



Scherer, M.E.G., T.S. Silva, M.L. Amsus, N.S. Gruber, R. Pinto de Lima, & M. Filet. 2020. Avaliação do Desenvolvimento do Sistema de Governança Pública Costeira Brasileira – 2009 a 2018. *Revista Costas vol esp.*, 1: 23-42. doi: 10.26359/costas.e102

Avaliação do Desenvolvimento do Sistema de Governança Pública Costeira Brasileira – 2009 a 2018

Marinez E. G. Scherer¹, Tatiana S. Silva², Milton L. Amsus³, Nelson S. Gruber², Regis Pinto de Lima⁴, Martinus Filet⁵

e-mail: marinez.scherer@ufsc.br

¹ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

³ Universidade Federal de Rio Grande (FURG) e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

⁴ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

⁵ Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro (Agência Costeira)

Palabras clave:

Resumo

O presente trabalho visa avaliar o desenvolvimento da Gestão Costeira Integrada (GCI) no Brasil entre os anos 2009 e 2018. Foram utilizadas duas abordagens: a primeira analisa o avanço apresentado em termos de implementação das propostas apresentadas na avaliação de 2011, enquanto a segunda analisa o *status* atual de cada um dos assuntos chave do Decálogo aplicado na Rede Ibero-Americana de Gestão Costeira (Rede IBEMAR). Em termos gerais, conclui-se que o Brasil apresenta um nível de avanço intermediário (50% dos assuntos chave foi atribuída a valoração “3”, em escala de “0” a “5”); sendo que não há assunto chave do Decálogo classificado como sem nenhum desenvolvimento (nível de valoração “0”) ou desenvolvimento pleno (nível de valoração

Submitted: October 2019

Reviewed: November 2019

Accepted: December 2019

Associate Editor: Marinez Scherer

“5”). Com base nos resultados, espera-se não somente dar continuidade ao processo de avaliação do sistema de governança pública costeira brasileira, mas também possibilitar a análise de referência entre países, o que pode vir a fomentar a colaboração entre os membros da rede IBERMAR.

Abstract

Our aim is to evaluate the integrated coastal management (ICM) development in Brazil between 2009 and 2018. For this, two approaches were used: in the first, the progress achieved in terms of proposal implementation (considering the proposals presented in the assessment made in 2011); while in the second, the current status of each of the ten key issues of the Decalogue applied by the Ibero American Network for Coastal Management (IBERMAR) was analyzed. In general terms, Brazil showed an intermediate level of advancement (50% of the key issues the value of “3” was assigned, on a scale from “0” to “5”), and no aspect of the Decalogue was classified as no development (value of “0”) or full development (value of “5”). Based on the results, we expect not only to continue the evaluation process of the Brazilian coastal governance system, but also to enable reference analysis between countries, which may foster collaboration among IBERMAR members.

1. Introdução

O Brasil é um país de características continentais, com pouco mais de 208 milhões de habitantes, sendo que cerca de 40% destes vivem nos 274 municípios confrontantes com o mar (IBGE, 2011; Portaria MMA nº 461/2018). Uma descrição mais detalhada das características socioambientais da zona costeira brasileira se encontra em Scherer *et al.* (2009) e em outros trabalhos como IBGE (2011) e MMA (2006).

Este trabalho apresenta uma revisão da Gestão Costeira Integrada (GCI) no Brasil nos últimos 10 anos, relacionada aos esforços coletivos da Rede Iberoamericana de Manejo Costeiro Integrado (Rede IBERMAR). Esta revisão está baseada especialmente no capítulo sobre o Brasil publicado em 2009 (Scherer *et al.*, 2009) e no documento que apontava melhorias necessárias na gestão costeira brasileira (Scherer *et al.*, 2011a), publicado no livro com as propostas de ação para os países membros da Rede IBERMAR.

A Rede IBERMAR foi estabelecida em 2009, a partir de um projeto no contexto do Programa de Ciência Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), criado pelos governos dos países ibero-americanos

para promover a cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o desenvolvimento harmonioso entre os países. Já a Rede IBERMAR tem como objetivos principais o estabelecimento de uma plataforma de intercâmbio de conhecimentos e experiências em gestão costeira no âmbito da América Latina e países Ibéricos (Portugal e Espanha), além de pretender o desenvolvimento de um programa de cooperação no tema entre os países participantes (Barragán, 2009).

Iniciando com 13 países membros, atualmente conta com representação de 17 países e diversas organizações participantes. No Brasil, membro fundador da Rede IBERMAR, a coordenação geral é exercida pela Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro, uma organização não-governamental (ONG) que atua na área há aproximadamente 20 anos. São várias universidades, centros de pesquisa e instituições que fazem parte da Rede IBERMAR no Brasil.

A revisão aqui apresentada teve como objetivo comparar os descritores do Decálogo apresentados em 2009 pelo método de análise utilizado pela Rede IBERMAR (Barragán, 2009), com a situação atual

(2018). As propostas de ação para a melhoria da gestão costeira no Brasil, apresentadas na publicação de Scherer *et al.* (2011a) também foram analisadas, conforme o seu desenvolvimento e/ou implementação, durante o período analisado.

2. Método

A fim de avaliar a situação da gestão costeira no Brasil, adotou-se como ponto de partida o trabalho de Scherer *et al.* (2011), como mencionado no item anterior, e que consiste em um capítulo que pode ser entendido como a versão anterior da presente publicação, e que faz parte do livro “Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción”, da Rede IBERMAR (Barragán, 2011), também conhecido como “Livro Azul”.

A primeira etapa foi centrada na avaliação de cada uma das propostas apresentadas em Scherer *et al.* (2011). Para tal, foram realizados três *workshops*: dois deles de âmbito fechado, com a participação exclusiva dos professores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que compõem a lista de autores deste trabalho; e um último *workshop* aberto a estudantes de pós-graduação das referidas universidades interessados em questões de gerenciamento costeiro, a fim de oportunizar a participação nas discussões de avaliação e validar os resultados obtidos pelos *workshops* fechados. Tanto nos *workshops* fechados quanto no aberto, cada proposta foi avaliada segundo uma escala em que o valor de 1 (um) corresponde a nenhum avanço, o valor de 5 (cinco) significa que a proposta foi plenamente implementada, e os valores 2 (dois), 3 (três) e 4 (quatro) correspondem

Dessas análises resultou uma discussão do progresso da GCI no Brasil, identificando-se possíveis entraves e valorizando os passos já tomados. Ainda que esta discussão não tenha a intenção de ser exaustiva, fornece uma visão da situação da GCI em território brasileiro até o ano de 2018.

a avanços mínimos, intermediários e grandes, respectivamente. Os resultados desta fase são apresentados nos subitens intitulados “Avaliação do avanço das propostas do Livro Azul” (refere-se a Barragán, 2011), nos quais cada situação é descrita e justificada.

Com base na avaliação das propostas do “Livro Azul” e em Scherer *et al.* (2009), a segunda fase da metodologia foi centrada na avaliação dos temas do decálogo em um sistema de classificação de 0 (zero) a 5 (cinco), conforme classificação proposta pela coordenação geral da Rede IBERMAR, a fim de possibilitar a comparação entre países. Nesse sistema de classificação, o valor 0 (zero) corresponde à inexistência do tema no país ou em fase ainda anterior ao que seria um estágio inicial e o valor 5 (cinco) ao pleno desenvolvimento do descritor analisado. Da mesma forma que na fase anterior, a avaliação foi feita em *workshops* (um fechado e um aberto) e os resultados são dispostos em termos de “situação atual”.

É importante ressaltar que as avaliações realizadas ao longo do presente trabalho se restringiram ao período entre 2009 e 2018. A mudança de governo nacional em 2019 incorre em uma quebra de tendência em diversos setores relacionados à gestão costeira no Brasil. Avanços seguidos de retrocessos recentes resultariam em um registro de não-avanço, caso fosse considerado o ano de 2019 e, por esta razão, optou-se por restringir o período analisado até o ano de 2018.

3. Resultados

Serão apresentadas as avaliações sobre os seguintes descritores: política; normativa; competências e instituições; estratégias e instrumentos; formação e capacitação/educação para a sustentabilidade/conhecimento e informação; recursos econômicos; e participação cidadã. Para cada descritor constam subseções sobre a “avaliação do avanço das propostas do livro azul” (2009) e a “situação atual” (2018).

Política

Refere-se às políticas públicas, bem como o seu conteúdo e particularidades, aplicadas à GCI (Barragán, 2014).

Avaliação do avanço das propostas do Livro Azul

Os maiores avanços relacionados a políticas públicas de interesse para a zona costeira nesses últimos anos ocorreram na formulação de políticas climáticas na escala federal. A Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC, Lei nº 12.187/2009) oficializa o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa. Esse compromisso brasileiro, se devidamente cumprido, teria impacto positivo nos efeitos das mudanças climáticas sobre o litoral. No contexto da PNMC, o Brasil definiu o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA, Portaria MMA nº 150/2016), que apresenta, dentro de suas estratégias setoriais e temáticas, um capítulo específico para zonas costeiras (Estratégias de Zonas Costeiras). Em 2017 foi apresentado o 1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano, com os avanços para o alcance dos objetivos do PNA (MMA 2019a).

O estabelecimento do Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa (PROCOSTA, Portaria MMA nº 76/2018, MMA 2019b) também é exemplo de importante avanço no trato das questões

de mudanças climáticas e sua implicação em zonas costeiras. O PROCOSTA conta com quatro projetos interdependentes: 1. “Alt-Bat” (que pretende a integração dos níveis de referência altimétricos e batimétricos); 2. “Linha de Costa e Identificação de Perigos”; 3. “Riscos Costeiros e Estratégias de Adaptação”; 4. “Monitoramento e Gestão para Conservação da Linha de Costa”.

Com relação à proposta de Scherer *et al.* (2011), constante no Livro Azul, de serem considerados cenários futuros no processo de planejamento na zona costeira, pode-se mencionar novamente o programa PROCOSTA como suporte ao planejamento.

No entanto, os temas apontados no Livro Azul e relacionados às mudanças climáticas e elevação do nível do mar nas políticas municipais somente apresentam iniciativas pontuais e sem consideração explícita aos instrumentos do gerenciamento costeiro (*e.g.*: contenção de processos erosivos com obras de engenharia, engordamento de praias *etc.*). Nesse sentido, o Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira (GI-GERCO 2018) é uma iniciativa pioneira e que visa atender a demandas por diretrizes em situações de emergência, assim como a publicação “Panorama da Erosão Costeira no Brasil” (MMA 2018) é outro importante trabalho norteador da gestão costeira nos níveis estadual e municipal.

Dentre os usos e atividades na zona costeira, pode-se considerar que o setor portuário é um dos poucos setores que vem, ainda que timidamente, fomentando políticas públicas com a inserção dos temas Mudanças Climáticas e Elevação do Nível do Mar nos projetos de implantação, ampliação e revitalização de áreas portuárias, principalmente no que tange aos eventos extremos e em terminais privados. O Porto de Itajaí (SC) e o Porto de Rio Grande (RS) são exemplos positivos em fase inicial de processos de adaptação aos efeitos das alterações do clima.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II, Resolução CIRM nº 05/1997) está ancorado em duas políticas públicas principais, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), conforme previsto na Lei Federal nº 7661/1988. Além dessas duas políticas, a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC) serve de base para as ações relacionadas aos efeitos das alterações climáticas sobre a zona costeira. Não obstante, não houve avanços na revisão do PNGC II, incluídas as propostas de melhoria obtidas durante os eventos Cidades Costeiras Sustentáveis (CSS, Scherer *et al.*, 2011b) e nos Encontros Nacionais de Gerenciamento Costeiro (ENCOGERCOs) de 2006 e 2009.

Situação atual

Desde 2009 a situação da política nacional para a gestão costeira não foi alterada. Assim, o principal instrumento que norteia a gestão costeira no País não incorporou, ao longo destes anos, temas relevantes como as mudanças climáticas, gestão baseada em ecossistemas e serviços ecossistêmicos, tampouco sobre a erosão costeira.

Por sua vez, o PNGC, II tal como está estruturado, tem características de política pública (Barragán 2014), mas não possui o *status* de tal instrumento.

Assim, não é de se estranhar que não exista uma estratégia definida para a colocação do PNGC II em prática e tampouco para a realização do processo de avaliação constante.

Sendo assim, definiu-se que a situação da política pública para a gestão costeira no Brasil se configura como “aplicação de uma política pública diretamente orientada à gestão costeira”, ainda que implícita, recebendo a pontuação 3 (Tabela 1).

Normativa

Refere-se à base jurídica e normativa que ampara e é aplicada à GCI (Barragán, 2014).

Avaliação do avanço das propostas do Livro Azul

Os maiores avanços nestes últimos 10 anos relacionados às normas relacionadas à zona costeira ocorreram no estabelecimento de mecanismos de efetividade da gestão e uso das praias (Leis Federais nº 13.240/2015 e 13.813/2019, e Portarias SPU nº 113/2017 e 11/2019). Essas normas também incentivam que os municípios realizem a gestão da praia através de Plano de Gestão Integrada (ou Plano de Intervenção), conforme o Decreto Federal nº 5.300/2004.

Ainda houve avanços importantes na aprovação do Projeto de Lei da Política Nacional de Resíduos Químicos e Sólidos, instituída pela Lei Federal nº

Tabela 1. Avaliação do item Política Pública.

Assunto chave	Critérios / fases	Valoração
Política Pública	a. Sem processo algum de política pública explícita relacionado com o GCI.	0
	b. Etapa inicial para o estabelecimento de uma política pública orientada ao GCI.	1
	c. Etapa inicial para a execução de uma política pública orientada ao GCI.	2
	d. Aplicação de uma política pública orientada ao GCI.	3
	e. Aplicação avançada com avaliação constante de uma política pública explícita orientada ao GCI.	4
	f. Em fase descrita na linha “e” e que conta com divulgação da avaliação e “accountability” por parte dos responsáveis pela política.	5

12.305/2010, e o estabelecimento de normas ambientais e de infraestrutura para marinas (Portaria SPU nº 404/2012).

Merece menção a Cartilha de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação (UCs) Federais, lançada em 2011 pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com apoio das ONGs SOS Mata Atlântica e Conservação Internacional.

No entanto, não houve avanços nas propostas de criar legislação específica sobre: limitar terrenos de segunda residência e empreendimentos turísticos em municípios costeiros; criar normas que limitem/ regulem a aquisição de grandes áreas costeiras por instituições e/ou empresas estrangeiras; alterar a Lei Federal nº 7.661/1988 quanto à exigência de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); definir o de tipo de avaliação de impacto ambiental a ser realizada conforme o tipo e impacto do empreendimento. Também não avançou a proposta, presente no Livro Azul, de incluir a variável ambiental na Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/1979).

Situação atual

A Lei Federal nº 7.661/1988 institui o PNGC, o qual serve como orientação, mas não como regula-

mentação. Assim, a base legal para regulamentação dos usos e atividades na zona costeira possui lacunas, pois o Decreto nº 5.300/2004, que regulamenta a referida lei, apenas descreve os instrumentos de gerenciamento costeiro, sem propor sanções ou obrigações claras para os estados e municípios.

Além desses fatos, a Lei Federal nº 7.661/1988, que é a base legal da gestão costeira no Brasil, completou 30 anos em 2018 e nunca foi reavaliada. No entanto, o Brasil possui a lei específica para a gestão costeira e tem complementações em leis para a gestão do domínio público costeiro e marinho, normalmente relacionadas aos bens da união. Além disso, ressaltase o Projeto de Lei nº 6.969/2013, em discussão no âmbito do legislativo federal, o qual pretende instituir uma política nacional para a conservação e o uso sustentável do bioma marinho brasileiro.

Avaliou-se, assim, que a pontuação neste item tem o valor 3, pois considera-se que a Lei Federal nº 7.661/1988 falha na regulamentação real dos usos e das atividades na zona costeira (Tabela 2).

Competências e instituições

Refere-se às funções, às responsabilidades e à organização das instituições públicas que atuam nas zonas costeira e marinha (Barragán, 2014).

Tabela 2. Avaliação do item Normativa.

Assunto chave	Critérios / Fases	Valoração
Normativa	a. Exclusivamente com planejamento setorial, sem conexão entre setores	0
	b. Com planejamento setorial integrado, sem perspectiva espacial costeira	1
	c. Com planejamento setorial integrado, com distinção à zona costeira	2
	d. Específica orientada à gestão do domínio público costeiro/marinho	3
	e. Específica que regula a GCI do litoral	4
	f. Fase descrita na linha “e”, e divulgada, conhecida e seguida	5

Avaliação do avanço das propostas do Livro Azul

Com relação às competências e às instituições para a gestão costeira no Brasil, ressalta-se que a conformação e representatividade do Grupo de Integração para o Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) apresentou avanço importante. Destaque para a maior representatividade das universidades e ONGs.

Da mesma maneira, o Plano de Ação Federal (PAF) foi fortalecido pelo espelhamento nos Planos Plurianuais (PPA) de orçamento federal e por ter sido revisado e atualizado duas vezes neste período pelo GI-GERCO (2015 e 2017).

A atuação do G17 (coordenadorias estaduais dos 17 estados costeiros) como canal de diálogo para a zona costeira, com a sua participação no Fórum do Mar e nos ENCOGERCOs também merece destaque. Convém ressaltar que os ENCOGERCOs, que não ocorriam desde 2009, foram realizados em duas oportunidades: 2017 (Rio Grande, RS) e 2018 (Florianópolis, SC).

Avanços intermediários ocorreram no incentivo à parceria com universidades, ONGs e empresas para o monitoramento das UCs e outras áreas da costa. Exemplos positivos são encontrados em convênios com as universidades, em especial em áreas portuárias (*e.g.*: Porto de Rio Grande e Universidade Federal de Rio Grande), gestão de praias (*e.g.*: Secretaria do Patrimônio a União e Universidade Federal de Santa Catarina), e na integração das diferentes esferas de governo, através do GI-GERCO.

Um ponto importante relacionado à efetividade do gerenciamento costeiro é a sua integração com a gestão de águas continentais, o que se reflete na proposta de efetivar a integração do gerenciamento costeiro com a gestão de bacias hidrográficas. Com esse intuito, a CT-COST (Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira) foi formalmente instituída em 2005. No entanto, apesar de alguns esforços de compatibilização de instrumentos de gestão, não

existe, até o momento, a implementação de nenhum plano ou ação de integração efetiva. A última reunião da CT-COST ocorreu em 2018, quando foi proposto acompanhar as ações de monitoramento e recuperação do rio Doce e sua influência na zona costeira, bem como de criar um projeto piloto de integração bacia hidrográfica - zona costeira na foz do rio São Francisco.

Com relação ao estabelecimento de outros grupos de discussão de interesse para a gestão costeira e marinha, convém ressaltar o GT-UCAM (Grupo de Trabalho no Uso Compartilhado do Ambiente Marinho, Portaria Marinha do Brasil nº 222/2013), em que a Secretaria Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM) atua como coordenador do grupo. O GT-UCAM tem o potencial de estabelecer as bases para o planejamento espacial marinho no Brasil, em integração com as ações de gestão costeira já existentes. É importante mencionar nesse contexto o Projeto de Lei nº 6.969/2013 que institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e, atualmente, aguarda o parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Destaca-se que não houve avanços na integração do Comitê Gestor do Turismo e do Comitê Gestor do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (ou Projeto Orla), nem na reavaliação do gerenciamento costeiro e a sua estrutura de gestão no Brasil, conforme propostas previstas no Livro Azul.

Situação atual

Houve avanços observados na Coordenação do Gerenciamento Costeiro no contexto do Ministério do Meio Ambiente (GERCO/MMA), e um maior protagonismo da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) através do GT-UCAM e do GI-GERCO, como colegiado de função integradora na difusão de políticas de gestão. Foi criado em 2018 o Grupo de Trabalho ODS 14 (Objetivos do

Desenvolvimento Sustentável 14, *Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável*) na CIRM sob coordenação do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). A 1ª reunião ocorreu também em 2018 e tratou da Meta 14.1 (*Até 2025, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos e a poluição por nutrientes*).

No entanto, a integração entre as esferas federal, estadual e municipal está longe do ideal. O processo deve ser descentralizado, mas a centralização atual reduz a efetividade da proposta em atingir as esferas estaduais e municipais, interrompida na complexidade das articulações administrativas. Na esfera governamental federal existe uma base legal, institucional e orçamentária (embora aquém do necessário) para que o tema gestão costeira e marinha estivesse, até 2018, inserido nos ministérios e nas universidades. Já na esfera estadual, com poucas exceções, o tema gestão costeira e marinha não tem base legal, institucional e orçamentária; não apresenta base alguma ou esta está muito aquém do necessário para ser importante ou mesmo protagonista no governo estadual. Em nível municipal, entretanto, houve muitas adesões ao Projeto Orla no período analisado. O Projeto Orla foi importante enquanto proposta metodológica para gerenciamento socioambiental participativo, embora tenha carecido de efetividade de resultados e de eficiência no processo. A nova configuração legal e do processo para a gestão de praias proposta pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e discutida no GI-GERCO, pode gerar uma nova oportunidade junto aos municípios. Na grande maioria não existe nenhuma base para que o tema da gestão costeira e marinha seja institucionalizado, apesar de que os problemas relacionados aos usos do território costeiro (e marinho) façam parte da administração municipal diariamente.

Alguns fóruns estaduais de discussão e governança costeira são previstos (*e.g.*: Colegiados Costeiros, Comissão Técnica Estadual - CTE - para o Projeto Orla), mas não implementados em muitos estados, o que retrasa a aplicação de políticas de gestão propostas em nível federal em estados e municípios. Como exemplo positivo apresentam-se as CTEs de Santa Catarina, Espírito Santo e Pernambuco, as quais possuem funcionamento relativamente constante e ações realizadas.

Nesse sentido, o Projeto Orla, acima mencionado, vem sendo um dos poucos exemplos de coordenação entre órgãos federais (MMA, SPU, Ministério do Turismo - MTur) e municípios, em ações diretas, propondo oficinas de treinamento e qualificação nos municípios. No entanto, mesmo com a existência de uma cooperação vertical nos níveis de poder (em alguns casos), há escassa correspondência horizontal (entre municípios), carecendo de melhor qualificação e articulação nas suas funções de gestão; os projetos são propostos, mas, normalmente, são executados parcialmente ou não executados.

No Brasil, conclui-se, existe um organograma de distribuição de responsabilidades públicas para a gestão costeira, estipulada nas normas relevantes para o tema (valoração 3). No que tange às instituições, o país tem como coordenação geral o MMA, instituição governamental com competências expressas para a GCI com órgãos colegiados definidos para a coordenação e cooperação interinstitucional (valor 4) (Tabela 3).

Estratégias e Instrumentos

Refere-se ao reconhecimento dos instrumentos estratégicos e operacionais relevantes à aplicação e consecução de ações de GCI (Barragán 2014).

Avaliação do avanço das propostas do Livro Azul

Uma vez concebido e proposto, o completo desenvolvimento de um programa de gestão costeiro de-

Tabela 3. Avaliação dos itens Competências e Instituições.

Assunto chave	Critérios / fases	Valoração
Competências	a. Não existe um esquema de distribuição de responsabilidades públicas orientada ao GCI	0
	b. Atribuídas responsabilidades, mas conflitos frequentes de competências para a gestão costeira	1
	c. Com um esquema de distribuição de responsabilidades públicas orientado ao GCI, mas em mecanismos de coordenação	2
	d. Com um esquema de distribuição de responsabilidades públicas orientado ao GCI, com mecanismos de coordenação	3
	e. Com um esquema de distribuição de responsabilidades públicas orientado ao GCI, com mecanismos de coordenação e cooperação	4
	f. Em fase descrita na linha “e”, com pleno conhecimento da comunidade costeira e com canais de comunicação estabelecidos	5
Instituições	a. Sem instituições relacionadas com setores costeiros-marinhos	0
	b. Existência exclusiva de instituições costeiro-marinhas setoriais	1
	c. Instituições setoriais relacionadas com a gestão intersetorial de recursos litorâneos	2
	d. Existência de instituição pública estatal com competências expressas para o GCI, mas sem órgãos colegiados para a coordenação e cooperação interinstitucional	3
	e. Existência de instituição pública estatal com competências expressas para o GCI, com órgãos colegiados para a coordenação e cooperação interinstitucional	4
	f. Em fase descrita na linha “e” com mecanismos de contabilidade e comunicação/divulgação dos resultados da GCI	5

pende de sua implementação e execução (Cicin-Saint e Knecht, 1998). São etapas que se consubstanciam por meio do uso e aplicação de instrumentos de suporte ao planejamento e gerenciamento. Por sua vez, a elaboração e implementação dos instrumentos são facilitadas sempre que ocorram a partir de estratégias políticas e administrativas, nos diferentes níveis complementares de governo (federal, estadual e municipal). Na análise anteriormente realizada sobre o Decálogo no Brasil (Scherer *et al.*, 2009) foram propostas algumas ações necessárias relacionadas aos instrumentos de suporte à gestão costeira e às possí-

veis estratégias para o seu desenvolvimento e implementação.

Os maiores avanços se deram na criação de novas UC Costeiro-Marinhas, de acordo com os compromissos já assumidos frente à convenção da biodiversidade e as *Metas de Aichi*. No entanto, embora a área protegida por unidades de conservação marinhas tenha aumentado aproximadamente 20 vezes, a meta de conservação não foi totalmente alcançada, pois a mesma estipula outros parâmetros de efetividade que vão além da área protegida (as áreas devem estar *conservadas por meio de gerenciamento eficiente e*

equitativo, ecologicamente representadas, com sistemas bem conectados de áreas protegidas e outras medidas eficientes de conservação baseadas em área, e integradas em mais amplas paisagens terrestres e marinhas - Meta 11 de Aichi).

Destaque também para a criação de UCs marinhas como forma de conservação dos recursos pesqueiros e cultura tradicional, com o estabelecimento e/ou fortalecimento das Reservas Extrativistas (RESEX) Marinhas (como Pirajubaé, Mocapajuba, Mestre Lucindo, Cuinarama, Arraial do Cabo, de Soure, Delta do Parnaíba, entre outras).

Importante mencionar:

- O estabelecimento e execução da gestão ambiental portuária, dentro da Política Ambiental Portuária e Gestão do SMS (Saúde, Meio Ambiente e Segurança nos portos) através da *Lei de Modernização dos Portos* (Lei Federal nº 8.630/1993), Lei Federal nº 12.815/2013, e da Portaria nº 104/2009 da Secretaria Especial de Portos (SEP);
- O estabelecimento de programas de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos portuários;
- A implantação de diagnóstico, avaliação e monitoramento de impacto socioambiental dos portos em funcionamento (existente em portos licenciados);
- O estabelecimento do programa PROCOSTA e de seus referidos projetos, revelando mais uma vez a sua importância de trazer novos instrumentos para a gestão costeira e marinha.

Avanços intermediários ocorreram na relação das UCs Costeiro-Marinhas com os instrumentos de gerenciamento costeiro e na implementação de protocolos de monitoramento (com a adoção de metodologias como o RAPPAM – *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management* – e o SAMGe – *Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão*). O incentivo às *Agendas 21* municipais das cidades costeiras e a sua relação com as mudanças cli-

máticas pode ocorrer através do PROCOSTA e do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima. Já o sistema de alarme precoce sobre eventos climáticos (pela atuação da Defesa Civil e CEMADEN – Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais) também contribui para a mitigação dos efeitos das Mudanças do Clima. A realização da Avaliação Ambiental Estratégica para a implantação, ampliação e revitalização de áreas portuárias, impulsionada pelo Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) que, embora não seja seguido por todos os portos, tem sido amplamente adotado pelos portos mais novos e em especial pelos portos privados.

Algumas das propostas do Livro Azul relacionadas às estratégias e instrumentos apresentaram avanços de forma parcial, são elas: realizar o macrozoneamento da zona costeira na escala da união (identificando áreas não aptas à atividades como portuária, extração de petróleo, carcinicultura *etc.*, cujo termo de referência foi finalizado, mas não houve execução); desenvolver a metodologia de Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE) da área marinha; definir de que forma o município poderia participar do ZEE Marinho; criar rede de monitoramento da zona costeira; estabelecer programas de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos turístico; e implantar diagnóstico, avaliação e monitoramento de impacto socioambiental dos portos em funcionamento. As demais propostas constantes em Scherer *et al.* (2011), relacionadas aos instrumentos e estratégias de GCI, não tiveram avanço algum.

Situação atual

Há uma condição peculiar com relação à situação dos instrumentos de suporte ao planejamento e gestão na política e programa brasileiros de gerenciamento costeiro (GERCO). Por um lado, a definição oficial do conjunto dos instrumentos estabelecidos na política pública brasileira é consideravelmente constante, com mínimas alterações em sua composição desde a

implementação do PNGC em 1990, em sua primeira versão (Resolução CIRM nº 01/1990). Por outro lado, há uma grande diferença nas fases de formulação e de implementação entre os instrumentos.

Os instrumentos da política brasileira de gerenciamento costeiro, regulamentados pelo Decreto Federal nº 5.300/2004, incluem: 1) PNGC; 2) Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC); 3) Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC); 4) Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO); 5) Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC); 6) Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC); 7) Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC); 8) Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC); e 9) Macrodiagnóstico da Zona Costeira (MDZC).

O PNGC, embora seja formalmente definido na legislação como um instrumento do GERCO, ele configura-se, na prática, como um documento que estabelece a política brasileira para o setor. Em sua segunda versão (1997), esse instrumento completa 25 anos sem revisões e ajustes. Tal constância em sua configuração pode ser tomada como um reflexo de estabilidade conceitual para a política de gerenciamento costeiro. No entanto, por outro lado, a evolução dos princípios e fundamentos da gestão costeira tendem a configurar-se como elementos de pressão para a eventual atualização do PNGC II.

Os PEGCs e PMGCs estão desenvolvidos, parcialmente desenvolvidos, e implementados ou parcialmente implementados de forma bastante desigual entre estados e municípios. De maneira geral, são mínimos os estados e municípios que avançaram no estabelecimento desses instrumentos. Alguns poucos casos de sucesso podem ser observados como no município de Anchieta, no Estado do Espírito Santo (Scherer *et al.*, 2014), e Itapoá em Santa Catarina. É importante destacar que, em termos gerais, existe uma dissociação dos municípios com os instrumen-

tos formais do gerenciamento costeiro no Brasil. O avanço pouco expressivo dos municípios na gestão costeira é destaque também na publicação de Scherer *et al.* (2018) a qual aponta para a deficiência dos instrumentos de gestão costeira nos municípios.

O SIGERCO nunca foi formalmente implementado no Brasil, apesar de algumas tentativas de se estabelecer uma plataforma digital adequada para aninhá-lo na Coordenação Nacional do Programa de Gerenciamento Costeiro (GERCO). Recentemente, a proposta de desenvolvimento metodológico para uma nova versão do MDZC (comentado a seguir), que envolve a organização da informação por meio de chaves de classificação de ambientes, tem sido considerada como uma estrutura propícia para o estabelecimento do SIGERCO.

O SMA-ZC não foi, até o momento, estabelecido. Recentemente, a criação pela coordenação nacional do um Sistema Nacional de Modelagem Costeira (SMC) estabeleceu ferramentas que permitem estudos temporais de processos costeiros e quantificação das variações no litoral (MMA, 2019d). Tal iniciativa teria o potencial de atender, pelo menos em parte, as demandas de um sistema de monitoramento da zona costeira. Por outro lado, as dificuldades para se estabelecer o SMA-ZC tendem a permanecer, pois o GERCO não define indicadores de estado ou de processos (Belfiori, 2003), capazes de serem utilizados em um programa de monitoramento.

Em grande parte, como reflexo da inexistência de um programa de monitoramento da zona costeira, não houve o estabelecimento do RQA-ZC. Esse é um instrumento a ser oficialmente produzido pelos estados costeiros em seu envolvimento com o GERCO. Carece, portanto, uma ação coordenada de definição de indicadores e do estímulo, por múltiplas vias, para que os estados possam produzir um instrumento que permita o adequado acompanhamento do estado ambiental da costa brasileira.

O ZEEC é um instrumento com consideráveis avanços no GERCO. Em recente avaliação do ZEEC nos estados costeiros brasileiros, Nicolodi *et al.* (2018) relataram que a metade dos estados costeiros (oito) apresenta um estado “maduro” em relação aos processos de elaboração e de implementação do ZEEC. Os autores ainda destacam que quatro estados apresentam um estado “intermediário”, três estados estão em estado “incipiente” e apenas um, não apresentou qualquer avanço com relação ao ZEEC.

O PAF-ZC é um instrumento que define o conjunto de ações necessárias no sentido da implementação da política de gerenciamento costeiro estabelecida pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) (MMA, 2019e). Revisado periodicamente, o PAF-ZC encontra-se em sua quarta versão. Uma atualização interessante da última versão do PAF-ZC (2017-2019; MMA, 2019e) é que as ações propostas estão todas relacionadas aos ODS das ONU, além de estabelecer um conjunto de indicadores capazes de avaliar a eficiência e eficácia das ações propostas. Por suas características, o PAF poderia ser adotado como Plano de Gestão da Zona Costeira (PGCZ).

O MDZC é um instrumento estabelecido na escala da União (1:1.000.000) e possui como fundamento a capacidade de gerar um diagnóstico multitemático da zona costeira, incluindo seus aspectos dominantes (físicos, biológicos, socioeconômicos), além de outros relacionados a sua vulnerabilidade e às necessidades de gestão (MMA, 2019f). Idealmente, o MDZC é um instrumento capaz de dar suporte a ações de planejamento estratégico em escala nacional para as zonas marinhas e costeiras.

Além dos instrumentos previstos pelo Decreto Federal nº 5.300/2004, cabe também citar o parâmetro balneabilidade, que tem sido executado pela maioria dos estados, e o combate ao lixo no mar, destaque no Brasil nos últimos anos desde o Compromisso Voluntário na ONU, com Ação do PAF (2017-2019) e

Portaria MMA nº 209/2019 para elaboração do 1º Plano Nacional para Combate ao Lixo no Mar, com muita adesão da sociedade civil, empresas e universidades. Destaque também para os instrumentos de gestão da orla que, através do estabelecimento de mecanismos transferência de gestão e uso das praias (Lei Federal nº 13.240/2015, Lei Federal nº 13.813/2019 e Portarias SPU nº 11/2019 e 113/2017), incentivam os municípios a realizarem a gestão das praias através de Plano de Gestão Integrada (ou, ainda, o Plano de Intervenção, como descrito no Decreto Federal nº 5.300/2004).

Assim, considera-se que as estratégias públicas para a GCI no Brasil estão em uma etapa inicial (valor 3) e que o Brasil apresenta uma etapa inicial de formulação de planos regionais/subregionais orientados ao GCI (valor 2) (Tabela 4).

Formação e capacitação, Educação para a sustentabilidade e Conhecimento e informação

Refere-se ao sistema existente e destinado à capacitação dos gestores públicos sobre GCI, às iniciativas educacionais e informativas para a população (usuários) sobre sustentabilidade na zona costeira, e ao conhecimento e acessibilidade à informação por parte da população sobre os aspectos ambiental, socioeconômico e jurídico-administrativo da zona costeira (Barragán, 2014).

Avaliação do avanço das propostas do Livro Azul

Como destaque positivo neste tema está o Programa de Mentalidade Marítima (PROMAR), no âmbito da CIRM e do 9º Plano Setorial de Recursos para o Mar (PSRM, 2016-2019). Avanços intermediários ocorreram no desenvolvimento de ações de educação ambiental e informação sobre as atividades portuárias para os municípios (população em geral) e trabalhadores de portos, em decorrência das condicionantes de licença em portos licenciados.

Tabela 4. Avaliação dos itens Estratégias e Instrumentos.

Assunto chave	Critérios / fases	Valoração
Estratégias	a. Não existe um esquema de distribuição de responsabilidades públicas orientada ao GCI	0
	a. Planos setoriais. Sem planos ou programas relacionados com aGCI	0
	b. Etapa inicial para o estabelecimento de uma estratégia pública orientada a GCI	1
	c. Formulados grandes orientações estatais especificamente relacionadas com o GCI	2
	d. Etapa inicial para a execução de uma estratégia pública orientada ao GCI	3
	e. Aplicação avançada de planos ou programas específicos relacionados com o GCI, com avaliação frequente	4
f. Em fase descrita na linha “e” e que conta com divulgação da avaliação e “accountability” por parte dos responsáveis pela política	5	
Instrumentos	a. Sem definição de instrumentos de apoio ao GCI	0
	b. Existência exclusiva de instrumentos regulatórios obrigatórios e setoriais	1
	c. Etapa inicial de formulação de planos regionais/subregionais orientados ao GCI	2
	d. Etapa inicial para a execução de planos regionais/subregionais de GCI	3
	e. Aplicação de planos regionais/subregionais de GCI	4
	f. Aplicação avançada e avaliação/reajuste de planos regionais/subregionais de GCI, com divulgação dos resultados desta avaliação	5

Ainda merece menção a disponibilização de informações para a sociedade e gestores públicos através de campanhas de valorização da costa e do mar, tais como o Programa Conduta Consciente em Ambientes Naturais (MMA, 2019c). Os Planos de Manejo das Áreas Protegidas Costeiro-Marinhas também foram importantes na disseminação do conhecimento sobre a costa e o mar.

Como iniciativas de divulgação temas relevantes à gestão costeira, destaca-se a produção de vídeos pela FURG em parceria com o MMA no âmbito do PROCOSTA e do Programa de Mentalidade Marítima (GAIGERCO, 2019). Foram produzidos quatro vídeos de interesse à GCI, tendo como temas principais o lixo no mar (*Um Mar de Lixo*), a vulnerabilidade costeira (*Um Mar de Ameaças*), os usos e atividades no litoral (*Um Mar de Integração*) e o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) (*Um Mar de Consenso*). Também merecem menção os Planos

de Ação Nacional para a Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção ou do Patrimônio Espeleológico (PAN), tais como os PAN Lagoas do Sul e o PAN Manguezal.

Avanços mínimos foram apresentados na inserção de temas relevantes à gestão costeira nos currículos escolares, embora focados em meio ambiente de forma geral, e não aos ambientes costeiros especificamente.

Situação atual

O acúmulo de conhecimento em temas relacionados à gestão costeira e com base em uma visão ecossistêmica/integrada se deu majoritariamente no âmbito acadêmico, embora exista geração de conhecimento por órgãos do governo. Entretanto, lacunas no reconhecimento da GCI ainda persistem, seja na forma da oferta de cursos e disciplinas correlatos ou na forma de linha de pesquisa oficial, apesar da existência do Comitê Executivo para a Consolidação e Am-

pliação dos Grupos de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências do Mar (PPG-Mar, Portaria nº 232/2005 da Marinha do Brasil). O PPG-Mar é uma ação da CIRM e visa apoiar, consolidar e avaliar a formação de pessoal em Ciências do Mar, por intermédio de cursos de graduação e pós-graduação.

Além disso, a área de Gestão Costeira Integrada não é reconhecida pelos órgãos de fomento ao ensino e pesquisa no Brasil, como a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Atividades de pesquisa, ensino e extensão dentro desse tema encontram problemas para a sua aprovação e reconhecimento, uma vez que não existe equipe capacitada para os avaliar.

Por outro lado, a produção científica na área vem aumentando. Atualmente existem 43 grupos de pesquisa cadastrados no Brasil que incluem os termos “gestão costeira” ou “gerenciamento costeiro” em seus nomes; e nos últimos 10 anos, aproximadamente, 5.000 artigos sobre o tema foram publicados por autores brasileiros, segundo dados da plataforma Data-Capes (CAPES).

Em termos de capacitação de gestores, não existem esforços institucionais para este fim. Cabe mencionar algumas ações pontuais positivas, como oficinas realizadas no âmbito do Projeto Orla e por iniciativa do Ministério Público. Também merece menção, embora tenha sido descontinuado, o *Programa Train-Sea-Coast* (capacitação de recursos humanos para a gestão costeira), que consistia em iniciativa institucional de coordenação pela CIRM, e os cursos *SMC-Brasil*, que atendeu a um público de aproximadamente 200 gestores e pesquisadores. Ainda, a última reunião o GI-GERCO em 2018 previu a oferta de um curso de capacitação para gestores na utilização do *Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira*.

Assim, considera-se que o Brasil tem capacidade para formar e capacitar os gestores e/ou administra-

dores públicos, mas existem carências importantes na formação destes gestores (Valor 2) (Quadro 5). Considerou-se que existe um nível apropriado e atualizado de conhecimento integrado e ecossistêmico na esfera acadêmica (valor 3) (Tabela 5)

Recursos econômicos

Avaliação do avanço das propostas do Livro Azul

Com relação às propostas de melhoria de disponibilização de recursos econômicos citadas no Livro Azul, pode se considerar que a proposta de definir fontes de recursos para as ações de gestão ambiental portuária é normalmente cumprida, uma vez que o orçamento dos portos define tais fontes. No entanto, com relação à proposta de estruturar, fortalecer e dar condições de atuação à órgãos e instituições de formação de conhecimento, as fontes de financiamento disponíveis são focadas no desenvolvimento de pesquisa e não existe uma fonte específica de fomento ao gerenciamento costeiro.

Não houve avanço nas propostas de destinar *royalties* de petróleo para a conservação marinha e estabelecer a linha de fomento da Agência Nacional do Petróleo para o aparelhamento e pesquisa nas UCs Costeiro-Marinhas. Tampouco estabeleceu-se incentivos fiscais e financeiros para edificações e áreas de intervenção urbana que comprovem eficiência energética, eficiência e reuso de água, e separação de resíduos para reciclagem.

A proposta de destinar um percentual dos recursos de incentivo ao Turismo na zona costeira e ao desenvolvimento de turismo comunitário também não foi implementada, nem a de incentivar programas e linhas de financiamento para a implantação de sistemas de saneamento ambiental alternativo, popular e de domínio público para comunidades costeiras. No entanto, ressalta-se que para o saneamento urbano existem vias de financiamento próprias.

Tabela 5. Avaliação dos Itens Formação e Capacitação e Conhecimento e Informação.

Assunto chave	Crítérios / fases	Valoração
Formação e Capacitação	a. Sem intenção e/ou interesse de formar e capacitar gestores/administradores públicos com responsabilidades sobre GCI e atores sociais	0
	b. Com intenção, embora com pouca capacidade para formar e capacitar seus gestores/administradores públicos com responsabilidade sobre GCI. Existência de carências entre funcionários/gestores	1
	c. Com capacidade para formar e capacitar seus gestores/administradores públicos com responsabilidades orientadas ao GCI. Existência de carências entre funcionários/gestores	2
	d. Com capacidade para formar e capacitar, de maneira contínua, seus gestores/administradores públicos com responsabilidades orientadas ao GCI. Sem carências de formação entre funcionários/gestores	3
	e. Além de formar e capacitar gestores públicos, com capacidade de empoderar os atores sociais com formação continuada	4
	f. Em fases descritas nas linhas “d” e “e”, e com material de formação online, gratuito e atualizado	5
Conhecimento e Informação	a. Grandes vazios de conhecimento. Escassa disponibilidade de informação	0
	b. Nível básico de conhecimento setorial e não integrado. Escassa disponibilidade de informação	1
	c. Nível básico de conhecimento para a GCI. Escassa disponibilidade de informação	2
	d. Nível apropriado e atualizado de conhecimento integrado e ecossistêmico da esfera acadêmica	3
	e. Nível apropriado e atualizado de conhecimento integrado e ecossistêmico. Média disponibilidade de informação	4
	f. Nível de conhecimento integrado e ecossistêmico apropriado e atualizado. Informação pública gerada acessível aos gestores/administradores e atores sociais	5

Situação atual

Na situação atual da disponibilidade de recursos econômicos, destaca-se o Programa 2046 do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal que, desde 2012, destina recursos para os *Oceanos, Zona Costeira e Antártida*, em especial para atividades vinculadas ao Planejamento Espacial Marinho (PEM) (PPA 2016-2019). No entanto, os recursos são insuficientes frente às necessidades apresentadas para a GCI no Brasil.

Cabe ressaltar a importância de manutenção e incremento dos recursos financeiros para a Coordenação do Gerenciamento Costeiro no Brasil, no MMA, assim como as coordenações estaduais e municipais.

Somente com recursos financeiros e humanos adequados o gerenciamento costeiro pode contribuir para a melhoria da qualidade socioambiental no Brasil.

Sendo assim, considera-se que os recursos econômicos atribuídos à GCI não são suficientes (valor 1) (Tabela 6).

Participação cidadã**Avaliação do avanço das propostas do Livro Azul**

Nenhuma proposta alcançou avanço significativo nesta temática. Entretanto, alguns avanços interme-

diários foram detectados, a exemplo da proposta de manter e incentivar reuniões e fóruns de discussão sobre o gerenciamento costeiro, em especial com gestores estaduais e municipais, através de iniciativas da sociedade civil, como o Fórum do Mar, Painel Mar e Ouvidoria do Mar. Além disso, o ENCOGERCO foi retomado em 2017, depois de 8 anos sem edição, como resultado dos esforços, principalmente, da academia, do MMA e da sociedade civil. Também apresentou avanço intermediário a proposta de implantar o fórum da sociedade civil, academia e usuários/atores na zona costeira, através do Fórum do Mar; embora sem representação no GI-GERCO.

As propostas de empoderar a sociedade civil para a participação em fóruns, conselhos *etc.*, apresentaram avanço mínimo e pontual, especificamente pela formação da *Rede Comunidade*, uma iniciativa da Petrobrás (Petróleo Brasileiro S.A.) resultante das condicionantes de licenciamento de petróleo e gás. Também pode-se dizer que a proposta de incentivar

a participação democrática da sociedade na definição das áreas prioritárias para as atividades portuárias, valorizando a função ambiental, cultural, étnico, tradicional, histórico e social dos ambientes costeiros, teve algum progresso; embora também mínimo, uma vez que a proposição de implementação de novos portos passa por audiência pública.

Situação atual

Em termos de participação, o GI-GERCO se configura como um espaço importante, porém, é um espaço de participação institucional e não da sociedade como um todo. Como forma de participação pública da sociedade civil não organizada, podemos mencionar as audiências públicas, que têm um caráter esporádico e normalmente vinculadas a processos de licenciamento ambiental. Não existe no Brasil a cultura de participação pública, e não há mecanismos estáveis para tal (valor 2) (Tabela 7).

Tabela 6. Avaliação do item Recursos Econômicos.

Assunto chave	Crítérios / fases	Valoração
Recursos Econômicos	a. Não há recursos atribuídos ao GCI, somente a setores costeiros-marinhos	0
	b. Recursos econômicos atribuídos ao GCI não são suficientes	1
	c. Existe uma tendência incremental de recursos atribuídos à gestão costeira	2
	d. Recursos atribuídos para a gestão costeira comparáveis a outros setores econômicos	3
	e. Há coerência entre a importância do litoral e os recursos econômicos atribuídos	4
	f. Há coerência entre a importância do litoral e os recursos econômicos atribuídos e há uma forte “accountability” por parte dos responsáveis sobre o uso destes recursos	5

Tabela 7. Avaliação do item Participação Pública.

Assunto chave	Crítérios / fases	Valoração
Participação Pública	a. Não há recursos atribuídos ao GCI, somente a setores costeiros-marinhos	0
	a. Sem mecanismos e cultura de participação pública em geral	0
	b. Sem mecanismos estáveis e permanentes de participação pública em geral	1
	c. Sem mecanismos estáveis e permanentes de participação pública para o GCI	2
	d. Com mecanismos esporádicos de participação pública para o GCI	3
	e. Com mecanismos regulares de participação pública para o GCI	4
	f. Os cidadãos participam da tomada de decisões para o GCI	5

4. Considerações finais

A decisão dos autores de não incluir o ano de 2019 reflete a preocupação em não distorcer a tendência de avanço identificada na última década que precede à troca ideológica do Governo Federal vista no presente ano. No entanto, cabe esclarecer que o referido avanço observado não foi verificado em todos os temas chave. Não obstante, demonstra uma caminhada à melhoria da GCI no país.

Em termos gerais, o Brasil se encontra em uma situação intermediária de avanço. Apesar de ser uma condição privilegiada quando comparada com outros países, duas variáveis requeridas e que devem ser constantes nos próximos passos para subir patamar são aperfeiçoamento e priorização.

A situação de 2019, em que a grande maioria das ações da coordenação nacional se restringem ao *Pla-*

no Nacional de Combate ao Lixo no Mar, representa um retrocesso na tendência identificada. Ainda que o tema “lixo no mar” seja de grande importância para a zona costeira, a gestão desse território requer persistir e avançar em outras estratégias, implantação e aperfeiçoamento de múltiplos instrumentos, e uma profunda coordenação e cooperação institucional visando a integração vertical e horizontal da gestão pública.

Espera-se que os resultados aqui apresentados permitam a continuidade do processo de avaliação da GCI no Brasil, assim como possibilitem fomentar a colaboração entre os países membros da Rede IBERMAR, frente às suas dificuldades e fortalezas particulares e coletivas.

5. Referências

- Barragán MJM, coordenador. 2009. Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: un diagnóstico. Necesidad de cambio. Cádiz: Red Iberoamericana de Manejo Costero – Red Ibermar (CYTED), Cádiz, 380p.
- Barragán MJM, coordenador, 2011. Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuesta para la acción. Red] Iberoamericana de Manejo Costero – Red Ibermar (CYTED), Cádiz, 280 p.
- Barragán MJM. 2014. Política, Gestión y Litoral. Una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales. Ed. Tébar Flores, Madrid, 685p.
- Belfiori S. 2003. The growth of Integrated Coastal Management and the Role of Indicators in Integrated Coastal Management: Introduction to the Special Issue. *Ocean & Coastal Management*. 46(3):225-34.
- Cicin-Sain B, Knecht RW. 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*. Washington DC: Island Press. 543p.
- GAIGERCO. 2019. Vídeos e Cartilhas Educativas de Gerenciamento Costeiro. Rio Grande: FURG. [acessado em 10 de outubro de 2019]. <https://gaigerco.furg.br/produtos/2-uncategorised/28-produtos-videos-cartilhas>.
- GI-GERCO. 2018. Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira. Brasília: Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro; [acessado em 10 de outubro de 2019]. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/guia-de-diretrizes-de-prevencao-e-protecao-a-erosao-costeira.pdf/view>.
- IBGE. 2011. Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Geociências, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 176p.
- INEA. 2019. Gerenciamento Costeiro. Estado do Rio de Janeiro: Instituto Estadual do Ambiente; [acessado em 10 de outubro de 2019]. http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/GESTAODEAGUAS/Gerenciamento_Costeiro/Gerenciamentocosteiro/index.htm&lang=PT-BR
- MMA. 2018. Panorama da Erosão Costeira no Brasil. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. 759p.
- MMA. 2019a. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; [acessado em 10 de outubro de 2019]. <https://mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao>.
- MMA. 2019b. Programa PROCOSTA. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; [acessado em 10 de outubro de 2019]. <https://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/procosta2>.
- MMA. 2019c. Programa Conduta Consciente em Praias e em Ambientes Recifais. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; [acessado em 10 de outubro de 2019]. <https://www.mma.gov.br/informma/item/15354-ministerio-alerta-para-o-cuidado-com-praias-e-recifes.html>.
- MMA. 2019d. Sistema de Modelagem Costeira Brasil. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. [acessado em 10 de outubro de 2019]. <https://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/smc-brasil.html>.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente (2019e). Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF -ZC). Disponível em: https://www.mma.gov.br/informma/item/8962-plano-de-acao-federal-para-a-zona-costeira-paf_zc. Acesso em setembro 2019.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente (2019f). Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/7562%253FItemid%253D866>. Acesso em setembro 2019.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente (2006). Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/macrodiagnostico>. Acesso em setembro 2019.
- Nicolodi JL, Asmus ML, Turra A, Polette M. 2018. Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 44:378-404. Portaria Nº 461, de 13 de dezembro de 2018. 2018. Ministério do Meio Ambiente, Brasil.
- Scherer M, Sanches M, Negreiros DH. 2009. Gestão de Zonas Costeiras e as Políticas Públicas no Brasil: um diagnóstico. In: Barragán MJM, coordenador. Manejo costero integrado y política pública en Iberoamérica

- ca: un diagnóstico. Necesidad de cambio. Cádiz: Ed. Red Iberoamericana de Manejo Costero – Red Ibermar (CYTED). p. 291-330.
- Scherer M, Filet M, Sanches M, Poletti A. 2011a. Documento Nacional de Propostas. Em Barragán Muñoz, J. M. (coordinador). Manejo Costero Integrado y Política Pública em Iberoamérica: propuestas para la acción. Cádiz: Ed. Red Iberoamericana de Manejo Costero – Red Ibermar (CYTED). p. 219-238.
- Scherer M, Asmus ML, Filet M, Sanches M, Poletti AE. 2011b. El manejo costero en Brasil: análisis de la situación y propuestas para una posible mejora. In: Farinós DJ, ed./coord. La gestión integrada de zonas costeras ¿algo más que una ordenación del litoral revisada? La GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territorial. Valencia: PUV/IIDL. Colección 'Desarrollo Territorial', 9:161-173.
- Scherer MEG, Emerim EG, Felix A, Prata PM. 2014. Gerenciamento costeiro municipal. Uma abordagem metodológica. Blumenau: Nova Letra. 191 p.
- Scherer MEG, Asmus ML, Gandra TBR. 2018. Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro.

