



dos Santos, C.R., M. Polette & R. Stanziola Vieira. 2019. Gestão e Governança Costeira no Brasil: O Papel Do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (Gi-Gerco) e Sua Relação com O Plano de Ação Federal (PAF) de Gestão da Zona Costeira. *Revista Costas*, 1(2): 135-162. doi: 10.26359/costas.0208

Artigo de Opinião/ Artículo de Opinión / Opinion Article

Gestão e Governança Costeira no Brasil: O Papel Do grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (Gi-Gerco) e Sua Relação com O plano de Ação Federal (PAF) de Gestão da Zona Costeira

Cláudia Regina dos Santos^{1*}, Marcus Polette¹ e Ricardo Stanziola Vieira²

*e-mail: biolsantos@hotmail.com

¹ Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI -
Laboratório de Conservação e Gestão Costeira
Integrada
e-mail: mpolette@univali.br

² Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica -
Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI -
e-mail: stanziola@univali.br

Keywords: Integrated Coastal Zone Management,
interinstitutional integration, coastal zone, coastal
management national plan.

Resumo

A Zona Costeira brasileira está submetida a diferentes usos, atividades, instituições e políticas públicas que se relacionam com o território. Sua gestão é complexa e demanda uma estratégia de ação articulada e integrada com diferentes setores econômicos. O Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) foi criado pelo Ministério da Marinha e pela Comissão Interministerial dos Recursos do Mar com o objetivo de promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira, a partir da aprovação dos Planos de Ação Federal (PAF) (um dos instrumentos do Plano Nacional Gerenciamento Costeiro – PNGC). O grupo é formado por representantes de ministérios, de Secretarias Especiais da Presidência da República, agências reguladoras, ONGs, empresas públicas com políticas incidentes na Zona Costeira e universidade.

Submitted: June 2019

Reviewed: September 2019

Accepted: December 2019

Associate Editor: Marinez Scherer

des. Este artigo objetiva analisar a estrutura e funcionamento do GI-GERCO em relação à elaboração e implementação das ações do PAF. A análise foi realizada através do levantamento da estrutura e composição institucional do GI-GERCO e das ações previstas durante a execução dos quatro planos existentes. A participação das diferentes instituições ao longo dos PAFs vem sendo mais efetiva e se aperfeiçoando no decorrer do tempo. Os dois primeiros planos foram estruturantes, com a finalidade de estabelecer a sua integração interinstitucional, os subsequentes focaram em ações específicas sob a responsabilidade de algumas instituições. No entanto, o maior entrave no processo está na articulação intrainstitucional, visto que a participação das instituições nas suas direções e gerências ainda tem sido incipientes. O elevado grau de estruturação do PNGC e a sua institucionalização constituem avanços significativos na gestão integrada e sustentável da Zona Costeira. Mas o PNGC precisa avançar em ações programáticas nas diferentes regiões da costa brasileira, bem como os instrumentos previstos para sua completa implementação nos 17 Estados Costeiros, que com seus programas estaduais de gerenciamento costeiro precisam evoluir em diversos aspectos de natureza institucional, técnica e legal. O governo federal deve buscar uma maior articulação entre os estados costeiros bem como ser operativo nas tomadas de decisões definidas pelos estados. A definição das macro-políticas e diretrizes de ação, além de coordenar e regulamentar o Plano de Ação Federal são fundamentais, desde que tais ações ocorram por meio de fontes de financiamento de base legal.

Palavras Chave: Gerenciamento Costeiro Integrado, Integração interinstitucional, Zona Costeira, Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Abstract

The Brazilian coastal zone is subject to different uses, activities, institutions and public policies that are related to its territory evaluation. Its management is complex and demands an articulated and integrated action strategy with different economic sectors. The Coastal Management Integrated Group (GI-GERCO) was created for Ministério da Marinha and Comissão Interministerial dos Recursos do Mar with the objective of promoting the articulation of federal actions in the Coastal Zone, by the approval of the Federal Action Plans - PAFs (one of the PNGC instruments). The group is composed by representatives of Ministries, Special Secretaries of the Presidency of the Republic, regulatory agencies, NGOs, public companies with policies in the coastal zone and universities as well. This paper aims to analyze the structure and functioning of GI-GERCO in relation to the elaboration and implementation of PAF actions. The analysis was carried out by surveying the structure and institutional composition of the GI-GERCO and the actions foreseen along the four existing plans (PAF 1, 2, 3, and 4). The participation of the different institutions throughout the PAFs has been more effective and improved over time. The first two were structuring to establish their interinstitutional integration and subsequent ones focused on specific actions under the responsibility of some institutions. However, the greatest obstacle in the process lies in the intrainstitutional articulation, since the participation of the institutions in their management and management has still been incipient. The high degree of structuring of the PNGC and its institutionalization are significant advances in the integrated and sustainable management of the coastal zone. But the PNGC needs to advance programmatic actions in the different regions of the Brazilian coast as well as the instruments planned for its complete implementation in the 17 Coastal States, which as with their state coastal management programs need to evolve in various institutional, technical and legal aspects. The Federal Government should seek greater articulation among coastal states as well as be operative in state-defined decision making. The definition of macro policies and guidelines for action, as well as coordinating and regulating the Federal Plan of Action is fundamental as long as such implementations occur through sources of legal basis funding.

1. Introdução

A intensificação do crescimento populacional junto à costa brasileira, a ampliação e diversificação das áreas industriais, os impactos induzidos no litoral por múltiplas atividades antrópicas, as intervenções de defesa costeira, o grande crescimento do turismo de sol e praia, as mudanças climáticas em curso e a elevação do nível médio do mar converteram a faixa litoral numa zona de grande complexidade, problemas e conflitos, tornando os processos de gestão e governança na faixa costeira um dos maiores desafios (Jentoft; Chuenpagdee, 2009). Esses desafios demonstram a necessidade de mudança em relação à maneira de governar, que possibilite um envolvimento efetivo e eficaz de todos os setores da sociedade e governo (Novak; Polette, 2014). A integração de políticas públicas ambientais, urbanas e setoriais por meio dos seus princípios, diretrizes e objetivos constitui-se em um dos principais desafios de gestão e governança para os municípios costeiros brasileiros. Sua implementação se reflete na capacidade de garantir que as estruturas institucionais, administrativas, técnicas e de natureza legal possam colocar em prática os planos, programas e projetos capazes de solucionar problemas e conflitos em curto, médio e longo prazo (Polette, 2019).

Neste sentido, faz-se necessário o entendimento da estrutura e funcionamento do processo de gestão tendo como base o ciclo político (policy cycle), bem como a forma com que este se integra por meio de cada uma das suas diferentes fases ao processo de governança – especialmente nas estratégias de integração inter e intra-institucional (Olsen *et al.*, 1999; Polette; Silva, 2003; Belchior, 2008).

Um dos temas mais pertinentes ao debate ambiental contemporâneo é o da governança, que compreende a gestão integrada de programas e políticas públicas, superando o caráter setorial predominante (Jacobi, 2017). A governança dos recursos naturais é definida pelas organizações formais e pela lei, orga-

nizações tradicionais e/ou práticas aceitas (Abrahão *et al.*, 2019). O conceito de governança refere-se ao conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações, através dos quais os diversos atores influenciam as ações e resultados das políticas, envolvendo as instituições governamentais, comunidades, empresas e a sociedade civil organizada (Lemos, Agrawal, 2006).

O processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais, suscetível a expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação, revelando aspectos de interesse de coletividades, com ênfase na prevalência do bem comum (Jacobi, 2017). As instituições são um entre muitos elementos que influenciam o comportamento humano, na medida em que funcionam como códigos de conduta socialmente construídos (Araujo, 2014). Estas podem ser consideradas como as “restrições” criadas pelo homem para estruturar as interações humanas. As instituições ditam proibições ou condições sob as quais os indivíduos têm permissão para desempenhar uma ação (Araujo, 2014). Também definem o limite de escolhas que um indivíduo tem e reduzem a incerteza das pessoas ao provê-las de estrutura no dia a dia, atuando como guias de como interagir e executar tarefas (North, 1990, 1993). As instituições são estabelecidas entre atores, para facilitar e compatibilizar expectativas com relação à gestão de um ecossistema ou de um dado recurso.

Neste sentido, é importante refletir como vem ocorrendo a governança da Zona Costeira brasileira na esfera federal. No Brasil, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC foi instituído em 1988 por meio da lei n. 7.661. O Gerenciamento Costeiro é definido como um conjunto de atividades e procedimentos que, por meio de instrumentos específicos, permite a gestão dos recursos naturais da Zona Costeira, de forma participativa, objetivando a

melhoria da qualidade de vida das populações locais, a preservação dos habitats específicos indispensáveis à conservação da fauna e flora, adequando as atividades humanas à capacidade de suporte dos ecossistemas (Brasil, 1988). O Decreto 5.300/2004 que regulamentou o PNGC instituiu os seguintes instrumentos para a implementação do Plano: a) Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, PEGC; b) Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, PMGC; c) Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro, SIGERCO; d) Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira, SMA-ZC; e) Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira, RQA-ZC; f) Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro, ZEE; g) Plano de Gestão da Zona Costeira, PGZC; h) Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha; i) Plano de Ação Federal, PAF. Além desses instrumentos incluem-se ainda todos os instrumentos de gestão ambiental previstos na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), como exemplo: a) padrões de qualidade ambiental; b) o zoneamento ambiental; c) a avaliação de impactos ambientais; d) o licenciamento ambiental; e) a criação de espaços territoriais especialmente protegidos; f) as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; g) a garantia da prestação de informações; h) instrumentos econômicos.

O GI-GERCO foi criado em 1996 pelo Ministério da Marinha e pela CIRM para promover a articulação das ações federais, auxiliar na tomada de decisões, articular e integrar os órgãos incidentes na Zona Costeira a partir da aprovação de Planos de Ação Federal. Segundo o Decreto n. 5.300/2004, o PAF apresenta o planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação. Ele consolidou esforços de articulação interinstitucional no âmbito da União (Moraes, 1999).

Desde a criação do GI-GERCO foram elaborados quatro PAFs. O PAF I foi instituído em 1998 e tinha o objetivo de promover a articulação das atividades e ações da União na Zona Costeira (MMA, 2015) (Tabela 2). O PAF II foi instituído em 2005 e contava com a regulamentação do PNGC (Lei nº 7.661/88), do Decreto no 5.300/2004, que dispôs sobre as regras de uso e ocupação da Zona Costeira, estabelecendo critérios de gestão da orla marítima e contou com objetivos em três linhas de atuação: Ordenamento Ambiental Territorial da Zona Costeira; Conservação e Proteção do Patrimônio Natural e Cultural; Controle e Monitoramento (CIRM, 2005).

Já o PAF III (2015-2016) foi constituído por 16 ações com vistas a enfrentar os problemas mais prementes que ocorrem na Zona Costeira e estabeleceu a responsabilidade compartilhada das ações entre os

Tabela 1. Lista dos quatro Planos de Ação Federal - PAF sob a coordenação do GI-GERCO por período de duração de cada plano.

Plano de Ação Federal -PAF	Ano	Número de Ações	Número de Reuniões realizadas pelo GI-GERCO
PAF I	1998	32	24
PAF II	2005	6	26
PAF III	2015 - 2016	15	5
PAF IV	2017 - 2019	18	9*

*Em fase de implementação

membros do GI-GERCO: i) melhoria da qualidade ambiental costeira e estuarina; ii) melhor articulação institucional para elaborar e efetivar ações; iii) hierarquização e priorização de ações na Zona Costeira (MMA, 2016). O quarto PAF 2017-2019 é composto por 18 ações, que buscam, do diálogo e ação participativa dos membros do GI-GERCO, soluções para os problemas com incidência na Zona Costeira. Neste PAF as ações foram associadas a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), indicadores de desempenho e devidamente nomeadas as responsabilidades de cada instituição (MMA, 2017).

Segundo Polette *et al.* (2018) apesar de chamar-se Plano, o PNGC trata-se sem dúvida, de uma Política Pública, de fato. Alguns desafios se colocam de forma mais evidente, tais como a falta de vontade política para sua implementação, financiamento deficientes para programas e projetos, bem como sua institucionalidade (responsabilidades claras nos três entes federativos), estrutura administrativa para o seu funcionamento e cidadania (transparência, informação, controle social). Tais desafios não são exclusivos da Política de Gerenciamento Costeiro, mas se mostram mais evidentes neste caso. É notável o atraso na implantação deste importante instrumento em mais de três décadas, especialmente porque esta é uma das áreas mais valorizadas e frágeis do território brasileiro.

Enquanto outros fóruns atuam na elaboração e implementação de políticas públicas como a proteção dos recursos hídricos (Lei n. 9.422/1997) (Comitê de Bacia Hidrográfica), a regulamentação da Polí-

tica Nacional do Meio Ambiente (Conselho Nacional de Meio Ambiente) (Lei n. 6.938/1981), as Unidades de Conservação (Conselho Gestor) (Lei n. 9.985/2000), o GI-GERCO tem a função de elaborar e pôr em prática as políticas para a gestão e governança da Zona Costeira. Tais propósitos podem ser alcançados por meio de ações estabelecidas no seu Plano de Ação Federal (PAF) em escala nacional, mas com possibilidade de serem implementados pelos estados e municípios, uma vez que existem representantes das três esferas de governo, além da sociedade civil, academia e setor econômico.

O relacionamento entre as instituições no GI-GERCO está centrada em um elo horizontal de interdisciplinaridade. Assim, a atuação combinada produz a integração das ações e do conhecimento gerado, bem como das potencialidades e necessidades dos estados e municípios no processo de gestão da ZC. Porém, há um eixo vertical nessa relação, necessário para que cada instituição que compõe o grupo entenda que a implementação das ações depende de fortes ligações políticas, financeiras e técnicas (MMA, 2015).

A proposta do presente artigo está em analisar a estrutura e funcionamento do GI-GERCO em relação à elaboração e execução das ações do PAF (um dos instrumentos do PNGC). A referida análise foi realizada através do levantamento da estrutura e composição institucional do GI-GERCO e das ações previstas ao longo dos quatro planos existentes. Essa análise nos permite avançar na compreensão de como está caracterizado este grupo que é parte da governança costeira no país, bem como os avanços conquistados e desafios a serem enfrentados pelo GI-GERCO.

2. Metodologia

Para o desenvolvimento desta análise foi realizado um levantamento das sessenta e uma reuniões do GI-GERCO ao longo de vinte e um anos de existência deste colegiado. Inicialmente foi feito um levantamento da composição das instituições que fazem parte do GI-GERCO tendo como base a Portaria Ministerial n. 440/1996, a Portaria Ministerial nº 238/1997, Portaria nº 167/MB/2002 e na Portaria CIRM nº 140/MB/2011, Portaria CIRM nº 488/MB/2013 que institui os entes que fazem parte do grupo.

Em seguida foi obtido o percentual de participação das instituições nas sessões do Grupo por meio de consulta às atas das sessões ordinárias e extraordinárias, no período de 24.04.1997 até 22.11.2018, disponibilizadas no site do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (Tabela 2).

Em uma segunda etapa foi possível realizar o levantamento dos quatro Planos de Ação Federal – PAF realizados também ao longo dos últimos vinte e um anos.

Tabela 2. Lista das reuniões realizadas pelo GI-GERCO desde sua criação (Fonte: MMA, 2018).

Nº da Sessão	Data	Nº da Sessão	Data	Nº da Sessão	Data	Nº da Sessão	Data
61	22/11/2018	48	08/04/2014	32	09/12/2008	16	23/11/2001
60	08/08/2018	47	22/10/2013	31	13/11/2007	15	02/08/2001
59	07/03/2018	46	15/08/2013	30	15/05/2007	14	27/03/2001
58	18/10/2017	45	04/04/2013	29	26/10/2006	13	não consta
57	09/08/2017	44	30/10/2012	28	30/04/2006	12	28/07/2000
56	05-06/04/2017	43	15/08/2012	27	19/10/2005	11	21/03/2000
* 55	17/11/2016	42	11/04/2012	26	15/08/2005	10	21/10/1999
Extraordinária	23/06/2016	41	17/11/2011	25	11/03/2005	9	02/07/1999
54	14/04/2016	40	10/08/2011	24	25/11/2004	8	20/11/1998
53	18/11/2015	39	05/04/2011	23	19/10/2004	7	04/11/1998
52	26/08/2015	38	11/11/2010	22	30/04/2004	6	25/09/1998
Extraordinária	06/07/2015	37	10/08/2010	21	16/03/2004	5	12/02/1998
51	15/04/2015	36	08/04/2010	20	13/08/2003	4	01/12/1997
50	05/11/2014	35	17/11/2009	19	19/03/2003	3	18/09/1997
Extraordinária	17/10/2014	34	19/08/2009	18	28/11/2002	2	16/06/1997
49	06/08/2014	33	30/04/2009	17	09/04/2002	1	24/04/1997

3. Resultados

A Criação e estrutura do GI-GERCO

O GI-GERCO foi criado pela Portaria Ministerial n. 440/96 com a finalidade de promover as ações federais incidentes na Zona Costeira a partir dos Planos de Ação Federal (Figura 1). De acordo com a Portaria, o grupo de integração conta com o apoio técnico administrativo do Ministério do Meio Ambiente (responsável pela implementação da Política Nacional do Meio Ambiente) e suas decisões serão tomadas “*ad referendum*” da CIRM (faz parte do Ministério da Marinha) e a ela submetidas por meio de propostas de resolução. Em 1997, a Resolução CIRM n. 05 aprovou o PNGC II (o PNGC passou por uma revisão) criando o GI-GERCO para dar apoio ao MMA, coordenador do Plano. O PNGC II também criou um Sub-Grupo de Integração dos Estados, vinculado ao GI-GERCO, para promover a integração dos Estados, entre si e com a União, em todas as questões relativas ao Gerenciamento Costeiro.

As siglas da figura são: (SEP) Secretarias Especiais da Presidência da República, (MMA) Ministério do

Meio Ambiente e da Amazônia Legal, (SECIRM) Secretaria da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar, (MRE) Ministério das Relações Exteriores, (EMA) Estado Maior das Forças Armadas, (MDIC) Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, (MME) Ministério de Minas e Energia, (MTur) Ministério do Turismo, (SPU) Secretaria do Patrimônio da União, (ANTAQ) Agência Nacional de Transportes Aquaviários, (MCTIC) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, (MI) Ministério de Integração, (IBAMA) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, (ABEMA) Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, (ABRAMPA) Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente, (ANAMMA) Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente, (ONG) Organização Não governamental, (Petrobras) Empresa Petróleo Brasileiro S.A., (G-17) Coordenações Estaduais de Gerenciamento Costeiro, (MPF) Ministério Público Federal.

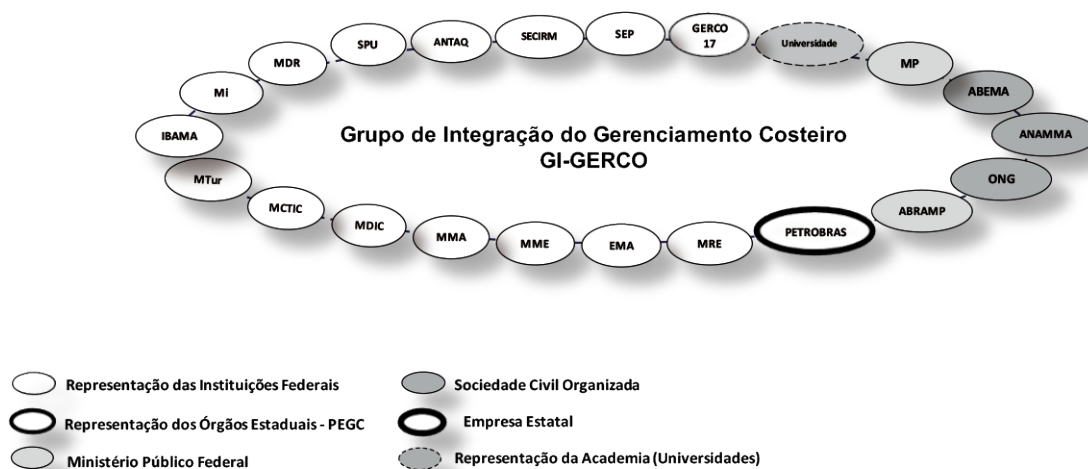


Figura 1. Apresentação esquemática do GI-GERCO.

Passados 15 anos, o Decreto nº 5.300/2004 regulamentou PNGC II, reforçando em um de seus princípios a necessidade de comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais. Logo, o GI-GERCO deve atuar de forma integrada e articulada por meio do seu Plano de Ação Federal com vistas a elaborar e implementar os instrumentos estabelecidos no PNGC II e seu Decreto regulamentador quais sejam: o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro, o Projeto Orla, o Sistema de Gerenciamento Costeiro, o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira, o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira, entre outros. O grupo é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, realiza reuniões ordinárias trimestralmente e é formado por representantes de diferentes setores que atuam na Zona Costeira como: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA, Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente – ANAMMA, Sub-Grupo de Integração dos Estados - G17, ONG indicada pelo CONAMA, setor econômico e Ministério Público Federal (MMA, 2015).

Escala Federal da Governança: a composição do GI-GERCO

Desde sua criação em 1996 até dezembro de 2018, o GI-GERCO realizou 61 reuniões e sua composição foi adaptando-se às necessidades de representação ao longo do tempo. O Grupo foi criado pela Portaria Ministerial n. 440, de 20 de dezembro de 1996 e era composto, inicialmente, por 14 membros representando os ministérios, secretarias especiais da Presidência da República, Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), e pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) (Figura 2). Na sua

primeira sessão ordinária realizada (24.04.97) foi aventada a entrada do Ministério de Minas e Energia (MME), mas o grupo decidiu que a empresa Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) deveria ter sua representação. Logo, em 1997 a Petrobras foi a única entidade incluída no grupo por meio da Portaria Ministerial nº 238, de 19/08/1997, sendo que o MME passou a ser oficialmente integrante somente em 2011.

Já os representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento antigo (MPA), Ministério do Esporte e Turismo (MTur) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que fez parte do grupo somente nesta Portaria, passam a fazer parte do grupo através da Portaria n. 167/MB, de 25 de junho de 2002. Nesta, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) passa a ser o representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Na quarta Portaria CIRM n. 140/MB, de 28 de abril de 2011 além do MME, já citado, foram incluídos: a Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP), Ministério das Cidades (MCid), Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Coordenações Estaduais de Gerenciamento Costeiro (G-17), Ministérios do Turismo e Ministério dos Esportes. Já a Comunidade Científica, a Agência Nacional de Águas (ANA), e o Ministério Público Federal (MPF), vinham solicitando sua inclusão no grupo, desde 2011, 2012 e 2013 respectivamente, e só entraram na última Portaria CIRM n. 488/MB, de 29 de agosto de 2013.

Durante a 40ª sessão ordinária realizada em 10.08.2011 o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) comentou “*que é saudável a academia dialogar com os gestores*”. Surge então, uma tendência em aumentar e qualificar as discussões dentro do GI-GERCO, e assim os representantes das universidades iniciaram sua participação como convidados e com o tempo e amadurecimento passaram a inte-

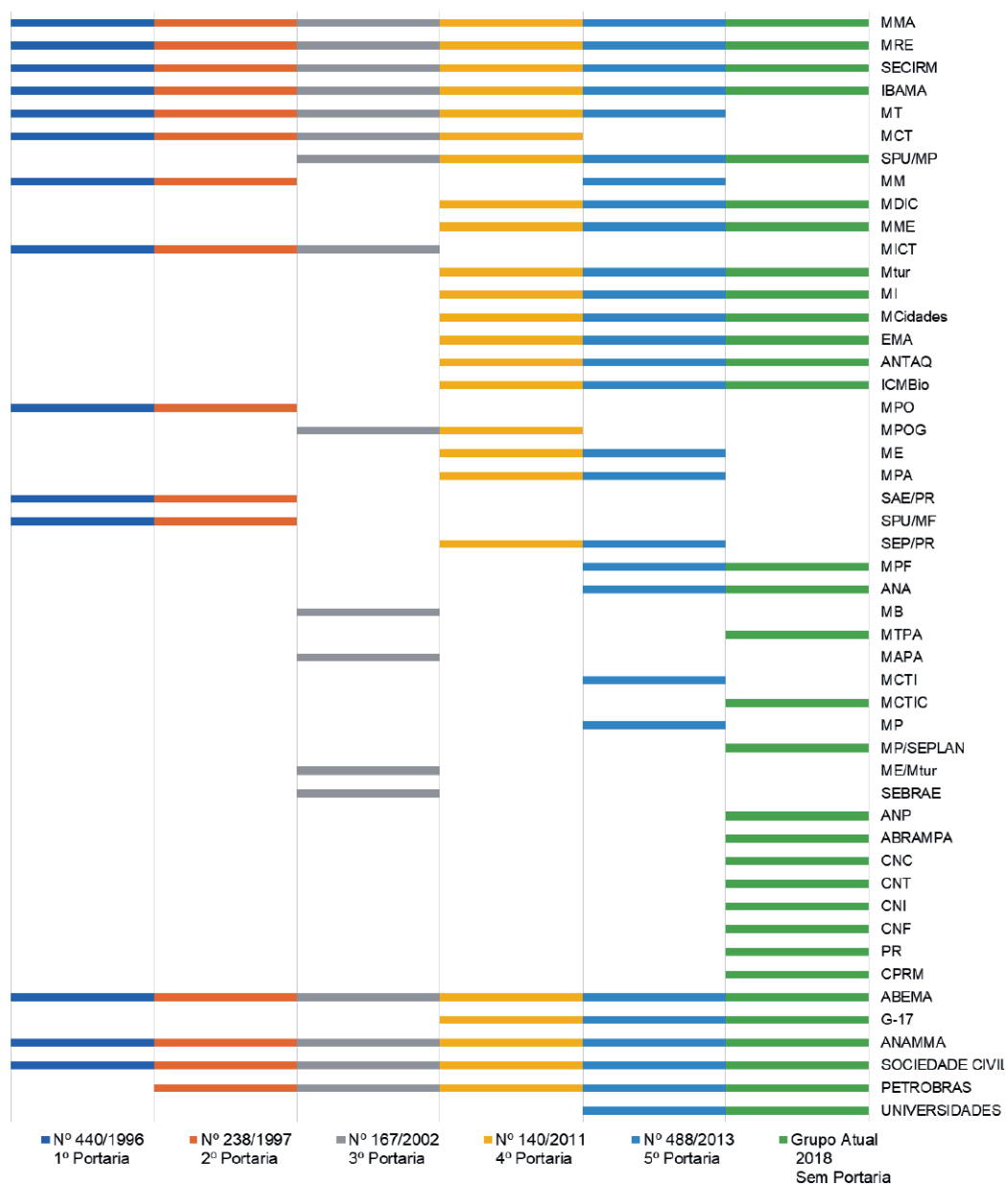


Figura 2. Evolução da composição do GI-GERCO desde a sua criação, em 1996.

grar o Grupo. Até a publicação da Portaria de 2011 o GI-GERCO era composto por instituições governamentais das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), e pela sociedade civil, indicada pelo CONAMA. Somente a partir de 2011 as coordenações estaduais de GERCO (G17) e as universidades, que são segmentos estruturantes na elaboração e implementação do PNGC I e II, passaram a fazer parte do grupo oficialmente.

Até a publicação da Portaria n. 488/MB/2013 o GI-GERCO era composto oficialmente por 27 membros representando as três esferas de governo de diferentes setores (ambiental e urbano), o MPF, a comunidade científica e as coordenações estaduais de GERCO e sociedade civil. Durante o período avaliado, o grupo reconheceu a necessidade de incluir representantes de diferentes setores que proporcionariam o suporte para o enfrentamento de diferentes pressões existentes, tais como a adaptação às mudanças climáticas e a implementação dos instrumentos do PNGC nos estados e municípios, entre outros.

A última portaria nomeando novos componentes no GI-GERCO foi publicada em 2013. No entanto, depois de consulta às atas foi constatado que a partir de 2015 novos integrantes vêm participando como membros do Grupo, via aprovação em sessões, conforme Normas e Procedimentos do GI-GERCO, mas sem serem designados em Portaria. A Confederação Nacional do Comercio (CNC), a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), a partir de 2016 a Confederação Nacional do Transporte (CNT), a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), e ainda a Confederação das Instituições Financeiras (CNF) são alguns exemplos dessa situação. De acordo com o regimento interno do GI-GERCO, aprovado na 54ª sessão extraordinária realizada em 23.06.2016, que trata da representação: *“A inclusão de novo órgão ou entidade como membro do GI-GERCO está sujeita a apresentação de uma proposta formal pelo solicitante ao Coordenador do colegiado indicando*

contribuição ou competência que justifique sua inclusão”.

A participação das instituições no GI-GERCO

Conforme explicado anteriormente, a análise da participação dos representantes do GI-GERCO foi realizada com base nas atas e suas respectivas listas de presença entre os anos 1996 e 2018. No entanto, a maioria das atas não apresenta lista de presença assinada pelos participantes. Estas atas apenas descrevem os representantes (titulares, suplentes e convidados) que participaram das sessões e em duas delas não consta a informação de quem participou das sessões. No geral, as atas das sessões não são redigidas como tal e não possuem um padrão visual e de conteúdo definido. Somente nas atas mais recentes foi anexada uma lista completa de instituições com os nomes e assinaturas dos representantes que participaram de cada sessão.

Como o GI-GERCO é o grupo responsável pela elaboração e execução dos Planos de Ação Federal - PAF da Zona Costeira é importante avaliar a participação das diferentes instituições nas reuniões do Grupo ao longo da elaboração e implementação dos quatro PAFs.

A Figura 3 (a, b, c, d) demonstra que a participação das diferentes instituições ao longo dos PAFs, vem sendo mais efetiva e se aperfeiçoando ao longo do tempo.

A Participação das Instituições Federais do GI-GERCO nos Planos de Ação Federal (PAF)

O primeiro Plano de Ação Federal – PAF ocorreu no ano de 1998 por meio de uma agenda mínima, onde foi possível estabelecer a articulação interministerial identificada, naquele momento, para por em prática as ações corretivas e preventivas na Zona Costeira.

Foi constatado que a participação das instituições nas reuniões do GI-GERCO está relacionada às res-



Figura 3. Percentual de participação das instituições em sessões do GI-GERCO ao longo dos PAFs: A – PAF I; B – PAF II; C – PAF III; D – PAF IV.

pensabilidades assumidas em desenvolver as ações planejadas ao longo de cada PAF. Durante a vigência do PAF I, as instituições da esfera federal: MMA, a Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM) e Instituto do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (IBAMA) participaram de quase todas as reuniões seguido do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério do Trabalho (MT), e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) (Figura 3a). Já a participação da SPU/MT também foi expressiva uma vez que, ao longo deste período, foi antecedida pelo Ministério do Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

O segundo Plano de Ação Federal - PAF obteve a regulamentação do PNGC e o ingresso de novas instituições permitiu que o Grupo desenvolvesse linhas de ação com seus respectivos programas e projetos. No período de vigência deste PAF houve uma maior diversificação de instituições participando das sessões do GI-GERCO, mas ainda com a predominância do MMA, SECIRM, IBAMA, MCT, SPU/MP. O MTur também obteve uma participação expressiva neste período de vigência (Figura 3b). Constatamos que tanto no PAF I como no PAF II não foi estabelecido um prazo final para a implementação das ações estabelecidas. Ou seja, percebemos que o grupo investiu muito tempo no processo de consolidação das instituições e na definição de ações assumidas por poucas instituições.

No período de vigência do PAF III a participação das instituições federais aumenta sensivelmente. Além da participação contínua do MMA, SECIRM e IBAMA, juntam-se a estes o MT, MME, SPU/MP, Ministério das Cidades (MCidades), Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), Instituto de Conservação da Biodiversidade Chico Mendes (ICMBio), Secretaria Especial da Pesca (SEP/PR), Ministério Público Federal (MPF) e Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI) (Figura 3c). Nes-

te PAF as ações estão relacionadas aos diagnósticos sobre os dados oceanográficos, deficiência na gestão de resíduos sólidos e efluentes produzidos nas áreas portuárias e embarcações, e falta de saneamento nos municípios costeiros.

Cabe destacar que no PAF IV juntamente com o MMA e a SPU, o MTur participou de todas as reuniões no período analisado seguido do MCidades e ANTAQ com mais de 70% de participação e SECIRM, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços MDIC, MME, Ministério da Integração (MI), SEP/PR, MPF e MCTI com 50% cada (Figura 3d).

A Participação das Instituições Estaduais do GI-GERCO nos Planos de Ação Federal (PAF)

A ABEMA faz parte do GI-GERCO desde a sua criação e teve uma participação expressiva nas sessões do grupo durante a execução dos PAFs I, II e IV. Já os representantes dos estados costeiros (G 17), desde sua entrada oficialmente no grupo em 2013 participaram de praticamente quase todas as reuniões (Figura 4). No entanto, é importante questionar sobre o papel dos representantes destas instituições quando estes retornam às suas instituições, pois o efeito multiplicador nos estados costeiros e nas entidades ambientalistas não tem sido satisfatório. No espaço entre as reuniões, em média a cada três meses, os representantes do Grupo retornam às suas instituições sem internalizar e multiplicar as ações previstas em pauta dentro de cada Instituição. A temática infelizmente não tem obtido o sucesso esperado nas ações de implementação dos PAFs junto aos Estados. Para tentar reverter esse processo, no PAF IV os estados propuseram ações específicas de sua responsabilidade.

A Participação da Instituição municipal do GI-GERCO nos Planos de Ação Federal (PAF)

A ANAMMA participou de aproximadamente 75% das sessões do GI-GERCO no período de elaboração

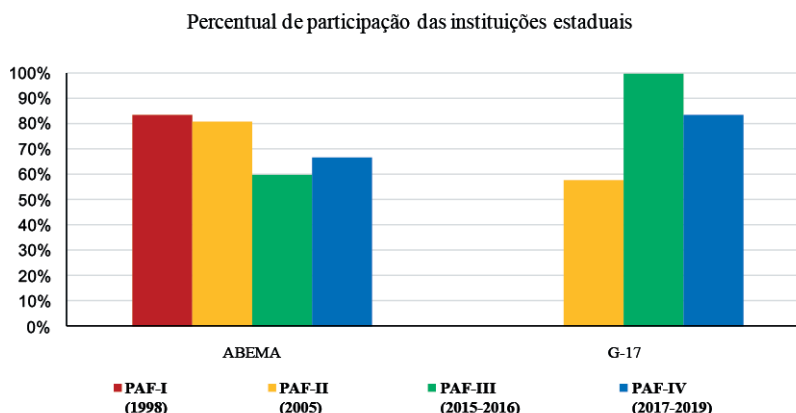


Figura 4. Percentual de participação das instituições estaduais em sessões do GI-GERCO durante a vigência dos PAFs (PAF I n=24; PAF II n=26; PAF III n=5; PAF IV n=6).

do PAF IV, assumindo a coordenação de uma ação: Desenvolvimento do estudo de caso regional de governança costeira-marinha integrada para o Ecossistema Babitonga, SC (Figura 5).

Participação da Sociedade Civil no GI-GERCO nos Planos de Ação Federal (PAF)

Apesar da sociedade civil ser parte integrante do GI-GERCO desde o início, sua participação foi mais expressiva durante a vigência do último PAF (Figura 6), onde os representantes assumiram a coordenação de duas ações: contribuição para a implementação do ODS 14 (vida subaquática) no Brasil e para a aprovação e implementação das ações presentes no Projeto de Lei - PL 6.969/2013, conhecida como “*Lei do Mar*”.

A Participação da comunidade científica do GI-GERCO nos Planos de Ação Federal (PAF)

A comunidade científica vem contribuindo com o gerenciamento costeiro brasileiro desde o início do

processo, junto com a CIRM, na década de 1980. Ela é responsável pela formação de recursos humanos, desenvolvimento de conhecimento e tecnologia. As universidades protagonizaram o desenvolvimento de métodos em praticamente todos os instrumentos do PNGC, no entanto esta se destacou na elaboração e avaliação do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro - ZEEC, na elaboração de publicações para o MMA, na formulação do Projeto Orla, na formação profissional dos gestores costeiros, na organização dos Encontros Nacional de Gerenciamento Costeiro (ENCOGERCO), entre outros. Os gestores reconhecem a importância da academia no processo de aperfeiçoamento e avaliação do PNGC, no entanto sua representação junto ao GI-GERCO só foi formalizada em 2013 e desde então sua presença nas sessões do grupo tem sido expressiva (Figura 7). No PAF III e IV as universidades assumiram a coordenação de várias ações estruturantes para o fortalecimento do PNGC. No PAF IV foram assumidas duas ações: promoção de treinamento e capacitação voltada para a Zona Costeira e Integração e articulação do Projeto Orla aos Planos Diretores Municipais.

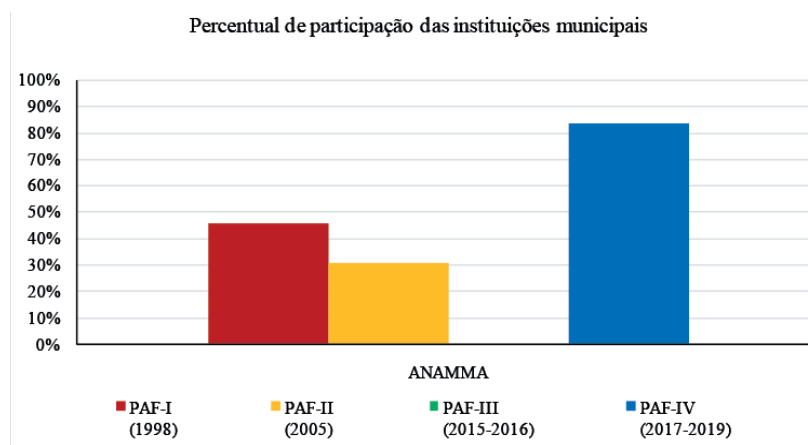


Figura 5. Percentual de participação da ANAMMA em sessões do GI-GERCO durante a vigência dos PAFs (PAF I n=24; PAF II n=26; PAF III n=5; PAF IV n=6).

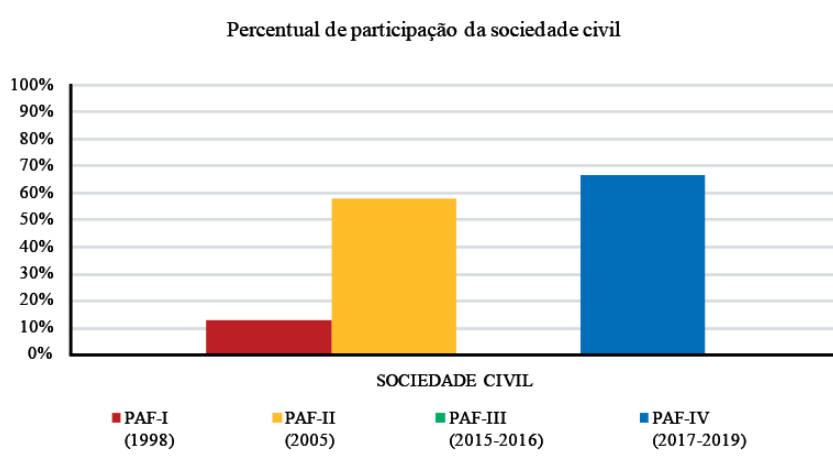


Figura 6. Percentual de participação da sociedade civil em sessões do GI-GERCO durante a vigência dos PAFs (PAF I n=24; PAF II n=26; PAF III n=5; PAF IV n=6).

A Participação do setor econômico do GI-GERCO nos Planos de Ação Federal (PAF)

A participação setorial no GI-GERCO não tem sido representativa considerando os diversos setores econômicos (turismo, pesca, aquicultura, construção civil, setor imobiliário, entre outros) que estruturam a economia na Zona Costeira brasileira. A Petrobrás

tem representado a categoria do petróleo e gás no GI-GERCO desde a sua criação (Figura 8). Cabe destacar que a agência reguladora, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) só entrou em 2013 (Figura 2). As maiores porcentagens de participação da Petrobrás aconteceram durante a vigência dos PAF II e III.

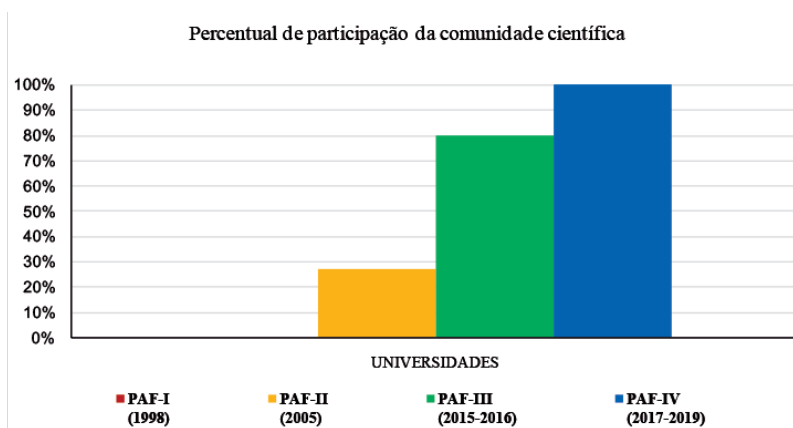


Figura 7. Percentual de participação da comunidade científica em sessões do GI-GERCO durante a vigência dos PAFs (PAF I n=24; PAF II n=26; PAF III n=5; PAF IV n=6).

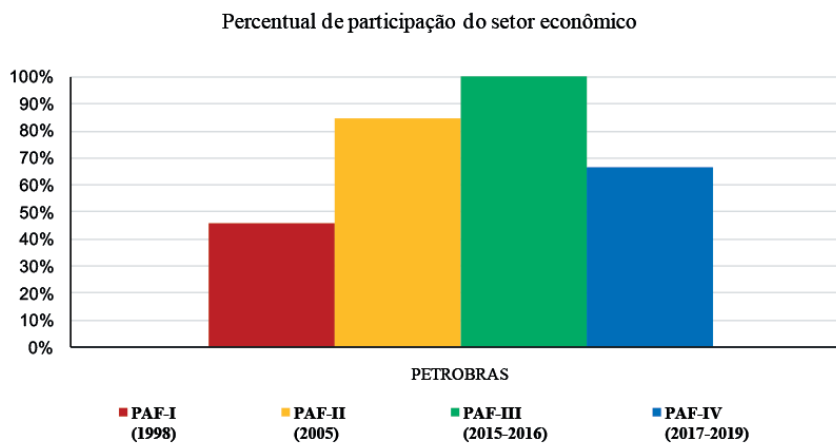


Figura 7. Percentual de participação da Petrobras em sessões do GI-GERCO durante a vigência dos PAFs (PAF I n=24; PAF II n=26; PAF III n=5; PAF IV n=6).

4. Discussão

O papel do Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro e seu Plano de Ação Federal

Tendo como base os resultados obtidos na composição do GI-GERCO, bem como nos Planos de Ação Federal – PAF para a Zona Costeira brasileira fica evidente que as soluções problemas passam pelo fortalecimento da governança. Para tanto é importante acriação de um ambiente que propicie o surgimento de parcerias entre o governo, o setor privado, a sociedade civil organizada e não organizada, e a academia (Jacobi, 2017). Nesse aspecto, as instituições devem representar arranjos e estratégias socialmente construídos para obter conquistas coletivas (Novak; Polette, 2014), sendo o GI-GERCO um espaço propício para o planejamento das ações e amenização dos conflitos existentes.

Outro ponto de destaque refere-se justamente à capacidade do GI-GERCO em estabelecer novas e mais efetivas formas de prevenção e de gestão de conflitos neste território cada vez mais disputado. Não raro, isso se aplica inclusive para os aqui mencionados representantes no GI-GERCO, pois existem inúmeros casos emblemáticos de conflitos socioambientais envolvendo grupos de pescadores, populações tradicionais ou extrativistas confrontando-se com grandes grupos econômicos (públicos ou privados) ligados ao setor energético, portuário, construção civil, infraestrutura-logística, mineração, entre outros (Seraval; Alves, 2011; Wever *et al.*, 2012). Há que se mencionar também, conflitos envolvendo populações tradicionais versus a lógica conservacionista (Silva Pimentel; Ribeiro, 2016)

Seria mais adequado que os conflitos socioambientais fossem de fato geridos dentro de espaços institucionais tais como o coletivo do GI-GERCO. Trata-se de “civilizar” os conflitos. Contudo, a realidade é

que, seja pelo baixo grau de representatividade das entidades mais fragilizadas (hipossuficientes neste âmbito), quanto pelos desafios de implementação das políticas territoriais traçados pelo GI-GERCO, os embates persistem e recrudescem, na dependência de vontade política e limitações orçamentárias.

Uma alternativa para a implementação desta e de outras importantes políticas públicas no Brasil, tem sido a terceirização de responsabilidades de orçamentos. Em outras palavras, abrir as políticas públicas, tradicionalmente associadas a um agir puramente público-estatal à parceria privada (parcerias público-privadas) ou com outros entes públicos (consórcios públicos, convênios). Indagamos em que medida o GI-GERCO estaria vocacionado e interessado nestas possibilidades, pois esse mecanismo pode, ao mesmo tempo, fortalecer (trazendo investimentos e dividindo competências, atribuições, responsabilidades) como também enfraquecer a política (perda de capacidade de tomada de decisões, de poder de gestão) por parte do poder público. Este é um dilema também para outras políticas públicas, como na área de saúde, meio ambiente, segurança pública, saneamento básico. É fato, por exemplo, que a depender do setor privado (cuja sustentabilidade e interesse são orientados pela lógica essencialmente econômica) não haveria interesse em investir em saneamento básico para populações de baixa renda localizadas em locais distantes e sem infra-estrutura, ao baixo retorno financeiro.

Em se tratando de Políticas públicas, ao optar entre uma gestão mais centralizada/técnica ou uma gestão mais democrática, participativa, aberta à atuação de diversos atores (governança multissetorial), observa-se que a questão recai na necessidade de ser um Estado modernizador, interagindo com a sociedade, descentralizando, com maiores níveis de

eficácia e eficiência nas tomadas de decisão, a fim de implementar as políticas públicas de forma estratégica e harmoniosa.

Destarte, não se pode pensar que a interação entre Estado e sociedade autoriza a ausência e/ou diminuição do planejamento estratégico, comprometendo a intervenção e regulação estatal, ou seja, a vertente participativa não pode comprometer e anular a capacidade de planejamento e a estrutura técnico-burocrática do Estado ao desempenhar as suas funções.

Ferrarezi (1997) pontua que os defensores da sociedade participativa buscam a intensificação da participação e afirmação do terceiro setor, composto pelas organizações sociais públicas não estatais, tomando como básico o que deveria estar na ponta do sistema social e não visam à reconstrução e modernização do Estado.

Sobre os PAFs e a Política Pública de Gerenciamento Costeiro no Brasil

Ao comparar os períodos de vigência dos quatro PAFs, foi constatado que existem instituições como o MMA, SECIRM, SPU, ANTAQ, MCidades, MCTI, MPF e comunidade científica que participam das sessões com bastante frequência e contribuem com o aprimoramento do processo da gestão e governança costeira nas suas áreas de atuação. No entanto, a atuação do GI-GERCO está muito aquém das demandas e desafios da Zona Costeira brasileira. O GI-GERCO é formado por segmentos setoriais que atuam no território da Zona Costeira e o desafio está em colocar em prática as ações de forma integrada em todos os níveis (setorial e institucional) (Taljard *et al.*, 2012), visto que as fontes de financiamento e o balizamento do apoio legal são essenciais (MMA, 2015).

Fica claro que os ministérios vêm trabalhando na implementação de políticas setoriais, as quais muitas vezes são conflitantes entre si ao longo da Zona Costeira. Por exemplo, a implantação de instalação

portuária e unidades de conservação (Shinoda *et al.*, 2017; Turra *et al.*, 2018), empreendimentos e povos e comunidades tradicionais (Stori *et al.*, 2012), conservação e loteamentos em áreas de grande fragilidade costeira (Santos *et al.*, 2006).

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 realização de todas as ações previstas (CIRM, 2005). No entanto, o maior entrave no processo está na articulação intrainstitucional, visto que a participação das instituições nas suas direções e gerências ainda tem sido incipientes.

Cabe destacar que o governo federal tem como pape a elaboração de leis, a execução, coordenação e gestão, o aporte de recursos financeiros, a divulgação e a fiscalização efetiva das leis. Segundo Polette e Vieira (2006), o governo Federal deve buscar uma maior articulação entre os estados costeiros bem como ser operativo nas tomadas de decisões definidas pelos estados.

Os estados também fazem parte do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) estabelecido pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). Logo, estes devem ser responsáveis pela execução, coordenação, fiscalização e gestão dos planos e programas bem como fomentar ações na busca de recursos para o financiamento das ações do GERCO. Nos Estados “devem ser estabelecidas diretrizes regionais, articulação intra e interinstitucional e a capacitação em todos os níveis setoriais e institucionais” (MMA, 2015).

Os governos estaduais são responsáveis pela plena execução, coordenação e gestão dos Programas de Gerenciamento Costeiro, no entanto estes também devem ser responsáveis pela implementação dos PAFs nos seus estados (Decreto n. 5.300/2004). Fomentar as ações e buscar recursos orçamentários para o financiamento das atividades do GERCO é fundamental para a gestão da Zona Costeira em escala estadual.

Articular e divulgar tais ações nas Assembléias Legislativas estaduais, bem como com os setores produtivos mais representativos nos estados pode ser uma importante iniciativa, especialmente considerando as Parcerias Público Privadas (PPP).

Para isso, segundo Polette & Vieira (2006), os Estados devem estabelecer as diretrizes regionais; buscar a articulação intra e interinstitucional; serem os executores dos instrumentos; incentivar a captação de recursos financeiros e ainda buscar capacitar em todos os níveis setoriais e institucionais. Implementar programas de educação formal e não-formal de maneira integrada com as diversas secretarias (Saúde, Educação, Planejamento Urbano, entre outras), é primordial.

De acordo com o PNGC II os Municípios têm o papel de planejar e executar suas atividades de Gerenciamento Costeiro em articulação intergovernamental e com a sociedade (Resolução CIRM, n. 005/1997). Os municípios também têm um papel expressivo neste processo, pois é que se elaboram e implementamos Planos Diretores, responsáveis pela sua organização territorial, bem como compatibilizar as ações do PAF com outras políticas públicas vigentes na Zona Costeira. Neste sentido, os governos municipais podem executar e coordenar os instrumentos do PNGC, assim como formar recursos humanos e discutir amplamente o desenvolvimento em nível local (Decreto n. 5.300/2004).

É evidente que os Programas Estaduais de Gerenciamento Costeiro devem identificar as demandas, formular e executar as ações das demandas municipais. Promover o fortalecimento institucional, fiscalizar, capacitar, bem como ordenar o uso do solo por meio do licenciamento ambiental. Os governos municipais podem ter os seus papéis relacionados com a busca de financiamento e fomento, bem como na promoção e participação da sociedade nos processos de tomadas de decisão por meio de atividades econômicas alternativas e sustentáveis localmente.

A participação da ANAMMA pode ser uma importante estratégia neste sentido, especialmente na competência de auxiliar os municípios na estruturação das principais diretrizes de elaboração dos Planos Diretores, bem como do Projeto Orla, buscando a sua compatibilização com o GERCO e outras políticas públicas vigentes na Zona Costeira (MMA, 2015).

A participação da iniciativa privada de diferentes segmentos ainda é incipiente e deve ter sua representação fomentada por meio dos mais variados setores (turismo, construção civil e imobiliário, portuário, petróleo, pesca industrial e artesanal, entre outros) (MMA, 2015). A iniciativa privada tem um papel essencial no GI-GERCO e no PAF, visto que as atividades setoriais devem ter ações visando o uso responsável e sustentável da Zona Costeira. Existe ainda um grande desafio governamental (federal, estadual e municipal) de trazer a iniciativa privada ao processo de gestão e governança costeira, especialmente na elaboração e implantação dos planos, programas e projetos que possam compatibilizar ações de conservação e desenvolvimento econômico e social. Esta parceria poderia qualificar os projetos apresentados pelos diferentes usuários. O apoio a projetos demonstrativos pode ser importante elemento para trazer a iniciativa privada nas ações integradas aos instrumentos do PNGC. A iniciativa privada pode ter um importante papel no aporte de recursos, bem como nas tomadas de decisões em colegiado.

As diversas atividades econômicas concentradas na porção continental do território afetam direta ou indiretamente os ambientes costeiros e marinhos (Nicolodi *et al.*, 2018). As indústrias de alimento, têxtil, siderúrgica, por exemplo, bem como outras atividades de extração de recursos e de produção localizadas em regiões continentais interiores, dependem diretamente das estruturas viárias e portuárias para o escoamento dos produtos e para a aquisição de insumos. A participação deste setor no GI-GERCO é de extrema

importância na implementação de ações para amenizar os impactos e os conflitos na Zona Costeira.

Destaca-se também o papel da comunidade científica no GI-GERCO e nos PAF, pois esta é responsável pelo fornecimento de subsídios técnicos por meio de práticas capazes de fomentar a inserção dos instrumentos do PNGC de forma criativa e inovadora. A comunidade científica também tem importante papel na divulgação do conhecimento científico, no desenvolvimento de programas de monitoramento e participação nas tomadas de decisão por meio da identificação de questões prioritárias de investimento e gestão das ações do PAF. Também tem o seu papel estabelecido na execução de pesquisas básica e aplicada, assim como na formação, capacitação e fornecimento de recursos humanos. O direcionamento de pesquisas para as demandas sociais, bem como as prioridades nacionais e regionais devem ser destacadas.

A sociedade civil organizada no âmbito do PAF e do GI-GERCO deve buscar o pleno envolvimento nos processos decisórios na execução, fiscalização, controle de ações, participação e elaboração dos planos, programas e ações. Esta ainda tem o potencial de divulgar as ações junto à sociedade. A implantação de práticas de manejo junto às comunidades locais por meio de projetos demonstrativos é uma atividade que as ONGs, por exemplo, poderiam ter neste processo. A mobilização social, a fiscalização, o monitoramento, a capacitação e o desenvolvimento de projetos com efeito multiplicador localmente também podem ser potencializados.

Cabe ainda destacar que no PNGC I o gerenciamento costeiro deve ser efetivado pela União, Estado e Município e que cada um tem sua competência para atuação (Decreto n. 5.300/2004). O que percebemos é que os estados e municípios ainda necessitam avançar na implementação dos instrumentos estabelecidos pela União. A participação no GI-GERCO favorece o estabelecimento de vínculos com os setores

nas diferentes esferas. No entanto, os representantes não são apoiados pelos gestores tomadores de decisão em seus locais de origem, ou seja, quem participa do GI-GERCO não tem autonomia e orçamento para decidir ou assumir responsabilidades importantes das ações na Zona Costeira. As ações precisam ser incluídas no planejamento orçamentário das três esferas de governo.

A Constituição Federal de 1988 introduziu um modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil. O modelo consiste basicamente de três documentos, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento da União (LOA). Segundo o artigo 165 da Constituição Federal, o PPA é o documento que traz as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Prevê, entre outras coisas, as grandes obras públicas a serem realizadas nos próximos anos. Expressa a visão estratégica da gestão pública e tem vigência de quatro anos. A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos. Já a LOA é o orçamento anual propriamente dito. Prevê o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Todos os gastos do governo para o próximo ano são previstos em detalhe na LOA. Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, é necessário que haja um planejamento orçamentário consistente, que estabeleça com clareza as prioridades da gestão (Portal da Câmara dos Deputados, 2019). Este processo no que diz respeito à gestão costeira, é dependente de relações administrativas e políticas, para as quais o gerenciamento costeiro é ainda insatisfatório.

A parceria com o governo federal é fundamental para por em prática a gestão ambiental costeira de forma integrada e participativa, de modo a compati-

bilizar as questões relacionadas aos desafios ambientais e a sustentabilidade. A aproximação estratégica para com os Estados e Municípios vem fortalecendo a implementação da Política Estadual de Meio Ambiente e do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC (MMA, 2015).

O elevado grau de estruturação do PNGC e a sua institucionalização constituem por si só avanços significativos na gestão integrada e sustentável da Zona Costeira (Polette & Vieira, 2006). No entanto, o PNGC precisa avançar em ações programáticas nas diferentes regiões da costa brasileira e nos instrumentos previstos para sua completa implementação nos 17 estados costeiros, que com seus programas estaduais de gerenciamento costeiro precisam evoluir em diversos aspectos de natureza institucional, técnica e legal (MMA, 2015). No PAF IV o G17, por exemplo, assumiu ações condizentes com suas responsabilidades técnicas (monitorar, mobilizar, avaliar ações, divulgar), mas também assumiu o compromisso de ampliar o número de Estados com Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro (PEGC). Este último exige vontade política e autonomia dos gestores para iniciar e dar continuidade ao processo tão complexo. O mesmo não ocorre com a sociedade civil e universidades que tem autonomia para desenvolver as ações que julgarem importantes para o fortalecimento da gestão costeira, mas precisam do apoio das instituições para que as ações ganhem escala. Necessitam também de recursos financeiros para o desenvolvimento de suas ações e pesquisas. Ambos são muito importantes uma vez que podem atuar na mobilização e controle social, na fiscalização, no monitoramento, na capacitação, multiplicação do conhecimento e das ações estratégicas, assim como a condução do processo de gestão participativa (Santos *et al.*, 2018; Stori *et al.*, 2017).

No que diz respeito ao monitoramento das ações estabelecidas nos quatro PAFs, somente no último (PAF 2017 - 2019) as reuniões realizadas foram pau-

tadas no acompanhamento do andamento das ações, quanto aos seus avanços, desafios e necessidades de ajustes e/ou estabelecimento de novas parcerias. Essas informações deveriam ser incluídas no Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC) que se constitui na estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, de modo a acompanhar os indicadores de qualidade socioambiental da Zona Costeira e propiciar o suporte permanente dos Planos de Gestão. No entanto, esta estrutura ainda não foi elaborada e implementada por nenhum ente federado.

Uma questão a ser considerada é a frequente mudança dos atores no Grupo devido ao comissionamento de cargos. O desconhecimento dos objetivos e dos princípios do PNGC, de seus instrumentos e da responsabilidade da sua instituição na gestão e governança da costa brasileira são potenciais ameaças e fragilidades para a eficaz aplicação das políticas de gestão costeira. A consulta às Atas das reuniões do GI-GERCO evidencia que em nenhum momento ao longo dos vinte e um anos de análise, o grupo trouxe para a mesa de diálogo os atores que possuem relevância política e autonomia para decisão dos eixos e ações estruturantes no âmbito da Zona Costeira brasileira. Neste caso, a participação efetiva em nível ministerial de Ministros e Secretários nunca ocorreu, e deveria ser fomentada em pelo menos uma reunião anual, como uma estratégia de internalização da agenda da Zona Costeira e dos Oceanos nas diferentes pastas (MMA, 2015) e em suas agendas ministeriais.

Também é fundamental a promoção do PNGC junto ao Senado e à Câmara de Deputados por meio de aproximações via MMA com Senadores e Deputado sa fim de divulgar os objetivos, princípios, instrumentos de diretrizes do PNGC, no entanto, estas ainda são ação esporádicas.

A efetividade do sistema de governança depende da diversidade de instituições (Jacobi, 2017). Um exem-

plo disso pode ser a participação das instituições no GI-GERCO que cada vez mais vem se aprimorando e convidando novas instituições para compor o grupo. No entanto, ainda faltam representantes dos vários setores econômicos como turismo, pesca industrial e tradicional, da construção civil, da maricultura entre outros. Ainda que essas atividades estejam representadas pelas instituições públicas que possuem competência na gestão, é importante que os mesmos sejam representados no grupo.

Apesar do GI-GERCO ter sido criado com vista a atuar de forma integrada entre os diferentes setores, percebe-se que as relações institucionais precisam se fortalecer. A figura 1 representa como o grupo vem atuando e a figura 9 sugere como estas relações deveriam acontecer.

A boa governança não está necessariamente relacionada à riqueza do país, mas sim, ao maior planejamento, abertura para participação popular, *accountability*, democracia, transparência e eficácia na implantação de políticas públicas (Oliveira; Tazinasso, 2019). Desde 1996, o Banco Mundial tem publi-

cado os indicadores de governança mundial (World wide Governance Indicators — WGI), que medem seis dimensões de governança: Voz e Responsabilização, Estabilidade Política, Eficácia do Governo, Qualidade Regulatória, Estado de Direito e Controle da Corrupção. Esses indicadores têm por objetivo medir percepções subjetivas acerca da qualidade da governança em diferentes países (Marino *et al.*, 2016). Esses indicadores cobrem 215 países e territórios, nos períodos de 1996, 1998, 2000, e anualmente a partir de 2002, utilizando 31 fontes de dados de vários institutos de levantamento, *think tanks*, organizações não governamentais, organizações internacionais e empresas do setor privado (Banco Mundial, 2014). Oliveira & Tazinasso (2019) observando a Dimensão de Eficácia Governamental por meio dos Indicadores de Governança Mundial dos sete países de maior economia do mundo, constatou que o Brasil ocupa a 51ª posição nesse ranking, um pouco melhor que a da China que está na 54ª. Segundo o Banco Mundial (2014) zero representa a classificação mais baixa e 100 a mais alta classificação no Ranking. Já a

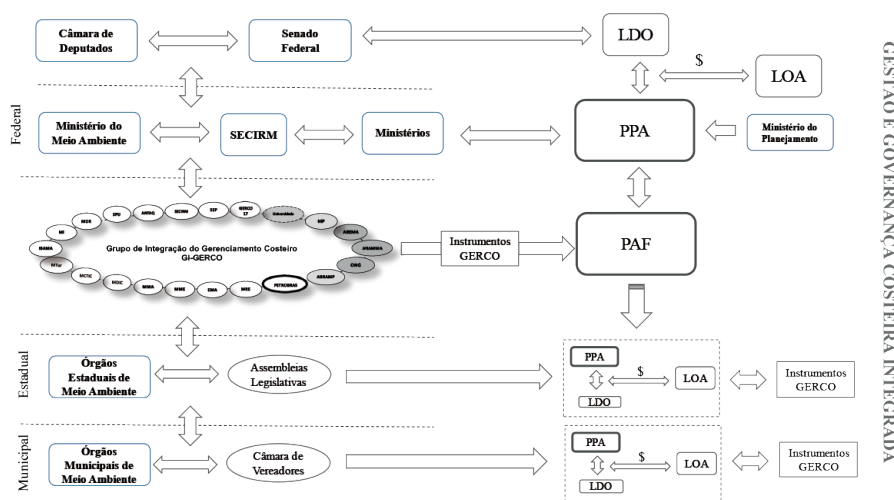


Figura 9. Proposta de funcionamento do GI-GERCO. As siglas da figura são: (LDO) Lei de Diretrizes Orçamentárias, (PPA) Plano Pluri Anual, (LOA) Lei de Orçamento da União, (PAF) Plano de Ação Federal, (SECIRM) Secretaria da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar.

França, Alemanha, Japão e Estados Unidos, também aparecem em posições próximas, porém bem melhores, sendo respectivamente, 89, 91, 94 e 90. Isso demonstra que esses países são melhores em qualidade dos serviços públicos, competência na administração pública, independência das pressões políticas e a qualidade na formulação das políticas. Se tratando de Qualidade Regulatória/Normativa, a capacidade do governo de fornecer políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado, nota-se que novamente França (85), Alemanha (93), Japão (83) e Estados Unidos (96) aparecem em boas posições, sendo os Estados Unidos o melhor classificado. Já o Brasil aparece na posição 55 e a China, 43 (Oliveira; Tazinasso, 2019).

É importante que o debate e a aplicação de medidas associadas à noção de governança sejam compreendidos dentro de um contexto mais amplo e realista (IPEA, 2018). Para tanto, devemos focar a atenção no mapeamento dos gargalos e barreiras estruturais, para que as organizações atuem de forma mais efetiva (sob diferentes perspectivas e valores) e, principalmente, discutir como se criam capacidades para tanto. Neste sentido, cabe ao GI-GERCO levarem consideração nas suas ações estratégicas (considerando o PAF IV, bem como os que se seguirão), o sistema de gestão considerado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS tendo como referência seu conjunto de metas, principalmente o ODS 14, (no entanto todos os ODS são compatíveis com a gestão e governança efetiva da Zona Costeira brasileira) e de indicadores responsáveis para avaliar sua eficácia e efetividade de ações em prol do desenvolvimento sustentável.

Como demonstrado ao longo deste artigo, o Brasil, com importantes marcos legais para gerenciamento costeiro, conta também com boa institucionalização formal de governança participativa no setor, com participação de diversos atores no GI-GERCO, e di-

versos instrumentos como os PAFs, o Projeto Orla, entre outros.

Em que pese todos estes avanços, a Política de Gerenciamento Costeiro ainda não goza de grande aceitação junto aos tomadores de decisão. Ainda carece de reconhecimento efetivo e de orçamento específico (em especial nos já citados PPA, LDO e LO).

Dentre os diversos interesses incidentes sobre o território no Brasil, e a Zona Costeira é um dos mais disputados, parece-nos que as preocupações com bom planejamento, gerenciamento costeiro e proteção dos interesses socioambientais, estão entre os menos privilegiados entre os tomadores de decisões e formuladores de Políticas Públicas.

Assim, por exemplo, percebe-se a prevalência de interesses ligados à infraestrutura, atividade portuária, complexos petroquímicos, construção civil, entre outros. Neste contexto, os estudos e projetos apresentados pelos PAFs perdem evidência, na medida em que podem significar limitações a estas atividades de cunho econômico/desenvolvimentista.

Neste sentido, uma alternativa a ser mais explorada pelos atores e defensores da boa governança na Zona Costeira poderia ser uma maior integração com essas vias legais. Destacamos alguns instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, em especial a exigência de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) (Lei n. 6.938/81).

Acreditamos que as Políticas, Planos e Programas já estabelecidos em matéria de gerenciamento costeiro (o GI-GERCO, por exemplo, espelha os melhores padrões internacionais de gerenciamento costeiro) poderiam ser adotados como padrão, parâmetro e referência em Estudos Prévios de Impacto Ambiental (Resolução CONAMA n. 01/1986).

Nessa perspectiva, a mais avançada doutrina (nacional e internacional) e matéria de Estudos de Avaliação de Impacto Ambiental, têm defendido a implantação da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE,

no Brasil. Diversos países do mundo já adotaram este instrumento, que consiste justamente em um estudo mais complexo de impacto ambiental, levando em consideração, antes de analisar um projeto em específico, a importância de analisar as Políticas, Planos e Programas relacionados ao tema sob avaliação (Vieira; Koch, 2015).

Assim, por exemplo, muito mais efetivo do que realizar um EIA/RIMA para efetuar o licenciamento ambiental de um porto ou grande obra petroquímica, seria analisar o contexto destes projetos de forma mais ampla (Políticas, Planos e Programas). Nestes termos, todos os avanços efetuados pelo GI-GERCO nas últimas décadas poderiam ter muito mais protagonismo.

Atualmente, ainda não existe uma legislação específica no Brasil para regulamentar as diretrizes da AAE. No momento, existe um projeto de Lei nº 4.996/2013 propondo que ela se torne um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o que seria necessário devido a importância desta ferramenta (Vieira; Koch, 2015). Dentre as inúmeras contribuições deste instrumento, cabe destacar: visão abrangente das implicações ambientais decorrentes da implantação das políticas, planos e programas governamentais, sejam eles pertinentes ao desenvolvimento social, setoriais ou aplicados a uma região; segurança de que as questões ambientais serão

devidamente tratadas; facilitação do encadeamento de ações ambientalmente estruturadas; processo de formulação de políticas e planejamento integrado e ambientalmente sustentável; antecipação dos prováveis impactos das ações e projetos necessários à implementação das políticas e dos planos e programação que estão sendo avaliados; e melhor contexto para a avaliação de impactos ambientais cumulativos potencialmente gerados pelos referidos projetos (Vieira; Koch, 2015). A AAE contribui com o desenvolvimento sustentável e mesmo sua prática ainda sendo limitada, principalmente no ordenamento brasileiro seria uma forte ferramenta para renovação e oxigenação de todo o sistema.

Finalmente é importante ressaltar que o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu, entre outros colegiados, a CIRM e conseqüentemente o GI-GERCO. O regimento interno da CIRM passou por uma revisão para atender o referido Decreto (Resolução CIRM n. 1/2019). Assim a Portaria n. 236/MB/2019 reduziu o GI-GERCO a um dos grupos técnicos de assessoramento da Comissão em caráter temporário e com duração de um ano. Ou seja, toda a articulação realizada para a implementação das ações na zona costeira ficou comprometida. Cabe agora aguardarmos como esta nova conformação poderá impactar a gestão da Zona Costeira em toda sua complexidade.

5. Conclusão

A Zona Costeira brasileira está submetida a diferentes usos, atividades, instituições e políticas públicas que se relacionam com o território. Sua gestão é complexa e demanda uma estratégia de ação articulada e integrada com diferentes setores governamentais, sociais e econômicos. Após 31 anos do PNGC e 21 anos de atuação do GI-GERCO no território costeiro, constata-se que suas ações são tímidas no enfren-

tamento dos problemas e conflitos socioambientais existentes.

O desenvolvimento de um modelo contínuo de avaliação de processos, especialmente aquele que considere efetivamente as ações do PAF por meio de indicadores, passa a ser fundamental para monitorar sua eficiência. Se o Grupo busca desenvolver uma integração entre os atores e setores que possuem um

relevante papel na gestão e governança da Zona Costeira brasileira, cabe ainda entender o porquê desta integração, qual seu foco, e de que forma esta deve buscar soluções efetivas para os problemas e conflitos da Zona Costeira, como é o caso das injustiças sociais existentes ao longo dos cerca de 400 municípios que a compõe.

O PNGC está baseado em um rígido modelo centrado em instrumentos técnicos e normativos e que pode estar impedindo um modelo alternativo de gestão integrada com a participação efetiva da sociedade costeira. Apesar de estes instrumentos serem dependentes entre si e terem evoluído ao longo dos últimos 31 anos, eles ainda se mostram ineficazes, ineficientes e pouco efetivos, pois não existe infra-estrutura instalada e recursos humanos suficientes para implementá-los na prática.

O governo federal tem um grande desafio de cumprir o seu papel de executar, coordenar e de aportar recursos financeiros para os estados e municípios implementarem de fato o Programa. A falta de divulgação, de articulação entre os estados costeiros e organizações internacionais, faz com que o modelo deixe de ser operativo nas tomadas de decisões necessárias para a execução do plano pelos estados.

Por outro lado, apesar de o governo federal ser responsável pelas macro-políticas e diretrizes de ação ne-

cessárias para coordenar e regulamentar o programa de fato, o modelo preconizado de articulação inter institucional por meio do GI-GERCO é incipiente, pois este não possui continuidade de ações, bem como inexistente comprometimento dos seus integrantes em relação ao efeito multiplicador de seus papéis nos ministérios a que são submetidos.

Outro fator decisivo para a ineficiência do processo está na própria coordenação nacional que não possui o trânsito necessário entre os ministérios e setores econômicos produtivos, devido a falta de suporte intrainstitucional (*top – down*). A falta de integração, em todos os níveis (setorial e institucional), e a falta de recursos humanos necessários para captar financiamento para o Programa em todos os níveis deve ser considerado.

Em síntese, apesar das ameaças e fraquezas existentes, a integração institucional do GI-GERCO e o desenvolvimento de planos governamentais, como é o caso do PAF podem ser considerados avanços no processo em curso tornando mais clara a importância de envolver os atores analisados e estimulando, ao mesmo tempo, a concepção e implementação de planos, programas e projetos integrados com a finalidade de enfrentar de forma sistêmica os processos de degradação socioambiental existentes.

6. Agradecimentos

Fonte financiadora e agradecimentos: Gostaríamos de agradecer a CAPES pela bolsa de Pós Doutorado PNPd; à Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI); ao Laboratório de Conservação e Gestão Costeira In-

tegrada, a Larissa Christofolli pela sua preciosa colaboração, ao Diego Bremer Trevizzan pela elaboração das figuras e a Oceanóloga Rosenea Cerutti pela revisão do texto.

7. Referências

- Abrahão, G. R. Asmus, M. L., Ferreira, W. Dinâmica da Governança em Unidades de Conservação: Estudo de Caso da Estação Ecológica de Carijós, Florianópolis, Brasil. *Costas: Revista Iberoamericana de Manejo Costero Integrado*. 2019; 1: p. 59-86.
- Araujo, L. G., Vieira, M. A. R. M., Seixas, C. S. E Castro, F. A gestão da pesca em Paraty: legislação, arenas e processos. In: Begossi, A. e Lopes, P. F. M (org.) *Comunidades pesqueiras de Paraty: sugestões para manejo*. São Carlos: Rima. 2014. 189-219p
- Banco Mundial. The worldwidegovernanceindicators (WGI) project. Documentation. (acesso em 11 mar. 2018). <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>.
- Belchior, C. C. 2008. *Gestão costeira Integrada: estudo de Caso do projeto ECOMANAGE na região estuarina de Santos, São Vicente, São Paulo, Brasil*. Dissertação de Mestrado, PROCAM/USP, São Paulo, p 108.
- Brasil. Constituição Federal. 1988. (acesso em 15 fev. 2018). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. (acesso em 10 agost. 2017). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm.
- Brasil. Decreto n. 5.300 de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da Zona Costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. (acesso em 10 julh. 2018) <http://www.planalto.gov.br>
- Brasil, Lei nº 9.422, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. (acesso em 15 out. 2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm
- Brasil. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. (acesso em 15 ago. 2018). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 1981.
- Brasil. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências (acesso em 30 jul. 2018). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.html
- Brasil. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível na internet http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm (acesso em 23 agost 2019).
- Brasil. Portal da Câmara dos Deputados, 2019. (acesso 07 de julh de 2019). <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>
- Brasil. Projeto de Lei n. 6.969 de 2013. Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e Altera a Lei nº 9.605, de 1998 e a Lei nº 7.661, de 1988 e dá outras providências. (acesso 09 de agost de 2018). <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>
- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Portaria Ministerial n. 440 de 20 de dezembro de 1996. Cria o Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro. (acesso 10 Mai 2017). <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/f%C3%B3runs-de-discuss%C3%A3o.html>
- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Resolução 05 de 1997. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília: DOU de 1997.
- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Portaria Ministerial (MB) 238/1997 de 16 de agosto de 1997. Altera a Portaria Ministerial n. 440 de 20 de dezembro de 1996 que criou o Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro. (acesso 10.05.2017) <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/f%C3%B3runs-de-discuss%C3%A3o.html>

- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Portaria 167/MB-2002 de 25 de junho de 2002. Altera a composição do Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro. (acesso: 10 de mai 2017). <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/f%C3%B3runs-de-discuss%C3%A3o.html>
- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Portaria 140/MB-2011 de 18 de abril de 2011. Altera a composição do Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro. (acesso 10 de mai de 2017). <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/f%C3%B3runs-de-discuss%C3%A3o.html>
- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Portaria 488/MB-2013 de 29 de agosto de 2013. Altera a composição do Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro. (acesso 10 de mai de 2017). <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/f%C3%B3runs-de-discuss%C3%A3o.html>
- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Resolução CIRM 007/2005 Aprova II PAF-ZC 2005. (acesso 10 de mai de 2017). http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/Plano%20de%20Acao%20Federal%20PAF-ZC/Res.CIRM%20007_2005%20Aprova%20PAF_ZC%202005.pdf
- Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Resolução CIRM n. 01, 23 de agosto de 2019. Aprova a nova versão do Regimento Interno da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM. (acesso 21 set 2019) http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/resolucoes/Resolucao_CIRM_n_1_de_23082019.html
- Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, estabelecem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (acesso 21 set 2019) <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>
- Ferrarezi, E. Estado e Setor Público não Estatal: Perspectivas para a Gestão de Novas Políticas Sociais. II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997. (acesso 05 de julh de 2019). <http://docplayer.com.br/3746348-Estado-e-setor-publico-nao-estatal-perspectivas-para-a-gestao-de-novas-politicas-sociais.html>
- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e da Amazônia Legal, 2013. Relatório de Qualidade do Meio Ambiente. Brasília, IBAMA, 268p.
- Instituto de Pesquisa Avançada Aplicada, 2018. Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental, Nota Técnica, Brasília, 20 p.
- Jacobi, P. R. A governança ambiental e os desafios da aprendizagem social. In: Santos, C. R. & Turra, A. (Org). Rumos da Sustentabilidade Costeira: Uma visão do Litoral Norte Paulista. Instituto Oceanográfico da USP, São Paulo, 2017. p. 1- 22 https://www.researchgate.net/profile/Alexander_Turra/publication/321978478_Rumos_da_Sustentabilidade_Costeira_uma_visao_do_Litoral_Norte_paulista/links/5a3c1358a6fdcc21d877f3a3/Rumos-da-Sustentabilidade-Costeira-uma-visao-do-Litoral-Norte-paulista.pdf (acesso 20 de julh de 2018).
- Jentoft, S.; Chuenpagdee, R. Fisheries and coastal governance as a wicked problem. *Marine Policy*, 2009; v. 33, p. 553-560.
- Lemos, M. C., Agrawal, A. *Environmental Governance. AnnualreviewofEnvironmentandResources*. 2006; 3: p. 297-325.
- Marino, P. B. L. P., Soares, R. A. De Luca, M. M., Vasconcelos, A. C. Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do Brics *Rev. Adm. Pública*. 2016; 50 (5): 721-744
- Ministério do Meio Ambiente. Atas do Gi-GERCO. (acesso 10 de mai de 2017). <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/colegiados/item/936>
- Ministério do Meio Ambiente, 2015. Plano nacional de gerenciamento costeiro 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil. (acesso 10 de mai de 2018). Org. Pereira, F. C., Oliveira, M. R.L. <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/Publicacoes%20-%20Gerenciamento%20Costeiro/ProjetoPNGC25AnosAlta-FINAL.pdf> data de acesso:
- Ministério do Meio Ambiente, 2017. Relatório de avaliação do III Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (acesso 10 de mai de 2017). <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80105/PAF-ZC%20>

- 2015-2016_Relatorio%20de%20avaliacao.pdf
Ministério do Meio Ambiente, 2016. III Plano de Ação Federal para a Zona Costeira. (acesso 10 de maio de 2017). http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80247/PAF/Livro%20PAF-ZC_FINAL.pdf data
- Moraes, A. C. R. Contribuições para a gestão da Zona Costeira do Brasil. Elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1999.
- Moraes, A. C. R.. Contribuições para a gestão da Zona Costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Annablume, 2007.
- Moraes, A. C. R. Ordenamento Territorial: uma Conceituação para o Planejamento Estratégico. In: BRASIL, Ministério da Integração Nacional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: In: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília, 2005p. 43-47.
- Nicolodi, J. L., Asmus, M. Turra, A, Polette, M. Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. Desenvol. Meio Ambiente, 2018; 44, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, p. 378-404.
- North, D. Economic Performance through Time. Prepared for the presentation as the Prize Lecture in Economic Science in memory of Alfred Nobel, 1993.
- North, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, 1990.
- Novak, L. P.; Polette, M. O. processo de governança costeira nos municípios de Balneário Camboriú e Itajaí (SC), Brasil. *Geosul.*, 29 (58): 2014p 73-88.
- Olsen, S.; Lowry, K.; Tobey, J. A Manual for assessing progress in Coastal Management Report # 2211. The University of Rhode Island. CRC. 68p. 1999.
- Oliveira, D. T.; Tazinasso, L. Governança Pública: Os Indicadores de Governança Mundial dos sete países de maior economia do mundo. (Acesso em 02 de julho de 2019). www.admpg.com.br/2015/download.php?id=1818&q=1
- Polette, M. 2019. O desafio da gestão e governança nas metrópoles costeiras. Brasileiras (acesso: 27 de maio de 2019). <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/desafio-da-gestao-nas-metropoles-costeiras-do-brasil/>
- Polette, M., Santos, C. R., Stanziola, R. Política ou Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro? Resumo apresentado em II Simpósio Brasileiro sobre Praias Arenosas – XI Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro (ENCOGERCO), Florianópolis, 17 a 18 de outubro de 2018. p. 433
- Polette, M., VIEIRA, P, F. Avaliação do processo de gerenciamento costeiro no Brasil: Bases para discussão. Tese de Pós Doutorado. UFSC, 2006. 286p.
- Polette, M.; Silva, L. P. GESAMP, ICAM e PNGC: Análise Comparativa entre as Metodologias de Gerenciamento Costeiro Integrado. *Ciência e Cultura*, 2003; 55(4): p. 27–31.
- Santos, C. R.; Horn Filho, N. O. Impactos ambientais decorrentes da ocupação antrópica no pontal do Capri, ilha de São Francisco do Sul, SC, Brasil. *Geografias (UFMG)*, v.2: 34 – 46.
- Santos, C. R., Xavier, L. Y., Peres, C. M., Stori, F.T., Grilli, N. M., Shinoda, D. C., et al. “Prática da gestão costeira integrada: da mobilização à elaboração participativa de um plano local de desenvolvimento sustentável.” in Métodos de Estudo em Ecossistemas Costeiros: Biodiversidade e Funcionamento, 1st Edn, eds A. C. Z. Amaral, A. Turra, A. M. Ciotti, C. Wongtschowski, and Y. Schaeffer-Novelli, (São Paulo: Lume), 2018. 273–305.
- Seraval, T. A.; Alves, F. L. International trends in ocean and coastal management in Brazil. *Journal of Coastal Research*, SI 64: 1258-1262.
- Silva Pimentel, M. A.; Ribeiro, W. C. Populações tradicionais e conflitos em áreas protegidas. *Geosp – Espaço e Tempo (Online)*, 20(2): 224-237, mês. 2016. ISSN 2179-0892. <<http://www.revistas.usp.br/geosp/issue/view/6465>>. (acesso 10 de set de 2019).
- Shinoda, D.C., Santos, C.R; Turra, A. Políticas públicas relacionadas à gestão costeira integrada. In: Santos, C. R. & Turra, A. (Org). Rumos da Sustentabilidade Costeira: Uma visão do Litoral Norte Paulista. Instituto Oceanográfico da USP, São Paulo, 2017. p. 283 -332. (acesso 20 de julho de 2018). https://www.researchgate.net/profile/Alexander_Turra/publication/321978478_Rumos_da_Sustentabilidade_Costeira_uma_visao_do_Litoral_Norte_paulista/links/5a3c1358a6fdcc21d877f3a3/Rumos-da-Sustentabilidade-Costeira-uma-visao-do-Litoral-Norte-paulista.pdf
- Stori, F. T., Nordi, N., and Abessa, D. M. S.. Mecanismos socioecológicos e práticas tradicionais de pesca na comunidade caiçara da ilha diana (Santos, Brasil)

- e suas transformações. *J. Integr. Coast. Zone Manag.*, 12: 521–533.
- Stori, F. T., Santos, C. R., Vivaqua, M., Serafini, T. Z., Xavier, L. Y., Grilli, N. M., et al.. “Gestão costeira integrada com vistas à resiliência de sistemas socioecológicos para sustentabilidade dos bens e serviços: reflexões de um coletivo,” in *Avanços em Oceanografia Humana: o Socioambientalismo Nas Ciências do Mar*, 1st Edn, ed. G. Moura, (Jundiaí: Paco Editorial) 2017.
- Taljaard, S. et al. Implementing integrated coastal management in a sector-based governance system. *Ocean & Coastal Management*, v. 67, 2012. p. 39-53.
- Turra, Alexander *et al.* Environmental impact assessment under an ecosystem approach: the São Sebastião harbor expansion project. *Ambient. soc. [online]*. 20(3): 155-176. ISSN 1414-753X. [http://dx. doi. org/10.1590/1809-4422asoc166v2022017](http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc166v2022017).
- Wever, L. *et al.* 2012. Decentralization and participation in integrated coastal management: Policy lessons from Brazil and Indonesia. *Ocean & Coastal Management*, 66: 63-72.
- Vieira, R. S., Koch, R. B. Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: Planejamento, Avaliação de Impacto Ambiental e Licenciamento Envolvendo Ações Estratégicas. In: SOUZA, M. C. S. A. (coord). *Avaliação Ambiental Estratégica: Possibilidades e Limites como Instrumento de Planejamento e de Apoio à Sustentabilidade*. Belo Horizonte. Arraes Editores, 2015. p.37-38.