



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**

**SECRETARIA EXECUTIVA**

Esplanada dos Ministérios Bloco B - 6º andar

Sala 607 - 70068-901

Tel.: 2028-1308 Fax: 2028-1770

www.mma.gov.br

Ofício nº 193 /SECEX/MMA

Brasília, 14 de setembro de 2010.

A Sua Senhoria o Senhor

**LUPERCIO ZIROLDO ANTONIO**

Coordenador-Geral do Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas

16200-914-Birigui - SP

**Assunto: Moção sobre reavaliação do grau de prioridade dado ao Gerenciamento Costeiro e Marinho na estrutura interna do Ministério do Meio Ambiente**

Senhor Coordenador-Geral,

1. Em resposta ao seu ofício especial FNCBH, de 09 de agosto de 2010, endereçado à Sra. Ministra Izabella Teixeira, a respeito da Moção em epígrafe, aprez-me fazer as seguintes considerações:
2. Inicialmente, é importante valorizar o mérito da moção, reconhecendo sua legitimidade e admitindo a pertinência dos fatos que a motivaram. Cabe ainda notar, não obstante seu caráter crítico, o sentido propositivo da moção, ficando claro o reconhecimento pelo Fórum do papel que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) desempenha frente ao gerenciamento costeiro do país. Contudo, a moção reflete um dado momento do processo, uma situação que realmente estava posta, mas não apreende o movimento e as medidas de fortalecimento do GERCO adotadas a partir do seu reposicionamento institucional no âmbito do MMA.
3. As considerações que fundamentam e justificam a moção em apreço são de amplo conhecimento interno no MMA, pelo menos pelas áreas e unidades do Ministério mais diretamente relacionadas ao assunto, tendo sido registradas em um documento de circulação restrita elaborado no âmbito do Departamento de Zoneamento Territorial/Gerência Costeira/Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR) deste Ministério.

Este documento foi elaborado justamente para expressar um reposicionamento institucional e programático da área, em face da transição pela qual passava o Gerco no MMA, desde o primeiro trimestre de 2009, em cumprimento ao Decreto que institui a Estrutura Regimental do MMA, no qual o "gerenciamento ambiental das áreas costeiras" faz parte das competências do Departamento de Zoneamento Territorial<sup>1</sup>. Considerando o novo cenário, o documento propôs uma plataforma de ações projetadas para o próximo período, situado num contexto de transição de governo, assim como indicou as condições políticas, gerenciais, técnicas e financeiras necessárias para a sua execução.

4. O documento, em sua versão preliminar, foi encaminhado aos membros ainda provisórios do GAI-Gerco-MMA (instituído pela Portaria nº 100 da Ministra do Meio Ambiente, de 7 de abril passado), aos participantes do 3º *Workshop* de Diretrizes Técnicas, Políticas e Institucionais para o Gerenciamento Costeiro (incluindo coordenações estaduais do Gerco) e, ainda à 36ª Sessão do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco).

5. Os argumentos que seguem procuram dialogar com as considerações da moção, ao mesmo tempo em que explicitam a estratégia de gestão adotada pelo MMA para fortalecer a integração e coordenação das ações do GERCO, tanto internamente ao Ministério quanto ao nível do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO.

1. **Redução de competências e de pessoal** - De fato, a capacidade de realização da Gerência Costeira do MMA se viu bastante comprometida devido, sobretudo, à redução drástica da equipe técnica da área, que teve perdas sucessivas de pessoal (permanente e temporário, técnico e administrativo) não repostas, mesmo considerando os cortes na agenda temática de gestão direta da Gerência, particularmente os relacionados à qualidade ambiental. Quanto às atribuições, com o novo posicionamento da Gerência na SEDR, *o que realmente ocorreu foi uma desvinculação de ações e projetos que até então eram por ela diretamente coordenados*. Assim, as agendas de petróleo e portos, permaneceram sob a responsabilidade direta da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ). Mas isso não quer dizer que o "GERCO perdeu parte da sua agenda de gestão direta", conforme aparece nos considerandos da Moção. É importante não confundir nem reduzir o GERCO à Gerência, esta responsável pela coordenação nacional do tema. O primeiro corresponde ao conjunto formado pela estrutura, funções e atribuições previstas no marco normativo que institui e vertebra o Gerenciamento Costeiro (GERCO) no país. E a segunda, a Gerência, é o *locus* de gestão, responsável por orquestrar, de forma sinérgica e integrada, o processo de implementação descentralizada e compartilhada do gerenciamento costeiro.

Portanto, o deslocamento da Gerência em si não representou mais do que um procedimento administrativo interno ao MMA, determinado exatamente para lhe conferir maior eficácia e eficiência no cumprimento de suas atribuições. Em efeito, ao reposicioná-la na SEDR, e mais especificamente no Departamento de Zoneamento Territorial, buscou-se dar maior centralidade à dimensão do planejamento e ordenamento territorial da zona costeira, um campo temático reconhecidamente estratégico para o Gerenciamento Costeiro.

Ao mesmo tempo, o DZT recomendou, e o Gabinete da Ministra aprovou a instituição por Portaria Ministerial do GAI-Gerco-MMA (Grupo de Articulação e Integração do

<sup>1</sup> Decreto Nº 6.101 DE 26 de abril de 2007 - Aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Meio Ambiente

Art. 30. Ao Departamento de Zoneamento Territorial compete:

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) a gestão e o ordenamento ambiental do território; e  
b) o gerenciamento ambiental das áreas costeiras;



Gerenciamento Costeiro do Ministério do Meio Ambiente), com o objetivo de promover a necessária articulação de ações das distintas unidades do Ministério, em assuntos relacionados com o gerenciamento ambiental das áreas costeiras (ver anexo). A medida visa institucionalizar o caráter transversal das ações do GERCO no MMA e fortalecer o papel da Gerência frente suas atribuições internas e externas ao MMA.

Em síntese, as mudanças promovidas visavam redistribuir atribuições, antes concentradas na Gerência Costeira, entre outras unidades do MMA.

2. **Participação em colegiados** - Quanto à participação em colegiados, a Gerência Costeira segue como coordenadora do GI-Gerco, seu principal colegiado de articulação e integração interinstitucional. Apesar de ter deixado de participar diretamente, seja como titular seja como suplente da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), mantém sua agenda presente nos assuntos da comissão, uma vez que as atividades do GI-Gerco estão incluídas como item permanente da agenda desse colegiado, presidido pessoalmente pelo Comandante da Armada.

É membro também da Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira (CTCOST), valendo ressaltar que, pela natureza dos assuntos tratados nesse colegiado, vinculado ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, e diretamente afeto à missão dos Fóruns de Bacias, a Gerência Costeira mantém a mesma presença ativa nos trabalhos dessa Câmara desde a sua criação.

3. **Agenda Internacional** - Na área internacional, também citada no encaminhamento da moção, cabe considerar, inicialmente, para além do papel do MMA, a inserção e o protagonismo de vários ministérios e órgãos que fazem parte do arranjo institucional de gestão do GERCO. Ou seja, a representação do Brasil nas instâncias e fóruns internacionais associadas ao Gerenciamento Costeiro nem sempre ocorre mediante a presença do MMA. E quando essa representação está a cargo (também) do MMA, internamente busca-se a indicação da Unidade (Secretarias e vinculadas), mais diretamente relacionada com a área temática da instância ou do fórum internacional em questão. Mais uma vez, por óbvio que seja, tem que ficar claro que uma coisa é a Gerência e outra coisa é o conjunto de atores que desempenham papéis no Gerenciamento Costeiro.

Nesse sentido, o que pode ser dito em relação à Moção é que, de fato, com a redistribuição das agendas e redução de pessoal, houve uma diminuição da presença da Gerência nas instâncias e fóruns de debates qualificados instituídos desde o exterior (PNUMA, IMO, COI-Unesco, CPLP e outros). Mas nem por isso, o MMA deixou de cumprir seu papel seja pela participação direta nesses espaços, seja pelo acompanhamento que faz desses assuntos no âmbito do GI-GERCO. Vale destacar a presença da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental em eventos da IMO (Organização Marítima Internacional), da participação da Secretaria de Biodiversidade e Florestas nas reuniões preparatórias da COI (Comissão Oceanográfica Intergovernamental), particularmente nos assuntos do Projeto GOOS - Global Sea Level Observing System e da própria Assessoria Internacional, que além de fazer o acompanhamento geral da participação do MMA nos temas internacionais do GERCO, é Ponto Focal do Brasil para os Assuntos do Mar no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Contudo, reconhecemos que durante o processo de transferência da Gerência para a SEDR prevaleceu uma zona cinzenta, gerando incertezas quanto às reais responsabilidades das Unidades do MMA frente aos fóruns e colegiados internacionais. Situação que tende a ser





superada com o funcionamento do GAI-Gerco-MMA e a devida ação articuladora da Gerência, sempre em estreita interlocução com a Assessoria Internacional do MMA.

Essa coesão e integração das ações é ainda mais relevante, na medida em que aumenta a centralidade dos debates globais para o futuro das zonas costeiras, *vis a vis* aos impactos anunciados pelas mudanças do clima. Acórdão emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em outubro de 2009, recomendou ao MMA (e outras unidades de governo) fortalecer as suas ações no tema da adaptação da zona costeira às mudanças do clima. Também é importante destacar a necessidade de ampliar as ações de gestão sobre o domínio marítimo das zonas costeiras, tema que tem gerado iniciativas e debates em vários fóruns internacionais.

Finalmente, como indicativo do protagonismo do MMA nas ações multilaterais, no que pese as dificuldades assinaladas, cabe informar que acabam de ser aprovados dois importantes projetos que geram oportunidades concretas para o aperfeiçoamento da gestão costeira no País: um com a cooperação espanhola e outro com a União Europeia. Uma terceira iniciativa, sob coordenação da representação da UNESCO no Brasil, está dirigida à montagem de um projeto regional com a participação de Brasil, Argentina e Uruguai, a ser financiado pelo *Global Environment Facility* (GEF).

4. **Inserção da Coordenação do Gerenciamento Costeiro na hierarquia do MMA** - A Lei nº 7.661/1988 instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). O Decreto 5.300/2004 regulamentou a referida lei e deu a competência ao MMA de, entre outras, acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC. Finalmente, as Resoluções da CIRM que aprovaram o PNGC e PNGC II consolidaram o MMA como coordenador do Plano.

É interessante notar que antes mesmo da instituição do PNGC pela Lei 7.661/1988, a CIRM havia estabelecido, em 1987, o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO). Posteriormente, com a aprovação da lei e a consequente atribuição dada ao MMA para coordenar o PNGC, o Ministério do Meio Ambiente internalizou, em sua estrutura administrativa, o GERCO que passou a ser um Programa "plataforma" de suporte para a implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

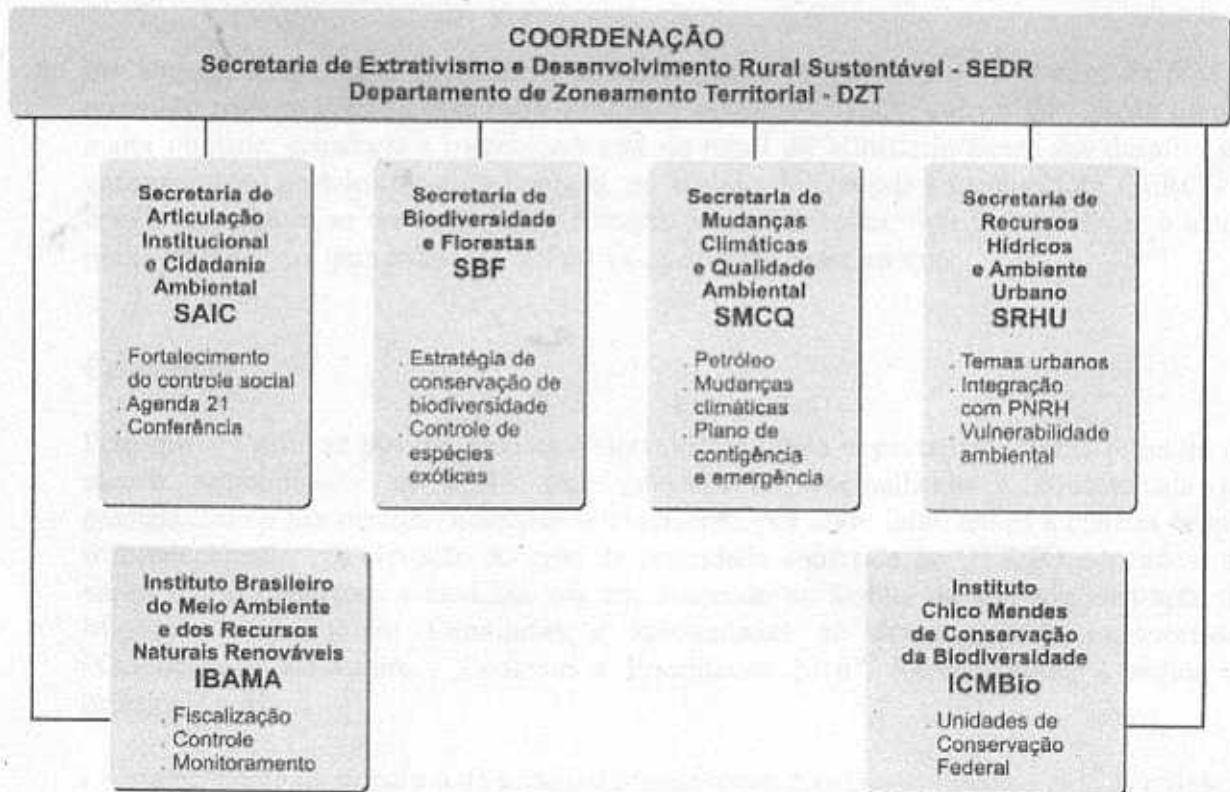
Em termos de estrutura do GERCO no MMA, inicialmente foi criada a Coordenação Geral da Zona Costeira, alocada no então Departamento de Mobilização e Articulação Institucional da Secretaria de Implementação de Políticas e Normas Ambientais. Posteriormente, com as sucessivas mudanças de gestão e reestruturações internas, o GERCO foi sendo reposicionado. Atualmente, conforme nomenclatura em vigor, existe uma Gerência Costeira alocada no Departamento de Zoneamento Territorial da SEDR.

A criação, por Ato Ministerial, do Grupo de Articulação e Integração do Gerenciamento Costeiro do Ministério do Meio Ambiente (GAI-Gerco-MMA) representa uma inovação recente no modelo de gestão do GERCO. O colegiado, coordenado pela SEDR, reúne todas as Unidades e vinculadas e tem a finalidade de precisamente assegurar o planejamento e ação integrada do MMA em face de sua missão de coordenar a implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Vale citar também a iniciativa, já aprovada pelo GAI-Gerco, de criação de um comitê científico para a área que funcionaria vinculado à estrutura da CIRM.



A figura abaixo indica, sinteticamente, o vínculo temático de cada unidade do MMA na gestão costeira, bem como as responsabilidades em relação ao Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC), instrumento que organiza a ação dos órgãos federais no que diz respeito às suas atribuições no âmbito do PNGC. Vale observar, particularmente, as atribuições da SMCQ no projeto de "Mapeamento da Sensibilidade Ambiental ao Óleo", que compõe a Linha 1 do PAF-ZC, os projetos de monitoramento e fiscalização costeira que devem ser coordenados pelo IBAMA, que compõem a Linha 3 do PAF-ZC, assim como o Projeto Estratégia para Reserva de Áreas para o Patrimônio Natural e Cultural, com o envolvimento da SBF e do ICMBio.

### Ministério do Meio Ambiente - Gestão Costeira



5. **A necessidade de Institucionalizar o GERCO** - Embora consagrado na prática como Programa Nacional de Gestão Costeira, o GERCO não conquistou o status de um programa, de fato, inscrito no PPA. Tampouco, foi instituído por outro ato normativo, como é o caso de alguns programas formalizados por Decreto Presidencial ou portaria ministerial. Ações do GERCO foram abrigadas em diferentes programas do MMA e de outros ministérios, conforme suas diferentes fases de execução, mas nunca agrupadas na lógica gerencial e orçamentária do PPA. Isto implica a necessidade de um esforço notável de coordenação nacional do tema por parte da Gerência Costeira do MMA.

Pela amplitude de temas e atores intervenientes na gestão da Zona Costeira, assim como pelo agravamento dos problemas ambientais derivados das dinâmicas socioeconômicas e dos fenômenos climáticos que incidem na costa, justifica-se, plenamente, a internalização do GERCO no PPA, na condição de um Programa Multissetorial. Além de assegurar os recursos para as ações e projetos do PAF, a medida contribuiria para fortalecer o modelo de gestão descentralizada do gerenciamento costeiro, mediante a integração horizontal dos órgãos federais e ampliação de parcerias com estados e municípios. Haveria, portanto, uma

valorização do Pacto Federativo e do próprio SISNAMA na implementação do gerenciamento costeiro.

Em relação à estrutura interna, consideramos que, mais do que uma questão de hierarquia, é o modelo de gestão e a capacidade gerencial que determinam a eficiência e eficácia de um programa ou plano de ação. A condução do GERCO depende, fundamentalmente, de planejamento integrado, compartilhamento de responsabilidades, convergência de objetivos estratégicos e de um sistema de prestação de contas capaz de dar visibilidade às realizações de cada ator interveniente. Mais do que executar diretamente ações finalísticas, a principal missão da Coordenação do GERCO é orquestrar o arranjo institucional do PNGC, para dentro e para fora do MMA, tendo em vista o alcance dos objetivos estratégicos do próprio Plano.

6. Em síntese, entendemos que o atual posicionamento do GERCO na estrutura do MMA, revestido pelo modelo de gestão presente no GAI-Gerco-MMA, avança da direção de dar maior unidade, coerência e correspondência do papel do Ministério frente aos desafios do gerenciamento costeiro. Avança também, no sentido de conferir à Gerência do GERCO o devido mandato e as condições para cumprir suas atribuições, mas a experiência é ainda muito recente para uma avaliação definitiva da eficácia desse arranjo.

### Conclusões

Pelo que foi dito, se por um lado consideramos de que a expectativa externa refletida na moção encaminhada ao MMA está devidamente internalizada e equacionada no planejamento e nas medidas adotadas recentemente, por outro lado, temos a clareza de que o fortalecimento e a elevação do grau de prioridade conferida ao GERCO dependem de várias outras condições e medidas, ora em discussão no âmbito da alta administração do Ministério. Elas foram formuladas e apresentadas no documento já mencionado: "Gerenciamento Costeiro - Contexto e Prioridades 2010". Reproduzimos a seguir os principais pontos:

- . Fortalecimento do princípio da sustentabilidade como domínio estratégico para as políticas de desenvolvimento e assunção da zona costeira como patrimônio nacional, conforme a Constituição Federal, e lugar privilegiado de realização da vida socioeconômica do País em equilíbrio com os ecossistemas presentes na costa;
- . Articulação federativa da União com os Estados e Municípios, via SISNAMA, no âmbito das ações do gerenciamento costeiro;
- . Promoção de apoio político interno e externo à missão do gerenciamento costeiro naquilo que diga respeito à construção de um espaço institucional favorável à realização e afirmação do protagonismo da área;
- . Apoio executivo e condições para a coordenação interna das unidades do MMA implicadas no gerenciamento costeiro, evitando-se iniciativas isoladas e voluntaristas naquilo que diga respeito às competências do GERCO perante o marco legal do País e à estrutura regimental do MMA;
- . Recomposição dos quadros técnico e administrativo da coordenação nacional do GERCO, em número, especialidades e habilidades, capazes de responderem aos desafios refletidos no plano de ação, que se segue, para os próximos anos;





. Garantia de recursos financeiros mínimos para a manutenção de um protagonismo continuado e prolongado da área, de acordo com as necessidades de resposta exigidas pelas diversas demandas de setores dirigidas ao MMA e em diversos horizontes de tempo.

6. O momento é oportuno para essa reflexão. Caminhamos para uma transição de governo e podemos consolidar um legado importante para a próxima gestão. A partir da realização do 3º *Workshop* do GERCO, em abril último, do apoio aos estados na formulação dos seus Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro, das ações capilarizadas do Projeto Orla, do conjunto de atividades desenvolvidas pelas Secretarias e vinculadas e da consolidação da proposta de prioridades para o próximo período, é visível a recuperação do protagonismo do MMA à frente do GERCO. Outras iniciativas simples e modestas, como a edição e circulação do informativo eletrônico da área (InfoGerco), lançado no seu número zero no dia 9 de agosto passado e já com o número 2 prestes a sair, contribuíram para recuperar a articulação e mobilização dos atores envolvidos na gestão costeira.

7. Nesse contexto, a solicitação do Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas deve, **sim**, merecer a devida atenção seja para ser esclarecida nos termos aqui sugeridos, seja para promover um amplo debate na administração superior sobre o futuro do GERCO. Afinal, o MMA encontra-se diante do extraordinário desafio de coordenar um conjunto de ações, projetos e estratégias que se configuram como uma Política de Estado, extrapolando a dimensão temporal de um governo.

Atenciosamente,



**JOSE MACHADO**

Secretário-Executivo