

**COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM)
GRUPO DE INTEGRAÇÃO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO (GI-GERCO)**

**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE,
DOS RECURSOS HIDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL (MMA)
SECRETARIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E NORMAS AMBIENTAIS (SIP)
DEPARTAMENTO DE MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL (DEMAI)
COORDENAÇÃO GERAL DA ZONA COSTEIRA**

**PLANO DE AÇÃO FEDERAL PARA A
ZONA COSTEIRA DO BRASIL**

Brasília, Novembro de 1998

SUMÁRIO

Introdução	3
1. A Legislação Federal sobre a Zona Costeira e as Atribuições e Competências da União na Matéria	5
2. A Zona Costeira no Planejamento Estratégico Brasileiro	9
3. A Zona Costeira nos Compromissos Internacionais do Brasil	12
4. A Presença da União na Zona Costeira do Brasil	16
5. As Políticas Públicas Federais e a Zona Costeira	19
6. Áreas Prioritárias para Atuação	25
7. A Estrutura de Atuação Federal	27
8. Fatores Causais da Problemática Ambiental Incidente na Zona Costeira	29
9. Objetivos do Plano de Ação Federal	30
10. Programas e Linhas de Ação – Agenda Mínima	30
11. Universo Institucional e Perspectivas de Atuação Integrada.....	33
Anexo.....	34

Introdução

A Lei 7661, de 16/05/88, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), definindo que seu detalhamento seria estabelecido em documento específico, a ser gerado no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Uma primeira versão deste detalhamento (PNGC I) foi apresentada em novembro de 1990, sendo aprovada na 25ª. Reunião Ordinária do CONAMA e publicada na forma da Resolução CIRM 001/90. Contudo, o processo de implantação e desenvolvimento deste Plano, a partir do conjunto de atividades conduzidas no Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), levou à necessidade de atualização deste documento, cuja segunda versão (PNGC II) foi publicada na Resolução 005 da CIRM, de 03/12/97, após aprovação na 48ª Reunião Ordinária do CONAMA.

Uma importante orientação introduzida pelo PNGC II foi a acentuação do nível de atuação federal do GERCO, pouco contemplado na versão anterior. A necessidade de estabelecer diretrizes comuns e articulações sistemáticas entre as políticas setoriais da própria União em seu exercício na Zona Costeira, ficou bem contemplada nos objetivos do Plano, inclusive com a previsão da elaboração de planos de gestão nos diferentes níveis de governo e variadas escalas de atuação. Para tanto, entre outras iniciativas, foi constituído, no âmbito da CIRM, um fórum permanente de interlocução entre instituições desta esfera de governo: o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO). Este grupo definiu a necessidade da elaboração de um documento que orientasse as diversas atividades do Governo Federal na costa brasileira, visando sua melhor integração e sua adequação a parâmetros de sustentabilidade.

O presente texto apresenta um conteúdo que estabelece o referencial acerca da Zona Costeira e da atuação da União na região, com uma síntese das concepções e responsabilidades federais para o seu planejamento e a sua gestão. São avaliados os aspectos legais, materiais e estratégicos dessa atuação, além dos encargos colocados pelos compromissos internacionais firmados pelo país.

Este conteúdo constituiu o fundamento para a elaboração do Plano, propriamente dito, resultado de um processo, no qual cabe destacar os seguintes passos:

- exposição dos diversos setores governamentais que atuam na Zona Costeira - inicialmente nas sessões do GI-GERCO e complementarmente, de forma concentrada, em um workshop;
- organização da 1ª versão do Plano de Ação Federal, a partir do workshop;
- apreciação da primeira versão do Plano no GI-GERCO, adequação do seu conteúdo, definição de prioridades e consolidação da versão final, para aprovação pela CIRM.

Os objetivos do Plano de Ação Federal e o conjunto de ações que o configuram estão elencados nos itens 9 e 10, compondo a Agenda Mínima, com identificação das prioridades para a sua implementação.

Cabe, ainda, ressaltar a questão da escala de atuação do Plano, onde trabalha-se ao nível do Governo Federal, isto é, na esfera de ação específica da União. Interessam, portanto, os processos e problemas que, por sua recorrência ou magnitude de impacto, possam ser qualificados como de significado ou abrangência nacionais.

1. A Legislação Federal sobre a Zona Costeira e as Atribuições e Competências da União na Matéria

O primeiro documento legal a ser considerado é exatamente a Constituição Federal, promulgada em 1988, que, no parágrafo 4º, do art. 225, define a Zona Costeira como "patrimônio nacional", ao lado da Floresta Amazônica, do Pantanal Mato-grossense, da Mata Atlântica e da Serra do Mar. Nota-se que, no caso da Zona Costeira, há uma acentuação dessa qualificação, na medida em que, tanto a Mata Atlântica quanto a Serra do Mar, encontram-se quase que integralmente em seu interior. Pode-se, portanto, concluir que o texto constitucional considera tal região como de interesse especialíssimo para o país, logo especifica que "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".

No que importa às atribuições legislativas e executivas do Governo Federal na concretização do acima disposto, a Constituição consagra um modelo de ações descentralizadas e cooperadas entre os níveis de governo. Neste, as competências da União são estabelecidas no Artigo 21, interessando diretamente à gestão da Zona Costeira as seguintes:

"ix - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

xii - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- os serviços de transporte ferroviário e aquaviário em portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- os portos marítimos, fluviais e lacustres;

xix - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

xx - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

xxii - executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;"

O Artigo 22 do texto constitucional também qualifica atribuições específicas da esfera federal em matéria legislativa, ao especificar:

"Compete privativamente à União legislar sobre:

iv - águas, energia...

x - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

xii - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;"

Em termos das atribuições legislativas compartilhadas entre os níveis de governo, o Artigo 24 é claro na matéria, ao afirmar:

"Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre os seguintes pontos:

- i - direito ... urbanístico;
- vi - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição;
- vii - proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- viii - responsabilidade por dano ao meio ambiente ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico;"

Quanto ao campo das atribuições administrativas compartilhadas, de interesse da gestão da Zona Costeira, o Artigo 23 reza:

"É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- iii - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- iv - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico;
- vi - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- vii - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- ix - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;"

Enfim, a Carta Magna brasileira destaca a Zona Costeira como uma porção de território nacional que deve merecer uma atenção especial do poder público quanto a sua ocupação e ao uso de seus recursos, e define que o Governo Federal deve participar desse processo, num papel coordenador e numa ação cooperada com os outros níveis de governo. Há portanto - apesar de muitas destas atribuições necessitarem de regulamentações e detalhamentos em leis complementares, ainda não promulgadas - base constitucional para a implantação de um Plano de Ação Federal para a Zona Costeira do Brasil, iniciativa que recebe reforço e orientação em alguns outros diplomas legislativos de âmbito nacional, que serão analisados a seguir. Antes, cabe ressaltar o caráter tópico da esfera privativa da regulamentação federal, que, além disso, legisla fundamentalmente no plano da norma geral.

Vista a caracterização da Zona Costeira na lei maior que regula a vida política do País, cabe buscar a legislação de alcance nacional mais

específica que normatize acerca da matéria enfocada. Trata-se, no caso, da Lei 7.661, de 16 de maio de 1988, que "institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro" (PNGC), o qual tem por finalidade "orientar a utilização racional dos recursos da zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural" (Artigo 2º). O PNGC deverá "dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

- i - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas, sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;
- ii - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;
- iii - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico" (Artigo 3º).

O campo de atuação do PNGC definido na lei é bastante amplo, extrapolando em muito uma preocupação estritamente de preservação ambiental, como pode ser visto no Artigo 5º: "O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização, ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico". Apesar da amplitude das áreas de aplicação previstas, a Lei 7.661 não detalha mecanismos auto-aplicáveis de atuação, remetendo tais regulamentações para o CONAMA e para o texto do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Artigo 4º), o qual é previsto de ser elaborado e atualizado por um grupo de coordenação, dirigido pela SECIRM, instituído por medida do poder executivo (cuja composição e forma foram definidas no Decreto 99.213 de 18/04/90, revogado pelo Decreto 1.540, de 27/06/95).

Antes de comentar o conteúdo das orientações contidas no PNGC, vale mencionar duas políticas nacionais a que a Lei 7.661 se remete, às quais se refere o texto, logo em seu Artigo 1º: "Como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional de Meio Ambiente, fica instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro".

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei 6.938 de 31/08/81, tem como objetivo geral implantar no país "a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" (Artigo 4º), "considerando o meio ambiente como um patrimônio público" e "tendo em vista o uso coletivo" (Artigo 2º). Esta lei organiza todo o sistema nacional de gestão ambiental do país, delegando ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) a atribuição de dar corpo legislativo às ações previstas na PNMA.

A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), instituída em 1980 por Medida Presidencial, tem por órgão executor a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), cujo Ministro Coordenador é o Ministro da Marinha. Tal política visa ser um elemento de articulação entre as diversas políticas setoriais federais em suas projeções nos meios costeiro e marinho, tendo "por finalidade fixar as medidas essenciais à promoção da integração do Mar Territorial e Plataforma Continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos". Em termos de atribuições, este documento especifica: "A implementação das atividades relativas aos Recursos do Mar se dá de forma descentralizada, através de diversos agentes, no âmbito de vários ministérios, estados, municípios e iniciativa privada, de acordo com as competências estabelecidas na PNRM". Essa política se consubstancia em Planos e Programas plurianuais, elaborados no âmbito da CIRM. Tais planos são o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), implementado através do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO).

Apesar de extrapolar a Zona Costeira, cabe ressaltar, ainda nesse campo de interface dos instrumentos reguladores básicos, o Decreto nº 99.540, de 21/09/90, que institui a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, com várias atribuições de caráter de articulação, de planejamento, de coordenação e de avaliação dos procedimentos que envolvem a atividade.

Vê-se que a proposição de um Plano de Ação Federal para a Zona Costeira, tendo por meta articular as atividades e ações da União nesta faixa do território nacional, contempla objetivos desenhados, tanto na Lei 7.661 quanto nas políticas a que ela se remete. Como visto, o detalhamento das iniciativas planejadas é repassado para o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que, até o momento, conheceu duas versões.

A primeira versão do PNGC - publicada na Resolução CIRM 01/90, depois de aprovada na 25ª Reunião Ordinária do CONAMA, assentou as bases metodológicas do GERCO, definindo seu modelo institucional e seus instrumentos de gestão. A segunda versão do plano, em vigor atualmente, foi publicada na Resolução CIRM 05 de 03/12/97, depois de aprovada na 48ª Reunião Ordinária do CONAMA, e incorpora as experiências decorrentes do processo de implantação do Programa, introduzindo aprimoramentos na sua forma de operação. Uma das inovações introduzidas foi, exatamente, um maior esclarecimento quanto às atribuições definidas para o Governo Federal na implementação do GERCO, a saber:

- "a) acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos Planos Estaduais e Municipais com o PNGC e as demais normas federais, sem prejuízo da competência dos outros órgãos;
- b) promover a articulação intersetorial e interinstitucional; ...
- d) propor normas gerais, referentes ao controle e manutenção de qualidade do ambiente costeiro; ...

- g) estruturar, implementar e acompanhar os Programas de Monitoramento, Controle e Ordenamento nas áreas de sua competência".

O PNGC II é explícito na busca de parcerias e atividades articuladas entre órgãos governamentais. Tal propósito é reforçado, tanto no item sobre seus objetivos ("5.4 - A incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiro e marinho, compatibilizadas com o PNGC"), quanto naquele sobre as ações programadas ("6.1 - compatibilizar as ações do PNGC com as políticas públicas que incidam sobre a Zona Costeira, entre outras, a industrial, de transportes, aquelas relacionadas ao ordenamento territorial, recursos hídricos, ocupação dos terrenos de marinha, seus acrescidos e outros domínios da União, unidades de conservação, turismo e pesca, de modo a estabelecer parcerias, visando a integração de ações e a otimização de resultados").

Para concretizar tal propósito no nível do Governo Federal, é criado pelo PNGC II um fórum permanente de interlocução interinstitucional na esfera da União: o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), inserido na estrutura da CIRM, com a missão de "promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira, a partir da aprovação dos planos de ação federal". Os trabalhos do GI-GERCO, desde sua instalação, foram direcionados, prioritariamente, para a elaboração de sua própria agenda de atuação, ou em outras palavras, na elaboração do referido Plano de Ação Federal previsto no PNGC II.

2. A Zona Costeira no Planejamento Estratégico Brasileiro

Conforme a definição constitucional (Artigo 165), as diretrizes mais amplas do planejamento federal no País encontram-se contidas no Plano Plurianual (PPA), cuja versão em vigor cobre o período 1996/1999. Este documento estabelece que "a atuação do governo deverá se orientar em torno da consolidação de eixos nacionais de desenvolvimento, que permitam a adequada utilização das potencialidades do país", o que envolve "a redefinição das vantagens comparativas no plano interregional, num quadro onde a "referida atuação estará associada à descentralização, à formação de parcerias... e às soluções de caráter estrutural".

A orientação do PPA é clara ao colocar que "é essencial a formulação de uma estratégia de desenvolvimento que incorpore a dimensão espacial como variável endógena" e que contemple as "relações entre o desenvolvimento e a contribuição dos diversos subespaços nacionais". Por isso, tal estratégia deve propor políticas que "limitam-se a uma faixa de seu território", sem perder uma visão abrangente e integrada do território nacional.

Observa-se que essa orientação genérica do PPA, legitima plenamente o intuito de realizar um planejamento específico para a Zona Costeira, e também a forma pela qual tal propósito vem se objetivando: com a formação de parcerias interinstitucionais verticais e horizontais, sob a coordenação da direção colegiada do GI-GERCO. Legitima também a iniciativa específica de buscar uma atuação articulada na escala da União, através da proposição de um Plano de Ação Federal para a Zona Costeira.

No que importa à definição dos investimentos previstos no PPA, consta da planilha apresentada as seguintes rubricas, de interesse direto para a gestão da Zona Costeira: gerenciamento de recursos hídricos, turismo, meio ambiente, saneamento e desenvolvimento urbano. Está, também, especificado no documento, que serão prioritários os projetos que contribuam na "atenuação dos desequilíbrios regionais e na consolidação dos principais eixos de desenvolvimento".

Vale apontar que os principais eixos identificados no Plano, elegem localidades portuárias marítimas, que atuarão como pontos terminais de vastas redes de transporte multimodal. Estes "corredores" articularão fluxos terrestres, envolvendo todos os quadrantes do país, cada um demandando uma saída portuária de engate com as rotas de comunicação transoceânicas. Portanto, o setor portuário é tratado no PPA como um setor prioritário, entre as atividades intrinsecamente litorâneas, estando previstos investimentos em quase todos os grandes portos brasileiros.

O setor de turismo, de grande repercussão na Zona Costeira, também aparece como uma área de interesse especial no PPA, sendo esta atividade qualificada como um importante veículo para o "desenvolvimento regional sustentável", pelo seu potencial de geração de emprego, renda e divisas. Neste contexto, são mencionadas no PPA ações de "incentivo ao ecoturismo", além de investimentos em "proteção e recuperação ambiental" e "restauração do patrimônio histórico". Ainda neste setor, o Projeto PRODETUR/NE é internalizado como um componente do PPA, sendo destacados seus investimentos em infra-estrutura.

Além destes dois setores, de clara vocação litorânea, nenhum outro com esta característica é destacado no PPA, confirmando que, no âmbito desse documento, a Zona Costeira foi enfocada apenas em suas potencialidades e funções turísticas e portuárias. Vale adicionar que as áreas marítimas sob jurisdição nacional foram totalmente desconsideradas na redação do Plano. Obviamente, o PPA contempla uma série de ações que terão reflexo nos municípios e localidades litorâneas, como os programas previstos de saneamento e desenvolvimento urbano.

No próprio detalhamento das ações referentes à política ambiental, emergem pontos que interessam à gestão da Zona Costeira, como: preservação de bacias hidrográficas, melhoria de qualidade de vida no meio ambiente urbano, modernização da gestão ambiental e implantação de sistemas de monitoramento. Segundo o Plano, a política ambiental deverá ter por premissa uma "reorientação do uso do patrimônio natural brasileiro", o que implica na adoção de "modelos de gestão ambiental" que "levem em consideração o ordenamento territorial", isto é, que atuem como um instrumento político de regulação do uso do território".

Cabe salientar a adequação da estrutura de atuação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro com as diretrizes contidas no detalhamento da política ambiental, no PPA. Contudo, o recorte espacial que individualiza a costa está ausente desse documento, constituindo a reivindicação de definir tal porção do território nacional como uma unidade de planejamento federal, uma

das proposições contidas no Plano Federal de Ação para a Zona Costeira do Brasil. Assim, propõe-se que na elaboração do próximo PPA (2000/2003), tal espaço apareça como objeto de atenção especial no planejamento das ações da União, tal como indica o texto constitucional.

As metas e iniciativas apresentadas no Plano Plurianual 1996/1999 conheceram uma priorização e detalhamento no documento que apresenta o programa "Brasil em Ação – Investimentos Básicos para o Desenvolvimento", que seleciona os 42 projetos que tem merecido um atendimento preferencial do governo federal para sua implantação. Entre as metas deste programa está "promover o desenvolvimento sustentável", e a seleção dos projetos teve por critério a "relação de complementaridade e a sinergia espacial" de cada um deles, buscando assim conformar "redes integradas" no território nacional.

Os projetos selecionados pelo "Brasil em Ação", localizados na Zona Costeira, são os seguintes:

- Projeto PRODETUR/NE, com investimentos de 800 milhões de reais;
- Porto de Suape, com investimentos de 172 milhões de reais;
- Porto de Pecém, com investimentos de 220 milhões de reais;
- Porto de Sepetiba, com investimentos de 357 milhões de reais;
- Porto de Santos (ampliação e modernização), com investimentos de 1.958 milhões de reais;

Com um rebatimento significativo em porções da Zona Costeira, podem ser adicionados mais dois projetos:

- Ligação Ferroviária Unaí-Pirapora (que completa a articulação da malha de circulação da região Centro-Oeste com o porto de Tubarão, no Espírito Santo), com investimentos de 250 milhões de reais;
- Ferronorte (sistema ferroviário que articula a região Centro-Oeste com o sistema portuário da região Sudeste), com investimentos de 1.325 milhões de reais;

Além disso, poder-se-ia mencionar uma série de projetos sem localização geográfica específica, isto é, abrangendo todo o território nacional, inclusive a Zona Costeira, como o PROSANEAMENTO ou o PROEMPREGO. Este último, por exemplo, apresenta uma rubrica especial para treinamento de pessoal para o setor turístico, tema de importância capital para a Zona Costeira, notadamente nas áreas de implantação do PRODETUR. Enfim, estes dois campos foram destacados, pois a implantação de equipamentos e serviços de saneamento básico e a geração de empregos emergem em todos os diagnósticos como problemas de alta prioridade no País e na Zona Costeira em particular. Nesse sentido, vale assinalar sua priorização também ao nível do planejamento federal dos investimentos.

Sendo o Programa "Brasil em Ação" um detalhamento (no sentido de priorização) das iniciativas estabelecidas no "Plano Plurianual 1996/1999", a lacuna apontada anteriormente - quanto à não individualização da Zona Costeira no PPA e sua apreensão apenas sob a ótica das funções turística e portuária - obviamente nele se reproduz. Tal postura, inclusive, fica evidente também no

documento "Brasil em Ação - Novos Investimentos 1999", que agrega ao programa 18 novos projetos. Destes, 6 são de interesse para a Zona Costeira, 4 dos quais referem-se a melhorias no sistema de transporte terrestre, articulando-o com diversos terminais portuários, e 1 (de interligação da rede de gasodutos do Nordeste) localiza-se integralmente no espaço litorâneo, além da fase 2 do PRODETUR/NE, também contemplada no documento.

O quadro descrito permite que se vislumbre as ações previstas e em execução pela União localizadas na Zona Costeira. Sendo o governo federal um dos agentes de maior impacto direto e promotor das tendências de ocupação nestes espaços, o conhecimento de seus planos de investimento imediato constitui uma informação preciosa para a gestão ambiental nas várias escalas de atuação, pois seus desdobramentos locais e regionais devem ser levados em conta quando do planejamento das áreas onde se exercitem.

Cabe reafirmar a ausência total de uma mentalidade marítima na ótica que comanda o macro-planejamento federal brasileiro, e a visão quase que exclusivamente "circulacionista" na abordagem da Zona Costeira, tomada apenas em suas funções portuária e turística. Tal reducionismo torna-se mais preocupante quando constatada sua recorrência também nas orientações estratégicas de longo prazo do Governo Federal.

O texto "Cenários Exploratórios do Brasil 2020", por exemplo, elaborado como um exercício de planejamento prospectivo de longo prazo pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (publicado em setembro de 1997), também padece das lacunas acima apontadas. Apesar de colocar a "plena incorporação da Zona Econômica Exclusiva e com a agregação das potencialidades dos recursos do mar" entre as "tendências de peso" nos condicionantes do desenvolvimento do País, os cenários elaborados não contemplam tais vetores. Apenas o setor de turismo é destacado nos três cenários, sendo posto como elemento de dinamização da economia nordestina. O setor portuário é mencionado, no contexto de sua privatização, em um dos cenários estabelecidos no estudo. Enfim, o valor estratégico dos recursos marítimos e da situação litorânea também não foram relevados no documento em tela.

Prosseguindo na avaliação de normas e ações federais incidentes na Zona Costeira, cabe analisar outras diretrizes gerais que forneçam indicações importantes para o planejamento ambiental dos espaços litorâneos do País. Entre estas, salientam-se as que emanam de alguns dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

3. A Zona Costeira nos Compromissos Internacionais do Brasil

Os tratados genéricos e temáticos são a fonte, por excelência, do direito ambiental internacional. Em 1978, a FAO citava a existência de dois mil tratados - entre bilaterais, regionais e internacionais - abordando a temática dos recursos hídricos compartilhados, e mais mil referentes ao tema da exploração pesqueira. Em 1991, o PNUMA registrava 152 tratados multinacionais de proteção ao meio ambiente. O Brasil ratificou 35 destes tratados, dos quais 4 referentes a assuntos relacionados à pesca, 4 versando sobre conservação de espécies, e 6 a respeito de controle de poluição marinha.

Numa avaliação genérica deste cabedal, destaca-se o número de normatizações que têm por objeto atividades localizadas nos espaços marinhos e oceânicos. A exploração de recursos vivos e não vivos destes ambientes está não apenas regulamentada de forma tópica - como a convenção internacional para a regulamentação da pesca da baleia (Washington, 1946) ou para a conservação do atum no Atlântico (Rio de Janeiro, 1966), ou ainda sobre a plataforma internacional (Genebra, 1958) ou para a prevenção da poluição causada por navios (Londres, 1973) - como também sintetizadas numa legislação bastante pormenorizada: a "Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar" (CNUDM, Montego Bay, 1982), que entrou em vigor em 1994.

A CNUDM, ratificada pelo Brasil em 1988, apesar de detalhar de forma exaustiva os temas referentes à vida marítima, pouco se detém nos problemas específicos da Zona Costeira, e praticamente ignora a problemática dos espaços litorâneos. No Artigo 1º, por exemplo, ao definir "poluição do meio marinho", inclui os estuários no âmbito de tal denominação. Também o Artigo 21, ao regulamentar a competência estatal de controlar a "passagem inocente" de embarcações, lista entre as matérias que justificam tal intervenção, a "preservação do meio ambiente do Estado costeiro e prevenção, redução e controle da sua poluição". Enfim, as poucas alusões são pontuais e pouco detalhadas. Tal característica fica bem evidente, no próprio Artigo 207º, que trata da "poluição de origem terrestre" em termos bastante vagos e genéricos.

No que importa diretamente à elaboração do Plano de Ação Federal, o Artigo 194, aponta que "Os Estados devem tomar, individual ou conjuntamente, como apropriado, as medidas compatíveis com a presente Convenção que sejam necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho ... e devem esforçar-se por harmonizar as suas políticas a esse respeito". Essa orientação é repetida no terceiro parágrafo do Artigo 207º, já citado: "Os Estados devem procurar harmonizar as suas políticas a esse respeito (controle de fontes poluidoras terrestres) no plano regional apropriado".

A despreocupação em regulamentar as atividades costeiras alocadas em terra, advém em muito do respeito a uma norma presente já na "Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente" de 1972, que em seu Princípio Nº 21 afirma: "De acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do Direito Internacional, os Estados têm o **direito soberano de explorar seus próprios recursos**, de acordo com sua política ambiental..."(grifo nosso). Tal idéia é também reafirmada no Princípio Nº 17: "Deve ser confiada às instituições nacionais competentes, a tarefa de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente".

Cabe salientar que a "Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", de 1992, apesar de abrir seu texto propondo uma "parceria global", reafirma, quase que nos mesmos termos, a norma acima mencionada, em seu Princípio Nº 2: "Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento...". Constata-se, então, que ao contrário dos espaços marítimos (e notadamente os oceânicos), que tendem a uma

progressiva regulamentação internacional de usos, as zonas litorâneas se qualificam como espaços de planejamento nacionais.

No que interessa à elaboração de um Plano de Ação Federal para a Zona Costeira, a "Declaração do Rio" fundamenta plenamente o modelo adotado pelo GERCO, e fornece indicações preciosas centradas no conceito de **desenvolvimento sustentável**. Este tem por pressuposto que "os seres humanos estão no centro das preocupações" (Princípio 1), e que "o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas, eqüitativamente, as necessidades de gerações presentes e futuras" (Princípio 3). Para isso "a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento" (Princípio 4), cuja "tarefa essencial" é "erradicar a pobreza... reduzir as disparidades nos padrões de vida" (Princípio 5). Nesse processo, "os Estados tem responsabilidades comuns porém diferenciadas", dada a pressão exercida sobre o meio ambiente pelos países desenvolvidos (Princípio 7). Por isso, "Os Estados devem cooperar com vistas ao fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável" (Princípio 9), e cada um deve "assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados", na tomada de decisão sobre as questões ambientais (Princípio 10).

Observa-se que o texto em tela preconiza uma visão transsetorial da política ambiental, que deve estar embutida nas estratégias nacionais de desenvolvimento, justificando a elaboração de planos integrados. Também reforça uma ótica social no trato da questão ambiental, colocando a qualidade de vida das populações como o objetivo último das ações de gestão ambiental. Reafirma, ainda, a necessidade de um planejamento participativo, que legitime as decisões tomadas. Esse conjunto de propósitos recebe um detalhamento operacional no outro documento básico que emergiu da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21.

É interessante observar - antes de entrar na análise do documento supracitado - que os encontros preparatórios da CNUMAD, realizados no âmbito dos países latino-americanos, sempre destacaram a Zona Costeira como uma das áreas prioritárias para a política ambiental. Tanto que tal zona aparece entre os oito temas considerados de maior importância no documento "Plataforma de Tlateloco sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", firmado por estes países em 1991. Esta priorização também aparece no documento Nossa Própria Agenda, elaborado pela Comissão de Meio Ambiente da América Latina e do Caribe e editado pelo BID/PNUMA.

Diz este texto, citando um dos membros da Comissão: "Juntamente com a deterioração nos estoques das espécies sujeitas à exploração marinho-oceânica, pode-se observar a acentuada deterioração das espécies costeiras, não só devido a uma semelhante forma de exploração irracional, mas à deterioração geral dos ambientes costeiros como resultado das diferentes ações do homem". E, mostrando a importância destes ambientes para as economias (locais e/ou nacionais), conclui: "Os recursos marinhos e costeiros tem múltiplas aplicações. Seu potencial turístico é enorme. Prestam-se à exploração sustentável por meio de técnicas extrativistas". Enfim, no contexto regional, a preocupação com o ordenamento da ocupação da Zona Costeira está bem contemplada.

O capítulo 17 da Agenda 21 tem por título "Proteção dos Oceanos, de Todos os Tipos de Mares e das Zonas Costeiras, e Proteção, Uso Racional e Desenvolvimento de seus Recursos Vivos". Nele, "o meio ambiente marinho... e as zonas costeiras adjacentes" são, de início, avaliados como "uma riqueza que oferece possibilidades para um desenvolvimento sustentável", decorrendo daí a necessidade de seu "gerenciamento integrado", bem demarcada no objetivo geral proposto: "Os Estados costeiros comprometem-se a praticar um gerenciamento integrado e sustentável das zonas costeiras e do meio ambiente marinho sob suas jurisdições nacionais. Para tal, é necessário, **inter alia**:

- Estabelecer um processo integrado de definição de políticas e tomada de decisões, com a inclusão de todos os setores envolvidos, com o objetivo de promover compatibilidade e equilíbrio entre as diversas utilizações".

A Agenda 21 propõe, explicitamente, aos Estados a criação de programas de gerenciamento costeiro, conduzidos por uma coordenação nacional, que impulsionaria vários "mecanismos", entre eles: "implementação de políticas voltadas para o uso da terra e da água e a implantação de atividades", "implementação de planos e programas integrados de gerenciamento e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras", "preparação de perfis costeiros que identifiquem áreas críticas", "integração dos programas setoriais relativos ao desenvolvimento sustentável ... que utilizem ou se relacionem à área costeira". Assim, de acordo com o texto em tela, cabe envolver esforços "na preparação de diretrizes nacionais para o gerenciamento e o desenvolvimento integrado das zonas costeiras", juízo que justifica diretamente a presente iniciativa do GERCO, qual seja, a edição de um Plano de Ação Federal.

Restaria salientar que a Agenda 21 identifica como prioridade ambiental no planejamento das zonas costeiras, o problema da poluição originária de várias fontes terrestres, colocando seu controle como medida básica de proteção do meio ambiente marinho. Tal prioridade traduz-se no convite, contido no item 17.26 desse documento, ao PNUMA, para a convocação de uma conferência internacional com a finalidade básica de tratar desse assunto. Tal conferência, depois de várias reuniões preparatórias, ocorreu em Washington, em novembro de 1995, e elaborou o documento Programa de Ação Global para a Proteção do Meio Marinho frente as Atividades Realizadas em Terra (GPA), do qual o Brasil é um dos signatários.

Tal programa, coordenado pelo PNUMA, detalha medidas a serem implantadas pelos Estados e pela comunidade internacional. Porém, não tendo a força de um tratado, aponta apenas sugestões e recomendações. Entre os vários pontos ali preconizados, de interesse para a matéria aqui enfocada, pode-se salientar as seguintes teses:

- a necessidade da elaboração de bons projetos a nível nacional, para financiamento internacional, com a aplicação de recursos em questões prioritárias;
- o financiamento priorizado para os projetos que contemplem o controle das atividades terrestres que poluem o ambiente marinho, e programas de gerenciamento costeiro integrado;

- o desenvolvimento de programas nacionais de controle de poluição, sob a perspectiva de um Projeto de Gerenciamento Costeiro Integrado, associado ao gerenciamento de bacias hidrográficas;
- as decisões a nível regional e global devem estar baseadas em prioridades nacionais, considerando-se as recomendações do capítulo 17 da Agenda 21, integrando-se a política nacional às questões relacionadas ao meio ambiente marinho;
- as ações nacionais e regionais são essenciais para uma ação a nível global.

Além dos documentos citados, vários outros acordos internacionais possuem desdobramentos importantes no planejamento da ocupação da Zona Costeira do Brasil. A "Convenção da Diversidade Biológica", por exemplo, também assinada na CNUMAD em 1992, preconiza a adoção de diversas medidas no âmbito nacional de grande relevância para os programas de preservação e para a gestão das unidades de conservação da Zona Costeira. Aparece como meta deste documento, "a integração, tanto quanto possível e apropriada, da conservação e uso sustentável da diversidade biológica a planos, programas e políticas setoriais e intersetoriais". O Governo Brasileiro já implantou uma estrutura institucional para a concretização das recomendações contidas em tal Convenção.

Vale também serem mencionadas, a "Convenção Internacional para Prevenção da Poluição Causada por Navios" (MARPOL, 1973/78), a "Convenção Internacional sobre Mobilização de Recursos, Resposta e Cooperação Contra Poluição por Óleo" (OPRC, 1990), e a "Convenção de Londres sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias" (LC, 1972), todas versando sobre controle de fontes poluidoras dos meios costeiros e marinhos. Cabe salientar que o GERCO vem participando regularmente, desde 1996, das atividades da Organização Marítima Internacional (IMO) dedicadas a estes temas, e que o Plano de Ação Federal prevê iniciativas específicas nesse sentido, como, por exemplo, a elaboração de uma Agenda Ambiental Portuária para o país.

Vistas algumas diretrizes básicas decorrentes dos posicionamentos assumidos pelo Brasil face aos principais tratados internacionais, cabe agora avançar na identificação da presença direta do Governo Federal nos espaços costeiros do território nacional.

4. A Presença da União na Zona Costeira do Brasil

A presença federal na Zona Costeira é bastante expressiva, constituindo as ações desse nível de governo, dada a natureza de sua atuação, um dos principais agentes indutores da ocupação e responsável por algumas das obras de maior impacto ambiental aí praticadas. Tal fato advém, em muito, das variadas inserções da União no espaço litorâneo do país, face ao qual exercita um grande número de atribuições e competências. Cabe, portanto, diferenciar, de início, as diversas situações neste amplo campo de manifestação do Governo Federal na costa brasileira.

Em primeiro lugar, tendo por critério os usos dos espaços costeiros sob controle federal, pode-se diferenciar os bens de uso comum, constituídos

pelos equipamentos e localidades de uso coletivo sob guarda da União, como ruas, praças, os leitos das estradas, os rios e as praias, por exemplo. Tratam-se de espaços federais inalienáveis, cujos usos e formas de ocupação respondem a normalizações específicas. A este conjunto, há que se somar os bens de uso especial, constituídos pelas instalações existentes na Zona Costeira que alocam instituições e serviços públicos federais, como os *campi* universitários, os quartéis militares ou os hospitais federais, por exemplo. Tratam-se, dada a própria variedade da atuação federal, de espaços utilizados em atividades extremamente diversificadas, com impactos muito desiguais sobre os meios que as abrigam.

Quanto a este último ponto, cabe adicionar que algumas instituições federais inscrevem-se entre os agentes mais impactantes identificados na Zona Costeira, seja em termos de magnitude de intervenção na paisagem, seja pela recorrência e número absoluto de suas instalações localizadas no litoral. É o caso, por exemplo, da PETROBRAS, presente em todos os estados litorâneos do país, geralmente com mais de um tipo de instalação em cada, envolvendo sistemas de engenharia vultosos e, muitas vezes, realizando operações de alto potencial de risco ambiental.

Vale destacar, também, ao nível dos serviços, a densa rede de representações de órgãos federais nos estados e municípios. No que importa diretamente à gestão da Zona Costeira, emerge de imediato as instalações da Marinha do Brasil, base logística de suas atribuições de autoridade marítima, de polícia naval, de fiscalização e controle de zonas portuárias, de segurança da navegação e sinalização náutica, de pesquisa hidrográfica e oceanográfica, entre outras. Também nesse sentido, a rede de superintendências estaduais e centros de pesquisa, bases de operação do IBAMA, devem ser mencionados, adquirindo grande importância por sua localização e atuação, geralmente, em áreas de alta relevância ambiental. Pela forte competência sobre os espaços costeiros, como será visto adiante, deve-se também destacar a rede de delegacias e representações da Secretaria do Patrimônio da União, também cobrindo todos os estados litorâneos.

Como posto, um dos propósitos explícitos do Plano de Ação Federal consiste, exatamente, em aproximar e integrar o funcionamento destas redes federais em suas operações nas localidades litorâneas. Entretanto, voltando ao eixo da exposição, cabe discriminar o terceiro tipo situacional da presença da União na Zona Costeira. Tratam-se dos **bens dominiais**, onde o Poder Público detém a propriedade como qualquer particular, os quais estão disponíveis, podendo sofrer, inclusive, alienação na forma da lei. Obviamente, também a transação e uso de tais imóveis federais obedecem a normas existentes em legislação específica (no caso, a Lei nº 9.636, de 15/05/98), além de sujeitar-se às demais normas gerais incidentes na área geográfica ou no tipo de utilização em causa.

O conjunto destes bens constitui o **Patrimônio da União**, o qual - vale apontar - não deve ser confundido com a designação de "Patrimônio Nacional", como visto, atribuída à Zona Costeira no texto constitucional, com o objetivo de nomear os **bens de interesse público**, sejam estatais ou privados, contidos no território brasileiro. Estes, pelo seu valor intrínseco, terão seu uso e ocupação sujeitos a regime especial de política administrativa e de tutela pública,

estando submetidos a disciplina jurídica específica. Como exemplificação, pode-se lembrar os imóveis de valor histórico (mesmo pertencentes a particulares) ou mesmo as áreas dotadas de certos tipos de vegetação protegidas por lei. Tais espaços, em função da qualificação recebida, conhecem regulamentações próprias, conforme a categoria em que estão classificadas (APA, ARIE, RPPN, etc.) ou às limitações dos zoneamentos existentes.

Ainda no que importa à presença federal na Zona Costeira, vale apontar que a Constituição Federal discrimina, em seu Artigo 20, alguns bens da União de interesse direto dessa matéria, a saber: “...

- ii - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; ...
- iv - ... as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas destas aquelas pertencentes aos Estados (municípios e terceiros);
- v - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- vi - o mar territorial;
- vii - os terrenos de marinha e seus acrescidos”.

Observa-se que toda a porção marinha da Zona Costeira - definida no PNGC II, como a completa extensão do Mar Territorial - enquadra-se na área de domínio da União. Condição que é reafirmada na Lei 8.617, de 04/01/93, não como bem dominial, mas como bem de uso comum do povo. Tal documento apresenta a seguinte delimitação: “O Mar Territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixamar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil”. Neste espaço, o País exerce uma soberania plena sobre todos os recursos e em todas as dimensões, estando tal riqueza nacional sob a guarda da União.

Também toda a faixa terrestre da Zona Costeira diretamente defrontante com o mar - a “orla marítima” - conhece tal **status**, seja como praias, ou como terrenos, ou como acrescidos de marinha. Estes últimos aparecem bem discriminados no Decreto-Lei 9.760/46:

“Art. 2º - São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente para a parte de terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831.

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés.

Art. 3º - São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha".

Tais espaços se constituem, em princípio, em bens dominiais podendo, entretanto, ser bens de uso comum do povo ou de uso especial, em decorrência de sua situação, utilização ou localização. Quando dominiais, podem ser cedidos, alugados ou aforados. Já as praias conhecem uma qualificação claramente explicitada na Constituição, e reafirmada na Lei 7.661, que preceitua:

"Art. 10 - As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica. (...)

§ 3º - Entende-se por praia, a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema".

Observa-se, assim, que tanto a orla marítima, quanto a faixa marinha da Zona Costeira, encontram-se sob domínio federal, tendo sua gestão, em grande parte, definida na estrutura que trata sobre todos os recursos e em todas as dimensões, estando tal riqueza nacional sob a guarda da União. Tal fato justifica que a programação de toda uma série de atividades, consolidadas numa linha de trabalho específica do Plano de Ação Federal, seja dedicada ao processo de articulação liderado pela Secretaria do Patrimônio da União na implantação do "Projeto Orla Marítima", dedicado a rever a atuação federal na matéria, atualizando as conceituações e medições utilizadas e revisando os aforamentos e concessões de uso destes espaços, levando-se em consideração, inclusive, as diretrizes contempladas na legislação ambiental do País. Emerge aqui, com clareza, uma prioridade do Plano de Ação Federal.

Um quadro, mesmo que genérico, da presença da União na Zona Costeira do Brasil, não estaria completo sem mencionar as áreas protegidas sob administração do Governo Federal, no caso, o IBAMA. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação registra 29 áreas protegidas localizadas na Zona Costeira do Brasil (incluindo as unidades insulares e marinhas), distribuídas da seguinte forma: 6 Parques Nacionais, 5 Reservas Biológicas, 7 Estações Ecológicas, 1 Reserva Ecológica, 9 Áreas de Proteção Ambiental e 1 Reserva Extrativista. Destas, como sabido, 19 unidades credenciam-se nas categorias de manejo de uso indireto e de proteção integral, constituindo outro elemento de domínio pleno federal sobre porções da costa brasileira.

Antes de finalizar este item, cabe mencionar que um levantamento empírico exaustivo da presença federal na Zona Costeira foi realizado pelas equipes estaduais do GERCO, como um subsídio à discussão deste tema numa sessão específica do VI ENCOGERCO, reunido em Vitória, em 1995. Este levantamento cobre desde a presença física da União, através de instalações e propriedades do Governo Federal na costa, até um arrolamento das principais políticas incidentes nesta região e das ações e parcerias aí realizadas. Este material encontra-se nas memórias do referido evento, podendo ser consultado na Coordenação Nacional do GERCO.

Avançar na identificação da presença da União na Zona Costeira do País, envolveria, à partir daqui, entrar na avaliação das ações específicas desse nível de governo no âmbito deste espaço particular. Isto redundaria em levantar cada política pública em seu exercício nos espaços litorâneos, o que remete para o conteúdo do próximo item.

5. As Políticas Públicas Federais e a Zona Costeira

No exame das políticas do Governo Federal incidentes na Zona Costeira, urge de imediato estabelecer alguns agrupamentos que permitam tratar de forma sintética os conjuntos identificados nesse amplo universo de investigação. Em primeiro lugar, cabe assinalar que várias políticas públicas não diferenciam âmbitos espaciais para seu exercício, logo, não identificam áreas geográficas específicas para sua aplicação. Contudo, por contraste, isto é, pela ótica da gestão costeira, é possível apontar os setores de atuação da administração federal que possuem maior incidência e/ou prioridade na vida dessa região.

Assim, num arrolamento das políticas setoriais sem definição geográfica específica de aplicação, emergem como fundamentais na gestão da Zona Costeira as políticas de desenvolvimento urbano, com um destaque para o setor de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento de resíduos). Tal priorização advém da conjunção de dois fatores: o altíssimo índice de urbanização da região e a baixíssima cobertura de alguns desses serviços. Vale lembrar que o setor em tela foi um dos que mais sofreu com o processo de desmonte das estruturas federais de planejamento, promovida por governos anteriores, que levou a uma forte fragmentação da atuação governamental na matéria.

Hoje, tem-se uma estrutura de ação setorial interinstitucional articulada e descentralizada entre os níveis de governo, coordenada - enquanto formulação de políticas e diretrizes - pela Secretaria de Políticas Urbanas (SEPURB/MPO) e tendo como partícipes operativos na esfera federal: as Secretarias de Habitação e de Saneamento (MPO), a Fundação Nacional de Saúde (FNS/MS), a Caixa Econômica Federal (CEF/MF) e o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS/MT). Tal estrutura envolve um grande número de programas e projetos de desenvolvimento urbano, já em operação, valendo mencionar que as iniciativas do PROSANEAMENTO estão bem destacadas nas metas do macroplanejamento da União (OGU, PPA e Brasil em Ação).

A objetivação das atividades para o setor, definidas no Plano de Ação Federal para a Zona Costeira, repousa na capacidade do GERCO e do GI-GERCO de interagirem e se integrarem com esta estrutura, criando ações produtivas voltadas para as cidades e metrópoles litorâneas, a partir das iniciativas em curso (entre elas, a Agenda 21 local, os planos de gestão, os planos diretores, etc.), de forma a atender as demandas relativas à gestão de áreas críticas, já levantadas pelo Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil. Para tanto, é necessário bem caracterizar as especificidades destes ambientes urbanos, seja em sua ecologia, seja nas formas próprias de sua ocupação. Certas localizações costeiras (os estuários e baías) concentram certas atividades (como as portuárias e industriais, por exemplo), em um conjunto que acaba por

definir esta particularidade, identificando os campos específicos para as ações comuns em parceria.

Na mesma categoria de políticas não espacializadas, enquadram-se as de proteção social e de desenvolvimento humano, com destaque para os programas de geração de emprego e renda. A demanda existente por ações neste campo é bastante alta, emergindo com destaque, tanto nos planos de gestão confeccionados pelo GERCO em variadas escalas (regional, estadual, microrregional, municipal e local), quanto em várias proposições do Plano de Ação Federal, o que ratifica sua importância para a gestão costeira. Grosso modo, poder-se-ia agrupar essa demanda em três grandes campos de atuação: de um lado, políticas de proteção a populações e culturas tradicionais (em risco pelo avanço da ocupação mercantil da Zona Costeira); de outro, políticas de inserção no mercado de populações carentes de áreas já sob uma dinâmica mercantil; e por fim, políticas de elevação da qualidade de vida de populações de áreas degradadas.

Na atual estrutura do governo federal, as várias políticas de fomento e proteção social agrupam-se - de forma articulada e de execução descentralizada - no Programa Comunidade Solidária. Isto acarreta que a objetivação das metas propostas para o setor no Plano de Ação Federal, implica no estabelecimento de uma interface entre este programa e o GERCO. Nesta interseção, alguns campos temáticos emergem como interessantes eixos de ações cooperadas: iniciativas de fortalecimento ao desenvolvimento comunitário para o resgate e revalorização de atividades da economia tradicional, com destaque para a pesca artesanal e o artesanato; preparação de pessoal para o setor turístico; difusão de tecnologias sustentáveis (maricultura, por exemplo); assimilação de alternativas tecnológicas e de geração de emprego e renda para populações vivendo em unidades de conservação, entre outros. Nessa perspectiva, pode ser positiva a agregação do Ministério da Agricultura, através do Departamento de Pesca e Aquicultura.

Entrando no conjunto das políticas setoriais espacializadas, pode-se diferenciar aquelas cuja especialização é dada pela localização da matéria tratada, daquelas em que tal determinação advém do fato de atuar num espaço circunscrito específico. Em termos da Zona Costeira, no primeiro caso enquadram-se prioritariamente: a política de pesca, a política do setor portuário e de transportes, a política industrial e a política de turismo. Cada um destes setores possui grande incidência no processo de ocupação da costa brasileira, constituindo, a articulação de suas diretrizes, importante elemento de gestão dessa parcela do território nacional.

A política para o setor pesqueiro no país ainda não se encontra com uma única estrutura que articule todos os aspectos do seu campo de atuação, fato que justifica uma série de demandas nesse sentido contidas no Plano de Ação Federal. O Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE), funcionando junto à Casa Civil da Presidência da República, tem por meta chegar a tal integração; contudo, ainda encontra-se em fase de diagnóstico e planejamento. Ademais, a reestruturação dos Órgãos do Poder Executivo, procedida pela Lei nº 6.649, de 27 de maio de 1998, redefiniu as competências do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), no que diz respeito às atividades pesqueiras, repassando para o

Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAA) aquelas relacionadas ao fomento e desenvolvimento. Também determinou que se procedesse a separação das atividades relacionadas à área de atuação daquelas desenvolvidas pelo IBAMA, para que fossem repassadas ao MAA.

O setor portuário - como visto, bastante destacado no Brasil em Ação e no PPA - conheceu no presente governo uma série de ações no sentido da racionalização e diminuição de seus custos de operação (bastante elevados, em termos internacionais). Tais ações foram coordenadas pelo Grupo Executivo de Modernização Portuária (GEMPO) da Casa Civil da Presidência da República, tendo por base o disposto na Lei da Modernização dos Portos (Lei 8.630 de 25/02/93), a qual pouco elabora em termos da gestão portuária e de preocupações ambientais, repassando tais assuntos para a competência do previsto Conselho da Autoridade Portuária (CAP). Em razão disto, uma série de medidas de normalização geral do setor aparece com destaque no Plano de Ação Federal, que pode, assim, complementar a regulação genérica da atividade portuária no país, principalmente nos aspectos ambientais – com destaque, para o controle de poluição.

A industrialização não pode ser desprezada no processo de planejamento e gestão da Zona Costeira, apesar de sua presença se manifestar de forma pontual e concentrada. Desse modo, a relação indústria e crescimento urbano também se exerce com toda potência nas cidades litorâneas, especialmente nas regiões metropolitanas, acentuando o dinamismo subjacente a essa atividade na formação e ampliação de setores geradores de serviços e produtos conexos (domínio econômico urbano-industrial). Ademais, o processo de industrialização influencia e é influenciado pelos demais setores, especialmente, o portuário, o de transporte e a urbanização.

Em função disso, várias medidas de caráter corretivo são evidenciadas no âmbito do PAF, fazendo-se necessária a agregação dessa demanda no processo de ordenamento ambiental, tanto no que se refere às ações correlatas aos demais setores, quanto na inserção de uma estratégia específica de articulação dessa variável no âmbito do GERCO.

O outro setor, bem contemplado no PPA e no "Brasil em Ação" no que toca aos investimentos federais, é o da atividade turística, de crucial importância no processo de ocupação e uso da Zona Costeira. Este setor tem a EMBRATUR como principal órgão de formulação e execução e a Política Nacional de Turismo como diretriz básica de ação, a qual propõe um modelo cooperado e descentralizado de atuação, que inclusive prevê uma articulação interministerial no plano federal. As metas dessa política, contemplam variados objetivos que também estão presentes nos trabalhos do GERCO e nas proposições do Plano de Ação Federal, como: a geração de empregos, a capacitação de mão-de-obra, a integração das populações das áreas envolvidas e a proteção do meio ambiente, entre outras.

No detalhamento da política setorial de turismo, definem-se iniciativas que interessam bastante à gestão costeira, como o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, o Projeto Portos Turísticos, e a Política Nacional de Ecoturismo. Esta última adquire fundamental relevo no planejamento de uso das unidades de conservação e seus entornos e demais áreas protegidas. Em seu bojo, o ecoturismo é entendido como "um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da

interpretação do ambiente, promovendo o bem estar das populações envolvidas". Tal entendimento acarreta que o desenvolvimento desse setor "requer ações interinstitucionais articuladas, coordenadas e descentralizadas dos poderes públicos e a efetiva participação do setor privado no encaminhamento das decisões políticas e administrativas pertinentes ao segmento, incluindo, nesse contexto, as organizações não governamentais e as comunidades envolvidas". A correspondência com a orientação assumida pelo GERCO dispensa comentários.

No segundo conjunto de políticas setoriais especializadas, aquelas de âmbito geográfico de exercício circunscrito - pode-se lembrar, inicialmente, as políticas de fomento regionais que, conforme o recorte territorial considerado, podem ter desdobramentos importantes na Zona Costeira, seja tomada diretamente como a área do plano, ou seja como a borda litorânea da unidade de planejamento utilizada. No primeiro caso, tem-se o Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (PRODETUR-NE), cujas ações majoritariamente interessam ao litoral nordestino. Quanto ao segundo, pode-se lembrar o Programa Piloto para as Florestas Tropicais Úmidas (PPG7), que sem possuir uma índole especificamente costeira, abarca esses espaços em sua área de exercício, destacando a Mata Atlântica e o litoral amazônico. Aqui, em ambos os casos, as articulações buscadas respeitarão os recortes regionais assumidos, dando base a ações de execução mais descentralizadas, que escapam em muito à esfera da União.

Vale salientar, no conjunto analisado, as políticas federais que se referem mais diretamente à Zona Costeira, sobressaindo-se nesse rol: a Política Marítima Nacional (PMN), e a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). A primeira, cuja atual versão aparece no Decreto 1.265 de 11/10/94, remete à Comissão Marítima Nacional, alocada no Ministério da Marinha, e "tem por finalidade orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do país, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena dos mares ... de acordo com os interesses nacionais". A PMN visa fornecer orientação às demais políticas setoriais do Governo Federal quando aplicadas a atividades marítimas, sendo sua execução compartilhada com os ministérios envolvidos. Trata-se, portanto, basicamente, de uma política de articulação intersetorial referida a um âmbito espacial específico, logo coaduna-se perfeitamente com as diretrizes gerais do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira.

No que importa à Política Nacional para os Recursos do Mar, já comentada no item inicial do presente texto, cabe ressaltar que tal documento "tem por finalidade fixar as medidas essenciais à promoção da integração do Mar Territorial e Plataforma Continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos, compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d' água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social do País e para a segurança nacional", sendo que suas diretrizes "devem nortear os esforços brasileiros nas áreas de ensino, pesquisa, exploração e exploração racional desses recursos".

Vê-se novamente o propósito de integração intersetorial como orientação básica dessa política, postura reafirmada no modelo de execução adotado: "A implementação das atividades relativas aos Recursos do Mar se dá de forma descentralizada, através de diversos agentes, no âmbito de vários

ministérios, estados, municípios e iniciativa privada, de acordo com as competências estabelecidas na PNRM". Nesse sentido, a orientação assumida só reforça os propósitos que fundamentam a elaboração do Plano de Ação Federal. Como as ações da PNRM são detalhadas em planos plurianuais, urge incorporar a ela as metas federais definidas no PAF.

As políticas ambientais, estrito senso, aparecem como um outro conjunto passível de ser agrupado com certa identidade. No geral, tem sua execução à cargo de algum órgão da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA). De grande interesse para a gestão costeira, salienta-se de imediato nesse conjunto, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que é bastante enfática ao ter por meta "promover a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental". Tal postura fica ainda mais evidente quando, ao especificar suas diretrizes gerais, a PNRH especifica como um de seus objetivos "a integração da gestão de bacias hidrográficas, sistemas estuarinos e zonas costeiras". Observa-se que, no caso, a articulação buscada pelo Plano de Ação Federal já está explicitada no texto da lei que introduz tal política.

Ainda nesse agrupamento, cabe destacar, face à gestão costeira, o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO) e o Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O primeiro, foi instituído pelo Decreto 1.354 de 29/12/94, como uma decorrência da ratificação pelo Brasil da "Convenção sobre a Diversidade Biológica" (um dos documentos acordados na CNUMAD), e propõe ações de inventário, caracterização, monitoramento, estimativa de valor econômico, conservação e utilização sustentável dos recursos bióticos contidos no território nacional. O PRONABIO assume-se, explicitamente, como um "programa complementar", abrindo-se para parcerias com iniciativas várias, que apontem para a realização dos seus objetivos, a exemplo do inventário/mapeamento da biodiversidade no bioma costeiro, em andamento através de mecanismo que envolve pesquisadores do REVIZEE e equipes estaduais do GERCO. Nesse sentido, qualquer projeto de conservação biológica (seja de pesquisa, treinamento, preservação **in situ** e **ex situ** ou **in vitro**, etc.,) na Zona Costeira habilita-se ao estabelecimento de interlocução com o PRONABIO.

O Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação tem suas atuais diretrizes definidas numa segunda versão datada de 1982 (a primeira versão foi editada pelo IBDF em 1979), que encontra-se, porém, em processo de revisão, por meio do Projeto de Lei 2.892, em tramitação no Congresso Nacional desde 1992. Cabe institucionalmente ao IBAMA, no plano da União, a decretação, implantação, e administração de todo o sistema federal de unidades de conservação, devendo, para tanto, estabelecer parcerias com os demais níveis de governo e com a sociedade civil. Sendo o próprio IBAMA um dos participantes da execução de ações federais do GERCO, a internalização das proposições do Plano de Ação Federal na gestão das áreas protegidas, costeiras e marítimas desse nível, não deverá conhecer maiores dificuldades. Além do mais, torna-se urgente a articulação do instrumental de ordenamento ambiental disponível nos dois planos, principalmente aqueles voltados à categoria de uso direto.

Resta mencionar, ainda dentro das políticas ambientais, os programas e projetos federais diretamente conexos ao Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro. Em primeiro lugar, vale lembrar o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (REVIZEE), cuja execução remete à CIRM e ao MMA. Também nesta categoria enquadra-se o Projeto de Preservação da Biodiversidade e do Valor Sócio-Econômico dos Ecossistemas de Manguezal da América Tropical, tocado pelo MMA em parceria com a UNESCO e PNUD, com recursos do GEF (Fundo Mundial para o Meio Ambiente), em implantação de sua fase de pré-investimento, com o desenvolvimento de cinco estudos de caso significativos da problemática que envolve a gestão regional desses ecossistemas. E o Projeto de Conservação dos Recifes de Coral, em fase de implantação na região de Tamandaré (litoral sul de Pernambuco) até Paripueira (litoral norte de Alagoas), uma das regiões de maior potencial turístico do litoral brasileiro. Pretende-se, com o apoio de recursos do BID, implantar uma Área de Proteção Ambiental (APA) federal marinho-costeira, onde a principal meta é a preservação dos ambientes recifais a partir da gestão integrada dos ambientes costeiro e marinho que o influenciam, possibilitando o controle dos impactos terrestres sobre os recifes e o seu uso sustentável nas atividades de pesca e turismo.

Para terminar este item, cabe mencionar as políticas de fomento e apoio à gestão costeira, envolvendo iniciativas de capacitação e formação de pessoal, desenvolvimento institucional, geração de conhecimento e informações, e o aprimoramento dos próprios instrumentos de gestão. Tais objetivos já vem sendo perseguidos pelo GERCO, notadamente em seu relacionamento com as equipes estaduais do Programa, abarcando cursos de treinamento, aquisição de equipamentos, montagem do SIGERCO, e desenvolvimento de metodologias (de zoneamento, de elaboração de planos de gestão, de avaliação sócio-econômica, entre outras). Contudo, a demanda neste campo ainda é elevada, o que se expressa nas várias atividades dessa natureza que aparecem nas proposições do Plano de Ação Federal, chegando-se a evidências claras de demandas de cooperação internacional.

No que toca à política de informação, cabe estabelecer um relacionamento mais sistemático com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), com o Banco Nacional de Dados Oceanográficos (BNDO), entre outras instituições federais, como forma de implantar um sistema de geração de dados básicos e primários, de interesse para a gestão da Zona Costeira, que permita a alimentação do SIGERCO e o funcionamento de uma boa estrutura de monitoramento desta região. A criação de um centro de referência dedicado à matéria, aparece como uma das propostas do plano citado e a elaboração do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente para a Zona Costeira, instrumento de gestão previsto pelo PNGC II, sintetizando as informações disponíveis, também, emerge como uma iniciativa desejável face ao tema em tela.

Em termos das atividades de pesquisa, uma ênfase excessivamente oceanográfica ainda domina as principais iniciativas na área. Nesse sentido, será fundamental a abertura das agências e programas do MCT, por exemplo, para uma ótica mais interdisciplinar no trato da matéria, destacando-se o Programa Piloto em Ciências do Mar e o Programa de Geologia e Geofísica Marinha (PGGM), com a criação de linhas específicas de

financiamento de projetos voltados para o tema da gestão costeira. Vale lembrar que o Programa de Privatização do Governo Federal, prevê que parte dos recursos por ele arrecadados seriam utilizados, via FINEP, em apoio ao gerenciamento da Zona Costeira. Todavia, tal orientação ainda não foi efetivada.

Enfim, este é um quadro sucinto das principais políticas públicas federais incidentes na Zona Costeira. Uma descrição mais detalhada do funcionamento de várias das iniciativas mencionadas pode ser obtida no "Catálogo de Políticas, Planos e Programas do Governo Federal Interessando a Gestão Integrada da Zona Costeira" apresentado pelo GERCO na 4ª Reunião da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU (Nova Iorque, 1996).

Finalizando o item, vale reforçar a necessidade de afirmar a Zona Costeira como unidade de planejamento no nível federal, base para uma frutífera articulação transsetorial e integração de políticas nesta base espacial dotada de grande particularidade. Cabe agora, apontar as áreas prioritárias que emergem ao olhar da União sobre a costa brasileira.

6. Áreas Prioritárias para Atuação

A definição das prioridades do Governo Federal na gestão do litoral brasileiro pode ser estabelecida a partir de diferentes critérios de qualificação. Um recorte temático, por exemplo, apontaria setores de atuação prioritários. Estes, de certo modo, já foram listados ao se comentar as políticas públicas e a presença da União na costa, nos itens anteriores. Como visto, os setores de saneamento e promoção social despontam como os fundamentais, quando se acata a qualidade de vida como parâmetro de avaliação. Na ótica dos vetores de desenvolvimento, os setores portuário, industrial e turístico adquirem grande importância no processo de ocupação do solo litorâneo. No que importa à gestão diretamente, os setores de recursos hídricos, de ciência e tecnologia, e do patrimônio da União, emergem como prioritários na presente conjuntura. Cada um destes setores abre para interlocuções específicas, visando a articulação de ações conjuntas, muitas delas explicitadas nas linhas programáticas definidas no Plano de Ação Federal.

A definição de prioridades também pode ser obtida através do uso de critérios geográficos, isto é, pela identificação de situações locais genéricas ou de localidades cujas características justifiquem uma intervenção pontual e/ou localizada da União. Tal intervenção pode dirigir-se no sentido do estabelecimento de ações corretivas, identificando "áreas críticas" de atuação, ou pode orientar-se para o planejamento preventivo, elegendo áreas prioritárias pela relevância ecológica observada. Estas duas possibilidades estão contempladas na análise desenvolvida no "Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil na Escala da União", editado pelo MMA (PNMA, Brasília, 1996).

No que toca às áreas críticas, a análise dos tópicos sobre potencial de risco (incluindo os riscos naturais) e sobre os níveis de criticidade para a gestão, contidos no documento citado, permite identificar as localidades mais impactadas da costa brasileira, que, grosso modo, coincidem com as maiores aglomerações populacionais litorâneas do País. Os lugares prioritários para o planejamento corretivo, são os seguintes:

- Região Metropolitana de Belém (PA).
- Ilha de São Luís (MA).
- Região Metropolitana de Fortaleza (CE).
- Município de Macau e entorno (RN).
- Município de Natal e entorno (RN).
- Município de João Pessoa e entorno (PB).
- Região Metropolitana do Recife (PE).
- Município de Maceió e entorno (AL).
- Foz do Rio São Francisco (AL/SE).
- Município de Aracaju e entorno (SE).
- Região Metropolitana de Salvador (BA).
- Município de Vitória e entorno (ES).
- Município de Anchieta (ES).
- Municípios de Campos e Macaé (RJ).
- Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ).
- Região Metropolitana da Baixada Santista (SP).
- Município de Paranaguá (PR).
- Município de Itajaí e entorno (SC).
- Município de Rio Grande (RS).

Observa-se que, das 19 localidades indicadas, 16 localizam-se em estuários e baías, 12 alocam atividades portuárias de porte, e 11 abrigam as capitais dos respectivos estados. Tais números apontam as situações locacionais genéricas de maior criticidade na Zona Costeira: áreas estuarinas com atividades portuárias e alto nível de ocupação urbana.

No que importa ao planejamento preventivo, a proliferação de unidades de conservação numa dada área aparece como um indício forte de sua relevância para a preservação ambiental. Se bem que tal critério seja de difícil aplicação ao litoral amazônico, o qual por suas peculiaridades deveria ser enquadrado numa categoria especial, tendo em vista ações de planejamento preventivo. Para o restante da costa brasileira, a análise do Macrodiagnóstico revela as seguintes áreas de alta relevância ecológica:

- APA das Reentrâncias Maranhenses e entorno (MA).
- Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses e entorno (MA).
- Delta do Parnaíba (PI).
- APA de Jericoacoara e entorno (CE).
- Litoral do Extremo Leste do Ceará (arredores do Delta do rio Jaguaribe).
- Litoral Norte do Rio Grande do Norte (até Touros).
- Litoral Sul do Rio Grande do Norte e Litoral Norte da Paraíba.
- Litoral Sul de Pernambuco e Norte de Alagoas.
- APAs de Marituba do Peixe e Piaçabuçu (AL/SE).
- APAs do Litoral Norte e Mangue Seco (BA).
- Costa do Descobrimento e Costa das Baleias (BA).
- Litoral Extremo Norte do Espírito Santo.
- Baía de Ilha Grande e entorno (RJ/SP).
- Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape-Cananéia e Guaraqueçaba (APAs envolvendo os Estados de SP e PR).
- Entorno do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (SC).

- Entorno do Parque Estadual da Lagoa do Peixe (RS).
- Litoral do Extremo Sul do Rio Grande do Sul.

Tratam-se de 15 áreas que, pela relevância ecológica expressa ao qualificá-las como unidades de conservação e pela dificuldade de efetiva implantação destas, poderiam receber uma atenção especial do Governo Federal nesse processo. Outra possibilidade, próxima a esta, seria tomar como prioritárias, no sentido da preservação, as áreas protegidas sob administração da União, isto é, as unidades de conservação federais da Zona Costeira.

Enfim, a própria definição das prioridades depende em muito dos critérios utilizados, e estes decorrem das finalidades dessa qualificação, seu objetivo prático imediato. Uma combinação dos parâmetros aqui utilizados, apontariam para os ambientes estuarinos como os que congregam o maior número de motivos para o exercício de programas e políticas especiais por parte do Governo Federal. Tal sugestão, que aparece explicitada entre as propostas do Plano de Ação Federal, não anula outras possibilidades de intervenção prioritária da União no espaço litorâneo brasileiro.

7. A Estrutura de Atuação Federal

Após quase uma década de implementação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, chegou-se a uma estrutura institucional de execução bem adaptada às condições práticas defrontadas e às demandas de sua operacionalização. Tal estrutura conheceu aprimoramentos e redefinições advindas da experiência de sua própria implantação, o que inclusive justificou a elaboração da revisão do PNGC, como já mencionado. Uma inovação básica adotada, bem contemplada na nova versão do Plano, reside numa melhor definição das atribuições e competências específicas da esfera federal na condução do Programa.

Na versão original do PNGC, predominava uma orientação marcadamente descentralizante no que tange à definição dos agentes executivos do GERCO, na qual toda ação prática era repassada aos governos estaduais, ficando a União, praticamente, sem um horizonte de atuação próprio. O atrelamento de todas as demais atividades antevistas à conclusão dos zoneamentos - e a atribuição exclusiva para a elaboração destes na esfera estadual - reforçou bastante a característica apontada, concorrendo para o modelo de execução quase que unicentrado no nível dos estados.

A superação dessa situação, emerge com a valorização do princípio da atuação cooperada e da ação concorrente entre os três níveis de governo que, como visto, está presente na Constituição Federal, no Plano Plurianual, na Política Nacional de Meio Ambiente, na Política Nacional para os Recursos do Mar, na Agenda 21 e na própria Lei 7.661. Tal princípio, na verdade, havia sido engessado pelo modelo institucional adotado, que, ao enfatizar só a ação estadual, deixava com um campo de atuação bastante restrito, tanto a União quanto os municípios. As modificações introduzidas vieram no sentido de melhor integrar estas instâncias governativas na estrutura de execução do Programa.

Como mencionado anteriormente, a instância deliberativa maior do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro é a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), em cujo âmbito, foi recentemente criado um espaço específico de interlocução interinstitucional para tratar da matéria em foco: o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), coordenado pelo MMA, com a incumbência de fornecer as orientações políticas gerais para a atuação do Programa e fazer um acompanhamento de sua implementação. Como posto, o GI-GERCO foi o fórum de elaboração do Plano de Ação Federal.

Além disso, dado o caráter multissetorial do GI-GERCO, suas reuniões constituem um local com um potencial ímpar para o estabelecimento de parcerias e ações cooperadas entre seus participantes. Trata-se, portanto, de uma instância de formulação de diretrizes e estratégias de atuação do GERCO e de discussão de políticas de desenvolvimento sustentável para a Zona Costeira, que extrapolam a competência específica desse Programa.

Em termos dos projetos e ações federais de grande repercussão na Zona Costeira, o caminho natural de sua discussão e deliberação também deverá passar pelo CONAMA, com o apoio da Câmara Técnica Permanente de Gerenciamento Costeiro, criada para subsidiar as decisões daquele Conselho neste assunto. Tal fórum deverá exercitar as prerrogativas e atribuições do CONAMA quando referidas aos espaços litorâneos, sendo portanto um importante órgão de normatização quanto às atividades específicas executadas na Zona Costeira, associada à definição de políticas para esta região.

No que toca à execução cotidiana do Programa, o órgão central na estrutura de atuação adotada, que exerce a Coordenação Nacional do GERCO, é a Coordenação Geral da Zona Costeira, alocada no Departamento de Mobilização e Articulação Institucional da Secretaria de Implementação de Políticas e Normas Ambientais do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (DEMAI/SIP/MMA). Cabe ao MMA, dentro do modelo vigente, viabilizar a implantação e garantir o funcionamento do Programa, objetivando os instrumentos específicos de atuação previstos no PNGC, através do estabelecimento de ações cooperadas, numa associação estreita com outros órgãos públicos, organizações científicas e da sociedade civil, municípios, e com os governos estaduais, principalmente. Trata-se, portanto, do agente coordenador básico do Programa a nível federal, responsável pela organização global do seu funcionamento.

Como agente federal de execução compartilhada da política ambiental, o IBAMA tem por tarefa uma atuação principal em áreas temáticas específicas (como as florestas, a pesca, a conservação de espécies ameaçadas, entre outras), e como campo - não exclusivo, cabe destacar - de exercício de ações: monitoramento e controle de atividades e lugares, a administração de unidades de conservação, e a fiscalização ambiental. Cabe lembrar ainda sua função supletiva no aconselhamento acerca de normas e padrões de qualidade ambiental, e seu papel de gestor principal do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA) e da Rede Associada de Sensoriamento Remoto (RASR).

Restaria lembrar, dada sua abrangência e efetividade, um mecanismo estratégico de alta agilidade operacional, que são os Encontros Nacionais de Gerenciamento Costeiro (ENCOGERCO), onde - atualmente de

forma bienal - se reúnem as equipes estaduais do Programa, a Coordenação Nacional, seus consultores e interlocutores e representantes de órgãos de governo e da sociedade civil, para a avaliação e discussão das atividades, produtos, e do andamento do GERCO. Até o momento, tais eventos têm se constituído num dos principais espaços de legitimação das ações e orientações propostas no âmbito do Programa, envolvendo a formação de parcerias.

Para finalizar este tópico, vale uma última menção ao papel das parcerias no próprio nível da União - na atual estruturação do Programa. Como dito ao início, tem-se tal orientação como fundamental para o sucesso do GERCO, e para sua continuidade com êxito. Para tanto, a CIRM, o GI-GERCO e o MMA/SIP/DEMAI não tem poupado esforços para estabelecer uma interlocução permanente com instituições e programas do Governo Federal, identificados como importantes atores na ocupação e uso da Zona Costeira. Nesse contexto, o objetivo buscado pelo Plano de Ação Federal é o de que tais relacionamentos evoluam para ações combinadas e projetos institucionais de parceria.

8. Fatores Causais da Problemática Ambiental Incidente na Zona Costeira

Apesar da ampla extensão da costa e da variedade de ecossistemas existentes, a origem dos problemas de uso nela observados são recorrentes ao quadro geral das políticas descritas anteriormente, abrangendo os seguintes campos temáticos:

- Inexistência de políticas efetivas de uso e ocupação do solo e de utilização dos recursos naturais na Zona Costeira. Deficiências na harmonização e implementação das propostas de zoneamento ecológico-econômico do GERCO e da SAE/PR. Inexistência de planos integrados de desenvolvimento regional;
- Vigência de atividades de planejamento setorial desarticuladas entre si, logo sem integração das ações. Falta de articulação das políticas públicas, notadamente no que toca à definição dos investimentos estatais. Financiamento público de obras irregulares e atuação irregular de órgãos públicos;
- Falta de regulamentação de instrumentos jurídicos e vigência de normas legais ineficientes e/ou conflitantes. Deficiências no cumprimento das leis em vigor e na punição às transgressões. Existência de conflitos legais de atribuições;
- Baixa mobilização e envolvimento da sociedade e deficiência de mecanismos participativos (notadamente nas questões orçamentárias). Pouco envolvimento e sensibilidade do setor privado para as questões ambientais;
- Conflitos de competência de atuação nas ações de licenciamento e fiscalização. Precariedade e desarticulação institucional das atividades de licenciamento e fiscalização e ausência de sistemas de monitoramento ambiental adequados;

- Inexistência de planos diretores municipais na maioria dos municípios litorâneos e desarticulação e/ou conflito entre este nível de governo e as administrações estaduais e federal;
- Falta de quadros técnicos capacitados e de pessoal, em geral, para realização das tarefas necessárias à gestão do meio ambiente, nos vários níveis de governo. Desconhecimento técnico acerca das áreas geográficas de atuação;
- Vigência de atividades econômicas que não incorporam as populações locais e não valorização das atividades tradicionais. Utilização inadequada das potencialidades da Zona Costeira, com sub e sobre-utilização dos recursos;
- Insuficiência de infra-estrutura, principalmente de saneamento.

Face a este quadro, definiu-se uma estratégia de atuação conjunta das instituições envolvidas, com o estabelecimento de programas comuns e em parceria, os quais teriam no Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO/SECIRM) sua instância de coordenação para a implementação e acompanhamento. Tais programas foram detalhados em linhas de ação, com a identificação dos órgãos responsáveis por sua concretização e de seus eventuais parceiros em cada tarefa estabelecida.

9. Objetivos do Plano de Ação Federal

Constituem objetivos do Plano de Ação Federal:

- Orientar as ações do Governo Federal na Zona Costeira, mediante o planejamento participativo e a implementação integrada de um elenco de ações prioritizadas;
- Identificar as oportunidades de otimização da capacidade instalada e promover a cooperação interinstitucional; e
- Promover o desenvolvimento de ações estratégicas para harmonização e articulação de políticas públicas incidentes na Zona Costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação.

10. Programas e Linhas de Ação – Agenda Mínima

A adoção de um elenco de critérios para a priorização das ações do Plano de Ação Federal permitiu identificar ações prioritárias, convergentes e complementares, agrupadas em quatro programas.

10.1 - Programa de Ordenamento da Ocupação e do Uso do Solo

Este programa visa organizar, no plano da União, ações tanto de disciplinamento federal da ocupação e uso da Zona Costeira, quanto de apoio e fomento para a atuação dos outros níveis de governo na matéria, notadamente as administrações municipais.

1. Regularizar as Leis 7.661/88 e 9.636/98, particularmente nos aspectos referentes à definição de normas gerais de uso e ocupação da orla, a partir da classificação tipológica das praias; e estabelecimento de critérios para o lançamento da "linha de proteção costeira";
2. Desenvolver estudos quanto à necessidade de alteração da Lei 7661/88, particularmente no que se refere à redefinição do conceito de praia;
3. Regularizar e regularizar as instalações aquáticas e as localizadas em terrenos de marinha;
4. Executar o ordenamento para a concessão de uso de águas públicas, estabelecendo as áreas prioritárias para cada uso;
5. Executar a "Operação Praia Livre", garantindo o pleno acesso público aos espaços praianos;
6. Executar o Programa de Administração Patrimonial e Imobiliário da União (PROAP) e viabilizar a implantação de "reservas estratégicas" definidas na Lei 9.636/98;
7. Compatibilizar metodologias, instrumentos e setores de atuação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) com os trabalhos de Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, coordenados pela SAE/PR;
8. Concluir o zoneamento ecológico-econômico, articulado aos planos de gestão e programas de monitoramento;
9. Diagnosticar os ativos ambientais da Zona Costeira, propondo diretrizes para seus usos.

10.2 - Programa de Conservação e Proteção do Patrimônio Natural, Histórico e Cultural

Este programa contempla, diretamente, uma atuação de proteção e recuperação dos ecossistemas costeiros, desenhando uma política federal de gestão do "patrimônio nacional", representado pela Zona Costeira. As linhas de ação nele inseridas, apresentadas a seguir, cobrem, tanto iniciativas de atuação genérica, quanto ações referentes a um determinado recurso.

10. Regularizar a situação fundiária nas áreas protegidas, incluindo a efetivação da imissão de posse das terras públicas nas UC's costeiras;
11. Compatibilizar metodologias, mecanismos e áreas de trabalho do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro com os trabalhos em unidades de conservação, em andamento nos órgãos de meio ambiente;
12. Montar e implementar planos de ordenamento de uso dos recursos pesqueiros, por pescarias e/ou grupos de espécies;
13. Criar novas unidades de conservação na Zona Costeira, com ênfase nas reservas extrativistas;
14. Promover a revisão da Lei 2.419/55, que dispõe sobre a Patrulha Costeira, procurando modernizar e ampliar este Instituto;
15. Buscar estratégias e mecanismos para que os princípios do "Protocolo Verde" sejam atendidos no sistema de financiamento de atividades utilizadoras de recursos naturais na Zona Costeira, com ênfase na atividade pesqueira;
16. Incrementar os recursos orçamentários destinados à obtenção de meios e apoio às atividades aplicadas à fiscalização em águas jurisdicionais brasileiras;
17. Fomentar o ecoturismo nas unidades de conservação costeiras.

10.3 - Programa de Controle Ambiental.

Neste programa foram agrupadas as linhas de ação concernentes à atuação federal na matéria, envolvendo tanto iniciativas de caráter geral, quanto atividades voltadas a espaços específicos de interesse e responsabilidade da União.

18. Implementar a "Agenda Ambiental Portuária";
19. Fazer gestões para a aprovação do Projeto de Lei 37/96, que atualiza a legislação sobre poluição marinha;
20. Montar e implementar um Programa de Fiscalização Integrado para a Zona Costeira, otimizando os sistemas existentes e de articulação de mecanismos institucionais, especialmente no que se refere ao trabalho da Marinha, do IBAMA, da SPU e do DPF/MJ;
21. Operacionalizar campanhas de controle da qualidade ambiental em áreas críticas, de forma integrada e articulada entre os diversos órgãos;
22. Implementar ações específicas de gestão nos estuários considerados como "de risco" no Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil, na escala da União (MMA, 1996);
23. Implementar um sistema de monitoramento ambiental da Zona Costeira, incorporando iniciativas existentes e incluindo redes automáticas de dados oceânicos e atmosféricos;
24. Fazer um inventário das fontes de poluição na Zona Costeira.

10.4 - Programa de Suporte ao Desenvolvimento do Plano (articulação, capacitação, informação/tecnologia, etc.).

Sob este título, engloba-se um conjunto de iniciativas de caráter estrutural, fundamentais para a implementação da gestão ambiental na região, visando um melhor manejo e uso dos recursos e lugares costeiros. Tratam-se de ações de natureza diversa, que abarcam desde medidas voltadas ao aprimoramento da própria máquina administrativa, até proposições para o setor turístico, chave para a utilização sustentável da Zona Costeira.

25. Incorporar os princípios do PNGC ao Plano Nacional de Integração e Desenvolvimento e no Plano Plurianual (PPA 2000-2003) coordenados pelo MPO, considerando a Zona Costeira como uma unidade de planejamento federal;
26. Elaborar uma agenda específica de articulação do Gerenciamento Costeiro com a área de desenvolvimento urbano, incluindo, quando necessário, aspectos do arcabouço legal;
27. Operacionalizar o SIGERCO enquanto instrumento de disponibilização de informação sobre a Zona Costeira;
28. Elaborar agendas setoriais específicas, harmonizando as políticas públicas com o Gerenciamento Costeiro, em especial nas áreas de turismo, indústria e transporte, conforme demandas contidas no Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil na escala da União;
29. Apoiar o programa de "Mentalidade Marítima" coordenado pela CIRM;

30. Elaborar e implementar um Programa de Formação, Capacitação e Extensão Ambiental vinculado às demandas setoriais e afins do Plano, aproveitando a capacidade instalada e as iniciativas em andamento, como o Programa Train-Sea-Coast Brasil;
31. Promover, a partir do GI-GERCO, eventos temáticos interinstitucionais com os órgãos atinentes às matérias tratadas;
32. Inserir as demandas de ciência e tecnologia necessárias ao desenvolvimento do Plano de Ação Federal no âmbito dos programas de fomento e geração de conhecimento e informação.

11. Universo Institucional e Perspectivas de Atuação Integrada

Observa-se que os programas e linhas de ação propostos no presente Plano abrangem iniciativas de distintas naturezas, envolvendo variados órgãos executores e possibilitando uma ampla gama de parcerias interinstitucionais. Ele contém proposições de atuação que podem ser agrupadas nos seguintes campos:

- Revisão de legislação, regulamentações e normatizações;
- Articulação interinstitucional e parcerias;
- Geração, armazenamento e difusão de informações;
- Pesquisa e fomento científico e tecnológico;
- Implantação de ações e programas específicos;
- Treinamento, capacitação e educação ambiental.

Sabe-se que o presente Plano só será concretizado com o concurso e envolvimento das diferentes instituições, que devem ser mobilizadas para implementá-lo. Nesse sentido, o GI-GERCO assume o compromisso de estabelecer os contatos e interlocuções necessários, agendando, de forma gradativa e contínua, as medidas a serem adotadas para a implantação das ações aqui propostas. Uma atuação articulada e coordenada, já no âmbito da União, é o passo inicial para o alcance de uma ação pública cooperativa, que envolva as três esferas de governo, permitindo a abertura de canais para a participação organizada da sociedade, em todos os segmentos responsáveis pelas transformações ambientais e sócio-econômicas dessa região. Tais premissas constituem parte essencial para o funcionamento de um efetivo sistema de gerenciamento costeiro no país.

A visualização das prioridades por programa e por linha de ação propostas, face à natureza das ações pretendidas, bem como as instituições responsáveis por sua execução, são apresentadas em anexo.