

# Gestão Costeira

João Luiz Nicolodi<sup>1</sup>  
Ademilson Zamboni<sup>2</sup>

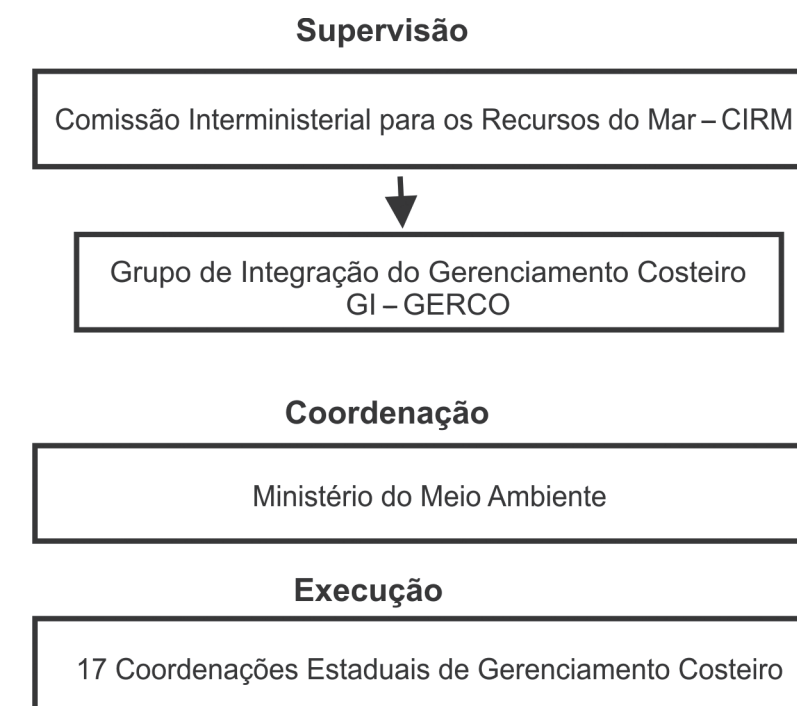
## 1 Introdução

**A**s zonas costeiras representam um dos maiores desafios para a gestão ambiental do País, especialmente quando abordadas em conjunto e na perspectiva da escala da União. Além da grande extensão do litoral e das formações físico-bióticas extremamente diversificadas, convergem também para esse espaço os principais vetores de pressão e fluxos de toda ordem, compondo um amplo e complexo mosaico de tipologias e padrões de ocupação humana, de uso do solo e dos recursos naturais e de exploração econômica.

No contexto global, a preocupação com a degradação das zonas costeiras suscitou uma crescente conscientização, patrocinada pela atuação de organizações internacionais que se voltaram para o tema. Diferentes países do continente europeu e da América do Norte adotaram legislações inspiradas nas diretrizes e recomendações de convenções e tratados internacionais. Em termos jurídicos, o *“Coastal Zone Management Act”* de 1972, dos Estados Unidos, pode ser considerado a legislação precursora na matéria.

Na legislação brasileira, a Lei nº 7.661/1988 surgiu dezesseis anos depois como fruto de múltiplas influências, tanto provindas da legislação comparada quanto de referências em estudos acadêmicos e científicos. O esquema da Figura 1 ilustra a atual organização da gestão costeira e marinha do Brasil.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o meio ambiente como bem de uso comum e declarou a Zona Costeira como patrimônio nacional, afirmando um princípio jurídico que sustenta toda a aplicação da legislação federal e estadual para essa faixa do território, gerando, assim, um sistema de alta coerência e eficácia.



**Figura 1:** Fluxograma simplificado da gestão costeira no Brasil.

1 – Geógrafo, Dr. em Geologia Costeira e Oceânica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Técnico da Gerência de Qualidade Costeira e Marinha – Ministério do Meio Ambiente.

2 – Oceanógrafo, Dr. em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo e Gerente de Qualidade Costeira e do Ar – Ministério do Meio Ambiente.

É importante destacar que o gerenciamento costeiro integra a Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei nº 6.938/1981 e a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM (Decreto nº 5.377/2005), incorporando, assim, os princípios gerais fixados nessas políticas.

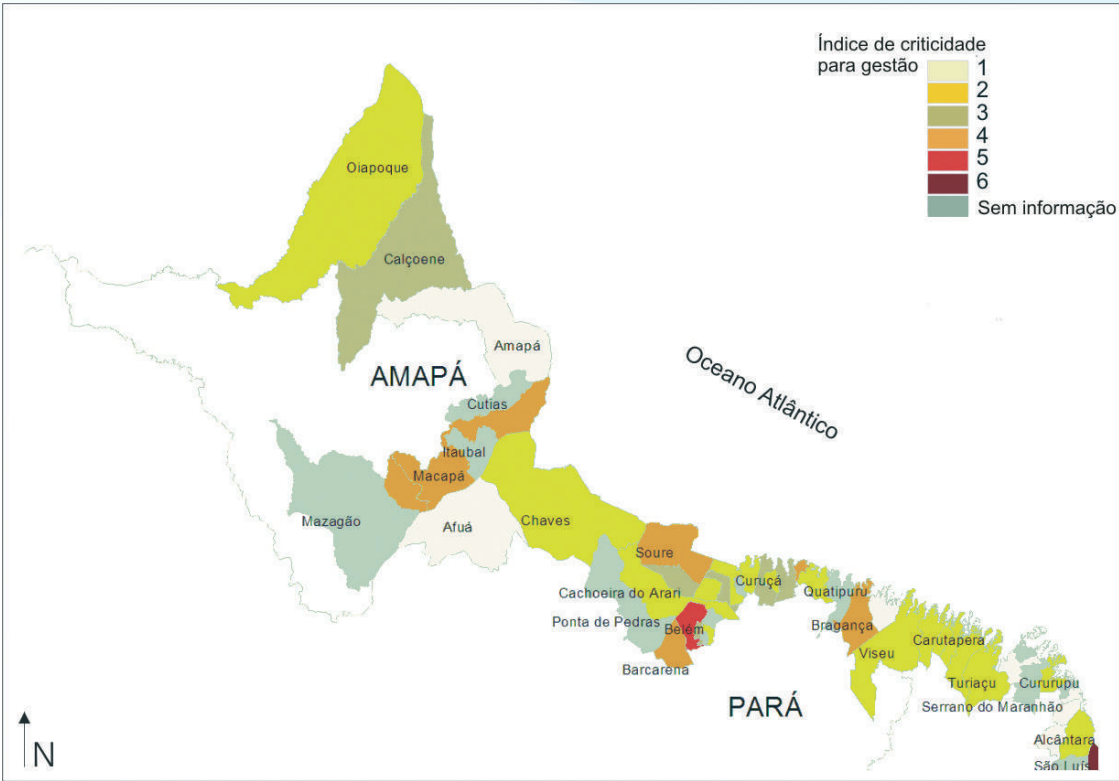
Por essa via, a concepção sistêmica que determina a coordenação das ações dos órgãos setoriais, seccionais e locais pode ser aproveitada na implementação do gerenciamento costeiro, resultando na demanda pela articulação com outras políticas públicas federais.

É nesse contexto que foram elaboradas as cartas de Gestão Costeira, como forma de demonstrar, de forma espacializada, o conjunto articulado com estados e municípios, de políticas e ações do Governo Federal voltadas à promoção do ordenamento da zona costeira e marinha do Brasil. Estas cartas indicam o grau de resposta do poder público expresso em ações de ordenamento, planejamento, mobilização, capacitação e fortalecimento institucional, que, em conjunto com outras ações estruturantes, visa ao enfrentamento dos desafios colocados neste espaço.

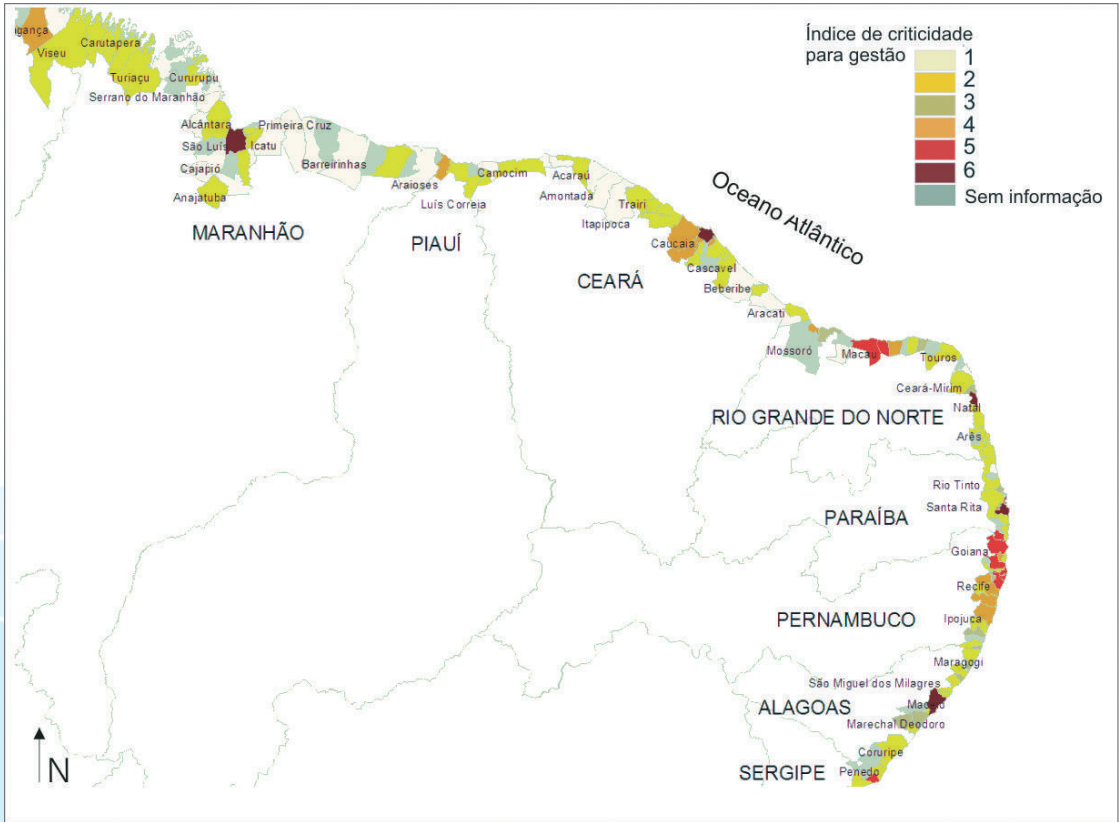
A primeira versão do Macrodiagnóstico, publicada em 1996, fez uma análise da dinâmica dos vetores de comprometimento ambiental da zona costeira, delineando um panorama da questão e ressaltando as dificuldades da gestão ambiental/territorial. Para tanto, os municípios litorâneos foram classificados segundo níveis de criticidade de gestão a partir de critérios predefinidos, conforme pode ser observado na Tabela 1 e nas Figuras 2, 3, 4, 5 e 6.

**Tabela 1:** Indicadores utilizados no Macrodiagnóstico da Zona Costeira de 1996 para a definição dos índices de criticidade de gestão dos municípios costeiros do Brasil (MMA, 1996)

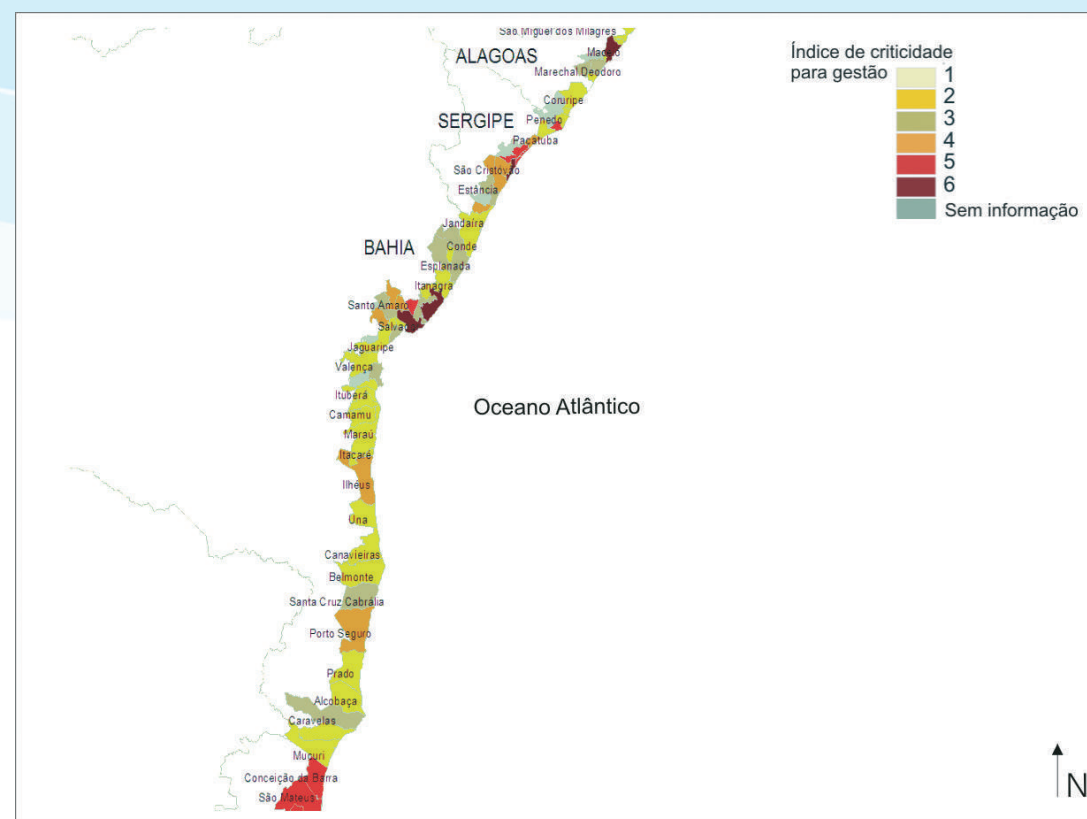
Indicador	Descrição
Fragilidade dos Ecossistemas	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pouco Frágil</li><li>- Frágil</li><li>- Muito Frágil</li></ul>
Risco Ambiental	<ul style="list-style-type: none"><li>- Participação da indústria química no VTI</li><li>- Participação da metalúrgica química no VTI</li><li>- Participação da indústria de papel e celulose no VTI</li><li>- Presença de refinaria de petróleo</li><li>- Presença de oleodutos</li><li>- Presença de terminal petrolífero</li><li>- Produção e operações diversas com petróleo</li></ul>
Comprometimento e/ou tendências	<ul style="list-style-type: none"><li>- Taxa de incremento populacional</li><li>- Taxa de urbanização</li><li>- Percentual de domicílios servidos por rede de água</li><li>- Percentual de domicílios servidos por rede de esgoto</li><li>- Percentual de domicílios servidos por coleta de lixo.</li></ul>
Nível de criticidade de gestão	
1. Não comprometida ou com baixo potencial de comprometimento	
2. Não comprometida com médio potencial de comprometimento	
3. Não comprometida com alto potencial de comprometimento	
4. Moderadamente comprometida	
5. Altamente comprometida	
6. Altamente comprometida em processo de reconversão	



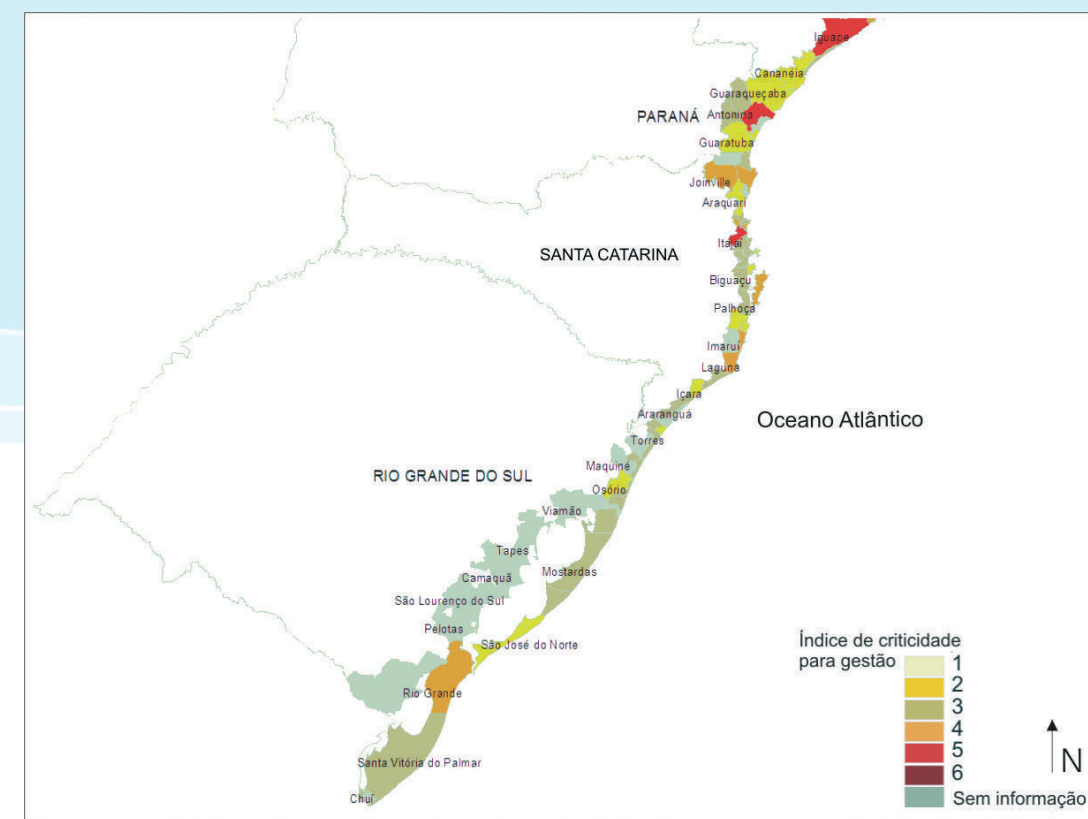
**Figura 2:** Índice de criticidade à gestão dos municípios da região Norte (MMA, 1996).



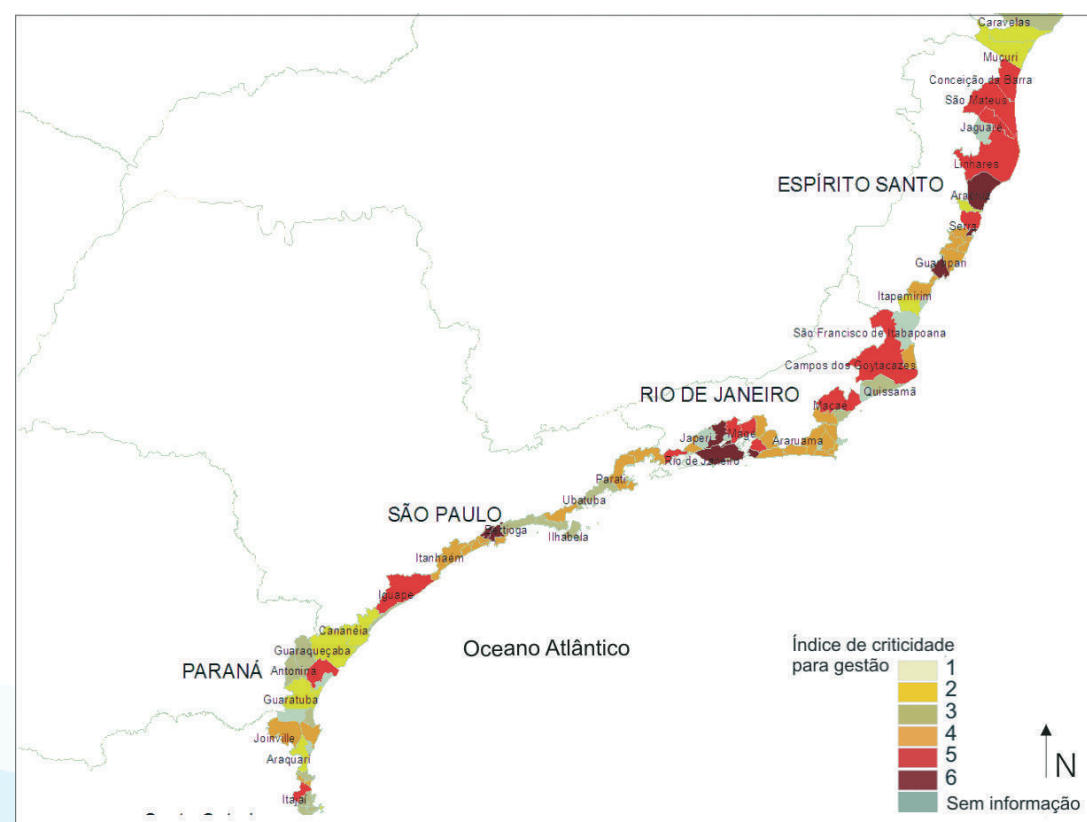
**Figura 3:** Índice de criticidade à gestão dos municípios de parte da região Nordeste (MMA, 1996).



**Figura 4:** Índice de criticidade à gestão dos municípios de parte da região Nordeste (MMA, 1996).



**Figura 6:** Índice de criticidade à gestão dos municípios de parte da região Sul (MMA, 1996).



**Figura 5:** Índice de criticidade à gestão dos municípios de parte da região Sudeste (MMA, 1996).

A análise desses resultados apontou para a tendência predominante de conflito real ou potencial entre as estratégias que visam à proteção ou sustentabilidade e aqueles processos notoriamente “espontâneos” de ocupação e exploração que definiram os tipos de uso hoje predominantes na zona costeira.

Como sistematização dessa análise, o Macrodiagnóstico de 1996 apontou algumas recomendações que deveriam ser incorporadas a políticas, planos e programas desenvolvidos no âmbito dos governos federal e estadual e pelos diversos atores e segmentos atuantes na gestão dos ambientes costeiros e marinhos ao longo dos últimos anos. São elas:

1. a diversidade físico-biótica e a fragilidade intrínseca dos ecossistemas requerem a extensão dos mecanismos legais de proteção ambiental, especialmente para áreas de alta relevância ecológica e submetidas a vetores de ocupação e exploração;
2. é fundamental apoiar os municípios a fim de que implantem localmente seus respectivos planos de gestão ambiental e apliquem a normatização disponível na União e nos estados;
3. é fundamental que a gestão ambiental da União internalize as práticas de planejamento estratégico, isto é, que seja capaz de incluir análises de tendências e cenários e definir metas de longo prazo na formulação de seus planos de gestão para a zona costeira do País;
4. é necessário concentrar esforços visando à realização do zoneamento ecológico-econômico para toda a zona costeira brasileira.





Foto: Ministério do Meio Ambiente.

## 2 Cartas de Gestão Costeira – Instrumentos e Ações de Gestão

As Cartas de Gestão Costeira têm como objetivo demonstrar, de forma espacializada, o panorama direto ou indireto do conjunto de políticas e ações do Governo Federal, articulado com estados e municípios, voltados à promoção do ordenamento do território. Ressalta-se que esse conjunto não perpassa todas as iniciativas governamentais, uma vez que estas dão ênfase apenas às temáticas ambientais mais consolidadas e de ordenamento territorial.

Na Tabela 2, encontram-se resumidos os principais aspectos de cada ação ou iniciativa utilizada neste mapeamento, além das demais informações que compõem as Cartas de Gestão Costeira.

**Tabela 2:** Resumo das principais ações e iniciativas do Governo Federal no que diz respeito à gestão costeira no Brasil

Ação / Iniciativa	Resumo
Projeto Orla	O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla – se constitui em uma ação conjunta entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito da sua Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP), e está voltado ao ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental e patrimonial, com ampla articulação entre as três esferas de governo e a sociedade.
Agenda 21	A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de orientar em direção a um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas. Além do documento em si, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que resulta na análise da situação atual de um país, estado, município, região, setor e planeja o futuro de forma sustentável.
Planos Diretores Municipais	Os Planos Diretores estabelecem diretrizes para a ocupação do município, com base em características físicas, atividades predominantes, vocações, problemas e potencialidades. Dessa forma, as prefeituras, em conjunto com a sociedade, buscam direcionar a forma de crescimento, conforme uma visão de cidade coletivamente construída e tendo como princípios uma melhor qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais. Os Planos devem expressar um pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.
Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CMMA	Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente são uma instância criada na esfera local. Sua atuação está focada no(a): 1) proposição e acompanhamento da política ambiental do município; 2) promoção da educação ambiental; 3) proposição de normas legais, bem como na adequação e regulamentação de leis, padrões e normas municipais, estaduais e federais; 4) aproximação das políticas estaduais ou federais que tenham impactos sobre o município; 5) controle e participação da sociedade no que diz respeito à degradação ambiental, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis. Deve-se salientar que os Conselhos não têm a função de criar leis e nem exercem diretamente ações de fiscalização.



Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC	<p>O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC é um instrumento que 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.</p> <p>Nas Cartas de Gestão Costeira, estão mapeados os <b>Setores Costeiros</b><sup>3</sup> onde o ZEEC já foi implementado e aqueles que, até a publicação deste documento, ainda não haviam finalizado o processo de elaboração do ZEEC, ou até mesmo não o haviam iniciado.</p>
Áreas de Exclusão Temporária de Óleo e Gás	<p>São áreas de exclusão temporária para as atividades de levantamento de dados sísmicos, perfuração de poços petrolíferos e instalação de dutos, levando em consideração os impactos potenciais dessas atividades sobre o período reprodutivo das principais espécies marinhas ameaçadas de extinção e outros ativos ambientais relevantes.</p>
Unidades de Conservação	<p>As unidades de conservação (UC), um tipo especial de área protegida, são espaços territoriais com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e de limites definidos, sob regime especial de administração, às quais se aplicam garantias adequadas de proteção. As Unidades de Conservação brasileiras estão sob o contexto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, que é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais e divide-se em dois grupos, com características específicas: I – Unidades de Proteção Integral; II – Unidades de Uso Sustentável.</p> <p>Nas Cartas de Gestão Costeira, estão mapeadas todas as Unidades de Conservação federais e também aquelas estaduais já inseridas no cadastro de UCs do Ministério do Meio Ambiente. Além disso, todas as Terras Indígenas estão mapeadas, permitindo uma análise espacial e de sobreposição dessas áreas às UCs.</p>
Mapeamento da Sensibilidade do Litoral ao Óleo	<p>A sensibilidade ambiental do litoral ao óleo é definida por um Índice de Sensibilidade do Litoral – ISL, estabelecido com base no conhecimento das características geomorfológicas da costa, considerando o tipo de substrato, a declividade do litoral e o grau de exposição à energia de ondas e marés.</p> <p>Os ISL variam de 1 a 10, respectivamente, do segmento da linha de costa menos ao mais sensível ao óleo. O mapeamento se dá em três escalas que visam otimizar as ações de planejamento e resposta: a) Operacional (1:50.000); b) Tática (1:150.000); e Estratégica (1:650.000). No caso dessa última, os valores dos ISL são simplificados em três níveis: 1 – Baixa sensibilidade; 2 – Média sensibilidade; 3 – Alta sensibilidade. Essa simplificação foi adotada quando da elaboração das Cartas de Gestão Costeira deste Macrodiagnóstico, como forma de compatibilização de escalas.</p>
Estimativas Populacionais para os municípios brasileiros – IBGE	<p>Esse dado foi inserido nas Cartas de Gestão Costeira como forma de identificar as tendências da população em cada município analisado e de dimensionar o grau de influência dos mecanismos de resposta do governo por meio de suas ações e projetos. Esse dado do IBGE apresenta estimativas anuais de população dos municípios brasileiros, com data de referência para 1º de julho, para cálculo das cotas do Fundo de Participação dos Estados e Municípios e para áreas propostas para constituição de novos municípios e distritos, bem como dos municípios já existentes que alterem seus limites, em atendimento a dispositivos legais. Fornece, ainda, estimativas para expansão dos resultados das diversas pesquisas amostrais.</p>

3 – Setores Costeiros são unidades de análise que adotam uma compartimentação litorânea (de cunho tradicional, socioeconômico, político administrativo e/ou físico-natural) definida com base no conhecimento prático das equipes estaduais de gerenciamento costeiro.

Outras informações utilizadas	<p>Estradas: Cartas ao milionésimo do IBGE</p> <p>Rede Hidrográfica: Cartas ao milionésimo do IBGE</p> <p>Limites geográficos: Malha municipal do IBGE 2002</p> <p>Portos e terminais: ANTAQ<sup>2</sup> e Marinha do Brasil</p> <p>Ferrovias: Cartas ao milionésimo do IBGE</p> <p>Cotas batimétricas: PETROBRAS/LEPLAC<sup>3</sup> com ajustes feitos com utilização de cartas náuticas da marinha pelo LAGET/UFRJ<sup>4</sup>.</p> <p>Aeroportos: Cartas ao milionésimo do IBGE, atualizado com dados da Infraero.</p>
-------------------------------	---

Em uma análise da relação entre essas iniciativas e as recomendações constantes na primeira versão do Macrodiagnóstico, é possível verificar que os instrumentos de gestão desenvolvidos entre 1996 e 2006 trouxeram alguns avanços, por exemplo, no que diz respeito à extensão dos mecanismos legais de proteção ambiental, com a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, em 2000.

Além disso, cabe ressaltar a recomendação de que “é fundamental apoiar os municípios a fim que implantem localmente seus respectivos planos de gestão ambiental, e apliquem a normatização disponível na União e nos estados”. Nesse sentido, Projeto ORLA, Agenda 21, Planos Diretores e os Conselhos Municipais de Meio Ambiente constituem-se em instrumentos que, mesmo com finalidade distinta, cumprem o papel de apoio aos municípios.



Foto: Alberto Campos.

Estuário descaracterizado por viveiros de camarão, Ceará.

4 – Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

5 – Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira.

6 – Laboratório de Gestão do Território, Universidade Federal do Rio de Janeiro.



Foto: Centro Nacional de Informações Ambientais – IBAMA.

Catador de caranguejo, Tamandaré, PE.

Agrega-se a esse cenário o Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMAII, que, em sua segunda etapa (2000 – 2006), trabalhou com a temática do Desenvolvimento Institucional e inseriu o subcomponente de Gerenciamento Costeiro em seu escopo, com objetivo de fortalecer a capacidade operativa do poder público para o ordenamento territorial e a gestão integrada da Zona Costeira.

A implementação desses instrumentos trouxe uma conotação de planejamento estratégico, ou seja, incluiu análises de tendências e cenários e definiu metas de médio e longo prazo na formulação dos planos de gestão para a zona costeira do País em diferentes escalas, como preconizava a primeira versão do Macrodiagnóstico, de 1996.

A Tabela 3 indica a relação percentual entre os municípios e a existência dos instrumentos de gestão aqui avaliados, considerado como base o ano de 2006. Pode-se observar que, nas regiões Sul e Sudeste, os percentuais de municípios atendidos são maiores, exceção feita à adoção da Agenda 21, quando a região nordeste supera a região sul.

**Tabela 3:** Relação percentual entre o número de municípios por região e a existência dos quatro instrumentos de gestão: Agenda 21, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Projeto Orla e Plano Diretor Municipal

Região	Agenda 21	CMMA	Projeto ORLA	Plano Diretor
Norte	50%	18%	8%	13%
Nordeste	71%	43%	10%	16%
Sudeste	81%	66%	28%	40%
Sul	68%	63%	20%	37%

Em relação ao Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro, as Cartas de Gestão Costeira demonstram o percentual do litoral brasileiro que já possui a base técnica e instrumental para aplicação desse instrumento. Ressalta-se que a existência do mapeamento das zonas de restrições e potenciais não indica, necessariamente, a efetivação do ZEEC, o qual deve ser regulamentado por decreto estadual ou legislação equivalente (Tabela 4).

**Tabela 4:** Percentual do território dos estados costeiros com o ZEECC elaborado

Estado	Percentual do território com ZEECC finalizado <sup>7</sup>
RS	45%
SC	100%
PR	100%
SP	25%
RJ	0%
ES	83%
BA	100%
SE	0%
AL	0%
PE	70%
PB	69%
PI	100%
CE	95%
RN	83%
MA	51%
PA	20%
AP	88%

### 2.1 O mapeamento de sensibilidade do litoral brasileiro

A flexibilização do monopólio para exploração do petróleo e gás natural, aliada à criação da Agência Nacional do Petróleo em 1997, impulsionou as atividades de exploração e produção na plataforma continental brasileira, aumentando significativamente o risco de acidentes ambientais provocados pelos derramamentos de óleo, os quais afetam outras atividades e usos no mar e em terra e demandam a tomada de decisões imediatas sobre prioridades de proteção.

Com a aprovação da Lei nº 9.966, em 2000, foi atribuída ao órgão federal de meio ambiente a responsabilidade de identificar, localizar e definir limites das áreas ecologicamente sensíveis à poluição por óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.

Nesse contexto, foi elaborada a normatização para elaboração das Cartas de Sensibilidade Ambiental ao Óleo – Cartas SAO – que subsidiam o planejamento de contingência nas escalas nacional, regional e local, desde o Plano Nacional de Contingência – PNC, passando pelos Planos de Área e alcançando os Planos de Emergência Individuais de empreendimentos situados nas bacias petrolíferas mapeadas.

7 – Esse percentual é equivalente ao número de Municípios e não à área do território correspondente à Zona Costeira de cada estado.



A sensibilidade do litoral a derrames de óleo é classificada por índices de sensibilidade – ISL que variam de 1 (menor sensibilidade, i.e., costões rochosos lisos expostos à ação de ondas) a 10 (maior sensibilidade, i.e., manguezais), sendo que, em função de adequação da escala para esta publicação, esses índices foram simplificados em: alto, médio e baixo. As figuras 6, 7 e 8 ilustram esse mapeamento para as bacias sedimentares de Santos, Sergipe-Alagoas-Pernambuco-Paraíba e Ceará-Potiguar<sup>8</sup>.

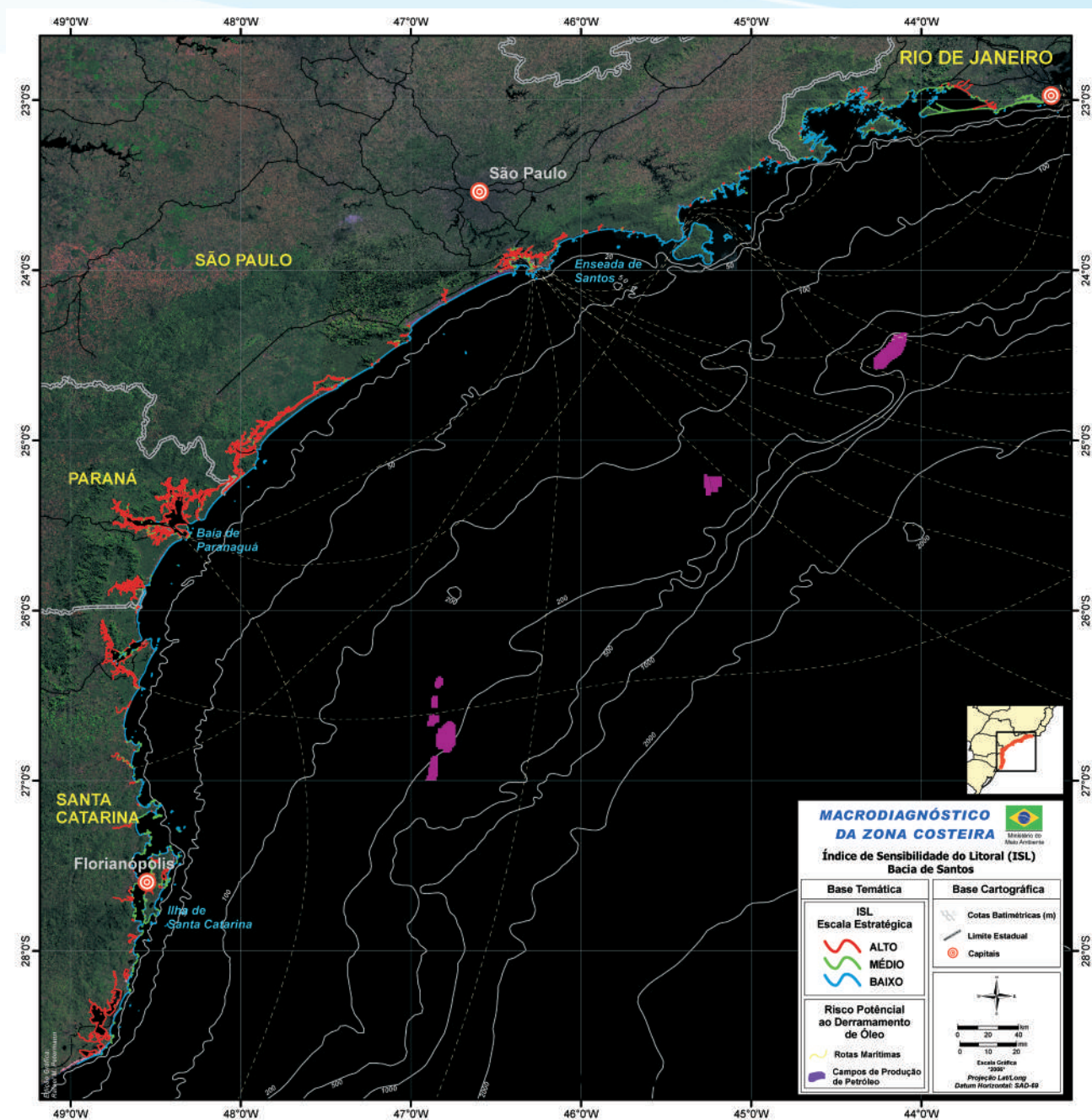


Figura 7: Mapeamento de sensibilidade ambiental da Bacia de Santos.

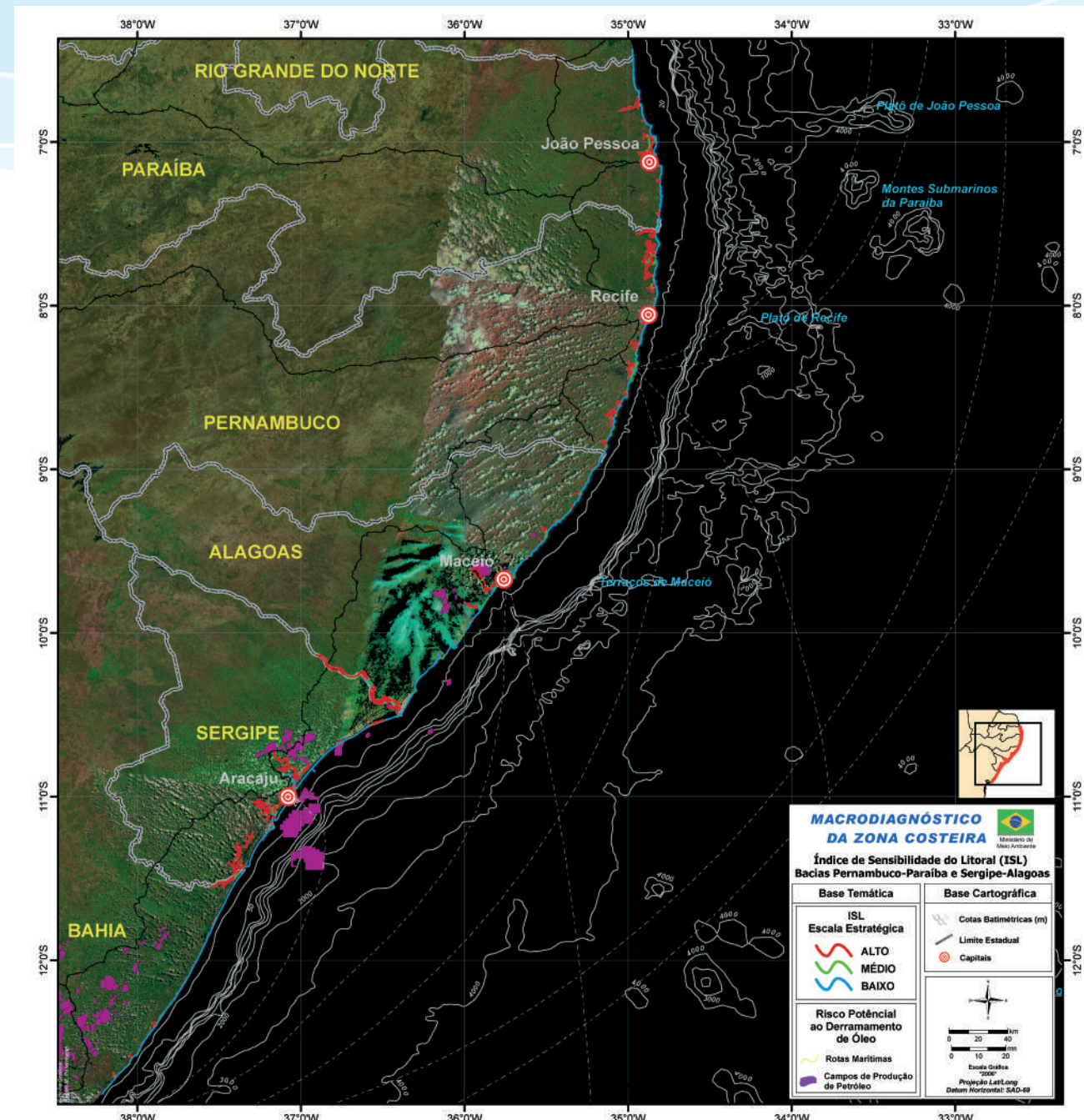


Figura 8: Mapeamento de sensibilidade ambiental da Bacia Sergipe-Alagoas-Pernambuco-Paraíba.

8 – O mapa de localização das bacias sedimentares brasileiras pode ser observado no capítulo de introdução desta publicação. O mapeamento das bacias do sul da Bahia e Espírito Santo encontravam-se em fase final de elaboração quando da publicação deste Atlas. Já o mapeamento das bacias de Campos, Pelotas, Foz do Amazonas e Pará-Maranhão-Barreirinhas tem seu início previsto para 2009.

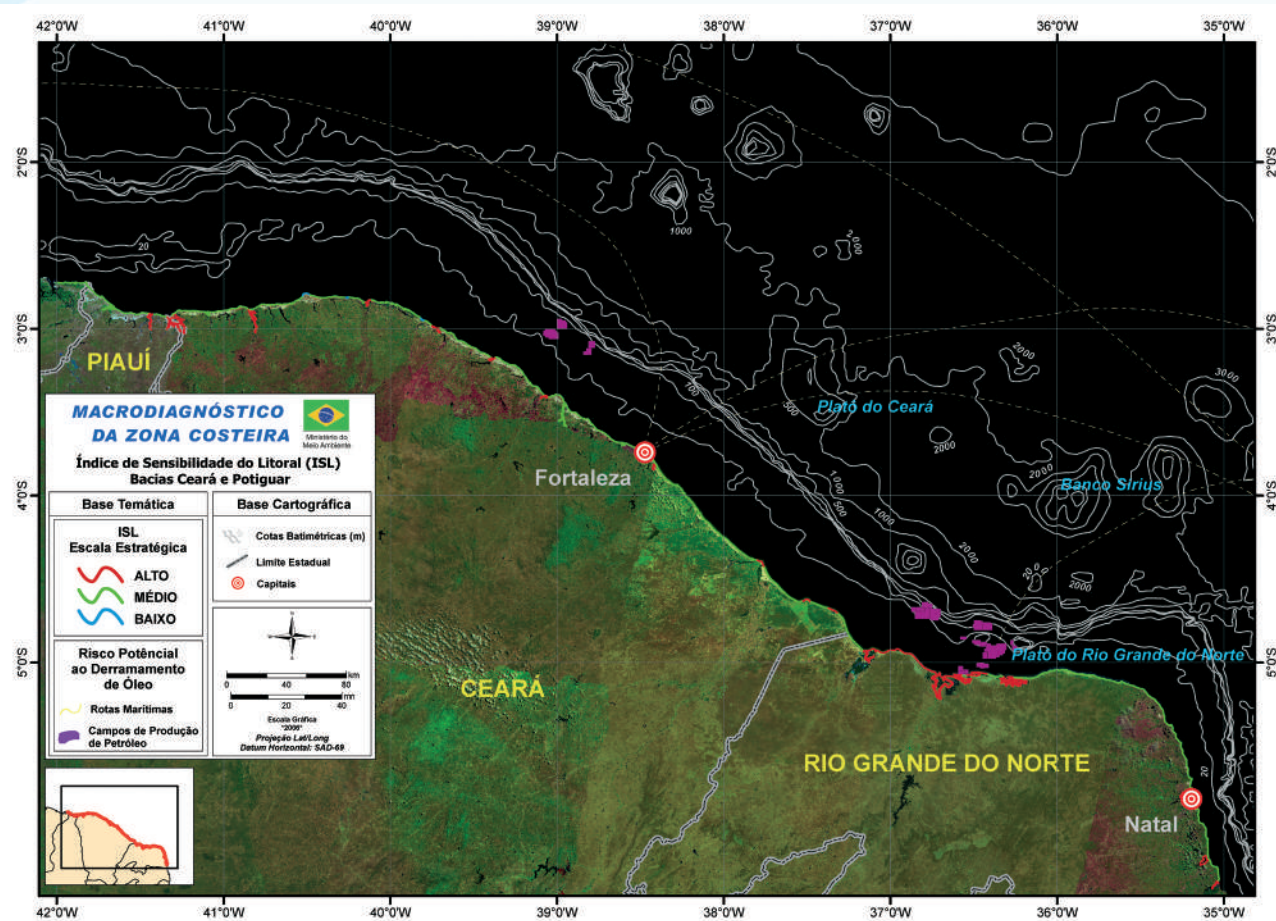


### 3 Análise da Gestão Integrada da Zona Costeira e Marinha do Brasil

Diferente do modelo convencional de gestão, que se ocupa de atividades ou temas específicos, a gestão integrada busca superar a fragmentação inerente ao processo tradicional de gerenciamento setorial, bem como preencher as lacunas de jurisdição e competência entre as diferentes esferas de governo e promover a integração com os atores sociais que atuam numa determinada região.

Passados vinte anos da instituição da Lei nº 7.661/1988, num período de rápida ocupação desordenada dos espaços costeiros, crescente exploração de seus recursos naturais e degradação de seus serviços ecológicos, ainda são pouco visíveis à sociedade brasileira os resultados alcançados com o processo de gestão costeira no País. Dentre os avanços mais recentes, destacam-se:

- o grande incremento na participação dos municípios litorâneos, a partir de 2001, com a criação do Projeto de Gestão Integrada da Orla (Projeto Orla), com mais de 60 Planos de Gestão já elaborados, bem como o estreitamento dos laços com a Secretaria do Patrimônio da União para a condução desses processos;
- a regulamentação da Lei do Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/1988) através do Decreto nº 5.300/2004;



**Figura 9:** Mapeamento de sensibilidade ambiental da Bacia Ceará-Potiguar.

Cabe ressaltar que, além de orientar a tomada de decisão quanto à proteção dos ecossistemas costeiros marinhos e a salvaguarda da vida humana durante o combate e resposta a derrames de óleo, as Cartas SAO compõem a base de informações oficiais para o planejamento e controle da exploração e produção de petróleo e gás, podendo subsidiar, ainda, o licenciamento ambiental do setor.

É nesse contexto de articulação com as outras políticas incidentes na Zona Costeira e Marinha que a gestão integrada vem sendo implementada desde 1988 no Brasil.



Trinta reis coberto de óleo em centro de recuperação do IBAMA.

Foto: Alberto Campos.



- os esforços de integração entre a gestão da zona costeira e dos recursos hídricos, especialmente através de instâncias de discussão específicas (i.e., Câmara Técnica de Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas, Sistemas Estuarinos e Zona Costeira – CTCOST), no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, a partir de 2005, com proposta de integração territorial, instrumental e institucional da gestão dos dois sistemas;

- a Agenda Ambiental Portuária e seus desdobramentos, como o Programa Nacional de Capacitação Ambiental Portuária, que atua no desenvolvimento de agendas locais visando à inserção da variável ambiental na gestão portuária, estimulando o aprimoramento de mecanismos específicos de gerenciamento ambiental para o setor e o fortalecimento da interface porto-cidades;

- a continuidade no fortalecimento e desenvolvimento institucional das coordenações estaduais de gerenciamento costeiro, mediante o suporte gerencial, técnico e financeiro de projetos específicos;

- a intensa participação brasileira em fóruns internacionais relativos à gestão costeira e marinha.

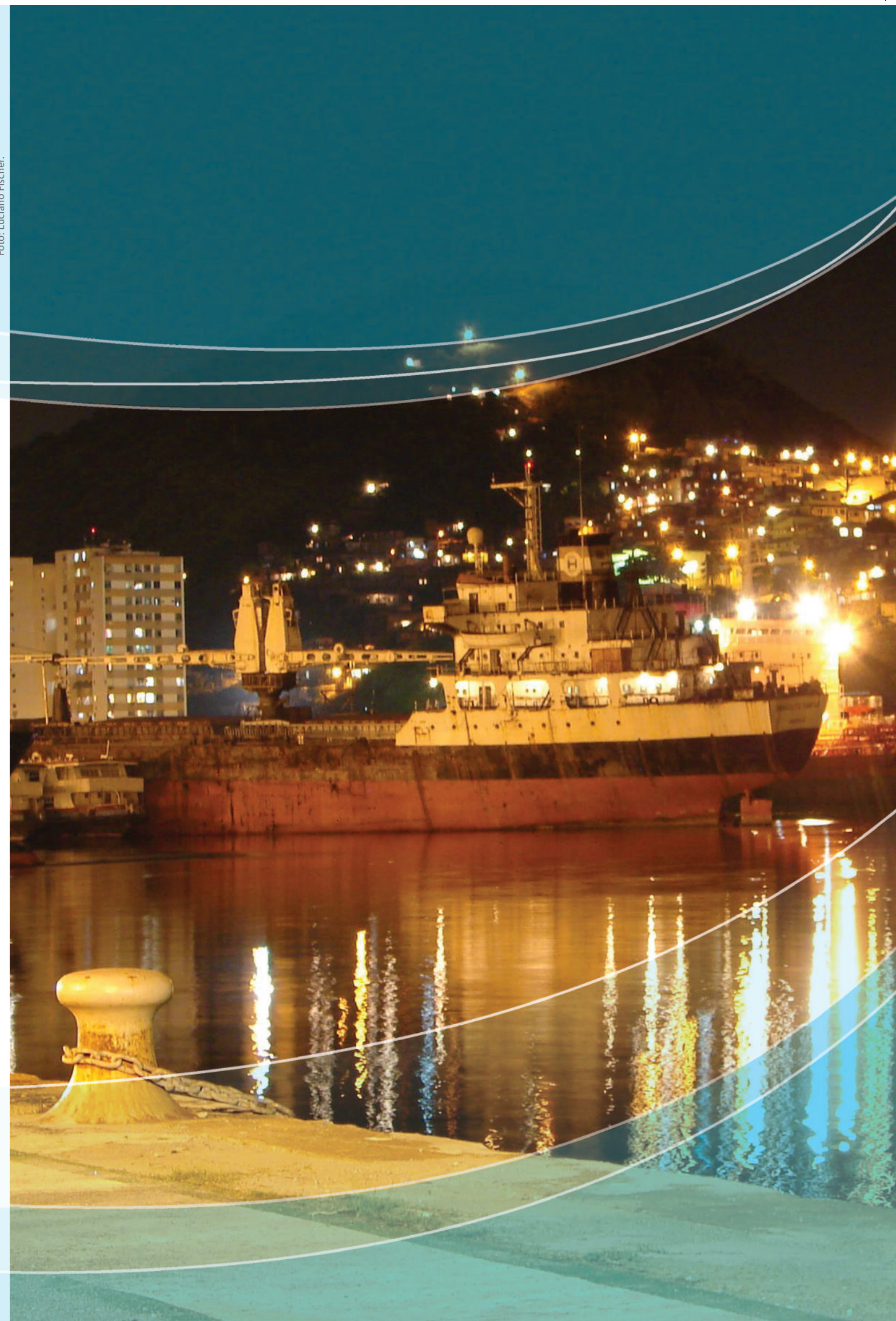
Deve-se ressaltar que alguns dos principais instrumentos previstos pela Política Nacional de Gerenciamento Costeiro, como os Planos Estaduais e seus Zoneamentos, encontram-se em diferentes fases de desenvolvimento. No que diz respeito aos instrumentos de monitoramento e relatórios de qualidade ambiental, constata-se que estes ainda estão em fase embrionária, sendo que as metodologias para sua elaboração e implementação ainda carecem de padronização e diretrizes mais claras.

No entanto, configura-se um cenário em que a gestão da informação em todos os níveis e por meio de diferentes iniciativas, como o Projeto ORLA, o REVIZEE<sup>9</sup>, Mapeamento de Sensibilidade ao Óleo e o próprio ZEEC, pode contribuir em curto e médio prazo para a definição de indicadores de qualidade ambiental e de gestão e implementação de um programa de monitoramento da Zona Costeira e Marinha.

A causa da maioria desses entraves relaciona-se com a dificuldade de aplicação de alguns conceitos em nossa sociedade – nos estágios iniciais de um longo processo de transição rumo a um modelo mais sustentável, porém, são extremamente necessários aos processos de gestão integrada. Esses conceitos relacionam-se com a premissa básica da gestão integrada imbuídas na regulamentação da Lei do Gerenciamento Costeiro: a condução **descentralizada** e **participativa** dos processos de gestão, a qual pode ser potencializada pela implementação do Projeto ORLA atrelado aos esforços para elaboração dos Planos Diretores e da Agenda 21 que permitam traçar cenários mais abrangentes.

9 – O Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva.

Foto: Luciano Fischer.





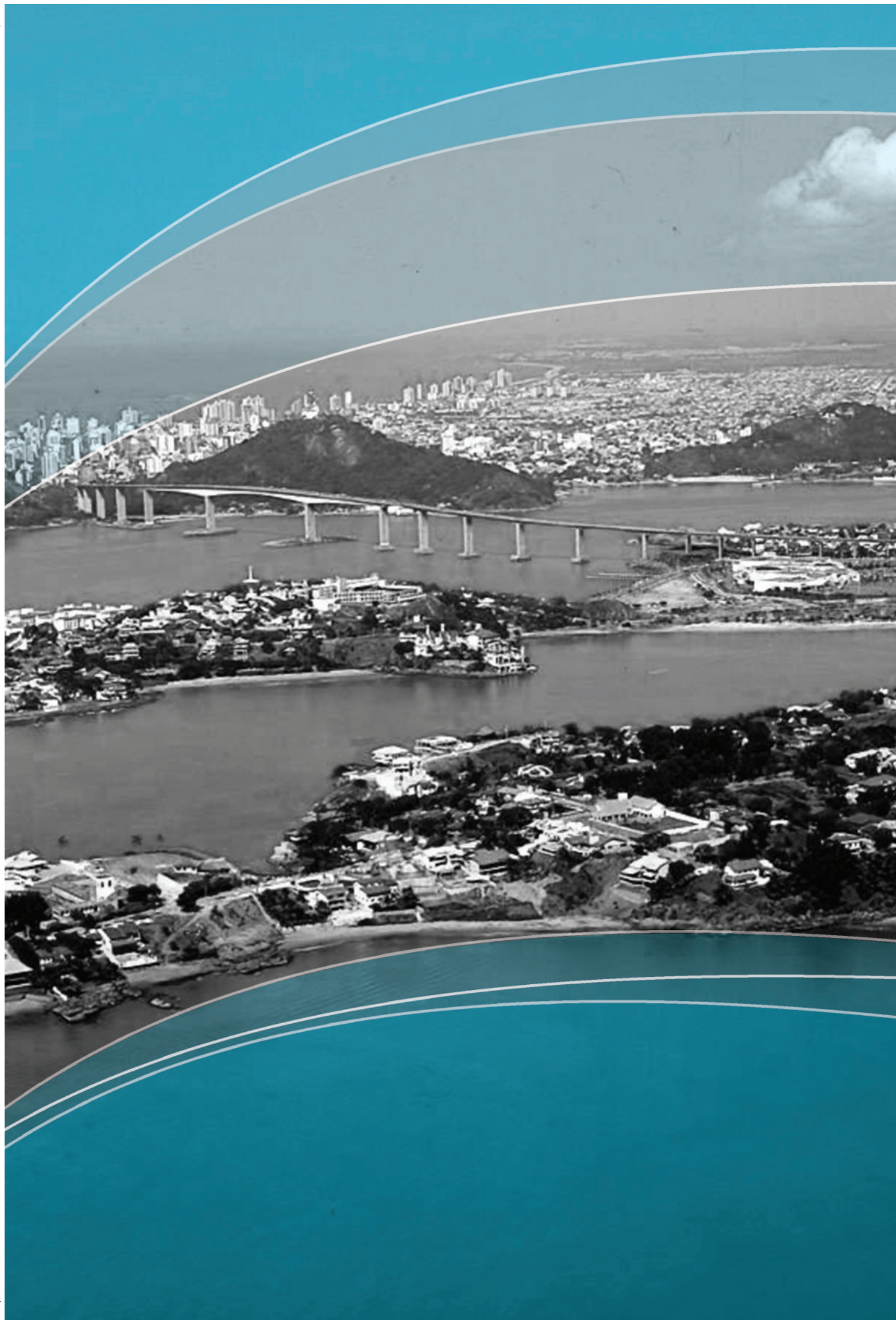


Foto: Ministério do Meio Ambiente.

Apesar da existência de instâncias de participação da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento dos instrumentos de gestão costeira, observa-se que esta ainda é limitada, uma vez que a divulgação desses espaços e da sua importância no ordenamento dos usos e formas de ocupação da zona costeira ainda é insuficiente para despertar um maior interesse da sociedade civil. Esse caráter reforça a importância de ampliar os espaços de iniciativas como a Agenda 21 e os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, agilizando as discussões e proposições emanadas, por exemplo, dos Planos de Gestão Integrada da Orla.

Pode-se considerar que, mesmo adotados em período relativamente recente, os processos socioparticipativos têm se fortalecido e mostram-se, em sua quase totalidade, desejavelmente irreversíveis como forma de delinear ações que conduzam à consolidação de cenários de sustentabilidade mais fidedignos.

A participação da sociedade nos Conselhos Nacionais, na elaboração/revisão dos Planos Diretores, nos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, na elaboração das Agendas 21, dos Planos de Gestão Integrada da Orla e nos Planos de Manejo de Unidades de Conservação, por exemplo, são indicadores do aumento da permeabilidade da idéia de que transformações a partir da vontade coletiva são possíveis e necessárias. Trata-se de indicativos claros de práticas que tornem as políticas, entre elas as de gestão integrada da nossa costa, mais perenes e afinadas com demandas necessárias ao cumprimento de metas de crescimento sem perdas ambientais, com aplicação de recursos em setores específicos da economia sem exclusão de ganhos sociais e aproveitamento da oferta de serviços ambientais sem onerar os sistemas de produção.

Nesse sentido, cabe salientar que o governo federal ainda tem papel preponderante na condução desses processos, até que o modelo integrado de gestão seja uma prática e não uma exceção em nossa sociedade e até que os mecanismos que garantem a sustentabilidade estejam tão arraigados em nossa cultura política, social e econômica, que a devida prioridade seja dada pelos gestores públicos em relação aos processos de gestão integrada e seus instrumentos.

Em linhas gerais, o presente Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha não só atualiza informações levantadas na década passada, como incorpora novas abordagens associadas ao saneamento básico, à indústria do petróleo, aos processos erosivos e oceanográficos, ao risco tecnológico, à biodiversidade, além de apresentar um mapa de como se distribuem as iniciativas para o compartilhamento da gestão ambiental/territorial numa perspectiva em escala municipal e de maior envolvimento da sociedade.



Ao se tomar como referência o diagnóstico anterior e suas recomendações, pode-se perceber um avanço significativo na elaboração de instrumentos como o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro nos estados que, independentemente de terem sido conduzidos por iniciativas locais ou por fomento oriundo de planos e programas federais, refletem uma diretriz técnico-política e uma visão de rede ou sistema então adotadas para o gerenciamento costeiro.

Por outro lado, as próprias transformações no território, explícitas nas 96 cartas deste documento, revelam que os instrumentos de planejamento de que dispúnhamos na década de 1990 não foram capazes, em sua plenitude, de incorporar a mecânica do crescimento em todas as suas vertentes e, por consequência, a mecânica dos impactos associados.

Esse aspecto é uma manifestação clara dos efeitos da transferência do foco de planejamento territorial para o setorial, que induziu à sobreposição dos mecanismos e instrumentos de comando e controle aos de planejamento de uso e ocupação da Zona Costeira.

Os aspectos legais, assim como o controle social, também devem ser levados em consideração. A Lei nº 7.661/1988, regulamentada em dezembro de 2004 pelo Decreto nº 5.300, trouxe, além do detalhamento instrumental, complementaridades aos mecanismos de condução política da gestão costeira, dando mais atenção a integração com outras políticas como a de gestão de recursos hídricos e à escala municipal (recomendação do Macrodiagnóstico de 1996).

Nesse último aspecto, sem substituir os Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro (previstos no PNGC), o Projeto ORLA ganha destaque como forma de alcançar essa esfera de planejamento e execução, alimentando-se da base de informações e do instrumental desenvolvidos nas escalas estadual e federal, e abrindo possibilidades para uma prática ainda incipiente no gerenciamento costeiro, a participação social.

Se a criticidade para gestão da Zona Costeira apresentada há cerca de 10 anos mostrava áreas altamente comprometidas e áreas comprometidas, mas em processo de reconversão – distribuídas principalmente na costa sudeste (sobretudo nos litorais capixaba, fluminense e paulista), em algumas áreas do sul e nas principais regiões metropolitanas do nordeste e norte (com destaque para Salvador, Recife, Natal, Fortaleza, São Luís e Belém) –, a visão atual mais completa em termos de informação mostra que infelizmente esse quadro se expande para novas fronteiras de ocupação litorânea.

Por outro lado, a análise de 1996 não permitia ainda vislumbrar o alcance das respostas para gestão, apenas indicar as demandas. Aqui reside o diferencial dos dois diagnósticos: maior volume de informações e um perfil quantitativo espacialmente registrado de ações importantes para o gerenciamento costeiro (listadas na Tabela 1), muitas delas inexistentes na década de 90, e que alcançam áreas como o extremo norte e o extremo sul do País, permitindo hoje a tomada de decisões políticas mais ajustadas à realidade dessa porção do território, o realinhamento de planos, programas e de investimentos.

Este documento amplia, dessa forma, as condições para análises estruturalmente mais aprofundadas da política nacional e de suas articulações, reafirmando a necessidade de fortalecimento técnico-institucional das esferas estadual e municipal como um esforço continuado e abrindo a discussão para leituras qualitativas dos mecanismos de participação social nas instâncias decisórias no contexto da gestão costeira.

Por fim, constitui-se em um subsídio importante para a complementação dos demais instrumentos previstos no PNGC, como o monitoramento e os relatórios de qualidade ambiental, especialmente quando se sobrepõem ao cenário exposto, efeitos não totalmente previsíveis do crescimento descontrolado de determinados setores, das mudanças do clima, da dinâmica populacional e das ofertas dos serviços públicos necessários à manutenção e ao bom aproveitamento dos recursos socioambientais da Zona Costeira e Marinha do Brasil.



