

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

**PLANO DE AÇÃO FEDERAL
DA ZONA COSTEIRA DO BRASIL**

Brasília - 2005.

SUMÁRIO

1. BASES PARA REVISÃO DO PLANO DE AÇÃO FEDERAL DA ZONA COSTEIRA	3
1.1. Antecedentes e contexto institucional e legal para elaboração do Plano de Ação Federal.....	3
1.2. Avaliação das ações implementadas pelo PAF	5
1.3. Políticas públicas federais e a zona costeira	6
2. CARACTERIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL DA ZONA COSTEIRA.....	10
3. DEFININDO ÁREAS PRIORITÁRIAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS.....	12
4. LINHAS DO PROGRAMA DE AÇÃO FEDERAL DA ZONA COSTEIRA.....	15
4.2. Desafios definidos para revisão do PAF	15
4.3. Linhas de ação definidas para o PAF	16
5. AGENTES INSTITUCIONAIS FEDERAIS INTERVENIENTES NA EXECUÇÃO DO PAF... 18	
5.1 Instância de articulação e coordenação geral do PAF	18
6. Base Estratégica do PAF	19
6.1 Recursos para execução do PAF	21
7. Acompanhamento e avaliação do PAF	22
ANEXOS.....	23
Anexo 1 – Correlação entre os programas do PPA 2004-2007 e os projetos do PAF	22
Anexo 2 - Programas definidos no âmbito do GI-GERCO para execução do PAFZC	35
Anexo 3 – Agentes institucionais intervenientes na execução do PAF	79

1. BASES PARA REVISÃO DO PLANO DE AÇÃO FEDERAL DA ZONA COSTEIRA

1.1. Antecedentes e contexto institucional e legal para elaboração do Plano de Ação Federal

A Constituição Federal, no parágrafo 4º, do art. 225, define a zona costeira como "patrimônio nacional" e 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".

Da mesma forma, a Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), definiu que seu detalhamento seria estabelecido em documento específico, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), visando orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira. A primeira versão do PNGC foi apresentada em novembro de 1990 e aprovada na 25ª Reunião Ordinária do CONAMA. Sua publicação se deu na forma da Resolução CIRM Nº 001/90, fazendo parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Nº 6.938 de 31/10/1981, e da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), instituída pelo Decreto de 12/05/1980.

Predominava, nessa versão, uma orientação marcadamente descentralizante no que tange à definição dos agentes executivos do Gerenciamento Costeiro (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 a característica apontada, concorrendo para o modelo de execução quase que centrado unicamente no nível dos estados.

A segunda versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGCII), publicada pela Resolução Nº 005 da CIRM, de 03/12/97, após aprovação na 48ª Reunião Ordinária do CONAMA, introduziu como uma importante orientação, a acentuação do nível de atuação federal, pouco contemplada anteriormente. Nesse escopo, incluiu-se a criação do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO, coordenado pelo MMA.

O campo de atuação do PNGC é bastante amplo, extrapolando em muito uma preocupação estritamente de preservação ambiental, como pode ser visto no Artigo 5º da Lei 7.661/88. O PNGC contempla, 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; pesca e aquicultura; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

No plano internacional, a "Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar" (CNUDM, Montego Bay, 1982), que entrou em vigor em 1994, possui uma relação direta com o PNGC ao destacar, no seu Artigo 194 que "... a necessidade dos países em prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho... e esforçar-se por harmonizar as suas políticas a esse respeito". Esses pressupostos constam também na "Declaração do Rio de Janeiro, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento" de 1992, e no capítulo 17 da Agenda 21.

Essas orientações são desdobradas, posteriormente, dentre outras, no Programa Global de Ação para Proteção do Meio Marinho frente às Atividades Baseadas em Terra (GPA), vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), 1995, do qual o Brasil é um dos signatários. Por sua vez, a Agenda 21 Brasileira, lançada em 2002, reconhece e afirma a necessidade de continuidade do Projeto de Gerenciamento Costeiro enquanto ação que contempla os princípios básicos para promoção do desenvolvimento sustentável no País. Com base nesse documento foi elaborada, em 1996, "AGENDA 21 para a atividade das viagens e turismo – através do desenvolvimento sustentável do

meio ambiente”, envolvendo: The Word Tourism Organization – WTO (Organização Mundial do Turismo), The Word Travel & Tourism Council – WTTC (Conselho Mundial do Turismo) e o Earth Council – EC (Conselho da Terra).

Outros acordos internacionais também tiveram desdobramentos importantes na perspectiva da gestão integrada dos ambientes costeiro e marinho no Brasil, especialmente devido à crescente problemática de poluição, tratada principalmente no contexto da Organização Marítima Internacional (IMO), como 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), a "Convenção de Londres sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias" (London Convention, 1972), a Convenção Internacional de Responsabilidade Civil por Danos Causados pela Poluição por Óleo (CLC/69), e, recentemente, a adoção da ‘‘Convenção Internacional sobre Controle e Gestão de Água de Lastro e Sedimentos de Navios’’. Essas convenções motivaram a elaboração das Agendas Ambientais Portuária e Marítima para o país.

Assim, o PNGC II focaliza, estrategicamente, o estabelecimento de diretrizes comuns e articulações sistemáticas entre as políticas setoriais da própria União, em seu exercício na zona costeira, inclusive com a previsão de elaboração de planos de gestão nas diferentes esferas de governo, como princípio de harmonização de políticas, via instrumentos de ordenamento ambiental territorial, entendido como processo de gestão integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas nos espaços costeiros, visando compatibilizar o aproveitamento de seus potenciais econômicos e a preservação da estrutura e função dos ecossistemas envolvidos, garantindo a qualidade de vida da população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

Nesse contexto, tem origem o Plano de Ação Federal – PAF, cuja versão anterior estabelece o referencial acerca da zona costeira e da atuação da União, 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.

O PAF de 1998 foi estruturado a partir de quatro programas e trinta e duas linhas de ação, cada uma com seu executante principal e seus parceiros diretos identificados. Destas, doze tinham o MMA como principal executor e outras cinco como co-executante. Entre as parcerias almejadas destacavam-se as ações conjuntas com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), com o IBAMA, e com a Marinha do Brasil, os quais, junto com o MMA, eram responsáveis pela quase totalidade dos programas.

O PAF, como visto, teve como meta promover a articulação das atividades e ações da União na Zona costeira, entretanto, juridicamente, havia uma lacuna a ser preenchida, pois, até então, a Lei que institui o PNGC não havia sido regulamentada, uma vez que o texto da Lei não estabelece o conteúdo do Plano e nem as normas reguladoras do uso e fruição dos bens e recursos existentes na zona costeira, limitando-se a dispor sobre diretrizes para a sua elaboração.

Desta forma, com base nos programas do citado Plano, o GT constituído no âmbito do GI-GERCO elaborou o texto do Decreto no 5.300, de 7 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei n.º 7.661/88, dispondo sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelecendo critérios de gestão da orla marítima.

1.2. Avaliação das ações implementadas pelo PAF

A análise das ações realizadas no contexto do PAF até 2004 mostra um avanço significativo da articulação interinstitucional com entes federados, em que pese não se ter obtido a efetiva implementação de todas as ações previstas.

As linhas de ação onde se obtiveram melhores resultados foram as agrupadas no âmbito da Agenda Ambiental Portuária e do Projeto Orla, que já se encontra em plena operação e obteve os seguintes resultados principais:

- Σ Assistência técnica a municípios, com capacitação de gestores para elaboração de propostas de reordenamento dos usos e ocupação da orla;
- Σ Base de fundamentação consolidada e de modelos de delimitação e disciplinamento da orla, orientados por conceitos e guias metodológicos validados para diagnóstico e elaboração de cenários; e
- Σ Mecanismos consolidados (convênios de cooperação técnica) para compartilhamento da gestão da orla entre municípios e a União.

No que tange às medidas referentes ao maior conhecimento do universo de atuação do Plano, podem ser registrados alguns avanços:

- Σ A atualização do Macrodiagnóstico da zona costeira do Brasil, com a criação de um banco de dados digital sobre o tema, em fase de consolidação;
- Σ A publicação dos estudos sobre ativos ambientais costeiros, normas e legislações incidentes, e de metodologia de análise de custo-benefício;
- Σ Os estudos sobre convenções e normas internacionais, relativos ao transporte marítimo e às atividades portuárias, petrolíferas e turísticas;
- Σ O levantamento da biodiversidade da zona costeira, fazendo um balanço do conhecimento existente no campo da biologia e indicando as áreas prioritárias para conservação, aquelas insuficientemente conhecidas a as ações pertinentes;
- Σ A sistematização do conhecimento sobre a hidrodinâmica e os processos erosivos na zona costeira do Brasil, a ser publicado em Atlas sobre erosão na costa brasileira; e
- Σ A realização de estudos com vistas à definição de uma metodologia de monitoramento e controle de poluição marinha causada por fontes localizadas em terra.

Cabe salientar, também, os esforços realizados no sentido de planejar a implantação da Agenda Ambiental Portuária nos portos brasileiros, envolvendo levantamentos dos ambientes portuários, de sua movimentação de cargas, de suas estruturas administrativas e o modelo institucional para operar uma gestão ambiental nessa atividade. Tais iniciativas permitiram a geração de estudos específicos com respeito à dragagem, gestão de efluentes líquidos e emissões gasosas, de resíduos sólidos, análise de riscos, gestão de água-de-lastro, como subsídios à capacitação do nível gerencial para elaboração de Agendas Ambientais nos portos. Foram oferecidos cursos nos maiores portos brasileiros.

Os aspectos que apresentaram avanços menos significativos gravitam em torno das propostas de zoneamento. A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) foi extinta, e seu programa de zoneamento, mesmo transferido para o MMA, ainda se encontra em fase de implantação. O macrozoneamento previsto no PNGC, e executado pelos governos estaduais, também não apresentou avanços efetivos para o ordenamento de usos e harmonização de ações sobre a zona costeira, com especial destaque para a aquicultura e o turismo. As ações conjuntas com as políticas de conservação também não lograram resultados expressivos. Por sua vez, a carência de balizamento legal, institucional e tecnológico deixou um vazio quanto à articulação do gerenciamento costeiro com a gestão de recursos hídricos, especialmente quanto à interface entre o ordenamento territorial e planos de bacias, ou seja, a integração entre a faixa terrestre e marítima, tendo as áreas estuarinas como referência de intensificação de usos entre os quais a pesca e o turismo.

1.3. Políticas públicas federais e a zona costeira

Tradicionalmente, as políticas públicas no País não diferenciam âmbitos espaciais quando de sua definição e logo, não identificam áreas geográficas específicas para sua aplicação. Contudo, é possível apontar os setores de atuação da administração federal, segundo a ótica da gestão costeira, identificando políticas de âmbito federal que possuem maior incidência e/ou prioridade na vida dessa região.

Assim, a partir da avaliação das ações federais, sem definição geográfica específica de aplicação, ou ainda daquelas que, por suas características inerentes se aplicam mais diretamente à zona costeira, podem ser citadas as seguintes políticas e programas:

- Σ Políticas de desenvolvimento urbano, com destaque para o setor de saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento de resíduos);
- Σ Políticas de proteção social e de desenvolvimento humano, com destaque para os programas de geração de emprego e renda;
- Σ Políticas de proteção a populações e culturas tradicionais (em risco pelo avanço da ocupação mercantil da Zona Costeira);
- Σ Políticas de inserção no mercado de populações carentes de áreas já sob uma dinâmica mercantil;
- Σ Políticas de elevação da qualidade de vida de populações de áreas degradadas;
- Σ Política de pesca e aquicultura (ações da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca - SEAP e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, para o desenvolvimento sustentável dessas atividades);
- Σ Política do setor portuário e de transportes;
- Σ Política industrial;
- Σ Política de turismo, por meio do Plano Nacional de Turismo, do Ministério do Turismo - MTur, lançado em 2003, que orienta o seu Programa de Regionalização do turismo;
- Σ Política Marítima Nacional (PMN); e
- Σ Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM).

No que se refere às políticas ambientais, em sentido estrito, podem ser citadas:

- Σ Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH);
- Σ Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO);
- Σ Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e Programa Piloto para as Florestas Tropicais Úmidas (PPG7);
- Σ Programas, Planos de Ação e/ou Planos de Manejo de espécies ameaçadas para a Zona costeiro/marinha, como, por exemplo, Programa Nacional para Conservação de Tartarugas Marinhas (IBAMA), Plano de Ação Nacional para a Conservação de Albatrozes e Petréis na Pesca (MMA/IBAMA) e Plano de Ação Nacional para a Conservação de Tubarões (MMA/IBAMA).

No contexto da política de desenvolvimento urbano, merece destaque a criação do Ministério das Cidades, com proposta de instituir formas democráticas de planejamento e controle do território municipal, a partir dos próprios instrumentos dessa instância, conforme o Estatuto das Cidades, uma vez que engloba a conjunção de dois fatores: altíssimo índice de urbanização, representado pelo incremento populacional, em cerca de três milhões desde 2000, e o consequente aumento nas taxas de esgotamento sanitário de aproximadamente 10% (643,8 toneladas). Surge daí, a interface dos Planos Diretores com o Projeto Orla, e do próprio gerenciamento costeiro estadual quanto à gestão de regiões metropolitanas e áreas em conurbação.

Na atual estrutura do Governo Federal, as várias políticas de inclusão social e elevação da qualidade de vida, em áreas degradadas e com alto potencial de risco, demandam o estabelecimento de integração, trazendo eixos para ação cooperada nas áreas de revalorização de atividade econômica, de difusão de tecnologias sustentáveis na difusão de emprego e renda, como é o caso das ações da Secretaria de Inclusão Tecnológica, do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.

Em relação à política de pesca, a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP), dentre outros esforços, está elaborando Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura (PLDM) para as áreas prioritárias, utilizando mecanismos de zoneamento em escala municipal. O objetivo é ordenar a utilização de áreas já ocupadas e planejar o futuro desenvolvimento da maricultura em áreas da União e dos estados, de acordo com as compatibilidades locais, pressupondo a sustentabilidade e a redução de conflitos com outros setores usuários dos recursos naturais. Logo, a articulação de suas diretrizes com o ordenamento territorial torna-se indispensável no contexto do PAF. Ainda, a SEAP/PR, a partir de 2004, visando a harmonização e compatibilização entre as modalidades de pesca industrial e artesanal, e o ordenamento das atividades extrativas na zona costeira, elaborou o Programa de Recifes Artificiais a Atratores, com o objetivo de instalar 2.600 recifes artificiais para que os mesmos funcionem como Dispositivo de Exclusão de Arrasto, habitats para o aumento de populações de espécies marinhas de interesse econômico (lagosta, etc.) e, sustentem áreas de exclusão de pesca. Em 2005, a SEAP/PR, com o apoio do MMA/IBAMA, intensificou gestões e investimentos visando à redução de conflitos inicialmente entre a frota artesanal sardinheira e a frota industrial atuneira, no que tange à captura de juvenis de sardinha-verdadeira como isca-viva para a captura do bonito listrado, considerando a proibição da captura de isca-viva pelo GERCO estadual de São Paulo (Decreto Estadual nº 49.215/04).

Analizando as linhas de ação constantes no PPA e no documento “Agenda Portos”, fica demonstrado que, do total de 11 portos, 82% farão algum tipo de obra de dragagem, 45% estão prevendo ampliação e expansão da infra-estrutura portuária (não se refere aqui a obras de acesso ao porto, como rodovias), 91% farão algum tipo de obra de melhoria de acesso ao porto (infra-estrutura rodoviária e ferroviária), o que demonstra a importância da implantação de agendas ambientais nas unidades portuárias, com o desafio de estabelecer as devidas conexões porto/região, porto/cidades, além daqueles requerimentos de contingência estabelecidos pela Lei nº 9.966/2000, regulamentados pela Resolução CONAMA nº 293/2001 (Plano de Emergência Individual – PEI), Decreto nº 4.136/2002 e Decreto nº 4.871/2003 (Plano de Área). Complementam o quadro da gestão portuária, as políticas de infra-estrutura de transporte, bem como a interface das mesmas com o turismo e o desenvolvimento urbano, principalmente o seu desdobramento nas questões de saneamento ambiental.

O setor de Petróleo e Gás passou por uma rápida expansão em todas as suas fases desde a geofísica até o aumento do tráfego marinho e dutoviário, fato que foi intensificado a partir da Lei do Petróleo (Nº 9.478 de 1997). A distribuição de gás cresceu 14% nos últimos anos, enquanto que a de petróleo 2,5%. Novas descobertas apontam para investimentos no setor, que também será incentivado pelo aumento expressivo no consumo do gás natural veicular. O PPA 2004-2007, denominado ‘Plano BRASIL DE TODOS’, contém 11 (onze) programas relacionados diretamente com o setor, sendo coordenados principalmente pelo Ministério de Minas e Energia, além daquelas ações específicas da Petrobrás e da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

O Governo está, ainda, implantando um programa ambicioso de Usinas Térmicas a gás, com investimento médio de 800 milhões de dólares, sendo que o desafio diz respeito à definição do papel do gás na matriz energética brasileira, que deve passar dos 5% atuais para 12%.

A indústria é componente essencial do desenvolvimento sustentado da economia. Diversificada, a indústria brasileira é uma das maiores e mais importantes dentre os países em desenvolvimento, apresentando na zona costeira, os complexos químicos, metal-mecânicos, agroindustriais, têxteis e calçados, papel e gráfica, construção civil, semicondutores, softwares e fármacos.

A relação indústria, turismo e crescimento urbano também se exerce com toda potência nas cidades litorâneas, acentuando o dinamismo subjacente à ampliação de setores geradores de serviços e produtos conexos (domínio econômico urbano-industrial).

Como principais modificações na atividade industrial e na infra-estrutura básica que afetaram a zona costeira no período posterior a 1996, ano de publicação do Macrodiagnóstico da zona costeira na Escala da União, destacam-se a expansão das áreas de produção de biomassa, tanto para álcool, como

para papel e celulose, com especial impacto sobre os tabuleiros nordestinos, no sul da Bahia e no Espírito Santo.

O desenvolvimento dos corredores de transporte, com terminais especializados, principalmente nos portos de Itaqui, Suape, Vitória, Sepetiba, Santos, Paranaguá e Rio Grande, ligados aos corredores Nordeste, Leste e Mercosul, apresenta perspectivas de consolidação de sistemas intermodais em escala sul-americana, constituindo-se em um importante vetor de incremento na atividade industrial. Inserem-se nesse contexto os portos utilizados para fins turísticos e internacionais onde ocorrem a primeira e a última escala de embarcações comerciais de turismo, procedentes ou com destino ao exterior, conforme os decretos nº 5.203/2004 e 4.406/2002 que tratam, respectivamente: das competências do Ministério do Turismo para designar portos turísticos e das diretrizes para a fiscalização.

Nesse contexto, a consolidação dos vínculos entre a política industrial, por suas condições locacionais nas áreas de estuários e baías associados ao importante papel logístico do litoral, e a política territorial, principalmente no que tange ao turismo e ao desenvolvimento urbano, torna-se fundamental para o desenvolvimento sustentável da zona costeira.

Alguns segmentos ou componentes da atividade turística demandam cooperação associada ao processo de gestão territorial e de controle de fontes poluidoras de origem terrestre, já que vem sendo detectado que a dinâmica socioeconômica (incluindo o setor de turismo) traz fortes evidências de ampliação da descarga de efluentes sanitários sem tratamento adequado, assoreamento de rios, aumento da geração de resíduos sólidos e ocupação desordenada do solo.

Deve-se considerar que, a não ser pelas 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, as políticas e programas supra mencionados não foram desenvolvidos sob a ótica de espacialização, com atributo da qualidade ambiental na zona costeira.

No que concerne à política de informação, devem ser estabelecidas rotinas de coleta e sistematização de dados de interesse para a gestão da zona costeira, que permitam a alimentação do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho - SIGERCOM e o funcionamento de uma estrutura de monitoramento e fiscalização da região, pressupondo, a adoção de uma base comum de intercâmbio de informações, a partir da integração das estruturas existentes nos órgãos envolvidos na execução do PAF.

Nesse sentido, a nova versão do PAF deverá afirmar a zona costeira como unidade de planejamento no nível federal integrando-se políticas setoriais e federais. Para tanto, será necessário estabelecer as possíveis interfaces, a partir de uma proposta espacial que privilegie a zona costeira.

Em termos das atividades de conhecimento e de tecnologia, será fundamental a mobilização de programas e agências de fomento e seus fundos setoriais, para a adoção de uma ótica interdisciplinar no trato, visando ações integradas de planejamento governamental.

A fim de fundamentar as ações do PAF foi realizada uma avaliação dos projetos do PPA/2004-2007 que apresentam reflexos na zona costeira.

Verificou-se que aproximadamente 12%, num total de 46 programas possuem algum grau de atuação na zona costeira brasileira, totalizando em investimentos da ordem de R\$ 104.736.161.833,00 para o período, dos quais apenas quatro programas se referem explicitamente à zona costeira, com recursos da ordem de R\$ 182.489.728,00. A maioria dos programas e investimentos diz respeito a ações de promoção do desenvolvimento econômico nas áreas de petróleo, turismo, pesca e infra-estrutura de transportes, seja aeroportuária, marítima ou rodoviária.

O detalhamento desta avaliação encontra-se no Anexo 1 e constitui importante ponto de partida para as articulações a serem executadas no âmbito do GI-GERCO para planejamento da atuação federal a fim de promover o ordenamento territorial sustentável da zona costeira.

2. CARACTERIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL DA ZONA COSTEIRA

Atualmente, cerca de um quarto da população brasileira vive na zona costeira, representando um contingente de aproximadamente 42 milhões de habitantes, distribuídos em 324.000 km². Tanto os estuários como a orla são áreas de forte atrativo para atividades produtivas.

Essas atividades aceleram a expansão urbana irregular e todos os problemas dela decorrentes, como o lançamento de esgotos e efluentes industriais (com despejos diários estimados em três mil toneladas), além da ocupação em áreas públicas e de patrimônio da União e das faixas marginais dos corpos d' água. Os esgotos urbanos e efluentes industriais afetam diretamente todas as outras atividades realizadas na região costeira, notadamente a agricultura, o turismo, o lazer, a pesca, a aquicultura e a atividade portuária. Os investimentos insuficientes em saneamento básico, tratamento de esgotos e de efluentes industriais acabam causando ao País prejuízos de bilhões de reais, além de enormes riscos à saúde pública.

Os espaços de baixo adensamento demográfico do litoral do Brasil – historicamente locais de assentamento de comunidades tradicionais semi-isoladas – foram, nas últimas décadas incorporados à economia de mercado, que tem a atividade turística e de veraneio como principal vetor de ocupação. A especulação imobiliária cada vez mais contribui para o deslocamento de populações tradicionais de pescadores, agricultores e extrativistas, causando, muitas vezes, também a degradação ou mesmo a destruição de áreas naturalmente sensíveis da região costeira. A proliferação de balneários, de grandes projetos hoteleiros e de áreas de segunda residência representa ameaça à integridade dos ambientes costeiros e marinhos. A excessiva visitação em ambientes frágeis e/ou vulneráveis – como os recifes de coral, por exemplo – traz danos consideráveis à preservação. A especulação imobiliária na zona costeira, tende a causar a ocupação inadequada do solo, a desfiguração paisagística e a destruição de ecossistemas, afetando e incrementando os conflitos com outras atividades.

A indústria de petróleo, principalmente em águas marinhas profundas, vem apresentando forte crescimento nos últimos anos, passando por uma profunda transformação, o que possibilitará um salto dos atuais 1,785 milhão de barris/dia para cerca de 2,3 milhões, previstos em 2010. A instalação e operação de plataformas e dutos, o trânsito de embarcações e as instalações de terra interferem diretamente na Zona costeira, determinando o crescimento de cidades e modificando as atividades socioeconômicas das populações locais.

O setor portuário, em resposta às demandas da economia globalizada e às convenções e normas internacionais, passa por um processo de modernização e adequação competitiva, afetando a infra-estrutura instalada e as áreas do seu entorno, ou seja, os subsistemas territoriais, os processos de expansão urbana, logística de infra-estrutura de transporte, entre outros. Em termos de desenvolvimento urbano, o saneamento ambiental possui uma relação direta com as atividades portuárias, considerando os casos de lançamento de esgotos e resíduos sólidos nos corpos d'água, que assoreiam os estuários, implicando na necessidade de manutenção e desobstrução dos acessos aquaviários.

A carcinicultura, concentrada na produção de camarão na Região Nordeste e em Santa Catarina, em apenas cinco anos de atividade, contribuiu com mais de US\$ 155 milhões para o superávit da balança comercial do Brasil. Apesar de sua crescente contribuição para a exportação de pescado, e geração de empregos na região nordeste, a atividade se desenvolveu sem planejamento, o que impossibilitou a efetiva integração deste setor com outras atividades econômicas praticadas na região costeira. Com taxas de crescimento de até 50% ao ano, a carcinicultura enfrenta atualmente conflitos com outros setores, e em particularmente com comunidades extrativistas tradicionais da região costeira, em função da ocupação de áreas de preservação permanente e do lançamento de efluentes sem o tratamento adequado. Ao mesmo tempo, a carcinicultura é afetada pela poluição industrial e urbana, que também é resultante da falta de um planejamento integrado da região costeira.

A pesca extrativista marinha, inclusive na zona econômica exclusiva, com uma produção de 484.592,5 toneladas, representa 48,9% da produção total de pescado no Brasil¹. Assim é incontestável a importância sócio-econômica desta atividade, não só como fornecedora de proteína animal para consumo humano, como, também, por gerar aproximadamente 800.000 empregos, perfazendo um contingente de cerca de 4 milhões de pessoas que dependem, direta ou indiretamente, do setor².

¹ Estatística da pesca – ano 2003 (IBAMA).

² Texto do RVIZEE.

3. DEFININDO ÁREAS PRIORITÁRIAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS

Considerando as definições do PNGC dos limites da zona costeira para efeito do planejamento numa escala regional³, faz-se necessária a definição de "áreas prioritárias" para atuação no âmbito do PAF, de modo a concentrar esforços em áreas e setores de maior pressão e com maiores demandas de planejamento estratégico.

A identificação das prioridades de ação decorre da análise desenvolvida no "Macrodiagnóstico da zona costeira do Brasil na Escala da União", editado pelo MMA (PNMA, Brasília, 1996) e na sua nova versão (em etapa final de preparação, 2005), em especial nas "cartas de risco" e "cartas-síntese", preparadas em escala de 1:1.000.000. Consideraram-se assim, áreas com tendências de expansão urbana e desenvolvimento de atividades econômicas (portos, aeroportos, terminais, refinarias, fábricas, gasodutos, empreendimentos agropecuários, aquicultura) e os graus de risco delas decorrentes.

A crescente demanda pela água, a poluição de origem urbana, agrícola e industrial, a presença de instalações portuárias, a expansão da infra-estrutura das diferentes modalidades de transporte e do turismo, a expansão da aquicultura, a depleção dos estoques pesqueiros e a proximidade de instalações da indústria petrolífera apontam 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.

Dentre os vetores de pressão antrópica com possibilidade de causar maiores impactos regionais (positivos e negativos), cita-se:

- Σ A expansão urbana para segunda residência, ao longo da linha de costa, com intensidade variável em função da distância aos principais centros urbanos e metropolitanos;
- Σ Implantação de equipamentos turísticos, considerando a crescente demanda em função da intensificação dos fluxos;
- Σ Intensificação da exploração de petróleo, que implicam em busca de novas áreas de suporte logístico às operações offshore;
- Σ Adensamento das redes logísticas, principalmente nas áreas vizinhas aos principais portos nordestinos, processo que está associado à concentração industrial e de serviços de apoio à produção nessas áreas;
- Σ Expansão da aquicultura, em função da disponibilidade de condições propícias;
- Σ A sobreposição das frotas artesanal e industrial na zona costeira.

Outro aspecto analisado no contexto do Macrodiagnóstico da zona costeira diz respeito à capacidade institucional instalada nos diferentes níveis do governo para gestão na zona costeira. As origens dos problemas observados são recorrentes ao quadro geral das políticas públicas:

- Σ Inexistência de políticas voltadas para ordenamento do uso e ocupação do solo e para utilização sustentável dos recursos naturais na zona costeira;
- Σ Ausência de articulação entre as ações de planejamento que possuem como foco espacial a zona costeira, sejam as que visam a proteção ambiental ou aquelas voltadas ao desenvolvimento econômico;
- Σ Predomínio de atividades desarticuladas entre si de planejamento setorial de governo, induzindo a conflitos entre a atuação de diferentes órgãos e instâncias de atuação;
- Σ Incompatibilidade entre as diretrizes de desenvolvimento adotadas ao nível municipal na Zona Costeira, com a Política Nacional do Meio Ambiente e com as diretrizes de sustentabilidade ecológica, social e econômica;

³ Esta escala foi utilizada para a realização do Macrodiagnóstico da Zona costeira de 1996, que se encontra em processo final de revisão.

- Σ Carência de políticas e programas de educação ambiental especificamente voltados à Zona Costeira, capazes de fortalecer a mentalidade marítima da população, fortalecer os mecanismos de gestão compartilhada de recursos naturais, e contribuir para a formação de cidadãos críticos e agentes de transformação da realidade sócio-ambiental, promovendo a conservação e proteção do patrimônio natural, especialmente aos níveis micro-local, local e micro-regional;
- Σ 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;
- Σ Baixa mobilização e envolvimento da sociedade e deficiência de mecanismos participativos, notadamente nas questões orçamentárias;
- Σ Inexistência de mecanismos instituídos de controle e participação social na elaboração e cumprimento dos instrumentos de zoneamento ecológico-econômico aos níveis estadual e micro-regional;
- Σ Pouco envolvimento e pouca sensibilidade do setor privado para as relações entre os condicionantes do meio físico-biótico e as atividades promotoras do desenvolvimento econômico;
- Σ Reduzida participação das Universidades Federais nos trabalhos de estudo e de extensão na zona costeira;
- Σ Conflitos de competência de atuação nas ações de licenciamento e fiscalização. Precariedade e desarticulação institucional das atividades de ordenamento territorial, licenciamento e fiscalização e ausência de sistemas de monitoramento ambiental adequados;
- Σ A maioria dos municípios não possuem planos diretores municipais, além da desarticulação e/ou conflito entre este nível de governo e as administrações estaduais e federal;
- Σ Falta de quadros técnicos capacitados e de pessoal, em geral, para realização das tarefas necessárias à gestão do ambiente costeiro, nos vários níveis de governo. Desconhecimento técnico-científico acerca das áreas geográficas de atuação;
- Σ Vigência de atividades econômicas que não incorporam as populações locais e a não valorização das atividades tradicionais. Utilização inadequada das potencialidades da zona costeira, com sub e sobre-utilização dos recursos;
- Σ Insuficiência de infra-estrutura, principalmente de saneamento ambiental.

Portanto, apesar dos vetores de expansão e seus impactos apontarem os estuários como áreas prioritárias de ação, as vulnerabilidades de gestão indicam como estratégia de atuação a necessidade de instrumentalização dos três níveis de governo para as atividades de ordenamento e gestão ambiental e territorial.

Do ponto de vista legal, existem áreas que demandam maior esclarecimento quanto às interfaces de competência em pelo menos três campos – a gestão de recursos hídricos, o gerenciamento costeiro, a gestão do uso de bens de domínio da União e o desenvolvimento turístico (a Lei nº 6513/77 dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico).

Nessa ótica, torna-se fundamental enfrentar os desafios de aproximação dos instrumentos de planejamento territorial, licenciamento ambiental e outorga de direito de uso de recursos hídricos, a partir da consolidação de uma base de informação para utilização compartilhada pelas instituições diretamente envolvidas, tendo como ponto de partida a Região Nordeste.

Foram acordadas, no âmbito do GI-GERCO, a construção de programas comuns a serem executados em parceria governo e sociedade. Tais programas foram desenhados a partir do acúmulo de experiências existentes nas diferentes esferas de gestão com ações na zona costeira e expressam as prioridades de fortalecimento da gestão e do ordenamento territorial, de fiscalização e monitoramento e no estabelecimento de programas de gestão ambiental em setores e áreas de forte pressão antrópica.

Constituem estratégias do Plano de Ação Federal, para execução desses Programas:

- Σ Orientação das ações do Governo Federal, visando o planejamento sustentável e implementação integrada na zona costeira;

- Σ Identificação das oportunidades de otimização da capacidade instalada e promoção da cooperação interinstitucional;
- Σ Incentivo de negócios indutores de sustentabilidade ambiental e cultural e de geração de emprego e renda.

4. LINHAS DO PROGRAMA DE AÇÃO FEDERAL DA ZONA COSTEIRA

A presente revisão recoloca no eixo de discussão a interação interinstitucional na esfera da União, reforçando a importância desse mecanismo como catalisador de ações para atender às novas diretrizes governamentais, para ampliação dos avanços e para definição de estratégias visando o enfrentamento dos novos desafios. Assim, os procedimentos adotados no âmbito do GI-GERCO para a revisão do PAF, no decorrer de 2004, envolveram esforços de seis subgrupos de trabalho, ao longo de trinta e seis reuniões, realizadas no período de cinco meses, que resultaram nos seguintes projetos:

1. Instrumentalização dos três níveis de governo para o ordenamento ambiental territorial;
2. Gestão integrada da Orla Marítima;
3. Gestão de áreas para proteção ambiental da zona costeira e marinha;
4. Agenda ambiental portuária;
5. Sistema nacional de monitoramento ambiental territorial da zona costeira;
6. Fiscalização integrada da zona costeira.

4.1. Premissas norteadoras da revisão do PAF

Tanto no âmbito dos subgrupos citados anteriormente, quanto na etapa de sistematização, foram definidas premissas de sustentação das linhas de ação do Plano, quais sejam:

- Σ Continuidade e aperfeiçoamento dos projetos e ações que vêm apresentando indicadores positivos de progresso (descentralização, controle social, articulação interinstitucional e procedimentos metodológicos);
- Σ Afirmação do conceito de desenvolvimento sustentável, enquanto objetivo a ser alcançado pelo conjunto das ações a serem empreendidas, entendido como o desenvolvimento que articula as dimensões ambiental, econômica e social, de modo a superação de fragilidades e exploração de potencialidades, num processo sistemático para a ação transformadora da realidade rumo ao cenário desejável pela maioria dos agentes sociais;
- Σ Reconhecimento das prioridades e diretrizes governamentais expressas pelo PPA 2004-2007 nos setores petrolífero, de turismo, pesca e aquicultura; na infra-estrutura de transporte aeroportuário, marítimo e terrestre e na gestão do espaço, em consonância com a gestão ambiental e urbana;
- Σ Incentivo ao planejamento das políticas setoriais com ações intervenientes na zona costeira objetivando o desenvolvimento sustentável;
- Σ Confirmação da necessidade de definir áreas de domínio da União para fins de gestão ambiental, implantação de projetos demonstrativos de uso sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas costeiros, e compensação por impactos ambientais significativos, negativos e não-mitigáveis dos empreendimentos considerados de interesse nacional;
- Σ Levantamento do conhecimento pretérito produzido em todos os níveis de governo para estabelecer a referência das ações futuras;
- Σ Desenvolvimento de estratégias que priorizem o pacto de cooperação e formação de parcerias com os governos estaduais.

4.2. Desafios definidos para revisão do PAF

As linhas de atuação do PAF foram definidas tendo como base as premissas anteriores, objetivando enfrentar os seguintes desafios:

- Σ Promover a sustentabilidade no uso dos recursos naturais demandados pelas diferentes atividades econômicas instaladas na zona costeira, por meio do incentivo ao planejamento setorial, da capacitação dos agentes institucionais responsáveis pela gestão nos três níveis de governo, e do reforço da articulação dos mesmos com a sociedade civil;
- Σ Promover o ordenamento territorial da zona costeira, conjugando o uso e a ocupação do solo em consonância com a preservação dos recursos naturais e os potenciais econômicos;
- Σ Promover a conservação dos recursos naturais da zona costeira, mantendo e melhorando a qualidade ambiental por meio do disciplinamento do uso do solo; o manejo sustentável da biodiversidade e a conservação das bacias hidrográficas, a fim de garantir as características naturais da qualidade de paisagem;
- Σ Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da zona costeira.

4.3. Linhas de ação definidas para o PAF

A partir das premissas e objetivos definidos, as linhas de ação foram ordenadas em três grandes blocos:

Linha de ação 1 - Ordenamento ambiental territorial da zona costeira;

Linha de ação 2 - Conservação e proteção do patrimônio natural e cultural;

Linha de ação 3- Controle e monitoramento;

Para cada linha de ação foram definidos seis projetos com foco específico, com objetivos, áreas de atuação, atividades, metas e arranjos institucionais para execução dos mesmos.

Linha de ação 1: Ordenamento ambiental territorial

Projeto de instrumentalização dos três níveis de governo para o ordenamento ambiental territorial da zona costeira

Objetivo geral

Propor ações estratégicas voltadas ao planejamento territorial atual, tendencial e desejado, articuladas com as atividades setoriais, como suporte ao processo de tomada de decisão em diferentes níveis.

Projeto de gestão integrada da orla marítima – Projeto Orla

Objetivo geral

Ampliar a capacidade dos municípios e a articulação com a esfera estadual para aplicação dos procedimentos do Projeto Orla, em especial nas áreas de patrimônio da União, visando à ocupação ordenada dos espaços e o uso sustentável dos recursos ambientais, mediante parcerias entre os três níveis de governo e a sociedade.

Linha de ação 2: Conservação e proteção do patrimônio natural e cultural

Projeto Estratégia para Reserva de Áreas para a Proteção Ambiental Sustentável da Zona Costeira e Marinha.

Objetivo geral

Definir ações para gerenciamento de áreas estratégicas costeiras e marinhas, em áreas de patrimônio da União, conforme a Lei nº 9.636/1998 e seu Decreto regulamentador nº 3.725/2001, por meio da indicação de critérios social, econômico e ambiental para seleção de áreas a serem reservadas, acrescidos da Lei nº 6513/77, que “dispõe de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico”.

Linha de ação 3: Controle e monitoramento

Projeto de Sistema Nacional de Monitoramento da zona costeira

Objetivo geral

Estabelecer uma sistemática de monitoramento da dinâmica do uso e ocupação da zona costeira e suas interações por meio de resultados de gestão ambiental contidas em programas e projetos, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas incidentes na região.

Projeto Agenda Ambiental Portuária

Objetivo geral

Estabelecer os compromissos da atividade com as políticas e legislação ambientais, por intermédio da implantação de instrumentos de controle a impactos e de proteção ambiental, incorporação de princípios de gestão e ordenamento territorial, tratamento de resíduos e efluentes e gestão dos locais para descarte de material dragado.

Projeto de Fiscalização Integrada da zona costeira

Objetivo geral

Constituir um Comitê Técnico Permanente de Integração das Ações na Fiscalização da zona costeira – CTF, visando elaborar e acompanhar o desenvolvimento de um Projeto de Fiscalização Integrada para a zona costeira.

5. AGENTES INSTITUCIONAIS INTERVENIENTES NA EXECUÇÃO DO PAF FEDERAIS

É possível a distinção de dois grupos de agentes com vários níveis de influência na gestão da zona costeira. Um está ligado às diferentes esferas de governo, que estabelece normas, fiscaliza e desenvolve ações de uso dos recursos naturais do território, enquanto o outro conjunto está ligado à chamada sociedade civil, aí incluso o setor privado – empreendedores e organizações não governamentais – que exercem sua influência sobre a formação de políticas e desenvolvem atividades que utilizam recursos ambientais para atendimento de demandas socioeconômicas e também de ações de proteção ambiental.

A estratégia de implementação do PAF dialoga com os dois grupos de agentes de modo diferenciado: a coordenação dos seis projetos encontra-se compartilhada entre as três esferas de governo e a sociedade civil participa por meio dos diferentes fóruns instituídos. Os Comitês de Articulação previstos em cada projeto do PAF terá papel importante em tal contexto.

Esses Comitês deverão estruturar e operacionalizar as ações e atividades orçamentárias, incluindo questões técnicas como a disponibilização de recursos humanos, financeiros e logísticos para a execução dos projetos. A composição de cada Comitê foi definida de acordo com as atribuições e interfaces inerentes ao papel de cada Instituição frente às atividades previstas nos projetos (Anexo 3).

À semelhança do funcionamento de cada Comitê, prevê-se a organização de uma agenda imediata de trabalho para o desenvolvimento das três linhas de ação que constituem a base estratégica do PAF, agrupando as entidades, que por suas atribuições, apresentam características de transversalidade que atendem ao novo modelo de planejamento proposto. Destacam-se, inicialmente, MME, MP, MD, MCT, MDIC, MTur, ABEMA, ANAMMA, e representante de organização não-governamental (CONAMA). Essas instituições também participarão na sistematização e elaboração de relatórios de acompanhamento do PAF.

5.1 Instância de articulação e coordenação geral do PAF

O arranjo institucional do Plano será de responsabilidade da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), pois tem poder decisório e de interlocução interinstitucional. O Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), coordenado pelo MMA, constituirá o núcleo executivo de implantação, com a incumbência de construir as orientações políticas gerais para a atuação do Plano e fazer um acompanhamento de sua implementação.

A responsabilidade pela deliberação dos aspectos normativos associados à definição da política ambiental para a região caberá ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Na base de articulação destes arranjos está o MMA, com a atribuição de viabilizar a implantação e garantir o funcionamento do núcleo de coordenação do PAF, numa associação estreita com outros órgãos públicos, organizações científicas e sociedade civil e governos estaduais, por meio da Coordenação de Gestão Integrada dos Ambientes Costeiro e Marinho – GERCOM, alocada na Diretoria do Programa de Gerenciamento Ambiental Territorial, no âmbito da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos - SQA.

6. Base Estratégica do PAF

A base estratégica está constituída por:

- Σ Fortalecimento da articulação intersetorial dos componentes no GI-GERCO, por meio de capacitação dos atores e das instituições envolvidas, visando ao planejamento estratégico da zona costeira;
- Σ Fortalecimento dos Comitês de Articulação dos diferentes projetos do PAF, por meio da disseminação de práticas, métodos e alternativas tecnológicas, visando à obtenção de soluções para atendimento de demandas regionais;
- Σ Avanço no processo de regulamentação e normatização da legislação incidente na zona costeira, face às demandas já conhecidas e de outras a serem identificadas.

O quadro a seguir dá embasamento a proposição de ações a serem empreendidas pela coordenação (MMA).

Premissas Norteadoras do PAF	Pontos Críticos	Desafios
1. Afirmação do conceito de desenvolvimento sustentável enquanto objetivo a ser alcançado pelo conjunto das ações a serem empreendidas, entendido como o desenvolvimento que articula as dimensões ambiental, econômica, social de modo a superação de fragilidades e exploração de potencialidades, num processo sistemático para a ação transformadora da realidade rumo ao cenário desejável pela maioria dos agentes sociais;	Ausência de articulação entre as ações de planejamento que possuem como foco espacial a zona costeira, sejam as que visam a proteção ambiental, sejam aquelas voltadas ao desenvolvimento econômico;	Estabelecimento de diretrizes gerais de macro planejamento para zona costeira, a partir de cenários que considerem a dimensão ambiental, social e econômica;
2. Continuidade e aperfeiçoamento dos projetos e ações que vêm apresentando indicadores positivos de progresso (descentralização, controle social, articulação interinstitucional e procedimentos metodológicos);	Inexistência de políticas públicas voltadas para ordenamento do uso e ocupação do solo e para utilização sustentável dos recursos naturais na zona costeira;	Definição de procedimentos para inserção da dimensão ambiental na tomada de decisão sobre políticas de ordenamento territorial da zona costeira nas três esferas de governo.
3. Reconhecimento das prioridades e diretrizes governamentais expressas pelo PPA 2004-2007 nos setores petrolífero, de turismo, pesca e aquicultura; na infra-estrutura de transporte aeroportuário, marítimo e terrestre e na gestão do espaço, em consonância com a gestão ambiental e urbana;	Predomínio de atividades de planejamento setorial de governo desarticuladas entre si, induzindo ao conflito entre a atuação de diferentes órgãos e níveis de governo;	Adoção da Zona costeira enquanto unidade de planejamento federal para efeito da definição de políticas públicas

Premissas Norteadoras do PAF	Pontos Críticos	Desafios
4. Incentivo ao planejamento das políticas setoriais com ações intervenientes na Zona costeira, objetivando o desenvolvimento sustentável;	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 competências e atribuições;	Definição da avaliação ambiental estratégica enquanto instrumento de planejamento regional e de ordenamento das políticas públicas da zona costeira
5. Confirmação da necessidade de definir áreas de domínio da União para fins de gestão ambiental, implantação de projetos demonstrativos de uso sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas costeiros, e compensação por impactos ambientais significativos, negativos e não-mitigáveis dos empreendimentos considerados de interesse nacional.	Desvinculação dos procedimentos de cessão de usos da base de ordenamento territorial;	Afirmiação da sustentabilidade como um dos focos prioritários da política patrimonial da União.
6. Levantamento do conhecimento pretérito produzido em todos os níveis do governo para estabelecer a referência das ações futuras;	Pouco envolvimento e sensibilidade do setor privado para compreensão das relações entre condicionantes do meio físico-biótico e atividades promotoras do desenvolvimento econômico;	Adoção de instrumentos ambientais de caráter econômico para promoção das ações proativas e intersetoriais de desenvolvimento na zona costeira.
7. Desenvolvimento de estratégias que priorizem o pacto de cooperação e formação de parcerias com os governos estaduais.	Conflitos de competência de atuação nas ações de licenciamento e fiscalização. Precariedade e desarticulação institucional das atividades de ordenamento territorial, licenciamento e fiscalização e ausência de sistemas de monitoramento ambiental adequados;	Estratégias de planejamento e gerenciamento ajustadas às especificidades e peculiaridades regionais, sub-regionais e locais.

Reforçando as afirmações anteriores, a primeira referência para tratar os desafios está contida no Macrodiagnóstico da zona costeira (em fase final de atualização), seja pela disponibilidade de informações socioeconômicas, ambientais e institucionais, seja pela visão real do conjunto territorial da região, o que contribuirá para elaboração de um planejamento integrado, a partir da construção de diretrizes pelos diferentes setores.

A integração destes produtos do Macrodiagnóstico ao Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho - SIGERCOM, inicialmente na região Nordeste, fundamenta as atividades de estruturação e desenvolvimento de uma proposta de capacitação e compartilhamento de bases de dados nas três esferas de governo. Nessa mesma perspectiva, será estruturado e oferecido um curso de capacitação sobre planejamento ambiental estratégico e formulação de políticas públicas de base territorial, tendo como público alvo os segmentos envolvidos na implementação do PAF. Prevê-se, para tanto, a adoção de instrumentos como a avaliação ambiental estratégica e a gestão da informação,

buscando, na prática, elementos de ordenamento territorial e de desenvolvimento institucional e de articulação entre as entidades integrantes do GI–GERCO.

Como resultado desta atividade espera-se, entre outros, subsídios para adoção da zona costeira como unidade de planejamento federal para efeito de definição e integração de políticas públicas, em interação com as orientações para elaboração do PPA 2008-2011.

A segunda linha será organizada no formato de uma proposta de Programa de Extensão Litorânea, a ser articulada pelo MMA, MCT/CNPq, a SPU e o MTur, com o envolvimento e apoio técnico de instituições de ensino e pesquisa de reconhecimento nacional. Tal proposta constitui a âncora para reforçar, assim, o desempenho dos Comitês de Articulação, os quais são responsáveis pela construção, no contexto regional, do modelo de planejamento intersetorial, envolvendo, prioritariamente, a organização e disseminação de informações, articulação de meios para capacitação e aplicação dos produtos oriundos da atividade de extensão.

A proposta do Programa de Extensão Litorânea, além de atender aspectos específicos dos seis projetos, contribuirá para a criação de uma sistemática contínua de práticas de gestão da região, aproximando o conhecimento do corpo universitário com a temática local de desenvolvimento sustentável. Deve ser estudada, ainda, a possibilidade de estruturação de um centro de referência tecnológica para desenvolvimento sustentável do turismo.

Os procedimentos de regulamentação dos instrumentos jurídicos e vigência de normas legais inefficientes e/ou conflitantes constituem-se no foco da terceira linha de ação. Neste aspecto, muitos foram os avanços obtidos desde a implementação da primeira versão do PAF em 1998, os quais remetem, principalmente, à promulgação do Decreto 5.300/ 2004, que regulamentou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC (Lei 7.661/88), definindo regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelecendo critérios de gestão da orla marítima.

Mesmo considerando os avanços obtidos com a publicação desse decreto, alguns assuntos carecem de regulamentação, como por exemplo, a implantação de recifes artificiais (Art. 19) e a identificação e delimitação de bancos de moluscos e formações coralíneas e rochosas (Art 20). Além disso, a definição de critérios para estabelecimento do Programa Nacional de Monitoramento Costeiro também será objetivo desta linha de ação.

6.1 Recursos para execução do PAF

A execução dos projetos do Plano de Ação Federal pressupõe a alocação de recursos técnicos, humanos e financeiros por parte das instituições envolvidas. Após a aprovação do Plano na Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, os Comitês de Articulação de cada Projeto deverão apresentar um cronograma físico-financeiro, observando a compatibilidade com os Planos Plurianuais.

7. Acompanhamento e avaliação do PAF

A responsabilidade pela coordenação dos diferentes projetos que compõem o PAF, bem como pela implementação da estratégia de fortalecimento da gestão ambiental territorial, cabe à Coordenação de Gerenciamento Costeiro e Marinho, no âmbito da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos - SQA, que trabalhará sob a supervisão do GI-GERCO.

Para avaliação da eficácia das ações propostas pelos diferentes projetos será definido, pelos Comitês de Articulação, um conjunto de indicadores a serem monitorados, a fim de que a coordenação possa, de forma periódica, proceder a elaboração de relatórios de acompanhamento que visam promover a análise crítica de metas e resultados, permitindo a correção de rumos, se for o caso.

Os indicadores deverão ser capazes de medir a eficiência da implementação do Plano de Ação Federal para a zona costeira. Deverão, também, ser coerentes com os objetivos do Plano e facilmente calculados.

Os Comitês de Articulação promoverão a realização de seminários anuais com objetivo de avaliar o andamento dos projetos, a partir dos resultados apontados pelos indicadores.

ANEXOS

