

A Gestão Costeira Integrada no Brasil: Histórico, Processos e Desafios

Organizadores:

Claudia Regina dos Santos
& Marcus Polette

Colaboradores:

Adelina Cristina Pinto
Alexander Turra
Alexandre Mazzer
Antonio Carlos Santana Diegues
Carlos Alberto C. Sampaio
Carlos Henrique Pedriali Nobrega
Carlos Zacchi Neto
Christianne Provietti Bitencourt
Claudia Regina dos Santos
Claudio Antonio G. Egler
Crisomar Raimundo da Silva Lobato
Cristiana Simão Seixas
Deborah Campos Shinoda
Elizabeth Kurth
Endryo Lucas Lobato Sarmento
Fabíola Pereira de Azevedo
Felipe Azevedo Bastos
Fernanda Terra Stori
Gabriela Tibiriçá Sartori
Iolene Freitas de Azevedo
Isa de Oliveira Rocha
João Luiz Nicolodi
Jorge Rebollo Squera
Leandra R. Gonçalves
Leopoldo Cavaleri Gerhardinger
Letícia Albuquerque
Luciana Regina Petry Anele
Luciano de Jesus Gomes Pereira
Lucila Pinsard Vianna
Luidgi Marchese
Maíra Menezes de Azevedo

Márcia Regina Denadai
Marcus Polette
Maria da Conceição Silva Rosa
Mariana Martins de Andrade
Marinez Eymael Garcia Scherer
Martinus Filet
Mauro F. de Figueiredo
Melissa Vivácqua
Milton L. Asmus
Monica Weiler Ceccato
Orleno Marques da Silva Junior
Pablo Merlo Prata
Patrícia Miranda Menezes
Paulo Ricardo Pezzuto
Paulo Roberto Armanini Tagliani
Pedro Barboza Oliva
Pedro Roberto Jacobi
Rafael Goidanich Costa
Ricardo Ribeiro Haponiuk
Ricardo Stanziola Vieira
Roberta Giraldi Romano
Roberta Oliveira Lima
Roberto José Hezer Moreira Vervloet
Rodolpho Zahluth Bastos
Roger Fabre
Rosemeri Marenzi
Secretaria da Comissão Interministerial
dos Recursos do Mar
Stella Emery Santana
Tatiana C. Rocha de Oliveira
Valdenira Ferreira dos Santos
Vinícius Silva da Silva



Reitor da UNIVALI

Valdir Cechinel Filho

Procurador Geral da Fundação UNIVALI

Rodrigo de Carvalho

Secretária Executiva da Fundação UNIVALI

**Secretária Executiva da Fundação de
Extensão e Pesquisas Educacionais**

Luciana Merlin Bervian

Vice-Presidente da Fundação UNIVALI

**Vice-Reitor de Pesquisa, Pós-Graduação e
Extensão**

Rogério Corrêa

Vice-Reitor de Graduação

José Everton da Silva

Diretor de Assuntos Institucionais

Luís Carlos Martins

Diretor de Internacionalização

Paulo Márcio da Cruz

Diretor de Planejamento e Finanças da

Fundação UNIVALI

Djeison Siedschlag

Tesoureira da Fundação UNIVALI

Francine Simas Neves

Créditos:

A imagem utilizada na capa do capítulo 5
pertence a Gilson Abraão.

As imagens utilizadas na capa e capítulos
pertence a Enrico Marone.

Revisão do texto:

Eric Sanches Simões

Talia da Costa

Rosenéa Locatelli Cerutti

As ideias apresentadas nos artigos são
de inteira responsabilidade de seus
respectivos autores, não representando,
necessariamente, a visão dos organizadores.



Conselho Editorial UNIVALI

PROF. MARCELO JUNCHEM

Escola de Artes, Comunicação e Hospitalidade

PROF. DR. FRANCISCO ANTÔNIO DOS ANJOS

Escola de Artes, Comunicação e Hospitalidade

PROF. DR. RIVALDO NIERO

Escola Ciências da Saúde

PROF.ª DR.ª TATIANA MEZADRI

Escola Ciências da Saúde

PROF.ª DR.ª LUCIANA DE CARVALHO PAULO COELHO

Escola de Ciências Jurídicas e Sociais

PROF. DR. TARCISIO VILTON MENEGHETTI

Escola de Ciências Jurídicas e Sociais

PROF.ª ANA CLAUDIA DELFINI CAPISTRANO DE OLIVEIRA

Escola da Educação

PROF. PAULO ROGERIO MELO DE OLIVEIRA

Escola da Educação

PROF. GUSTAVO BEHLING

Escola de Negócios

PROF. DR. AYRTON SANTOS DE QUEIROZ (PRESIDENTE)

Escola de Negócios

PROF.ª DR.ª ANITA MARIA DA ROCHA FERNANDES

Escola do Mar, Ciência e Tecnologia

PROF. DR. JOSÉ GUSTAVO NATORF DE ABREU

Escola do Mar, Ciência e Tecnologia

Editora UNIVALI

Responsável

Rosemery Goulart Alves Amorim

Revisora

Andreia Dalla Colletta

Projeto Gráfico e Arte Final

Laryssa Silva Rodrigues de Souza

Bernardo Henrique Najdzion Schmidt

Ana Clara de Souza

Bolsista

Beatriz de Oliveira Lavezzo

G334 A gestão costeira integrada no Brasil [recurso eletrônico] : histórico, processos e desafios / organizadores Claudia Regina dos Santos, Marcus Polette ...[et al.] - Dados eletrônicos. - Itajai : Editora Univali, 2020.

Livro eletrônico.

Vários autores.

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografias

ISBN 978-65-87582-58-0

1. Impacto ambiental. 2. E-book. 3. Gestão ambiental. 4. Política ambiental. 5. Sustentabilidade ambiental. I. Santos, Claudia Regina dos. II. Polette, Marcus. III. Título.

CDU: 504.03

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
Central Comunitária – UNIVALI

Copyright © 2020. Todos os direitos dessa edição são reservados às Editoras Univali e Rede Unida.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida, em nenhuma forma ou meio, eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou em um sistema de recuperação sem a permissão das editoras.



mudança de governo municipal a cada 4 anos dificultam ou, até mesmo, inviabilizam a continuidade de projetos e programas que demandam um período maior de consolidação, mesmo tratando-se de políticas de estado e não de governo.

É fundamental, ainda, que as discussões sobre a gestão dos ambientes costeiros e marinhos sejam qualificadas junto aos tomadores de decisão, para aperfeiçoar os debates quanto ao equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e a sadia qualidade de vida da população. Neste sentido, outra condição determinante para implementação dos objetivos sustentáveis do milênio é a proximidade com polos geradores de conhecimento, como universidades e centros de pesquisa. Uma vez que o município possua ou esteja perto de cidades com universidades, parcerias podem ser exploradas para acessar a melhor informação científica disponível sem grandes custos envolvidos.

Por fim, para que o país de fato avance nesse cenário é de suma importância que ocorra a consolidação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), constituído em 1981, cerca de 40 anos atrás, mais que ainda carece de efetividade, nomeadamente quanto à pacificação dos papéis da União, dos Estados e dos Municípios, bem como da cooperação entre os órgãos integrantes do sistema. Ainda, a Lei Complementar Federal nº 140/2011¹³, que trata da cooperação entre os entes em razão da competência comum de gestão ambiental, foi instituída há cerca de 8 anos e da mesma forma não tem todas as suas aplicações pacificadas. A batalha de entendimentos entre as instituições públicas correlatas, gestores públicos, servidores, consultores e Ministério Público quanto às atribuições e competências legais ocasionam um contexto de insegurança jurídica, configurando-se, por consequência, como outra grande adversidade da temática ambiental na Zona Costeira e em todo o Brasil.

ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO COSTEIRO

POR JOÃO NICLODI /FURG

O Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) vem sendo desenvolvido, em diferentes graus de elaboração e implementação, pelos estados costeiros no Brasil desde a década de 1980. Em função de diferentes variáveis como arcabouço metodológico distinto, contexto histórico, político e institucional muito distintos entre os estados e entre eles e a

¹³ Lei Complementar Federal, de 08 de dezembro de 2011, fixa normas para o Art. 23º da Constituição Federal, referente às ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum dos entes federativos, determina em seu inciso IX, Art. 9º, como uma ação do Município a elaboração do Plano Diretor, considerando os zoneamentos ambientais.

própria União, estes instrumentos não foram elaborados, via de regra, de forma harmônica e integrada às demais políticas incidentes na zona costeira.

Numa primeira fase de implementação tanto o ZEEC quanto o ZEE eram vistos como instrumentos conservacionistas, com finalidade meramente de subsidiar políticas de preservação. Nesta visão, muito contextualizada com a década de 1990, propunha-se o “não uso” quando na realidade o instrumento propõe o “bom uso” (MORAES, 2007).

O ZEEC pode ser tomado como o instrumento da gestão costeira mais utilizado no conjunto de instrumentos que prevê a referida Lei. Desde o início da existência do denominado “Sistema GERCO” o ZEEC vem sendo debatido, elaborado e implementado em diferentes níveis nos estados costeiros.

Esta pluralidade em termos de elaboração e implementação dos ZEEC’s no Brasil acaba por dificultar a articulação entre os estados no enfrentamento de problemas ou situações que ultrapassam suas fronteiras. Também por essa razão a integração metodológica para elaboração dos ZEEs se faz necessária.

Se formos buscar repostas no passado, percebe-se que em um primeiro momento, a implantação da agenda do ZEEC nos estados costeiros contribuiu para a inserção da temática ambiental, em diferentes graus, na dinâmica da gestão do território, com marcada ênfase à preservação e conservação de ecossistemas. Além disso, a implementação desta agenda propiciou aproximação entre setores de Universidades e poder público, reforçando as conexões tão desejadas entre a ciência e a sociedade. Tal aproximação foi essencial ao desenvolvimento de conjuntos de dados sistematizados e espacializados que compuseram durante algum tempo a principal base de diagnósticos temáticos disponíveis. Essa aproximação converge com a meta 14.a, a qual pretende aumentar o conhecimento científico, desenvolver capacidades de pesquisa e transferir tecnologia marinha, tendo em conta os critérios e orientações sobre a Transferência de Tecnologia Marinha da Comissão Oceanográfica Intergovernamental, a fim de melhorar a saúde dos oceanos e aumentar a contribuição da biodiversidade marinha para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

Cabe ainda ressaltar que os benefícios inerentes ao ZEEC também se aplicam ao zoneamento do espaço marítimo. Alguns países como Austrália, Canadá, Estados Unidos, dentre outros, avançaram na elaboração de zoneamentos para essa porção do território, principalmente por meio do Planejamento Espacial Marinho (PEM) e, com isso, têm reduzido de forma mais eficiente os conflitos de uso entre as diversas atividades. Tal fator é determinante ao atendimento da meta 14.1, que busca prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, especialmente a advinda de atividades terrestres, incluindo detritos marinhos. Ou seja, o ZEEC tem potencial para ser o elo entre a gestão de



bacias hidrográficas e os oceanos, sendo que sua utilização de forma efetiva pode colaborar com a redução da poluição advinda de atividades terrestres.

Uma questão básica que permeia toda a discussão sobre os desafios do ZEEC para a sustentabilidade da Zona Costeira brasileira é: Como fazer um instrumento de planejamento territorial ter êxito em um país onde o planejamento é essencialmente setorial? Este é um entrave para a eficácia deste tipo de planejamento, o que é crucial para o atendimento da meta 14.2, a qual busca gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos. Zoneamentos que sejam feitos tendo como base territorial o ecossistema tendem a ser mais realísticos e integrados, uma vez que os serviços ecossistêmicos pode ser conexão mais direta entre o “ecológico” e o “econômico”.

Possivelmente uma abordagem a essa questão “territorial X setorial” seja, mais uma vez, imputar significância aos processos de negociação e comprometimento entre os setores ditos “usuários” da zona costeira com as comunidades e as entidades públicas responsáveis pelo ordenamento territorial.

Deve-se ressaltar ainda que a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro parte do pressuposto de um modelo de gestão descentralizada, na qual os dezessete estados litorâneos devem elaborar seus instrumentos de gestão a partir de diretrizes metodológicas propostas pela coordenação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro. Porém, esta proposta se fundamenta, ainda hoje, na pressuposta adoção de práticas voluntárias e continuadas pelos estados costeiros, o que vem se constituindo em um dos principais gargalos para a implementação destes instrumentos de gestão e, em última instância, para a efetividade das ações de gestão costeira no Brasil. Muitas vezes o instrumento de planejamento do território que realmente foi efetivo em termos de ordenamento na zona costeira do Brasil foram as Unidades de Conservação. Ou seja, muito mais do que todos os instrumentos de gestão previstos na legislação específica do gerenciamento costeiro, a criação de unidades de conservação acabou por definir boa parte do padrão de utilização desse território.

A elaboração e implementação de um ZEEC bem planejado e executado prevê a integração de suas diretrizes às áreas prioritárias à conservação dos ambientes. Tal configuração pode contribuir diretamente com a meta 14.5, a qual pretende conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível.