



AGENDA GERCO

Gerenciamento Costeiro



A Agenda Integrada de Gerenciamento Costeiro é um produto da Oficina de Gerenciamento Costeiro – OfiGerco/22, que envolveu o grupo dos 17 estados costeiros brasileiros, sendo concebida com o objetivo de identificar ações prioritárias para contribuir com a construção de uma política pública do gerenciamento costeiro do Brasil.

Projeto TerraMar (GIZ/IKI, MMA e ICMBio)

Ana Paula Prates Diretora do Departamento de Oceano do MMA

Marinez Scherer Coordenadora-Geral do Gerenciamento Costeiro do MMA

Larissa Cruz Godoy Coordenadora-Técnica do Projeto TerraMar (MMA)

Carola Kuklinski Diretora do Projeto TerraMar (GIZ)

Doerte Segebart Ex-Diretora Projeto TerraMar (GIZ)

Fabiana Cava Assessora Técnica Projeto TerraMar (GIZ)

Ivana Lamas Assessora Técnica Projeto TerraMar (GIZ)

Mariana Bitencourt Assessora Júnior de Comunicação Projeto TerraMar (GIZ)

ASPLAMB, ASSESSORIA E PLANEJAMENTO AMBIENTAL

Ricardo Ribeiro Haponiuk Coordenador Técnico

Mariana Paul de Souza Mattos Consultora

Natalia Ramos Corraini Consultora

Regis Pintode Lima Consultor

GT-GERCO ABEMA

Orleno Marques da Silva Júnior, Wilkson Silva Amapá

Iolene Freitas de Azevedo, Artur Willen Pará

Luciara Ibiá dos Santos Machado Maranhão

Tânia Maria Serra de Jesus Nolêto Piauí

Wersângela Cunha Duaví Ceará

Ana Maria Teixeira Marcelino*, Rosa Maria Pinheiro de Oliveira Rio Grande do Norte

Jefferson Silva, Maria Betânia Matos de Carvalho Paraíba

Andrea Olinto de Lyra Sobral, Sidney Vieira Pernambuco

Ricardo César de Barros Oliveira Alagoas

Thaís E. G. Nascimento Sergipe

Rosalvo de Oliveira Júnior, Tiago Jordão Porto Santos Bahia

Felipe Azevedo Bastos Espírito Santo

Luiz Eduardo de Souza Moraes Rio de Janeiro

Gil Kuchembuck Scatena*, Rosa Maria Mancine, Marina Balestero dos Santos, Florencia

Chapuis São Paulo

Paulo Roberto Castella Paraná

Monica Koch Santa Catarina

Luciana Regina Petry Anele Rafael Midugno Rio Grande do Sul

*Coordenação de grupo de trabalho

Contribuições nas discussões da Oficina

Luci Cajueiro Pereira Universidade Federal do Pará (UFPA)

Davis Pereira de Paula Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Marcus Polette Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

Daniel Telles Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Gabriela Decker Sardinha Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Esta publicação contou com apoio do Projeto TerraMar, uma parceria entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Mudança do Clima do Brasil, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza, Segurança Nuclear e Defesa do Consumidor (BMUV) da Alemanha, como parte da Iniciativa Internacional para o Clima (IKI). É implementado pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, no contexto da Cooperação Brasil-Alemanha para o Desenvolvimento Sustentável.

lista de siglas

ABEMA	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
BMUV	Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza, Segurança Nuclear e Defesa do Consumidor
CARTAS SAO	Cartas de Sensibilidade Ambiental a Derramamentos de Óleo
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
COLIT	Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense
ENCOGERCO	Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro
G17	Grupo de Integração dos Estados Costeiros
GERCO	Gerenciamento Costeiro
GI-GERCO	Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
INDE	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
LDO	Lei de Diretrizes orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NUGEP	Núcleo de Gestão de Praias
OfiGERCO	Oficina de Gerenciamento Costeiro
PAF	Plano de Ação Federal
PEM	Planejamento Espacial Marinho
PGI	Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima
PNA	Plano Nacional de Adaptação
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PPA	Plano Plurianual
PROCOSTA	Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa
SECIRM	Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
SI GERCO	Sistema de Gerenciamento Costeiro
UC	Unidades de Conservação
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZEEC	Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

sumário

04

Introdução

06

Oficina de Gerenciamento Costeiro – OfiGERCO

06

Principais considerações estratégicas da OfiGERCO

07

Desafios para implementação do Gerco nos estados

10

Proposta de Agenda Integrada de Gerenciamento Costeiro

21

Tabela de indicadores

22

Considerações finais

23

Referências



apresentação

A zona costeira do Brasil é diversa como o nosso país. Se estende por mais de 8 mil quilômetros de norte a sul e apresenta uma grande variedade de ecossistemas costeiros e marinhos, desde os tropicais até os de ambientes subtropicais.

A zona costeira é uma fonte de bem-estar e oportunidades para a nossa população. Manguezais, estuários, recifes, praias, falésias, dunas, mata atlântica, marismas são alguns dos ecossistemas que estão presentes na nossa zona costeira. São habitats para uma rica biodiversidade, além dos fornecedores de necessários serviços ecossistêmicos e benefícios às pessoas.

No entanto, em um cenário de mudanças globais e aumento dos eventos climáticos extremos, com reflexo direto na zona costeira, o planejamento e gestão deste território é tarefa urgente e de responsabilidade de todos nós. Ações de mitigação e adaptação dos efeitos das mudanças do clima na costa brasileira são imperativas, assim como a coordenação e cooperação entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal). Além disso, para uma gestão inclusiva, adaptativa e sustentável, a participação social é necessária nos processos de tomada de decisão.

Neste sentido, a Agenda Integrada de Gerenciamento Costeiro – Agenda GERCO, documento fruto de discussões orientadas pelo Grupo de Integração dos Estados Costeiros brasileiros (G17), é um importante instrumento balizador das ações prioritárias para o Gerenciamento Costeiro no Brasil. As ações propostas no documento que se tem em mãos vão desde aquelas de cunho estratégico, no que diz respeito ao fortalecimento da estrutura de governança para o gerenciamento costeiro, até as que objetivam maior informação e conhecimento para a gestão; além das ações para prevenção, adaptação e mitigação dos impactos dos efeitos das mudanças do clima e dos usos e atividades humanas.

A gestão costeira em uma zona tão diversa como a nossa apresenta desafios complexos que demandam abordagens igualmente diversas e inovadoras, requerendo um esforço conjunto e contínuo. Neste sentido, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, através da Secretaria Nacional de Mudança do Clima e do Departamento de Oceano e Gestão Costeira, tem a responsabilidade de contribuir para o alcance dos objetivos da Agenda GERCO e para a integração das ações de planejamento e gestão da zona costeira e marinha. Com esse compromisso conjunto, aspiramos alcançar a gestão sustentável de nossa costa, com base em ecossistemas e que seja socialmente justa e economicamente viável.

Marinez Eymael Garcia Scherer
Coordenadora do Gerenciamento Costeiro
Departamento de Oceano e Gestão Costeira
Secretaria Nacional de Mudança do Clima
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

Introdução

A Zona Costeira brasileira é formada por um mosaico de ecossistemas sensíveis que compõem o bioma Mata Atlântica e o Sistema Costeiro-Marinho¹ e carrega relevante importância ambiental, social e econômica. Nela, constam 443 municípios costeiros², sendo destes, 280 defrontantes com o mar³, onde concentram-se usos e ocupações humanas diversas e, por muitas vezes, complexas.

Considerada Patrimônio Nacional pela Constituição Federal⁴, a Zona Costeira é assim colocada sob atenção especial do poder público, que deve garantir o uso racional e sustentável dos recursos e a preservação dos seus ambientes. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei Federal nº 7.661/1988⁵, e regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.300/2004⁶, é a política pública que traz os regramentos, instrumentos e competências no que diz respeito ao uso dos recursos e o resguardo do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural na Zona Costeira, buscando ordenar as atividades humanas que incidem sobre essa área de transição entre a terra e o mar. Esta base legal é parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente⁷ e da Política Nacional de Recursos Marinhos⁸. O arranjo institucional para sua execução envolve as três esferas federativas, considerando o Ministério do Meio Ambiente (MMA) como o órgão central que deve articular os governos dos 17 estados costeiros que, por sua vez, têm a responsabilidade de estabelecer integração das políticas nacionais com seus municípios.

Considerando que o Gerenciamento Costeiro (Gerco) integra um universo de políticas setoriais sob responsabilidade de diversos órgãos públicos, para além das instâncias de meio ambiente, há uma forte demanda pela articulação das políticas ambientais com os demais setores. Planejamento urbano, políticas patrimoniais, territoriais, atividades econômicas, industriais e turísticas, setor energético e portuário, também fazem parte do arranjo do Gerco no Brasil, atribuindo complexidade a essa política e à sua implementação.

Além da complexa organização institucional e política, o planejamento e gerenciamento da Zona Costeira brasileira é balizado pelo conjunto de instrumentos estabelecidos pelo Decreto nº 5.300/2004, o qual também define que municípios, estados e União devem integrar demais instrumentos de planejamento e gestão setoriais em sua implementação.

O Gerenciamento Costeiro pode ser definido pelo conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão dos recursos naturais da Zona Costeira, de forma integrada e participativa, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais, fixas e flutuantes. O Gerco tem como objetivo o desenvolvimento sustentável da região, adequando as atividades humanas à capacidade de regeneração dos recursos e funções naturais renováveis sem comprometer as funções naturais inerentes aos recursos não renováveis.

Esta definição se faz presente em seis das 13 leis estaduais vigentes no país que tratam da temática de gerenciamento costeiro, enquanto outras seis legislações não apresentam a definição no corpo da norma. Somente o estado de Sergipe tem uma definição diferenciada, estabelecendo que o Gerenciamento Costeiro é uma ferramenta de planejamento ambiental e territorial focada no estudo e no ordenamento dos recursos terrestres e marinhos presentes nas zonas costeiras e na faixa litorânea que define a transição entre o domínio continental e o marinho.

Após mais de 30 anos de Gerco no Brasil, a gestão efetiva da Zona Costeira ainda não é uma realidade no país, visto que grande parte dos instrumentos não foram efetivamente implementados ou estão obsoletos. A consequência é um complexo cenário de arranjo constitucional, aliada a uma falta de previsão de recursos e à ausência de uma governança estruturada no país. Nesse sentido, é fundamental que o Gerenciamento Costeiro seja assimilado como uma Política de Estado, e que ações de suporte a essa agenda sejam contínuas para que seja possível vivenciar uma Zona Costeira ordenada e que proporcione bem-estar à população brasileira.

Nesse contexto, a Oficina de Gerenciamento Costeiro (Ofi-Gerco) foi concebida como a demanda de fortalecimento da implementação do Gerco no Brasil, buscando estimular a articulação entre os Estados costeiros e estabelecendo ações a partir do levantamento das demandas necessárias para a melhora na implementação de ações estaduais de gerenciamento costeiro. Esta iniciativa contou com o apoio do Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza, Segurança Nuclear e Defesa do Consumidor (BMUV) da Alemanha, por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.



Oficina de Gerenciamento Costeiro – OfiGERCO


A OfiGerco foi idealizada no ano de 2018, durante uma reunião do Grupo de Integração dos Estados Costeiros (G17) realizada durante o IX Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro (ENCOGERCO)⁹. A partir da necessidade em aprimorar a implementação das políticas públicas do Gerenciamento Costeiro de forma articulada e integrada entre os 17 estados costeiros, os representantes presentes se comprometeram com o desenvolvimento da Oficina, a qual ocorreu em julho de 2022, com a presença de representantes de 13 estados costeiros.

A metodologia da Oficina foi concebida com o objetivo principal de construir uma agenda estratégica para o Gerenciamento Costeiro no Brasil a partir da integração das demandas existentes nos estados costeiros, sendo dividida em três etapas. A primeira delas, o Mapa Situacional, foi idealizada para a compreensão da situação do Gerco nos Estados, com foco na identificação da forma de articulação estabelecida com outras temáticas, como o **licenciamento ambiental**, as **Unidades de Conservação** e as **mudanças do clima**. A segunda fase compreendeu o **levantamento dos desafios e oportunidades**, momento em que representantes dos estados, tendo como base o diagnóstico produzido na etapa anterior, definiram as limitações e os avanços nas regiões costeiras brasileiras. Por fim, a terceira fase envolveu a definição da **matriz de prioridades**, fase que os participantes debateram as ações estratégicas, considerando as escalas estadual, regional e nacional, de modo a consolidar a Agenda Integrada de Gerenciamento Costeiro.

Principais Considerações Estratégicas

Com base nos resultados da OfiGerco, emergiram temas que servem para balizar esforços junto aos órgãos públicos e privados e à sociedade civil. O foco das discussões da oficina estava na inclusão do gerenciamento costeiro nos processos de tomada de decisão relacionadas à conservação e ao uso sustentável dos serviços ecossistêmicos¹⁰ do oceano e da Zona Costeira.

Nesse sentido, foram identificados cinco temas prioritários para o fortalecimento e/ou organização do Gerenciamento Costeiro nos estados, que dizem respeito à governança e às necessidades de aprimoramento para sua implementação.



Desafios para implementação do Gerco nos estados

1) Baixo grau de implementação da política pública

Treze, dos 17 estados costeiros, possuem legislações que contemplam o Gerenciamento Costeiro. Em geral, no arranjo institucional o Gerco está alocado em secretarias e autarquias de Estado, como institutos. Porém, temas correlatos à pasta, como recursos hídricos, licenciamento ambiental, Unidades de Conservação, mudanças do clima, poluição, entre outros, não fazem parte do escopo das ações do Gerenciamento Costeiro, sendo geralmente **políticas setoriais operadas sem integração**.

Destaca-se a **escassez de recursos humanos**, com o número de funcionários públicos efetivos atuantes no Gerco variando desde a completa ausência até 25 indivíduos, sendo que seis estados possuem apenas um servidor designado para o tema. Quanto aos **recursos financeiros**, com exceção de dois estados, o Gerco não possui previsão orçamentária nos planejamentos anuais e quadrienais.

Faz-se necessário a criação de condições estruturais e operacionais para que a política pública de Gerenciamento Costeiro tenha maior nicho institucional (coordenação e gerência), com equipe adequada em número de servidores efetivos e temporários, e que possibilite uma melhor articulação com outros setores para a concepção de uma agenda multissetorial, refletida nas Leis de Orçamento e nos Planos Operacionais Anuais.

2) Pouca integração com entidades de pesquisa

Todos os representantes presentes na Oficina concordaram que o suporte das instituições de pesquisa é necessário para nutrir os tomadores de decisão com dados científicos e pesquisas na área. Porém, a operacionalização de práticas de pesquisa ainda é baixa e poucos estados possuem Acordos de Cooperação Técnica e/ou Convênios para viabilização desta parceria. Nos estados do Amapá, Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul há iniciativas importantes na relação com as instituições de pesquisa, com a execução de projetos e pesquisas, além da alocação de alunos de pós-graduação para composição da equipe atuante no Gerco. Em um único estado, o Gerenciamento Costeiro é operado por um instituto estadual de pesquisa.

Considerando a importância deste suporte acadêmico, faz-se necessário uma maior articulação para o desenvolvimento de convênios e acordos, partindo dos setores técnicos e administrativos responsáveis pelo Gerco a demanda de identificar as lacunas de dados e as entidades que podem vir a contribuir para supri-las. Em uma relação de trocas e diálogo, também parte da academia a demanda para criação de soluções inovadoras para os desafios da Gestão Costeira Integrada à serviço do bem público.

3) Falta de entendimento da dimensão do problema

A complexidade social, ambiental e econômica do Gerenciamento Costeiro, assim como sua **relação intrínseca com temas como gestão de bacias hidrográficas, oceanografia, efeitos das mudanças climáticas**, entre outros, é pouco ou não é aprofundada na operacionalização do Gerco nos estados. Diagnosticou-se que os problemas relativos às mudanças climáticas (como o aumento do nível do mar e eventos climáticos extremos), bem como àqueles relacionados à erosão costeira (seja por razões geomorfológicas, ou ainda pela degradação humana dos ecossistemas costeiros) têm sido questões subdimensionadas pelos Estados e que necessitam de uma maior visibilidade e permeabilidade em toda a gestão estadual, inclusive com a elaboração de planos específicos de adaptação à zona costeira. A escassez de suporte científico às tomadas de decisão pode contribuir para o cenário encontrado.

Faz-se urgente a qualificação dos recursos humanos, desde os gestores (as) até o corpo técnico, para que o conhecimento institucional seja reforçado e subsidiado pelo conhecimento científico. Igualmente, se faz necessário o aprimoramento da participação social, com o compromisso do poder público para que a informação chegue aos cidadãos, além da construção de espaços de gestão cada vez mais participativos.

4) Boas práticas na implementação da política e da estruturação institucional

O Gerenciamento Costeiro de Pernambuco e São Paulo podem servir de referência para os demais estados costeiros. Nestas duas localidades, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro foi normatizado e implementado; as pastas do Gerco estão alocadas em uma Secretaria de

Estado e contam com fóruns regionais estabelecidos, quadro funcional satisfatório, previsão orçamentária específica e agenda integrada com demais políticas setoriais que afetam a Zona Costeira (mudanças do clima, vulnerabilidade costeira, licenciamento ambiental, etc.). Cabe destacar o estado do Pará, pioneiro na instituição de uma lei da Política de Gerenciamento Costeiro.

Os casos de sucesso são importantes para o compartilhamento das experiências e tecnologias, sendo recomendada a participação das equipes em destaque em cursos e intercâmbios operacionais em casos de elaboração de programas de capacitação de funcionários e gestores estaduais.

5) Iniciativas bem sucedidas em ordenamento territorial costeiro

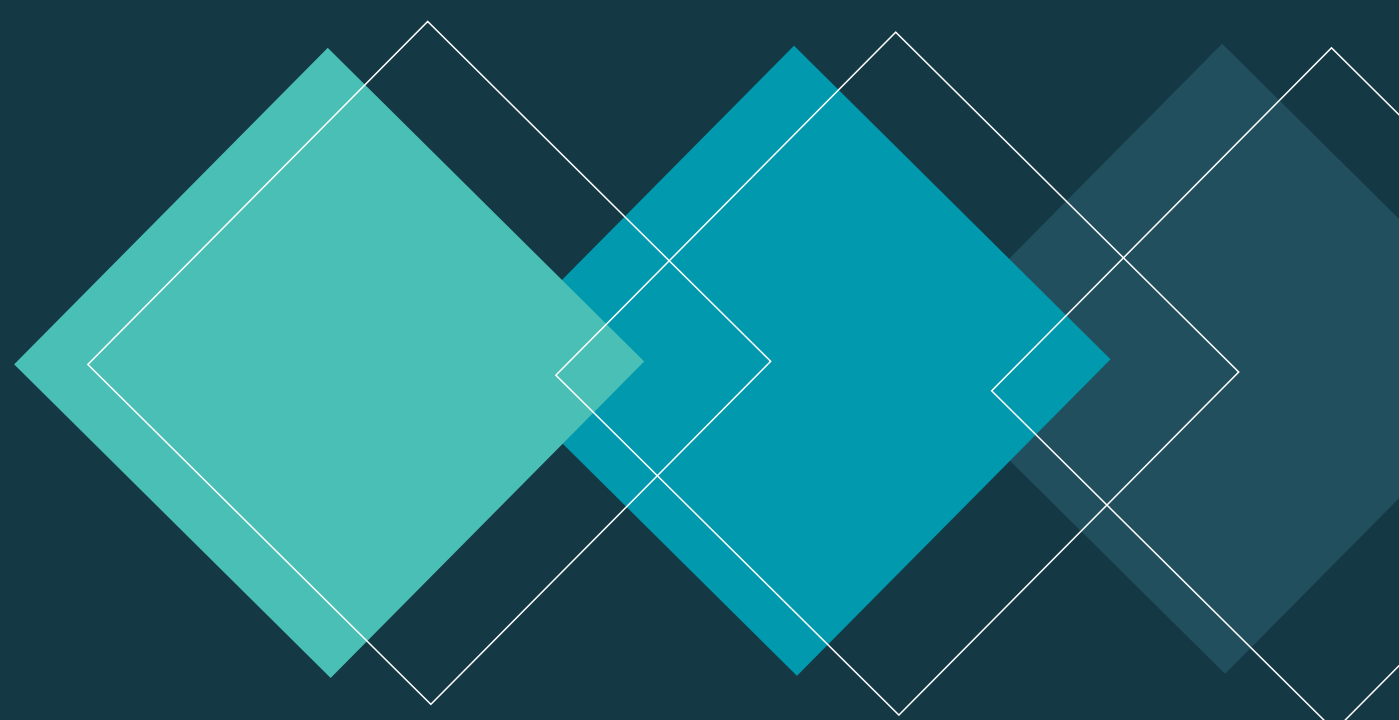
Apesar de diversos estados costeiros terem desenvolvido alguma forma de zoneamento das atividades na Zona Costeira, em apenas dois deles foi constatada a normatização e a implementação do instrumento do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), e até a revisão deste, como é o caso do estado de São Paulo.

O zoneamento da área marinha, em especial, concebe um desafio para os Estados e a União. Iniciativas como o zoneamento náutico desenvolvido em Pernambuco (Zatan) e o ZEEC de São Paulo, que considera parte da área marinha, são importantes ferramentas para a gestão costeira. Estes estados também utilizaram a criação de Unidades de Conservação (UC) marinhas para operacionalizar o ZEEC e inserir a participação social através dos conselhos gestores de UC previstos na lei focados na gestão destes territórios costeiro-marinhos. O ZEEC serve também para o planejamento territorial e licenciamento ambiental, devido ao protagonismo deste instrumento para a gestão do compartilhamento dos usos no mar territorial, podendo ser desenvolvido até o limite das 12 milhas náuticas ou isóbata de profundidade estabelecida. A realização de encontros, simpósios ou oficinas com os estados é uma forma de promover a troca de experiências entre as instituições mais e menos experientes, impulsionando-os a implementarem os instrumentos que facilitam o planejamento e gestão destas zonas.



Proposta de Agenda Integrada de Gerenciamento Costeiro

Durante a Oficina de Gerenciamento Costeiro (OfiGerco), foram definidas 10 ações prioritárias para a implementação do Gerco nos estados. Para cada uma destas ações, são sugeridos indicadores para o monitoramento da sua implementação. Cabe destacar que as sugestões aqui descritas não são definitivas ou suficientes, cabe a cada instituição que opera o Gerco nos estados fazer um exercício para absorver estas ações de forma articulada e integrada com suas agendas institucionais.





BUSCAR UMA FORMA DE ORGANIZAÇÃO REGIONAL INSTITUCIONAL PARA O GERCO

O Brasil é um país de dimensões continentais, o que exige uma gestão pautada na regionalidade e uma abordagem que contemple demandas mais específicas dos territórios. É importante que os critérios para estabelecimento dos arranjos regionais sejam bem fundamentados.

Alguns exemplos de arranjos institucionais regionais: Agências Metropolitanas de São Paulo, Consórcio Nordeste, Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), Consórcios Intermunicipais de Santa Catarina, ou ainda novas formas de governança, tais como grupos técnicos regionais articulados dentro de outros espaços, como o Grupo de Trabalho de Gerenciamento Costeiro da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente.

O Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) foi criado em 1996 no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, e tem como propósito promover a articulação das ações federais na zona costeira, a partir dos planos de ação federal. A primeira edição do Plano de Ação Federal (PAF) foi lançado em 1998, a segunda, em 2005, a terceira, em 2015, e a quarta e última edição, em 2017¹¹.

Por conta da edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019¹², vários colegiados da administração pública federal foram extintos, incluindo a própria CIRM. Poucos meses depois, a comissão foi recriada pelo Decreto nº 9.858, de 25 de junho de 2019¹³. A partir daí, e considerando as imposições do decreto chamado “revogação”, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar recriou seus grupos técnicos de assessoramento (Portaria nº 236/MB, de 23 de agosto de 2019¹⁴), e dentre eles foi restabelecido o GI-GERCO, subordinado diretamente à comissão interministerial¹⁵.

Ato contínuo, a Secretaria da CIRM (SECIRM) publica a Portaria nº 144/SECIRM, de 12 de dezembro de 2019, estabelecendo a nova composição, as competências e a forma de atuação do GI-GERCO, mantendo o MMA como Coordenador do grupo. Vale ressaltar que durante o período compreendido entre dezembro de 2019 e dezembro de 2020 não há registros de nenhuma reunião formal do grupo. Atendendo ao decreto que recriou a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar e impôs que os grupos técnicos devem ter caráter temporário e duração não superior a um ano, e somado ao fato do GI-GERCO não ter sido restabelecido ao final do ano de 2020 como os demais grupos da comissão, assume-se, portanto, a **extinção oficial do principal espaço nacional de integração e articulação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**. Desde dezembro de 2020, até o presente momento, não há registros oficiais da recriação do grupo.



AÇÃO 2

GARANTIR A DESTINAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS PERMANENTES PARA AS AÇÕES NA ZONA COSTEIRA

Para implementar uma política pública, é fundamental assegurar o envolvimento de recursos humanos e financeiros. Instrumentos básicos de planejamento e orçamento público devem estar inseridos na elaboração das ações implementadas na zona costeira. Sem estes elementos previstos, corre-se o risco de a política não ter condições para se consolidar.

O planejamento e o orçamento públicos são tarefas essenciais para a gestão governamental. É por meio delas que são definidas as estratégias para orientar o rumo que se deseja para o país, estado ou município, as diretrizes e as prioridades do Poder Executivo. Dessa forma, são alocados os recursos que financiam a atuação governamental, visando a manutenção da atividade de Estado e a entrega de bens e serviços à sociedade.

A Constituição Federal prevê três instrumentos de planejamento e orçamento, estabelecidos por leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA define as prioridades de governo num horizonte temporal de quatro anos, estabelecendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e de outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada. É no PPA que o governo elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, após aprovada pelo Poder Legislativo, estabelece as prioridades e metas para o ano subsequente e orienta a formulação da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Neste sentido, para que uma política pública tenha recursos financeiros disponíveis, ela precisa necessariamente estar presente dentro do PPA. Somente constando nessa peça de mais alta hierarquia nesta tríade orçamentária, a política pública poderá ser efetivamente implementada.

Saiba mais em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento>



AÇÃO 3

BUSCAR PARCERIAS COM AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA

A complexidade das questões sociais, ambientais e econômicas da zona costeira requer que as tomadas de decisão sejam amparadas pela disponibilidade das melhores informações disponíveis. É essencial buscar soluções e orientações técnico científicas como suporte na elaboração das ações implementadas na região. Para tanto, é crucial o envolvimento das instituições de ensino e pesquisa para a realização de projetos de pesquisa e extensão e geração de informações qualificadas.



Recife (PE)



AÇÃO 4

14

APRIMORAR PERMANENTEMENTE A FORMAÇÃO TÉCNICA DAS EQUIPES DO GERCO

A formação continuada dos envolvidos, em todos os níveis, com o Gerenciamento Costeiro é salutar para manutenção da qualidade das discussões e tomadas de decisão na área, considerando, sobretudo, o envolvimento dos conhecimentos tradicionais e científicos acerca dos territórios sob gestão.



Itajaí (SC)



AÇÃO 5

CRIAR UMA AGENDA PARA PARTICIPAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA ELABORAÇÃO DE PROJETOS RELACIONADOS AO PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO NO BRASIL

O planejamento e ordenamento da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) tem sido aplicado através do Planejamento Espacial Marinho (PEM) em outros países. O Brasil assumiu na Conferência dos Oceanos da ONU, em Nova Iorque, em 2017, o compromisso de sua implementação até 2030, ratificado na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)¹⁷. Dessa forma, a Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar criou o Comitê Executivo do PEM¹⁸ e suas competências, estando prevista a implantação de um projeto piloto do PEM na região Sul do Brasil nos próximos anos, abrangendo, posteriormente, as demais regiões. Integrar o PEM aos demais instrumentos do Gerco é crucial para fortalecer a gestão articulada e integrada na Zona Costeira e Marinha.

O Planejamento Espacial Marinho (PEM) é um processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades humanas em áreas marinhas, visando alcançar objetivos ecológicos, econômicos e sociais, geralmente especificados por meio de processo político.

Nos últimos 15 anos, o PEM ganhou importância considerável em todo o mundo, sendo utilizado por países e territórios para alcançar um uso sustentável de seu espaço marinho, incluindo o objetivo de desenvolver uma “Economia Azul” e conservação da biodiversidade em áreas oceânicas e costeiras. Atualmente, cerca de 100 países/territórios já apresentam iniciativas relacionadas ao PEM, variando desde os estágios iniciais até as revisões e adaptações do plano já implementado.

Saiba mais em <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/psrm/pem>



AÇÃO 6

IMPLEMENTAR SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS COM OS DADOS ÚTEIS PARA O GERENCIAMENTO COSTEIRO NOS ESTADOS

A disponibilidade e/ou a integração de dados são fundamentais para suprir uma efetiva gestão da zona costeira e marinha brasileira. Reunir as informações já existentes numa base única e integrada é o primeiro passo para qualificar a tomada de decisão.

Rio de Janeiro (RJ)





CONSIDERAR AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NOS PLANOS E AÇÕES NA ZONA COSTEIRA E MARINHA

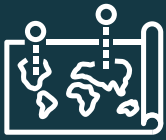
O aumento dos eventos extremos nos últimos anos afeta o bem-estar social e traz prejuízos ambientais e econômicos para todo o planeta. No Brasil, esse cenário não é diferente. Os gastos públicos que seguem após episódios relacionados a eventos extremos são resultados da falta de planejamento em todas as esferas federativas. É necessário que **iniciativas de adaptação às mudanças climáticas sejam incorporadas nas ações governamentais** em todos os níveis da gestão pública para prevenir situações catastróficas e empregar recursos públicos para que os territórios se tornem mais resilientes.

O Plano Nacional de Adaptação (PNA), lançado em 2016 por iniciativa do Governo Federal em parceria com a sociedade, é um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudanças do Clima. O PNA tem por objetivo geral a promoção da gestão e da redução do risco climático no país frente aos efeitos adversos da mudança do clima, de forma a aproveitar as oportunidades emergentes, evitar perdas e danos e construir instrumentos que permitam a adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura.

Dentre os setores e temas considerados nesta edição do plano, um tratou especificamente da exposição atual da zona costeira brasileira frente às mudanças do clima, apontando impactos e vulnerabilidades como erosão costeira, inundação e comprometimento dos recursos naturais e biodiversidade. Além disso, o PNA indicou diretrizes e ações como a integração de instrumentos de planejamento territorial nas diferentes esferas com foco na erosão costeira. O aperfeiçoamento da integração entre a gestão costeira e a gestão de bacias são outros temas necessários para o desenvolvimento de resiliência climática.

O Plano foi avaliado em 2021 numa colaboração de órgãos e entidades do governo federal, do setor empresarial e com o apoio de instituições parceiras. O Relatório de Monitoramento e Avaliação trouxe uma abordagem focada nas pessoas, procurando avaliar até que ponto as ações implementadas pelos setores estratégicos geraram contribuições para a preservação da integridade física das pessoas, a promoção do bem-estar das pessoas e dos ambientes institucional e organizacional.

Saiba mais em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/clima/ozoniodesertificacao/clima>



AÇÃO 8

ELABORAR PERIODICAMENTE MAPAS DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL RELACIONADOS AOS PROCESSOS DE EROÇÃO E INUNDAÇÕES LITORÂNEAS

A atuação do poder público deve passar, necessariamente, pela priorização de questões emergenciais e sensíveis, como é o caso das mudanças do clima e adaptação. Acompanhar as variações do nível do mar e da linha de costa são cruciais para monitorar e conservar o litoral e para tornar as cidades e a infraestrutura neste território menos vulneráveis aos riscos a que já estão suscetíveis.

O Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa (Procosta), instituído em 2018 pelo MMA, em parceria com instituições e academia, é um programa permanente de planejamento e gestão da zona costeira com caráter territorial. O Procosta buscará solucionar um importante problema de falta de dados confiáveis em escala nacional e, a partir desses dados, auxiliar na compreensão da atual situação na zona costeira (ZC), nas previsões de possíveis alterações futuras e nas alternativas de mitigação e adaptação.

No programa, foram propostos quatro projetos lógicos e interdependentes: 1) Alt-Bat com vistas a integração dos níveis de referência altimétricos e batimétricos na zona costeira para a definição da linha de costa de referência; 2) Projeção da linha de costa e identificação de perigos, visando projeções sobre as alterações previstas para a linha de costa brasileira e considerando cenários futuros, com a alternativa de gerar mapas de projeção de linha de costa; 3) Riscos costeiros e estratégias de adaptação, tendo por objetivo mapear as estruturas ambientais e humanas que estarão ameaçadas caso os perigos se tornem reais, fundamentais para a definição das estratégias para adaptação aos riscos; e 4) Monitoramento e gestão para conservação da linha de costa, buscando estabelecer um programa de diagnóstico, monitoramento e gestão contínua da linha de costa para fomentar o estabelecimento de uma cultura de análise de risco, ainda inexistente no país.

Saiba mais em https://moodle.ifsc.edu.br/pluginfile.php/162252/mod_resource/content/1/procosta.pdf



AÇÃO 9

PROPOR A ELABORAÇÃO E O MONITORAMENTO DE PLANOS REGIONAIS/LOCAIS DE PREVENÇÃO E CONTINGÊNCIA QUE POSSIBILITEM RESPOSTAS E AÇÕES RÁPIDAS ÀS EMERGÊNCIAS AMBIENTAIS NA ZONA COSTEIRA

O episódio com petróleo no litoral da região nordeste brasileira (2019 e 2020) evidenciou fragilidades para a aplicação de sistemas nacionais de resposta rápida a emergências ambientais. As Cartas de Sensibilidade Ambiental a Derramamentos de Óleo (Cartas SAO), conforme relatos dos representantes dos estados da região nordeste na OfiGerco, não foram suficientes para orientar as ações do poder público. Preparar os gestores para essas situações é uma demanda urgente para se alcançar um sistema confiável e de qualidade, evitando maiores prejuízos.



Belém (PA)



FOMENTAR A ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA MARÍTIMA (PGIS) NOS MUNICÍPIOS COSTEIROS

A qualificação da gestão territorial e ambiental da área mais sensível e dinâmica da zona costeira, as orlas, com participação da sociedade e setores envolvidos, é uma das alternativas mais efetivas para tornar os municípios costeiros sustentáveis, resilientes e socioeconomicamente justos. O instrumento do Plano de Gestão Integrada da Orla tem uma baixa taxa de implementação na costa brasileira, sendo, na maioria das vezes, ausente. A não obrigatoriedade pela sua elaboração leva à necessidade de estímulos por parte dos governos estadual e federal, considerando que o instrumento se coloca como uma importante ferramenta para integração de políticas setoriais do litoral, como patrimonial, urbanística, turística e ambiental, este último sendo o suporte dos demais. Ainda, o PGI possibilita o ordenamento participativo das atividades nos ambientes terrestre e marinho e contribui para o correto uso dos espaços públicos da orla.

O Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) surge como um dos instrumentos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. O PGI é o produto final do Projeto Orla de iniciativa do Governo Federal e tem como objetivos estratégicos o fortalecimento da capacidade de atuação e a articulação de diferentes atores sociais na gestão integrada da orla, aperfeiçoando, assim, o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse importante trecho do território costeiro do Brasil.

O Projeto Orla pode ser considerado na atualidade como a grande expressão no âmbito da gestão e governança costeira no Brasil, isto porque trata-se de um processo contínuo e dinâmico, capaz de buscar a resolução de problemas e conflitos baseados no processo de planejamento participativo.

Saiba mais em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/projeto-orla/projeto-orla>

Tabela de indicadores

AÇÃO	INDICADOR
AÇÃO 1	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Critérios definidos para o estabelecimento dos arranjos regionais; 1.2 Quantidade de arranjos regionais criados; 1.3 Operação dos arranjos regionais criados;
AÇÃO 2	<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Ações voltadas ao Gerenciamento Costeiro estabelecidas nas Leis Orçamentárias; 2.2 Definição da fonte de recursos na lei estadual de Gerenciamento Costeiro; 2.3 Criação de Coordenações Estaduais de Gerenciamento Costeiro; 2.4 Número de servidores efetivos com formação adequada alocados no órgão de Gerenciamento Costeiro;
AÇÃO 3	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Identificação de temas e oportunidades de parcerias entre instituições de ensino e pesquisa e o Gerenciamento Costeiro estadual; 3.2 Acordos de Cooperação Técnica, Convênios ou Termos de Execução Descentralizada estabelecidos;
AÇÃO 4	<ul style="list-style-type: none"> 4.1 Programas de formação contínua em temas relacionados à Gestão Costeira Integrada aplicados; 4.2 Participação da equipe de Gerenciamento Costeiro em palestras, oficinas de trabalho, eventos na área e cursos de curta duração; 4.3 Número de servidores capacitados;
AÇÃO 5	<ul style="list-style-type: none"> 5.1 Agenda criada para participação e acompanhamento da elaboração do projeto piloto de PEM e similares em diversas regiões da ZCM;
AÇÃO 6	<ul style="list-style-type: none"> 6.1 Número de relatórios enviados à Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais¹⁹ (INDE); 6.2 Sistema de Gerenciamento Costeiro (SIGERCO) implementando nos estados para fornecer dados à INDE;
AÇÃO 7	<ul style="list-style-type: none"> 7.1 Planos Estaduais de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Zona Costeira e Marinha legalmente instituídos;
AÇÃO 8	<ul style="list-style-type: none"> 8.1 Número de diagnósticos estaduais dos riscos e vulnerabilidade costeiros realizados (Ex.: Panorama da Erosão Costeira no Brasil²⁰, Atlas de Vulnerabilidade Costeira de Pernambuco²¹, Índice de Vulnerabilidade de Recife/PE, etc.); 8.2 Criação e operacionalização de grupos ligados à Defesa Civil estadual voltado às emergências climáticas;
AÇÃO 9	<ul style="list-style-type: none"> 9.1 Número de Comitês Técnicos Estaduais do Projeto Orla ativos e operantes; 9.2 Número de cursos voltados à capacitação técnica para o Projeto Orla realizados; 9.3 Criação e implementação de canal de comunicação entre o Estado e os municípios para o apoio ao desenvolvimento e implementação de PGIs; 9.4 Criação e implementação de canal de comunicação entre os Estados e a SPU (Núcleo de Gestão de Praias – NUGEP) para monitoramento da execução dos PGIs criado e operando;
AÇÃO 10	<ul style="list-style-type: none"> 10.1 Diagnóstico dos Planos de Contingência realizado por estado; 10.2 Monitoramento dos Planos de Contingência realizado por estado; 10.3 Planos de Contingência Estaduais elaborados; 10.4 Cursos de capacitação desenvolvidos e implementados, voltados às respostas efetivas para riscos e desastres; 10.5 Comitês Estaduais de Resposta Rápida à Emergência Ambiental formados.

Considerações finais

Os caminhos para a implementação das ações propostas na Agenda Gerco são inúmeros. A demanda em cada estado costeiro também se diferencia muito e, portanto, cabe aos gestores e órgãos competentes a análise da proposta para que estabeleçam os meios e ferramentas para a sua efetiva implementação. Nesse sentido, é de suma importância que essa Agenda chegue até os chefes do Poder Executivo e secretários estaduais, responsáveis pelas tomadas de decisão.

Para a implementação da Agenda e seu monitoramento, **recomenda-se a formação de arranjos e planos de ação regionais, numa forma de integração e compartilhamento de experiências, com produção anual de relatórios** em que os Estados poderão informar sobre o andamento da execução das ações.

A Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA)²² é a legítima representante dos órgãos estaduais de meio ambiente, presente nos 26 Estados e no Distrito Federal. A entidade reúne secretarias de estado, autarquias e fundações responsáveis pela implementação da política ambiental, atos administrativos como licenças e autorizações, além de tantos outros instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente como zoneamento, infrações administrativas, gestão florestal, biodiversidade, recursos hídricos e mudanças climáticas, concentrando boa parte das responsabilidades pelas políticas públicas de meio ambiente do Brasil.

Indica-se, portanto, que a ABEMA absorva esta Agenda e se torne o ponto focal institucional oficial de representação dos estados costeiros, tornando-se responsável pelo monitoramento da implementação da mesma, bem como a sua atualização periódica.



Referências

- ¹Mapa de Biomas e Sistema Costeiro-Marinho. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/estudos-ambientais/15842-biomas.html?=&t=o-que-e>
- ²Portaria MMA nº 34/2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma-n-34-de-2-de-fevereiro-de-2021-302053267>
- ³Municípios defrontantes com o mar. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24072-municipios-defrontantes-com-o-mar.html?=&t=sobre>.
- ⁴Constituição de 1988 (Art. 225, § 4º). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- ⁵Lei Federal nº 7.661/1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm
- ⁶Decreto Federal nº 5.300/2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm
- ⁷Lei Federal nº 6.938/1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm
- ⁸Decreto Federal nº 5.377/2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm
- ⁹O Encontro Brasileiro de Gerenciamento Costeiro é um evento realizado pelos órgãos públicos, academia e sociedade civil organizada para compartilhar conhecimentos e experiências que envolvem o tema. Mais informações na página <https://encogerc.org.br/>. Link para acesso à “Carta Aberta do ENCOGERCO à população costeira do Brasil” (Brasil, 2021) <http://encogerc.org.br/wp-content/uploads/2021/12/CARTA-ABERTA-DO-ENCOGERCO-A-POPULACAO-COSTEIRA-DO-BRASIL-versaofinal.pdf>
- ¹⁰Serviços ecossistêmicos são os benefícios fundamentais para a sociedade que são gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, refletindo diretamente na qualidade de vida das pessoas. Mais informações em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/conservacao-1/servicos-ecossistemicos#:~:text=Os%20servi%C3%A7os%20ecossist%C3%AAmicos%20s%C3%A3o%20benef%C3%ADcios,qualidade%20de%20vida%20das%20pessoas>.
- ¹¹<https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/publicacoes/gerco/PAF-ZC%202017-2019.pdf>
- ¹²http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm
- ¹³http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9858.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.858%2C%20DE%2025,qu e%20he%20confere%20o%20art.
- ¹⁴<https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/atas/port-236-2019.pdf>
- ¹⁵<https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/gerco>
- ¹⁶<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2019/portaria-144-secirm-criacao-gigerco.pdf>
- ¹⁷<https://sdgs.un.org/partnerships/development-national-marine-spatial-planning-process>
- ¹⁸Resolução SECIRM nº 10/2020. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/atas/resolucao-10-2020.pdf>
- ¹⁹<https://inde.gov.br/>
- ²⁰https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/Livro_panorama_erosao_costeira.pdf
- ²¹<https://semas.pe.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Atlas-da-Vulnerabilidade.pdf>
- ²²<https://www.abema.org.br/>



Supported by:



based on a decision of
the German Bundestag

