomar decisões, tendo caráter deliberativo, consultivo e normativo.
Conselho Municipal	Órgão colegiado, criado por lei, formado por representantes do poder público da sociedade civil que permite a participação direta para acompanhar, fiscalizar e aprovar políticas públicas. O CM pode incorporar o Comitê Gestor do Projeto Orla, caso seja considerado estratégico e desde que se crie uma câmara específica do projeto.
Comitê Gestor da Orla	Colegiado do Projeto Orla em âmbito municipal. Deve divulgar, discutir, acompanhar, monitorar, fiscalizar e deliberar a respeito das ações do Projeto, especialmente no que se refere ao Plano de Gestão Integrada. Tem representação de órgãos públicos municipais e representantes da sociedade civil. Pode ser um conselho municipal ou uma câmara técnica de algum existente.

⁹ O planejamento operacional pode ser desdobrado em plano de atividades e plano de recursos (dimensionamento do pessoal necessário ao projeto, com especificações de qualificação/função, número e tempo de trabalho, custos; recursos materiais).

Pode ser necessário o incentivo à interlocução dos atores que participam dos fóruns enumerados no Quadro 3, especificamente atores que estão no comitê de bacia hidrográfica (CBHs) e nos GERCOs. O incentivo pode significar a necessidade de qualificação e discussão do Programa IX. Independente do formato e do nome que o grupo se utilize para o início da integração, o mais importante é a criação do espaço de diálogo transversal entre as representações dos principais grupos de interesses da zona costeira neste diálogo.

Há outros tipos de informações importantes para o fluxo institucional da integração, como aquelas que podem estar contidas nos planos relativos aos temas do gerenciamento costeiro e da gestão de recursos hídricos, como indica o Quadro 4.

Quadro 4. Planos relativos aos temas do gerenciamento costeiro e hídrica

INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PLANOS	DEFINIÇÃO, FUNÇÕES
Programa Nacional de Meio Ambiente ¹⁰	O MMA vem desenvolvendo o PNMA como estratégia de aprimoramento do processo de gestão ambiental no país nos três níveis de governo. É executado de forma descentralizada, sendo que a participação no Programa é voluntária e aberta a todas as Unidades da Federação. A execução de projetos envolve os governos estaduais e municipais, além de parcerias com organizações governamentais e não-governamentais (ONGs), setor produtivo e instituições acadêmicas, dentre outros. O Programa tem um desenho geral e uma estratégia de execução que refletem os princípios de gestão ambiental que se busca estimular no País. Estes princípios compreendem os conceitos de gestão integrada, desenvolvimento sustentável, parcerias e ação descentralizada, visando uma abordagem mais efetiva para lidar com problemas atuais e agir preventivamente para evitar problemas futuros.
Plano Nacional de Recursos Hídricos	Os Planos de Recursos Hídricos configuram-se como um dos instrumentos previstos na Lei das Águas, e devem ser elaborados em três níveis: 1- Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); 2- Plano Estadual de Recursos Hídricos; 3- Plano de Bacia Hidrográfica. O PNRH é um amplo pacto em torno da gestão sustentável das águas no país e do fortalecimento do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Foi construído com a participação de mais de 7 mil pessoas de todas as regiões brasileiras, aprovado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos em janeiro de 2006 e lançado pelo presidente da República em março do mesmo ano. Hoje, está em sua primeira etapa de implementação (2008-2011), com o detalhamento e a consolidação de seus 13 programas e 33 subprogramas.
Planos Estaduais de Recursos Hídricos	Os Planos Estaduais de Recursos Hídricos são instrumentos da política de recursos hídricos. Esses Planos são

¹⁰ O PNMA II é uma continuidade do PNMA I (1991 a 1998), planejado a longo prazo e implementado em fases. Primeira fase foi executada no período de 2000 a 2006, a segunda fase do PNMA II será co-financiada por meio de Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial - Bird, conta com recursos aprovados equivalentes a US\$ 63,140 milhões. Inclui os seguintes componentes/sub-componentes: Componente Desenvolvimento Institucional: Sub-componentes - Licenciamento Ambiental, Monitoramento Ambiental e Instrumentos Econômicos para Gestão Ambiental; Componente Gestão Integrada de Ativos Ambientais; Componente Coordenação, Articulação e Comunicação e Sub-componentes - Planejamento da Gestão Ambiental, Comunicação e Gestão e Articulação (Fonte: MMA, 2010).

INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PLANOS	DEFINIÇÃO, FUNÇÕES
	fundamentados nos planos de bacias hidrográficas elaborados pelos comitês de bacias e apresentam diretrizes para as ações, programas e políticas públicas dos Estados.
Plano de Ação Federal da Zona Costeira	O MMA coordena as ações de gerenciamento costeiro dos estados e municípios costeiros e de rearticulação das políticas públicas da União, cujos efeitos incidem sobre a zona costeira, de forma a compatibilizá-las com diretrizes de desenvolvimento sustentável e com as ações efetivadas por iniciativa dos estados e municípios. Este campo de ação culminou com a elaboração do Plano de Ação Federal (PAF), articulando intersetorialmente esta esfera de governo, com a previsão de ações integradas de curto, médio e longo prazo. O PAF foi desenvolvido no âmbito do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco), fórum de integração das ações federais voltadas à zona costeira, que funciona no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), sob a coordenação do MMA. Este fórum conta com a participação de setores federais, de representantes dos estados, municípios e das organizações não-governamentais de regiões costeiras representadas no CONAMA.
Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	O PNGC é o conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientado a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira e também orienta a utilização nacional de recursos da zona costeira.
Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro	O PNGC, legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC, visando implementar da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução. Este Plano compreende um conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientado a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira.
Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro	Legalmente estabelecido, o PMGC deve explicitar os desdobramentos do PNGC e do PEGC, visando à implementação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, incluindo as responsabilidades e os procedimentos institucionais para a sua execução. O PMGC deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e outros pertinentes ao planejamento municipal.
Plano de Gestão Integrada da Orla	A elaboração desse Plano contempla tópicos com informações necessárias para organizar uma proposta de gestão da orla, alguns dos quais devem ser desdobrados em ações. Os objetivos do Plano são: detalhar e justificar as ações que o município pretende realizar para superar os problemas identificados no diagnóstico e instalar uma gestão sustentável da orla. Trata-se, portanto, de uma manifestação de interesse técnico e político, fundamentada no planejamento, com procedimentos, meios e cronogramas bem especificados.
Plano Nacional Estratégico dos Portos	Viabiliza o conceito dos portos concentradores e alimentadores, tendência operacional verificada mundialmente.
Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura	Os PLDMs são uma espécie de "plano diretor" das águas. Coordenados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, os planos estão sendo implementados em vários estados litorâneos do país com o objetivo de ordenar o uso do mar para o cultivo de ostras, mexilhões e outros organismos aquáticos, com foco na sustentabilidade ambiental e econômica da atividade e na inclusão das comunidades locais no desenvolvimento do setor.
Planos Diretores	O plano diretor é o instrumento básico da política de

INSTRUMENTOS DE GESTÃO: PLANOS	DEFINIÇÃO, FUNÇÕES
	desenvolvimento e expansão urbana, previsto constitucionalmente e no Estatuto das Cidades. Há outros instrumentos que podem ou não ser agregados a esse Plano.
Plano do Clima	Reúne ações que tem por objetivo combater as mudanças globais do clima e seus efeitos. Elaborado pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), que é formado por representantes de 16 ministérios e por integrantes do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, sob coordenação da Casa Civil. Entre as ações previstas está o aumento da participação das fontes renováveis e de energias limpas na matriz energética do Brasil, redução no consumo de energia, redução nas emissões de gases no setor de petróleo, conservação de biomas, aumento da sustentabilidade da agropecuária, melhoria do desempenho da indústria, gestão de resíduos e melhoria do setor de transportes.
Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário	O Plano é um instrumento de planejamento dos portos organizados e contém, por exemplo, a destinação de seus espaços para arrendamentos das áreas e instalações, além das diretrizes para a Autoridade Portuária. É submetido a aprovação do Conselho da Autoridade Portuária.
Plano de Manejo de Unidades de Conservação	É um projeto dinâmico que determina o zoneamento de uma unidade de conservação, caracterizando cada uma de suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades. Estabelece diretrizes básicas para o manejo da Unidade.
Plano Municipal de Saneamento	O Plano deve ser aprovado pelo Conselho Municipal, devendo conter os elementos básicos para a operacionalização da política e o planejamento das ações de saneamento ambiental do município, incluindo os planos municipais de saneamento ambiental (ou equivalentes), os planos de investimentos, as metas dos serviços, a definição de prioridades, os recursos, entre outros. O Plano seria elaborado de quatro em quatro anos, de forma articulada com as políticas municipais de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural e de habitação, entre outras. Para sua elaboração, deve-se considerar o perfil epidemiológico da população e os indicadores socioambientais, incluindo o nível de renda da população e a salubridade ambiental. O Plano deve refletir as necessidades e os anseios da população local, devendo, para tanto, resultar de um planejamento democrático e participativo, para que atinja sua função social.

O planejamento da própria integração no território piloto deve considerar que os vários instrumentos de planejamento do Quadro 4, como o PAF; o PNGC; o PEGC; o PMGC; de ZEEC; o PNRH; o PERH; o PBH; enquadramento dos corpos de águas; zoneamento ambiental e a criação dos espaços territoriais especialmente protegidos já contém uma série de dispositivos, mecanismos e sugestões para a integração. Observe-se ainda que no caso do território piloto do Espírito Santo, há o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, cujos dados podem ser importantes. Os dados e informações dos diversos programas, projetos devem ser também capturados.

As políticas e os planos setoriais têm uma série de instrumentos de gestão pela qual atuam, cuja integração desses instrumentos está prevista para o segundo ano de implementação do Programa IX nos territórios pilotos.

Se o âmbito estadual tenta garantir a capacidade de instalação e operacionalização do olhar regional da integração, o âmbito municipal tenta garantir o entendimento

do uso de seus recursos naturais. Cada município, de posse das restrições e potencialidades estabelecidas por zona, busca identificar em seu território cada ocorrência para demarcá-la e determinar subzonas sobre as quais deverão ser definidos os usos permitidos e proibidos. Esses usos deverão refletir o cenário que se espera para a integração, bem como o tipo de ocupação adequada para suas condições ambientais.

O cronograma do As ações estão distribuídas ao longo de um ano e meio, sendo que a segunda fase está divididas em *três semestres*. Dessa forma, após um primeiro ano de mobilização dos atores, a fase seguinte se concentra no diagnóstico da integração no território piloto.

Quadro 5 indica as ações estratégicas em relação ao conteúdo da integração. São ações que podem servir de parâmetros aos três territórios pilotos do Programa IX.

As ações estão distribuídas ao longo de um ano e meio, sendo que a segunda fase está divididas em *três semestres*. Dessa forma, após um primeiro ano de mobilização dos atores, a fase seguinte se concentra no diagnóstico da integração no território piloto.

Quadro 5. Cronograma síntese da primeira fase do piloto

AÇÕES ESTRATÉGICAS DA INTEGRAÇÃO/ SEMESTRES	1º	2º	3º
Retomada do planejamento das ações da integração.			
Mapeamento da legislação estadual e de seu arcabouço jurídico-institucional.			
Entrelaçar o Programa IX ao Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil em cada território piloto.			
Levantamento de informações relativas aos fóruns existentes.			
Levantamento de informações relativas aos planos existentes.			
Entendimento de como está o ordenamento territorial em cada um dos territórios pilotos.			
Identificação dos tipos de zoneamento existentes nos territórios pilotos.			
Compreensão de dados e situações cristalizadas: como a existência ou não de enquadramento do uso da água; metas de proteção ambiental, de usos futuros, entre outros.			
Mapeamento com a Marinha de como se encontra o tráfego, entrada e saída de portos (se houver), atracadouros, fundeadouros e marinas, clubes e entidades desportivas náuticas, etc			
Mapeamento dos projetos e programas existentes em cada piloto: empreendimentos, PACs, carnicicultura, aquicultura, turismo, pesca, Projeto Orla, etc.			
Mapeamento dos instrumentos do gerenciamento costeiro e de gestão de recursos hídricos que estão sendo aplicados no território.			
Parâmetros técnicos para a definição da base territorial do piloto.			
Definição da base territorial dentro do território piloto, circunscrição da gestão integrada. Se o território piloto estiver em região metropolitana, inserir os aspectos regionais relativos a esse recorte.			
Mapas ou espacialização dos dados. Mapas da zona de intersecção entre a bacia hidrográfica e a zona costeira do território piloto.			
Início de um sistema de informações integrado.			
Considerar a possibilidade de realização do planejamento urbano regional onde o Plano Diretor dos municípios, o plano de bacia, o plano municipal de gerenciamento costeiro, o plano de			

saneamento, resíduos sólidos, etc. dialogam entre si.			
Produção de relatório, contendo a situação escolhida a ser enfrentada na integração, bem como o suporte técnico institucional da mesma.			

Caso a mobilização no primeiro ano ainda não estiver finalizada é importante retomar o fortalecimento de equipes e se for o caso a capacitação dos municipais. Assim, a segunda fase da integração no território inicia com a retomada do planejamento realizado no fim da primeira etapa da integração.

Algum município de trecho costeiro nos três territórios piloto do Programa IX pode estar desenvolvendo o Projeto Orla que tem em seu escopo os instrumentos e responsabilidade pelo patrimônio da União. O MMA em conjunto com a SPU é os coordenadores do Projeto Orla que conta com a participação de vários outros atores, especialmente nas unidades federadas, estados e municípios. Relembrando que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro prevê o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC)¹¹ entre os seus instrumentos: “(...) orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão”.

O ZEEC tem a função de estabelecer “diretrizes quanto aos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestre e marítima da Zona Costeira”. São esses usos que estão conectados com as competências da SPU, em se tratando de patrimônio da União e das leis de uso e ocupação do solo que são de responsabilidade do município. O ZEEC tem abrangência regional e envolve vários municípios. Nesses casos devem ser elaborados, necessariamente, a partir da articulação entre órgãos públicos federais, estaduais e municipais. Porém, nada impede a elaboração de um ZEEC circunscrito a situações específicas da Zona Costeira. Então, se houver zoneamento da faixa da orla proposto pelo Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla pode ser considerado um detalhamento do ZEEC na faixa junto aos rios e mares. A elaboração do ZEEC deve basear-se em análises e mapas sínteses das formas de uso e ocupação do espaço, características físicas, socioeconômicas e socioambientais do território costeiro.

Um cronograma físico financeiro para cada território piloto deve ser elaborado e vinculado com os resultados obtidos em cada, entre alguns itens que compõem este cronograma podem ser considerados impactos e resultados das ações dentro do Programa IX; utilização de Curvas A B C, Lei de Pareto e estatísticas que subsidiem decisões qualitativas e não burocráticas; o acompanhamento deve se dar por as ações agregadas que são multissetoriais e multi-objetivo.

A segunda fase da integração coincide com a finalização dos mandatos das gestões municipais, o que implica em novo contato e envolvimento das gestões municipais e/ou outros atores relevantes para a continuidade do Programa IX. Caso os atores não sejam mais os mesmos nos órgãos municipais, seria necessário a retomada do diálogo. A segunda fase do piloto só teria sua continuidade, após uma avaliação do

¹¹ Lei Federal nº. 7.661/1988 e Decreto Federal nº. 5.300/2004.

que foi obtido nos anos anteriores. Essa avaliação é norteadora para o sucesso, a continuidade ou não do piloto.

São questões relevantes para o segunda fase (um ano e meio) de piloto:

- Foco para o diálogo e articulação e integração dos instrumentos de gestão da hídrica com a costeira no território piloto.
- Expansão se for necessário, do grupo integrador, envolvendo outros atores.

Vários instrumentos de gestão serão objeto de discussão, entre eles o licenciamento ambiental e a outorga do direito de uso dos recursos hídricos. As Superintendências de Outorga e Fiscalização e de Usos Múltiplos da ANA vem refletindo sobre propostas de diretrizes para o aperfeiçoamento do instrumento outorga. A outorga em Zona Costeira pressupõe documentos autorizativos da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), do Comando da Marinha e do IBAMA, além disso a própria outorga de uso de recursos hídricos ainda prescinde de definição de critérios técnicos para as áreas estuarina e costeira e identificação e regularização de usuários existentes. Na zona costeira, a aplicação desses dois instrumentos - outorga e licenciamento - de forma conjunta ainda não tem institucionalidade definida. A ANA concede outorgas em regiões ou bacias hidrográficas, recorte que não contempla a área de atuação em zona costeira, cujos parâmetros são distintos daqueles já definidos para as águas doces.

Os procedimentos para o deferimento de outorga de água em ambientes estuarinos serão simulados ou estudados caso a caso. A complexidade do tema de integração de instrumentos de gestão dos procedimentos de enquadramento dos cursos de água em águas salobras e marinhas também será objeto de estudos no segundo ano da integração. O investimento em estudos que possibilitem a edição de normas técnicas que considerem os efeitos sinérgicos relativos à capacidade de carga dos ecossistemas, de modo a subsidiar o deferimento de uma licença ambiental e definir áreas de exclusão ou de restrição à ocupação.

Possivelmente nos territórios pilotos ocorrerão Áreas de Preservação Permanente (APP), como dunas, restingas e estuários ou cursos de água e que se aplicam a todos os tipos de águas: doces, salobras, salinas, dentre outros. Essas áreas têm forte componentes e precisam dos instrumentos de fiscalização.

Neste caso podem ser adotados os instrumentos já existentes no território piloto ou, se necessário, a realização de convênios ou termos de cooperação com órgãos de atuação com poder de polícia. Importante ressaltar que cada território piloto terá seu arranjo institucional específico no que se refere aos instrumentos de gestão. Alguns instrumentos terão condições de unificação de procedimentos de fiscalização nos diferentes níveis de governo, como órgãos ambientais, de recursos hídricos e as Gerências Regionais de Patrimônio da União da SPU e da Marinha do Brasil.

O cronograma apresentado no Quadro 6 indica as ações estratégicas em relação ao conteúdo da segunda fase (com duração de um ano e meio). São ações que podem servir de parâmetros aos três territórios pilotos do Programa IX.

Quadro 6. Cronograma síntese da segunda fase do piloto

AÇÕES ESTRATÉGICAS DA INTEGRAÇÃO/SEMESTRES	1º	2º	3º
Identificação dos novos prefeitos e equipe municipal a ser incluída na integração do Programa IX.			
Fortalecimento de equipes municipais.			
Diálogo permanente com as municipalidades.			
Expansão do envolvimento de atores/capacitação.			
Convênios para ações de fiscalização integrada e conjunta.			
Estudos específicos para outorga e licenciamento no território piloto.			
Estudos específicos para inclusão dos lançamentos de esgotos, macrodrenagem, resíduos sólidos, etc.			
Articulação e integração dos instrumentos de gestão da hídrica com a costeira no território piloto.			
Resultados iniciais da integração nos territórios piloto com a Revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos.			
Edição de normas técnicas para integração de instrumentos do Programa IX.			
Inclusão nos planos diretores ou normas municipais dos conteúdos, instrumentos e zoneamento estabelecido pela integração.			

O fluxo institucional do Programa IX se caracteriza por um espiral de entrelaçamentos que tem uma verticalização - do âmbito federal até o municipal -, mas também o diálogo horizontal e transversal que combine ações estratégicas e alocação de recursos. Para isso foi criada um formato de gestão inovadora que começa pelos acertos no âmbito federal e vai criando apoio e consistência nos territórios pilotos escolhidos. Essa gestão inovadora, voltada aos conteúdos e não aos setores poderá criar capacidade em viabilizar a integração desejada no Programa IX.

Como não existe um modelo único de gestão que se apresente como o mais correto e adequado possível, investiu-se em uma alternativa institucional que fosse construída em realidades diferentes (os três territórios) para comparação dos melhores resultados. Isso significa que o modelo de gestão indicado é simplesmente o embrião do processo de integração. Pelo contrário, deve ser ainda mais amplamente discutido em reuniões colegiadas, para seus ajustes e aperfeiçoamentos. Os aperfeiçoamentos são condições necessárias em sistemas complexos de gestão, a fim de propiciar adaptabilidade neste processo permanente de ajustes.

Em função disso, o fluxo tentou demonstrar que:

- i) A participação de múltiplos atores (em multiníveis) é a única forma possível de viabilização da gestão para o Programa IX;
- ii) Existe interdependência de interesses e decisões, sejam políticas, sociais ou de gestão;
- iii) Mesmo com posições antagônicas, é possível construir um piloto compartilhado que proporcione respostas inovadoras e reais aos desafios da integração das duas gestões;
- iv) A Alternativa Institucional é um modelo que possibilita o manejo da complexidade institucional, econômica e social nos territórios;
- v) Os pilotos podem não oferecer as respostas a todas as dúvidas existentes no momento, mas sem dúvida, são as arenas possíveis para os diferentes desafios dessa gestão compartilhada;
- vi) Após um ano de mobilização do atores nos pilotos, serão obtidos os resultados do início da integração e um passaporte para acertos e correções para os anos seguintes do piloto.

Por fim, sugere-se investir fortemente em capacitação. Duas estratégias poderiam ser consideradas: parcerias com as universidades, escolas técnicas e com escolas de governo existentes nos estados ou municípios. Se possível, a criação em cada território piloto de um acervo (ou biblioteca) com os documentos mínimos para o entendimento da zona costeira e da bacia hidrográfica.

**ANEXO 5: DOCUMENTOS TÉCNICOS DE APOIO AO INÍCIO DA INTEGRAÇÃO DO
PROGRAMA IX**

METODOLOGIA

Metodologia participativa desenvolvida por diversos parceiros para o desenvolvimento comunitário e para as atividades socioambientais, por meio do link: http://www.ecoar.org.br/website/download/publicacoes/manual_de_metodologias_participativas_para_o_desenvolvimento_comunitario_VERS%C3%83OFINAL.pdf. Acesso em 12 de março de 2010.

Biomapa permite a realização da espacialização dos dados com que se está trabalhando. O Biomapa pode ser agregado a outra metodologia de planejamento. O objetivo da ferramenta é facilitar a comunicação e a democratização da gestão entre o Poder Público e a população de determinado local.

http://www.metodista.br/ev/seminariointegrado/documentos/biomapa_santoandramesa-03-tarde.pdf Acesso em 12 de março de 2010.

“Onze Passos do Planejamento Estratégico-Participativo”: como a Metodologia ZOPP pode contribuir para elaboração de projetos: Disponível em (acesso em 20 de março de 2010):

http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_marcos_silva.pdf

O Marco Lógico (também conhecido como *Logical Framework*, *LogFrame*, MPP - Matriz de Planejamento de Projetos) é um método desenvolvido pela agência de cooperação de desenvolvimento, a USAID (*United States Agency for International Developments*) para elaboração, descrição, acompanhamento e avaliação de programas e projetos. É utilizado por diversas agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, o BID e a GTZ alemã que o incorporou ao seu método ZOPP (iniciais, em alemão, de Planejamento de Projetos Orientado a Objetivos). Mais informações, disponível em:

<http://www2.ufba.br/~paulopen/logtex.html> Acesso em 20 de março de 2010.

Método MAPP - Método Altadir de Planificação Popular elaborado com o objetivo de viabilizar a planificação a partir de uma base popular. Favorece o comprometimento da comunidade e de suas lideranças com a análise e enfrentamento de seus problemas. Disponível em: <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/gnc/gnc/Kit/GER%C3%80ANCIA%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20HUMANO%20%20GDH/CURSO%20CIATCODETER/Capacita%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rede%20Multiplicadora%20m%C3%B3dulos%201%20e%202/METODOLOGIAS%20JOGOS%20PEDAG%C3%93GICOS%20m%C3%B3dulo%201%20OFICINA%20REDE%201/MAPP.PDF>

Acesso em 12 de junho de 2010.

O “*Project Management Body of Knowledge*” (PMBOK® Guide) termo que abrange o universo do conhecimento sobre de Gerenciamento de Projetos: <http://www.pmisp.org.br/pmbok.asp> Acesso em 12 de março de 2010.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 57-82, 2001.

ALVES, Alaôr Caffé. As cidades e o federalismo brasileiro. 2004. Palestra.

_____. Ética Ambiental. 2004. (Palestra).

_____. O Problema das competências constitucionais em matéria ambiental, relações e conflitos entre União, Estados e Municípios. [S.l.: s.n.], 1999. Aula

CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Relatório do Workshop Atualização do PNGC, Itaipava: CIRM, 1996.

_____. Plano de Ação Federal para a Zona Costeira do Brasil, Brasília: CIRM, 1998.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Relatório Final do VII Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, Natal: GERCO/PNMA, 1996.

_____. Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro, Brasília: GERCO/PNMA, 1998.

_____. Relatório Ações Prioritárias para a Conservação e Uso das Zonas Costeira e Marinha. Brasília: PROBIO/BIORIO, 2000.

_____. Projeto Orla: Fundamentos para gestão integrada. Brasília: SQA/MMA e SPU/MP, 2002.

_____. Projeto Orla: Manual de Gestão. Brasília: SQA/MMA e SPU/MP, 2002.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Subsídios para uma agenda nacional de ciência tecnologia e inovação relativa à vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima. Brasília - DF. Novembro de 2009. 59p.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DE REDOLUÇÃO CNRH QUE ESTABELECE DIRETRIZES ADICIONAIS QUE DEVEM SER INCLUÍDAS NOS PLANOS DE RECURSOS HÍDRICOS DE REGIÕES QUE CONTENHAM TRECHOS DA ZONA COSTEIRA. Mimeo.s.d. Provável autores: segmentos do CNRH.

FEHR, E. & GÄCHTER. "Cooperation and Punishment in Publics Good Experiments", in The American Economic Review, vol. 90, nº 4, set. 2000. Disponível em: http://www.iew.uzh.ch/chairs/fehr/team/fehr/publications/coop_pun.pdf

FURTADO, Celso. O fator político na formação nacional. Estudos Avançados, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 7-12, set./dez. 2000.

HABERMAS, Jürgen. "*Notas Programáticas para Fundamentação de uma Ética do Discurso*"; in *Consciência Moral e Agir Comunicativo*; trad. Guido A. Almeida. - Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 2001. v. 2

HAJER, Maarten A. *Ordering through Discourse*, Chapter 12 in: Michael Moran et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 249-266 (with David Laws). 2006.

_____. *Policy and Practice*, Chapter 19 in: Michael Moran et al. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, pp. 407-422 (with David Laws). 2006.

_____. *Doing Discourse Analysis: Coalitions, Practices, Meaning*, in: M. van den Brink & T. Metze (eds.) *Words matter in policy and Planning - Discourse Theory and Method in the Social Sciences*, Netherlands Geographical Studies 344, Utrecht: KNAG / Nethur, pp. 65-74. 2006.

MARTINUS FILET & LUCIA BASTOS RIBEIRO SENA. *Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos*
Desafios da Lei de Águas de 1997 - GERENCIAMENTO COSTEIRO E GERENCIAMENTO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS. A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO. Mimeo.

MATUS, Carlos. 1996 *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo, Fundap (Tradução de Giselda B. Sauveur), 294 p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE / Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável / Departamento de Zoneamento Territorial / Gerência Costeira. 3º Workshop - Diretrizes Técnicas, Políticas e Institucionais para o Gerenciamento Costeiro no Brasil. Brasília, DF, 6 e 7 de abril de 2010. Local do evento: Ministério do Turismo, DF.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE / Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretaria do Patrimônio da União. Volumes do Projeto Orla, a saber:
- "Subsídios para um projeto de gestão" / Brasília: MMA e MPO, 2004. (Projeto Orla). 104 p.
- "Projeto orla: fundamentos para gestão integrada" / Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. - Brasília: MMA, 2006. 74 p.: il. color. ISBN 85-7738-029-7.
- "Manual de Gestão" e
- Projeto orla: guia de implementação/ Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. - Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. 36p.
- Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Centro de Documentação e Informação. NAKANO, Kazuo, Coord. Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 80 p.

MORIN, Edgar. *Complexidade e transdisciplinaridade: a reforma da universidade e do ensino fundamental*. Natal: Editora da UFRN, 2000.

NOTA TÉCNICA 01/2007 da CT-COST de 30/11/2007.

SANTOS, M.L.P.(do IBRAM); BOSON, P.H.G. (da FIEMG) & CAMINHA, M.A. (da FIESP). Parecer Referente ao Pedido de Vista da Proposta de Resolução que estabelece Diretrizes Adicionais que devem ser incluídas no 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. s.d. Mimeo.

SHELLING, Thomas C. *La Estrategia del conflicto*. s. l., Harvard University Press, 1960.

SCHIMIDT, VALOIS, MIRANDA, FERREIRA & AGEL - ADVOGADOS. Parecer: Limites legais para a proposição no Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, que tem o objetivo de estabelecer diretrizes adicionais que devem ser incluídas nos Planos de Recursos Hídricos, em regiões que contenham trechos da Zona Costeira. RJ, 9 de janeiro de 2009. s.d. mimeo. Assinado por Márcio Silva Pereira.

SHMUELI, Deborah; ELLIOTT, Michael; KAUFMAN, Sanda. Frame changes and the management of intractable conflicts. *Conflict Resolutions Quarterly*, v. 24, n. 2, p. 207-218, winter 2006. Colloquy: Challenges to Intractability

SIMONSEN, M. H. "Teoria dos Jogos". *Ensaio Econômico*, n° 159, pp. 1-74. - Rio de Janeiro: FGV, 1990.

SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS. Subsídios para o estabelecimento de diretrizes de integração da gestão de recursos hídricos com a gestão da zona costeira, Brasília, Maio 2008.

SUSSKIND, L. et al. **Dealing with an angry public: the mutual gains approach to resolving disputes**. [S.l.]: Hardcover Free Press, 1996.

SUSSKIND, Lawrence, MCKEARNAN, Sarah & THOMAS-LARMER, Jennifer. *The Consensus Building Handbook*, Sage Publishers, Thousand Oaks, California, 1999.

Complementar

DAVIS, M. D. *Teoria dos Jogos*; trad. Leonidas Hegenberg e Octanny S. da Mota. - São Paulo: Cultrix, 1973.

FIANI, R. *Teoria dos Jogos*. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HARDIN, G. "The Tragedy of the Commons", *Science*, n° 162, pp. 1243-1248, 1968. Disponível na Internet via <http://dieoff.org/page95.htm>. Arquivo consultado em 2004.

URY, William

1999 "Muito além do não". In: *Revista HSM Management*, São Paulo, HSM, n° 15, p. 6-11, jul.-ago.

Webliografia/sítios consultados:

PON: *Program on Negotiation* at Harvard Law School,
<http://www.pon.harvard.edu/about/main/index.php3>.

Consensus Building Institute: <http://www.cbuilding.org/>

<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=161&idConteudo=9515&idMenu=10197>

<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=157>

<http://www.mar.mil.br/secirm/>

<http://www.cnrh.gov.br/sitio/>

Dos órgãos:

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
- Ministério do Meio Ambiente
- Ministério das Cidades - MCid
- Ministério do Meio Ambiente - MMA
- Ministério da Integração Nacional - MI
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG
- Ministério do Turismo - MTur
- Ministério dos Transportes
- Portal de Convênios - MPOG
- Presidência da República - PR
- Secretaria de Modernização dos Portos
- Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca - SEAP
- Agência Nacional de Águas - ANA
- Sistema Nacional de Recursos Hídricos e Conselho Nacional de Recursos Hídricos e suas câmaras técnicas (CT-COST; CY-PNRH; CTIL; CT-POAR)
- Agência Nacional de Transporte Aquaviários - ANTAQ
- Marinha do Brasil
- Ministério da Defesa
- Secretaria do Patrimônio da União
- Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - Cetesb