

# Avaliação Comparativa de Três Políticas Ambientais no Estado do Paraná: o ZEE, o GERCO e Políticas de Incentivo à Agroecologia

*Comparative Evaluation of Three Environmental Policies in Paraná State: the EEZ, the GERCO and Incentive Policies to Agroecology*

*Evaluación Comparativa de Tres Políticas Ambientales en el Estado de Paraná: el ZEE, el GERCO y Políticas de Fomento a la Agroecología*

---

Christian Luiz da Silva\*, Sigrid Andersen\*\* e Karin Kässmayer\*\*\*

---

## RESUMO

A efetividade da política ambiental é um tema recorrente no debate sobre meio ambiente e desenvolvimento no Brasil. Cada política ambiental constitui um arranjo institucional que possibilita transformar a lei em prática e em uma nova ordem na relação entre o ser humano e o meio ambiente. O objetivo deste artigo é avaliar, comparativamente, a aplicação de três políticas ambientais pretendidas para o Estado do Paraná nas últimas décadas, analisando seus arranjos institucionais e identificando fragilidades em cada uma delas. As políticas em análise são o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), o Gerenciamento Costeiro (GERCO) e as Políticas de Incentivo à Agroecologia. A hipótese que se levanta é que a dificuldade de implantação dessas políticas se deve às fragilidades inerentes aos seus arranjos institucionais. Dentre elas se destacam a diversidade de conflitos e interesses entre os atores envolvidos e entre os próprios órgãos gestores locais, estaduais e federais; a incapacidade das instituições de meio ambiente em fazer valer (enforcement) suas políticas no contexto do desenvolvimento econômico, e a deficiência financeira, material, técnica e de pessoal dos órgãos ambientais. Conclui-se apontando a falta de visão de longo prazo que transforma estas políticas em ações de governo e não em políticas de Estado.

*Palavras-chave: Política Ambiental. Arranjo Institucional. Zoneamento Ecológico-Econômico. Gerenciamento Costeiro. Políticas de Incentivo à Agroecologia.*

---

\* Economista, pós-doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e coordenador do programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: christiansilva@utfpr.edu.br

\*\* Socióloga pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e doutora em Geografia e Meio Ambiente pela Universidade de Aberdeen, Escócia. Professora do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE) da UFPR. E-mail: sigandersen@netpar.com.br

\*\*\* Advogada e doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR. Professora de Direito Ambiental da UFPR e do Centro Universitário UniFAE. E-mail: karin.kassmayer@gmail.com

Artigo recebido em março/2012 e aceito para publicação em maio/2012.

## ABSTRACT

*The effectiveness of the environmental policy is a recurrent theme in the debate on environment and development in Brazil. Each environmental policy constitutes an institutional arrangement that allows for legislation fulfillment and sets a new relation between humans and the environment. The aim of this paper is to comparatively evaluate the implementation of three environmental policies provided by State of Paraná in recent decades, by analyzing their institutional arrangements in order to identify particular fragilities. The policies in analysis are the Ecological-Economic Zoning (ZEE), the Coastal Management (GERCO) and Incentive policies to agroecology. The hypothesis is that the difficulty of implementing these environmental policies in the state is due to the inherent weaknesses of their institutional arrangements. Among them, there are the diversity of interests and conflicts between actors and between local, state and federal institutions; the incapacity of the environment institutions to enforce its policies in the context of economic development; and the financial, material, technical and personnel deficiencies of environmental agencies. It concludes by pointing out the lack of long-term vision that transforms these policies into government actions instead of State policies.*

*Keywords: Environmental Policy. Institutional Arrangement. Ecological-Economic Zoning. Coastal Management. Incentive Policies to Agroecology.*

## RESUMEN

*La eficacia de la política ambiental es un tema recurrente en el debate sobre el medio ambiente y el desarrollo en Brasil. Cada política de medio ambiente es un arreglo institucional que permite transformar la ley en la práctica y en un nuevo orden de relaciones entre los seres humanos y el medio ambiente. El objetivo de este trabajo es evaluar comparativamente la implementación de tres políticas ambientales destinadas al estado del Paraná en las últimas décadas, analizando sus disposiciones institucionales e identificando debilidades en cada una de ellas. Las políticas en cuestión son la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE), la Gestión Costera (GERCO) y las políticas para el fomento a la agroecología. La hipótesis que se plantea es que la dificultad de implementación de estas políticas se justifica por las debilidades inherentes a sus arreglos institucionales. Entre ellas, se destacan la diversidad de intereses y conflictos entre las partes involucradas y entre los organismos de gestión ambiental locales, estatales y federales; la incapacidad del medio ambiente para hacer cumplir (enforcement) sus políticas en el contexto del desarrollo económico; y la fragilidad financiera, material, técnica y de personal de las agencias ambientales. Se concluye que la falta de visión a largo plazo transforma esas políticas en acciones de gobiernos y no en políticas de Estado.*

*Palabras clave: Política Ambiental. Disposiciones Institucionales. Zonificación Ecológico-Económica. Manejo Costero. Fomento a la Agroecología.*

## INTRODUÇÃO

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída no País em 1981, refletiu diferentes concepções e estratégias do Estado quanto ao tratamento da questão ambiental no contexto do desenvolvimento brasileiro. A Constituição de 1988, por sua vez, estabeleceu as diretrizes para a política ambiental no contexto federativo, impondo ao poder público responsabilidades de agir com programas e leis correspondentes nas três esferas de governo: nacional, estadual e municipal.

A partir da publicação da PNMA e da Constituição de 1988 as políticas e leis ambientais evoluíram, tendo como base a preocupação explícita com relação à proteção, conservação e uso dos recursos naturais e do meio ambiente. São políticas que vêm sendo expressas tanto na legislação quanto na organização institucional do País, definindo os instrumentos de intervenção do Estado. Os objetivos nacionais, descritos na política, buscam levar em conta as desigualdades e especificidades regionais.

Dentre os vários instrumentos adotados pela PNMA encontram-se o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Gerenciamento Costeiro (GERCO). Esses instrumentos apoiam-se na gestão territorial e nos princípios do desenvolvimento sustentável. Incluem diferentes legislações sobre a regulação entre o uso do espaço e as possibilidades de crescimento das atividades econômicas, inclusive qualificando quais poderiam se desenvolver numa determinada região e impondo restrições a outras, conforme suas características.

Contudo, passados cerca de 30 anos após a publicação da PNMA, alguns de seus instrumentos encontram-se em estágios distintos e pouco efetivos de implantação, na definição de melhores rumos ao desenvolvimento. O Paraná, em particular, tem mostrado que, apesar desses instrumentos terem sido transpostos à realidade regional e legalmente instituídos, a retórica predomina sobre a realidade dos acontecimentos. Devido à sua característica de estado agrícola e com uma industrialização recente, seu perfil ambiental mudou significativamente, como aponta diagnóstico realizado pelo IPARDES (BESSA JR. *et al.*, 2010).

Uma das linhas argumentativas da inércia ou ineficácia da aplicação desses instrumentos de política ambiental no Paraná deve-se às fragilidades inerentes ao arranjo institucional de cada política (SOMANATHAN; STERNER, 2006).

A questão orientadora deste artigo é avaliar comparativamente a aplicação de três políticas ambientais pretendidas para o Estado nas últimas décadas, analisando seus arranjos institucionais e identificando fragilidades em cada um deles. Foram escolhidos três arranjos distintos: o Zoneamento Ecológico-Econômico, previsto na Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, e que ocorre a partir de uma demanda federal para os estados; o Gerenciamento Costeiro, instituído em 1988, com o objetivo de orientar a utilização dos recursos da zona costeira; e a política de incentivo à agroecologia, que surge a partir de um movimento de agricultores paranaenses na década de 1970. Oportunidades de mercado, dentre outros fatores, surgem como alternativas para o desenvolvimento de atividades agroecológicas no Estado que fizeram emergir discussões sobre a política para este tipo de atividade.

A seleção desses instrumentos para análise se deve às suas características e urgência de implantação. No ZEE, porque vem mostrando dificuldades de elaboração e implementação, dentre elas o dilema imposto entre racionalidade técnica *versus* relações de poder, políticas e ideologias. No GERCO, coloca-se o mesmo dilema agravado pelo fato de as zonas costeiras apresentarem alto grau de vulnerabilidade ambiental e social, uma vez que estão passando por rápidas mudanças e elevada degradação ambiental, resultantes de atividades humanas desenvolvidas desordenadamente. Similarmente ao ZEE, constitui política não setorial, abrange diversas dimensões, múltiplos atores, vários níveis de governo e integração entre diversas instituições públicas e privadas. No caso das políticas de apoio à agroecologia, a escolha se dá pelo reconhecimento notório de um movimento de agricultores ditos “alternativos” que, na contramão das políticas agrícolas impostas pelo modelo hegemônico, força a inclusão gradativa de políticas públicas ambientais no meio rural, no sentido “de baixo para cima”.

Essas três políticas públicas, com características próprias, embutem fortemente a questão ambiental com vistas a compatibilizar o crescimento econômico, a proteção do meio ambiente e o uso dos recursos naturais.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. A seguir, tem-se a metodologia. Na segunda parte discute-se o que se entende por arranjo institucional e sua relação com políticas ambientais. A terceira seção trata da legislação sobre o tema, e a quarta aborda as políticas ambientais em questão no Estado do Paraná, fornece uma avaliação comparativa dos arranjos e apresenta os resultados da pesquisa. Por fim, têm-se as principais conclusões e recomendações sobre o tema.

## 1 METODOLOGIA

A metodologia é exploratória e dedutiva porque parte da compreensão dos arranjos institucionais e da política nacional para compreender o problema no Paraná e melhor defini-lo, com vistas a apontar novas orientações que relacionem o arranjo institucional à gestão dos espaços e das políticas ambientais no Estado. Os dados foram coletados a partir de três fontes: observação participante, em que os autores vivenciaram o desenvolvimento destas políticas em seus estágios e em diferentes momentos; análise de conteúdo de documentos, e análise bibliográfica. Algumas contribuições foram recebidas dos alunos do mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), a partir de artigos por eles produzidos. São artigos resultantes do trabalho de avaliação da disciplina de Políticas Públicas Ambientais, ministrada pelos autores deste artigo e ofertada durante os meses de maio e junho de 2011. Os artigos: “O Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná: Reflexões sobre uma Ferramenta de Planejamento Territorial”; “Gerenciamento Costeiro no Paraná: Marco Legal e Institucional da Política no Estado”, e “O Modelo Agroecológico Paranaense como um Instrumento de Política Pública Ambiental de Inovação” foram analisados e têm seus autores citados no decorrer deste texto e na bibliografia final.

## 2 ARRANJO INSTITUCIONAL E POLÍTICA AMBIENTAL

A compreensão da ideia de arranjo institucional perpassa pela importância das instituições para o processo decisório em um sistema econômico. Instituições são as regras do jogo, e sua estabilidade permite planejamento e ação para um processo de desenvolvimento de longo prazo, quando estas regras são fortemente instituídas e constituem a prática das relações sociais daquela comunidade (NORTH, 1990; WILLIAMSON, 1996; TEXEIRA; BRAGA, 2007). Isso depende da forma como esta comunidade se relaciona para a solução e encaminhamento dos seus conflitos e decisões comuns.

A forma de relação estrutura o que se conceitua por arranjo institucional e envolve, como aponta Hollingsworth (2003), cinco componentes: estados, mercados, redes, associações e comunidades. Todos esses componentes são formas de arranjos institucionais que podem ser por si institucionalizados. Entretanto, caracterizam-se por múltiplas instituições e organizações imbuídas em um objetivo comum e que podem conformar um arranjo sem ter todos os componentes, conforme motivo que os agrega.

Por exemplo, os atores e instituições que compõem a configuração da gestão do consórcio intermunicipal de Curitiba e da região metropolitana compõem-se de um arranjo institucional a partir da configuração dos agentes e da sua forma de relacionamento e de estabelecimento de regras do jogo para interação entre os mesmos (SILVA; CECCON, 2011).

A relevância das instituições está relacionada, portanto, à constituição dessas regras do jogo com o objetivo de obter um ambiente estável para o planejamento e execução de ações para solucionar problemas coletivos. Considerando os riscos e as incertezas próprias do sistema econômico, estabelecer regras permite minimizá-los e prospectar um horizonte para a tomada de decisão no presente. Quanto mais estável for um sistema, menores serão o risco e a incerteza envolvidos (NORTH, 1990; WILLIAMSON, 1996).

A capacidade de estabelecer essas regras é um importante papel do Estado, como definidor das regras do jogo, e sua capacidade de fazê-las cumprir proporciona um ambiente mais estável para a decisão e o processo de desenvolvimento do País. Por isso, os instrumentos institucionais devem ser estruturados e têm, por função, a não geração de problemas (SOMANATHAN; STERNER, 2006).

Contudo, para que essas instituições sejam sólidas e capazes de minimizar os riscos e incertezas, estas devem ser aceitas na sua representação e, as regras, cumpridas pelo arranjo institucional que é afeito a estas regras. Espino (1999), porém, ressalta que políticos e governos interpretam as preferências individuais, mas nem sempre as demandas e objetivos da sociedade coincidem com o interpretado e executado pelos governantes. Por outro lado, Barzel (2000) redefine outro papel do Estado neste processo: a capacidade de impor o cumprimento das regras. A esta capacidade o autor define como *enforcement*, que se revela como

outra importante função do Estado na relação entre o estabelecimento das instituições e as relações sociais e de desenvolvimento. Estas duas características do Estado definem a sua importância para estabelecer uma instituição forte e uma relevante condicionante para o processo de desenvolvimento.

Sobre a primeira característica, Prats (2007) argumenta que o contexto institucional deve estar adequado à estrutura social, ao custo de existirem graves problemas de apropriação social. A capacidade de percepção do Estado sobre as demandas dos agentes sociais está relacionada às próprias diferenças de influência e de benefício dos agentes na distribuição dos poderes, que dizem respeito à instrumentação, legislação, administração, vigilância e cumprimento das instituições. Os agentes com maiores poderes tendem a se favorecer das instituições, resultando em um ambiente de conflitos e atritos sociais. Quanto mais a estrutura social favorece o prevailecimento desta condição para definir as regras do jogo, maior o conflito social sobre as regras estabelecidas, pois tende a manter dita disparidade, e menor é a capacidade de diminuir os riscos e incertezas do ambiente. Não necessariamente regras que tentem manter o ambiente atual são regras aceitas e que minimizem os riscos e as incertezas, porque isto depende das bases pelas quais são construídas. De acordo com Ménard (2000), quanto mais as regras se aproximam de um ambiente democrático, mais serão aceitas e cumpridas por uma determinada sociedade.

A segunda característica refere-se à capacidade do Estado de fazer cumprir as regras (*enforcement*). Esta característica pode ser fundamental em um ambiente onde há desigualdades, privilégios e uma condição de conflito social. O esforço e a capacidade do Estado de impor as regras do jogo tornam-se fundamentais para minimizar os riscos e as incertezas e, ao mesmo tempo, garantir um planejamento de longo prazo. Se esta capacidade diminui, o Estado perde sua governabilidade e questionam-se as próprias instituições que o sustentam e o defendem. Em um ambiente democrático e com menores desigualdades, a primeira característica garante o fortalecimento das instituições para a definição das regras do jogo e o seu cumprimento pela sociedade. Quanto menor for esta capacidade democrática e maior a desigualdade, mais se depende da capacidade do Estado em impor as regras, mas este será continuamente desafiado pelos conflitos sociais inerentes ao próprio processo.

Para exemplificar, pode-se pensar como as instituições estabelecidas na Finlândia, ou outro país europeu, sendo sociedades democráticas e com menor desigualdade, fortalecem as regras estabelecidas naquele país. Por outro lado, as diferenças sociais e um Estado centralizador, como é o caso da China, é o que torna as instituições naquele país estabelecidas (por meio do *enforcement* – capacidade do Estado de impor). Se essa capacidade de imposição do Estado diminuir, seja pelo incremento das pressões sociais ou pela própria diminuição dessa capacidade, isto tenderia a fragilizar a instituição e o processo de desenvolvimento. Por isso, relaciona-se um ambiente institucional estável com o processo democrático e o reconhecimento do Estado como agente organizador das demandas sociais e com governabilidade.

É importante mencionar que cada política e ação de Estado podem ter um arranjo institucional, seja pelo motivo agregador daqueles agentes (objetivo comum) ou pela distribuição de poderes entre os agentes nos diferentes estágios da política. Demandas sociais podem originar, por exemplo, a definição de um problema coletivo que se estabelece como prioridade do Estado (agenda), que, por sua vez, se organiza com um arranjo institucional e estabelece as regras para o alcance daquele objetivo. Ou pode ser uma demanda identificada pelo Estado e transformada em política que estabelece um arranjo para que ela seja implementada. Estes dois exemplos são extremos dessa relação entre política pública, instituições e arranjo institucional. O primeiro caso é um movimento de arranjo *down-top* (de baixo para cima) e, o segundo, *top-down* (de cima para baixo). Neste entremeio, outras combinações são possíveis, o que mostra a importância de compreender o arranjo para avaliar a efetividade da política.

No que tange às políticas ambientais, Somanathan e Sterner (2006) afirmam que sua falta de efetividade em países em desenvolvimento se deve, especialmente, à fragilidade institucional ocasionada pelas duas características indicadas anteriormente: (a) conflitos e desigualdades sociais com uma democracia em consolidação que prioriza o processo de crescimento às demandas e pressões ambientais; e (b) uma incapacidade do Estado de impor as regras para tornar efetiva a política ambiental devido a uma fragilidade institucional oriunda de corrupção ou da própria incapacidade administrativa do Estado.

Oliveira (2002) estuda esse último aspecto e conclui que a falha na efetividade das políticas ambientais nos países em desenvolvimento pode ser explicada por três motivos: político-institucional, financeiro e técnico. O primeiro se refere à articulação e funcionamento do sistema político e do processo democrático, relacionado ao que Somanathan e Sterner tratam como fragilidade institucional. O aspecto financeiro, segundo Oliveira (2002), é apontado como a razão mais direta, pois efetivamente dificulta a implementação de ações, a exemplo daquelas essenciais ao cumprimento da política ambiental, como a fiscalização. O terceiro, não menos importante, está associado à capacidade técnica dos recursos humanos em termos de competência, motivação, experiência e equipamentos atualizados para o desenvolvimento dos trabalhos.

Como se percebe, há um complexo conjunto de fatores que, em situações históricas e especificidades, têm pesos diferentes para a consecução da política ambiental em países como o Brasil. Pretende-se, neste estudo, avaliar os variados arranjos institucionais em diferentes políticas ambientais no Paraná à luz das regras estabelecidas para sua implementação. Para tanto, discute-se primeiramente “as regras do jogo”, para então fazer a apresentação e discussão dos arranjos institucionais em questão.

### 3 POLÍTICA AMBIENTAL: o estabelecimento das regras do jogo

Ao tratar das políticas ambientais, em especial sob o enfoque dos três eixos temáticos propostos, ou seja, a instauração do zoneamento ecológico-econômico, a instauração do gerenciamento costeiro e a criação de uma política voltada ao estímulo

da agroecologia, torna-se imprescindível analisar o aparato jurídico-legal que sustenta e estabelece as diretrizes legais para estas ações. Esse aparato jurídico-legal integra as “regras do jogo” na análise dos arranjos institucionais.

Primeiramente, há que se fazer referência à Constituição de 1988, que garantiu como marco histórico, e em textos constitucionais pátrios, o direito fundamental de um meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>1</sup> às gerações presentes e futuras, além de ter estabelecido as diretrizes para a política ambiental no contexto federativo. O artigo 225 da Constituição Federal (CF) declara esse direito, qualifica o meio ambiente como um bem jurídico *essencial à sadia qualidade de vida* e estabelece um *dever solidário*, entre o poder público e à coletividade, de defendê-lo e preservá-lo.

O parágrafo primeiro do artigo 225 impõe ao Poder Público, aqui compreendido como a junção de todos os poderes do Estado e de todos os entes federativos, responsabilidades de agir que envolvem a implantação de ações, programas, leis e um feixe de prescrições<sup>2</sup> cujo conteúdo é imprescindível para contextualizar as políticas ambientais do País. Ainda, o parágrafo terceiro do art. 225 da CF qualifica a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a **Zona Costeira** como patrimônio nacional, sendo que sua utilização será feita conforme estabelecido em lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso de recursos naturais.

Uma vez que o gerenciamento costeiro é objeto de análise neste estudo, torna-se imprescindível esclarecer que estes *macrobiomas* – tal qual a Zona Costeira –, muito embora previstos como patrimônio nacional, não os converteram em bens públicos (pertencentes ao patrimônio do Estado). Esta qualificação de “patrimônio nacional” lhes confere um *status* de patrimônio ambiental, cujo uso está sujeito a prescrições legais em razão do interesse **coletivo** seja público ou privado, em sua proteção.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> A respeito da interpretação do significado do bem jurídico tutelado “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, vide Silva (2002).

<sup>2</sup> Dispõe o parágrafo 1.º do art. 225: “Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

<sup>3</sup> A este respeito, dispõe Edis Milaré em *Direito do Ambiente* (2007, p.173): “Tão grande foi a preocupação do legislador constitucional com a manutenção destes vastos territórios, que os considerou ‘patrimônio nacional’, estabelecendo, em consonância com a devida proteção aos direitos de terceira geração, uma limitação ao seu uso, que só se dará na forma da lei e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

De tal modo, pode-se concluir que a Constituição Federal garante a todos, gerações presentes e futuras, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado este um bem jurídico de titularidade difusa, com *status* de direito fundamental, além de estabelecer um dever solidário em sua proteção e defesa, prescrevendo as incumbências do Poder Público para a sua efetividade. Quanto à repartição de competências para executar as políticas e legislar, estas estão estabelecidas nos artigos 21 a 30 da Carta Política e serão detalhadas quando da análise dos instrumentos.

Outro marco legal relevante é a Lei 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, mencionada na introdução deste artigo. Sua leitura e interpretação devem estar pautadas no sistema constitucional ambiental, que lhe foi superveniente sem lhe ter revogado. Ao analisar a integração da Lei 6.938/81 e da Constituição Federal para o avanço do Direito Ambiental brasileiro, o ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Herman Benjamin (2007, p.57), comenta:

Somente a partir de 1981, com a promulgação da Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), ensaiou-se o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico-econômico que holisticamente tratasse e não maltratasse a terra, seus arvoredos e os processos ecológicos essenciais a ela associados. Um caminhar incerto e talvez insincero a princípio, em pleno regime militar, que ganhou velocidade com a democratização em 1985 e recebeu extraordinária aceitação na Constituição de 1988.

A Lei Federal 6.938/81, portanto, não somente estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, mas também estipulou seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constituindo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Cadastro de Defesa Ambiental. Pode-se notar, no decorrer do período de sua publicação até o presente, o desenvolvimento e tomada de corpo desta própria política, inclusive ramificando-se ao âmbito local. Recentemente, a Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011 fixou as normas para a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente, tendo alterado alguns dispositivos da Lei 6.938/81.

Conclui-se, portanto, que a consolidação de princípios do direito ambiental e de uma sólida jurisprudência contribuiu para a formação de um sistema legal ambiental composto por normas constitucionais, leis fixadoras de bases conceituais e diretrizes de políticas, leis protetivas de ecossistemas, além de inúmeros atos normativos que regulamentam as instituições ambientais. A Lei 6.938/81 e a Constituição Federal de 1988 estabeleceram o que poderíamos chamar de “marco

---

A expressão *patrimônio* nacional, a que se refere o dispositivo, não tem, à evidência, o sentido de *propriedade* federal ou do Estado, mas de *riqueza*, que, neste País, herdamos com a obrigação de preservar e de transmitir às gerações futuras, sem perda, é claro, de seu adequado aproveitamento econômico”.

legal ambiental brasileiro”, que prevalece até hoje, e deste decorre a complexa legislação ambiental nacional, dos estados e dos municípios.<sup>4</sup>

A constitucionalização ambiental no País, a partir de então, trouxe um novo paradigma ético-jurídico que edifica uma nova ordem pública e propõe novos valores a serem observados pela ordem econômica e nas ações políticas (BENJAMIN, 2007, p.64). O efeito da inserção do art. 225 na Constituição reflete-se, inclusive, na atualização do conceito do direito à propriedade privada, bem como na revisão do direito urbanístico, que passa a considerar a variável ambiental nos processos de planejamento urbano, inclusive e, principalmente, na regulamentação do uso e ocupação do solo urbano.<sup>5</sup>

Os princípios da precaução e prevenção, sustentabilidade, poluidor-pagador, função socioambiental da propriedade, acesso à informação ambiental e participação democrática na tomada de decisões norteiam a legislação infraconstitucional que cria programas, políticas públicas e sanções ambientais.

### 3.1 OS TRÊS EIXOS TEMÁTICOS

Sobre os três eixos temáticos em análise, há que se mencionar que o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) tem como base legal a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que em seu artigo 9.º criou seus instrumentos (inciso II). Paulo Affonso Leme Machado (2010) esclarece que o zoneamento decorre do planejamento: “Um planejamento mal-estruturado, mal-fundamentado, poderá ensejar um zoneamento incorreto e inadequado” (MACHADO, 2010, p.202). Ao esmiuçar o objetivo do zoneamento, afirma que este visa à divisão do território em parcelas, de modo que sejam autorizadas determinadas atividades ou interditadas, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades (MACHADO, 2010, p.205).

É um instrumento correlacionado ao planejamento do desenvolvimento econômico sustentável, base para políticas públicas, eficiente para o exercício do poder de polícia, por meio do controle do uso e ocupação do solo, seja este urbano ou rural. É um instrumento essencial para demarcar áreas especialmente protegidas e nortear o uso racional do solo.

Com base no princípio da consideração da variável ambiental na tomada de decisões e no princípio da informação ambiental, o Decreto Federal 4.297 de 2002 regulamentou o artigo 9º da Lei 6.938 de 1981. Em seu art. 2º, dispôs que “o ZEE, instrumento de organização do território, a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de

---

<sup>4</sup> Sobre esse momento histórico ocorrido na década de 1980, o ministro Herman Benjamin (2007, p.64) afirma que “a experimentação jurídico-ecológica empolgou, simultaneamente, o legislador infraconstitucional e o constitucional”.

<sup>5</sup> Muito embora seja este o escopo do teor constitucional dos artigos 225 e 182, a realidade urbana brasileira atesta exatamente o oposto, no sentido de que a ocupação e uso do solo urbano não segue as regras ambientais e urbanísticas, mas sim regras políticas ou simplesmente a livre vontade do construtor. A consequência pode ser vista na recente triste tragédia no Rio de Janeiro, em janeiro de 2011.

proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável à melhoria das condições de vida da população". Seu objetivo é organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Trata-se, portanto, de um instrumento norteador das ações públicas e privadas, que busca a sustentabilidade ecológica com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, além de garantir ampla participação democrática em sua elaboração.

Interligado ao tema do planejamento territorial encontra-se outro instrumento de especial relevância para o Brasil: o zoneamento costeiro. Afirmam Silva, Tavares e Mafra (2011) que:

Em decorrência da intensa ocupação humana e do desenvolvimento das atividades produtivas, as zonas costeiras são locais fortemente afetados pela poluição e a perda de habitats (LOTZE *et al.* 2006). Por serem pontos de concentração de fluxo de mercadorias e pessoas, além de locais de introdução de espécies destinadas à aqüicultura, estão também sujeitas à invasão de espécies exóticas (GROSHOLZ, 2002). No que tange à sobre-exploração dos recursos, são o palco principal das atividades pesqueiras, cuja situação atual é de crise e depleção dos estoques, em virtude principalmente da exploração excessiva e da adoção de práticas de manejo inadequadas (JACKSON *et al.*, 2001; MULLON *et al.*, 2005; PAULY *et al.*, 2005). No caso do litoral brasileiro, este também foi o local de intensa exploração dos recursos da Floresta Atlântica, praticamente dizimada durante o processo de ocupação e desenvolvimento do país (SOS Mata Atlântica/INPE, 2009).

Integrada à Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 7.661 de 1988 instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, com o objetivo de orientar a utilização racional dos recursos da Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e proteger o patrimônio cultural, natural, histórico e étnico. O art. 3º prevê que o Plano deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira, de modo a dar prioridade à conservação e proteção dos recursos naturais.

Cabe salientar que a CF de 1988 dispôs, como já dito, sobre a relevância da Zona Costeira, a ponto de classificá-la como patrimônio nacional. Em 2004 houve a reformulação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pelo Decreto Federal 5.300. Trata-se da principal ferramenta legal de gerenciamento costeiro no Brasil, prevendo uma série de instrumentos de gestão ambiental e compartilhando responsabilidades entre os entes federativos. É essencial, portanto, a cooperação entre municípios, estados e a União no aprimoramento de políticas ambientais para esta área territorial do País.

No tocante às políticas ambientais voltadas à agroecologia, Caporal e Costabeber (2000) as definem como ações que possibilitam a construção de estilos

de agricultura de base ecológica, com estratégias de desenvolvimento rural, tendo como referência os ideais da sustentabilidade, numa perspectiva multidimensional.

Assim, além dos objetivos dispostos nos incisos I, IV e V do artigo 4º da Lei 6.938 de 1981, que tratam da compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade ambiental, o estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais e à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, o governo federal estabeleceu, pela Lei 10.831 de 2003, uma norma geral que trata do sistema orgânico de produção agropecuária, regulamentada pelo Decreto 6.323 de 2007.

O seu artigo primeiro, coadunando-se às diretrizes constitucionais e da Política Nacional do Meio Ambiente, define “sistema orgânico de produção agropecuária” todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente.

#### 4 AS POLÍTICAS AMBIENTAIS EM ANÁLISE NO ESTADO DO PARANÁ: uma avaliação comparativa dos arranjos

A partir do quadro 1, ao final do artigo, será feita uma avaliação comparativa referente à aplicação das três políticas ambientais estudadas. Nesta seção, serão abordados a origem do problema ambiental que impulsiona o desenho da política pública, os atores/agentes envolvidos e um breve histórico da evolução dessas políticas no Estado do Paraná.

##### 4.1 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS AGROECOLÓGICAS

Começando pela evolução da política de incentivo à agroecologia no Estado, verifica-se que esta surge pela ação de um movimento ambientalista que se desenvolve a partir da década de sessenta, e que encontra respaldo na então inovadora Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Este movimento nasce contestando o modelo agrícola adotado pela “Revolução Verde”, que se caracterizou pelo uso intensivo de recursos naturais e por alterações profundas de caráter social, econômico e tecnológico no campo.

Observa-se que os atores responsáveis pela organização dessas novas ideias e pelo incentivo a um modo de produção alternativo eram originários de movimentos sociais amparados por técnicos e acadêmicos engajados na mudança de cenário da produção agrícola paranaense. Produtores, consumidores, ONGs, sindicatos de

trabalhadores rurais e de classe contribuíram para a ampliação e fortalecimento deste movimento, que já vinha sendo influenciado pelo movimento agroecológico mundial.

O conjunto de ideias e sentimentos sociais acerca da agricultura e seu modelo produtivo, bem como a preocupação com a sustentabilidade ecológica, repercutiram em debates e encontros de agronomia e agricultura alternativa realizados nos anos 1970 e 1980. Nessa época foram criadas associações civis como o GEAE (Grupo de Estudos de Agricultura Ecológica), em 1981, e a COOPERA (Cooperativa de Consumidores de Produtos Integrais), em 1985, em Curitiba (SILVA; SANDRI; CASAGRANDE, 2011). A partir de 1990, são criadas a AOPA (Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia), as Feiras Verdes e o Instituto Verde Vida (IVV), que, além de prestar consultoria técnica aos agricultores, compromete-se a estimular o Estado no desenvolvimento de políticas públicas para o segmento.

Esse movimento, de início, conseguiu influir na criação de alguns componentes dos programas de conservação de solos financiados pelo Banco Mundial, como o PRÓ-RURAL e o Programa Estadual de Manejo Integrado de Solo e Água (PMISA). Em 1998 é então criado o Conselho Estadual de Agricultura Orgânica do Paraná (CEAO), órgão normativo, deliberativo e regulador da política agrícola estadual para a agricultura orgânica e integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB).

No âmbito nacional, somente no final da década de 1990 e início de 2000 é que surgiram as normativas que regulamentaram a produção orgânica. O marco legal é a Lei 10.831/03, regulamentada pelo Decreto Federal 6.323/07. A lei federal dispõe sobre a agricultura orgânica e define o sistema orgânico de produção como sendo todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica. Esta norma prevê a certificação dos produtos orgânicos para fins de comercialização.

O Decreto regulamentador n.º 6.323 de 2007 institui, a seguir, Comissões da Produção Orgânica nas Unidades de Federação (CPORG-UF), com a finalidade de auxiliar as ações necessárias ao seu desenvolvimento. Esta comissão, no Paraná, é coordenada pela Superintendência Federal de Agricultura.

Por fim, cabe salientar que, em 2005, foi criada uma autarquia estadual pela Lei 14.980, denominada Centro Paranaense de Referência em Agroecologia (CPRA), cuja missão é divulgar, apoiar e promover ações de ensino, pesquisa e extensão voltadas ao desenvolvimento de modelos agrícolas sustentáveis, baseados nos preceitos da ciência agroecológica. Um programa específico para a área, o “Paraná Agro-ecológico”, também foi criado, evidenciando um caráter participativo e cooperativo entre setores público e privado no Estado.

Em 2007, o Decreto Estadual 272 institucionaliza o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF), cuja atribuição inclui a promoção da agroecologia e a abertura de mercados aos produtos da agricultura familiar.

## 4.2 A CONSTRUÇÃO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO NO PARANÁ

De forma oposta, as políticas estaduais voltadas ao desenvolvimento e criação do zoneamento ecológico-econômico não advêm de movimentos sociais. Sua gênese é a própria criação do instrumento pela PNMA, em seu artigo 9.º, inciso II. Por ser um instrumento de planejamento territorial, representa um impasse às relações de poder, políticas e ideologias estabelecidas, em contraposição à racionalidade técnica. Trata-se de um instrumento de organização do território a ser seguido obrigatoriamente na implantação de obras, planos e atividades públicas e privadas. Visa estabelecer padrões de proteção ambiental e a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo, garantindo-se o desenvolvimento sustentável. Portanto, a partir da Constituição Federal, encontra sustentáculo no próprio corpo da norma maior do Estado.

A eficácia do ZEE, enquanto ação de ordenamento territorial, exige a presença de quatro elementos: jurídicos (normativos), técnicos (indicativos), sociais (participativos) e políticos (institucionais). Os instrumentos jurídicos regulam as ações e os técnicos fornecem as ferramentas e informações para a tomada de decisões dos diferentes atores envolvidos no processo. A importância dos elementos sociais está no fato de que a participação de diferentes atores é imprescindível para a realização do ordenamento e os elementos políticos exigem que a decisão política incorpore ao processo de descentralização das ações uma visão estratégica de definição de competências nos âmbitos nacional, regional e local (PARANÁ, 2011).

Este instrumento ganhou força, em âmbito nacional, pelas metodologias desenvolvidas na década de noventa, para a elaboração do zoneamento na Amazônia. Entretanto, somente em 2002, através do Decreto 4.297, ocorre a regulamentação da ferramenta. Em seu artigo 4.º, há previsão da ampla participação popular para sua elaboração.

Quanto aos atores envolvidos, muito embora haja previsão expressa da participação popular, o Decreto prevê que competirá ao Poder Público Federal elaborar e executar o ZEE nacional e os regionais, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo governo federal. Contudo, o Poder Público Federal poderá, mediante celebração de termo apropriado, elaborar e executar o ZEE em articulação e cooperação com os estados, cumpridos os requisitos previstos neste Decreto. Ademais, os órgãos públicos federais, distritais, estaduais e municipais poderão inserir o ZEE nos seus sistemas de planejamento, bem como os produtos disponibilizados pela Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, instituída pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001, e pelas Comissões Estaduais de ZEE.

O Decreto, no entanto, não exclui a possibilidade de os estados criarem um zoneamento próprio, ao dispor que a União, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, poderá reconhecer os ZEE estaduais, regionais e locais, desde que tenham cumprido os requisitos elencados no artigo 6.º, quais sejam, estar referendados pela Comissão Estadual do ZEE e aprovados pelas Assembleias

Legislativas Estaduais, e haver compatibilização com o ZEE estadual, nas hipóteses dos ZEE regionais e locais.

A primeira experiência de Zoneamento no Estado do Paraná foi o Macrozoneamento do Litoral paranaense, elaborado pelo IPARDES e concluído em 1989. O Programa ZEE para o Estado como um todo foi iniciado em 1995, com a incumbência do mesmo IPARDES e seguindo metodologicamente os moldes do Programa Nacional (ZEE-Brasil). O trabalho do IPARDES culminou com a publicação *Referências Ambientais e Socioeconômicas para o Uso do Território do Estado do Paraná: uma contribuição ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)*, em 2006.

Posteriormente, em 2006, a responsabilidade pelo ZEE deslocou-se à Secretaria de Meio Ambiente, por intermédio do Instituto de Terras e Cartografia do Estado (ITCG). Há a elaboração de um termo de referência posterior a este período. Legalmente, houve a institucionalização de uma Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico Estadual para elaborar o ZEE, por meio do Decreto 7.750 de 2010. Suas atribuições são a de planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos; traçar as diretrizes de desenvolvimento do Estado; articular-se com os municípios, apoiando-os na execução dos seus respectivos trabalhos de zoneamento, compatibilizando seus trabalhos com os executados pelo governo estadual e propor os mecanismos de monitoramento do uso e ocupação do solo paranaense, com base no zoneamento elaborado.

Esta Comissão é composta por representantes de uma vasta gama de órgãos e entidades, dentre as quais a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA); Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL); Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB); Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do MERCOSUL (SEIM); Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU); Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITC); Instituto Ambiental do Paraná (IAP); Instituto das Águas do Paraná; Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES); Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER); Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR), e Minerais do Paraná (MINEROPAR).

Segundo Fischer e Limont (2011), até agora o processo de construção do ZEE-PR vem passando por uma longa discussão no âmbito das estruturas do Estado. Entre as “idas e vindas” do processo, desde 1995 até hoje houve alguns momentos intensos de trabalho, e outros nem tanto. O primeiro momento teve início em 1985 motivado por uma política pública de estado (força de lei), em âmbito nacional, que fomentou as discussões nos contextos estaduais. A segunda retomada ocorre em 2006, motivada por interesses empresariais do setor energético, o qual pressionou o governo estadual no sentido de se posicionar em relação aos processos de licenciamento ambiental para as pequenas centrais elétricas (PCCs). A terceira retomada, em 2010, é motivada novamente por interesses empresariais no contexto da gestão portuária cujo foco é a expansão das atividades no litoral, que exigem licenciamento ambiental e a exploração do Pré-Sal. O desafio para sua elaboração vem sendo considerável.

### 4.3 A TRAJETÓRIA DO GERENCIAMENTO COSTEIRO

Diretamente relacionado ao zoneamento ecológico-econômico está a discussão a respeito do zoneamento costeiro. Trata-se de instrumento de planejamento territorial importantíssimo para um país como o Brasil, em razão da proporcionalidade da população que ocupa estas áreas. A zona costeira sofre diretamente impactos socioambientais causados pelo histórico uso e ocupação do solo, além de ser considerada uma região de alta produtividade e caracterizada pela extração de recursos naturais e marítimos. Não é por acaso o alto índice de poluição e perda de habitats na área. Considera-se, portanto, um espaço complexo e de grande relevância biológica, além de apresentar importância socioeconômica (SILVA; TAVARES; MAFRA, 2011, p.1).

Por essa razão, a ocupação da zona costeira tem sido objeto de preocupação no âmbito da normativa internacional, sobretudo após a Conferência Rio 92. As políticas de ocupação do solo passam a se embasar nos critérios da sustentabilidade de acordo com a declaração de princípios Rio 92, Agenda 21, convenções como a de RAMSAR e tratados internacionais de igual relevância.

No Brasil, uma das características da complexidade na gestão da zona costeira está relacionada à dificuldade de integração dos agentes públicos nesta atividade, em razão da sobreposição de agentes e competências. Silva, Tavares e Mafra (2011) afirmam que no Brasil a gestão das zonas costeiras apresenta um histórico de ações pontuais e com pouca ação integrada. Apesar da existência de legislação que trate do gerenciamento costeiro integrado, a implantação do processo ainda carece de implantação institucional nos diversos âmbitos governamentais.

Em termos de histórico legal, o Plano Nacional para os Recursos Marinhos, datado de 12 de maio de 1980, já apresentava a preocupação com a gestão da zona costeira. A PNMA, por sua vez, destaca como recursos ambientais os estuários e o mar territorial, em seu artigo terceiro. Na Constituição Federal de 1988, como já mencionado, considera as zonas costeiras como patrimônio nacional. Em decorrência, logo em 1988 foi instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro pela Lei 7.661/88, que visava orientar a utilização racional dos recursos da Zona Costeira, de modo a compatibilizar a busca pela elevação da qualidade de vida e a proteção do patrimônio socioambiental. Neste plano, há previsão de participação de todos os entes federativos, através do SISNAMA.

A Constituição de 1988 traz também um novo marco de repartição de competências em matéria ambiental, que potencializa a sobreposição de interesses no tocante à gestão desta região. Ora, em se tratando de exercício de poder de polícia em matéria ambiental, a competência é garantida a todos os entes da Federação, de maneira comum, de acordo com o artigo 23 da Constituição Federal. Mas, no tocante à promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, esta competência é dos municípios, à luz do disposto no artigo 30, inciso IX da CF. Daí a necessária integração entre planos diretores, leis de zoneamento urbano e ferramentas de gestão da zona costeira.

O marco legal hoje vigente, e que resultou na reformulação do Plano de Gerenciamento Costeiro, é o Decreto 5.300/2004. Esta normativa define normas gerais visando à gestão ambiental da zona costeira do País, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.

Observa-se, portanto, a criação de políticas e instrumentos de modo verticalizado e que visa à cooperação entre os entes federativos. Foram previstos neste Decreto os seguintes instrumentos de gestão, a serem estabelecidos de forma articulada e integrada: o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC); o Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF), que prevê o planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação; o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), que implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro e define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC; o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), que implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro e define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal; o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira; o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA), que operacionaliza a coleta contínua de dados e informações para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avalia as metas de qualidade socioambiental; o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC), que consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão; o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), que orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão; o Macrodiagnóstico da Zona Costeira, que reúne informações, em escala nacional, sobre as características fisiconaturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais.

O Decreto 5.300/04 dispõe sobre os atores que terão papel chave na implantação das políticas, tal como o Ministério do Meio Ambiente, a quem compete acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC e promover a articulação intersetorial e interinstitucional com os órgãos e colegiados existentes em âmbito federal, estadual e municipal, cujas competências tenham vinculação com as atividades do PNGC, além de promover o fortalecimento institucional dos órgãos executores da gestão da zona costeira, mediante o apoio técnico, financeiro e metodológico. Já ao IBAMA compete executar, em âmbito federal, o controle e a

manutenção da qualidade do ambiente costeiro, em estrita consonância com as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Ao Poder Público Estadual incumbe, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, planejar e executar as atividades de gestão da zona costeira em articulação com os municípios e a sociedade. A partir desta divisão de competências é possível analisar o instrumento de gestão no Estado. O Paraná, através da Lei 13.164/2001, institui um marco legal da Zona Costeira, de modo pioneiro. Esta lei define, em seu artigo 1.º, a Zona Costeira Paranaense como o espaço geográfico delimitado pelos municípios de Guaraqueçaba, Antonina, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba, compreendendo a Planície de Inundação Flúvio-marinho, constantes dos ecossistemas de manguezais e de várzeas, da faixa marítima, até as 12 milhas náuticas da costa, incluindo as ilhas costeiras e os habitats rochosos, compondo um mosaico de ecossistemas de alta relevância ambiental, de diversidade marcada pela transição de ambientes terrestres e marinhos, com interações que lhe conferem o caráter de fragilidade.

A lei cria o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), sendo o conjunto de atividades e procedimentos institucionais que, através de instrumentos específicos, permitem a implantação da Política Estadual para a região, orientando o processo de ocupação e utilização racional dos recursos naturais da Zona Costeira do Estado do Paraná. Ademais, prevê instrumentos do PEGC, que serão o macrozoneamento da Região do Litoral Paranaense, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 5.040, de 11 de maio de 1989; o sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro; programas de Monitoramento Ambiental e planos de Gestão.

No tocante à divisão de competências, o artigo 11 dispõe que as responsabilidades atinentes à coordenação e execução do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro caberão à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, em estreita colaboração com os governos de municípios costeiros, buscando ainda parceria com órgãos de pesquisas governamentais e não governamentais, além de, no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, ficar designada a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense como Coordenadoria Estadual do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. O COLIT (Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense) possui papel fundamental, pois a lei prevê que este conselho criará Câmara Técnica específica para acompanhar a implantação do PEGC.

Pelo acima exposto, evidencia-se a complexidade de leis e instituições, em todas as esferas de poder, que incidem sobre o GERCO no Paraná. Sua base jurídica e institucional se assemelha a um programa integrado, porém isso não se efetua na prática, como já mencionado. Silva, Tavares e Mafra (2011) apontam que a debilidade institucional e a falta de articulação entre as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) são elementos que restringem a eficácia do gerenciamento costeiro no Paraná. Explicam que:

Como não é uma política setorial, e que deveria integrar os diferentes projetos e concepções de uso do espaço costeiro e marinho, esta se confronta com os interesses dos distintos atores sociais e suas demandas de uso sobre o espaço. Apresenta, portanto, pouca sinergia com as políticas setoriais para a região, bem como entre as propostas que emanam do poder estadual e as diretrizes apresentadas pelos planos municipais, o que não tem se apresentado no seu desenvolvimento (SILVA; TAVAREZ; MAFRA, 2011, p.14).

Outro fator considerado pelos autores é a pouca participação social no que tange aos espaços públicos e construção de políticas que engendrem processos de desenvolvimento para que estes possam ser socialmente orientados, e não apenas contemplem as demandas de mercados, e que levem em conta os pressupostos da sustentabilidade ecológica, econômica e social.

No intuito de concluir como a participação da sociedade civil pouco contribui para a formulação de políticas públicas no litoral paranaense, basta verificar a composição dos integrantes do COLIT, alterada recentemente pelo Decreto 828/2007. A composição do Conselho é formada basicamente pelas Secretarias Estaduais afins, prefeitos dos municípios da Zona Costeira, representante da Universidade Federal do Paraná, do *campus* do Litoral e do Centro de Estudos do Mar, representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da 7.<sup>a</sup> Região, representante das Associações Comerciais do Litoral, representante das entidades ambientalistas do Paraná que atuam no litoral paranaense, representante do Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e afins do Estado do Paraná (SINDI/SEAB).

#### 4.4 AVALIAÇÃO COMPARATIVA

As bases legais estabeleceram regras do jogo diferenciadas para estas três políticas que, ao mesmo tempo, alinham problemas semelhantes. Os conflitos de interesse entre os atores envolvidos dificultam sobremaneira o avanço, por exemplo, do gerenciamento costeiro e do zoneamento ecológico-econômico. Este conflito acontece não somente em razão das mudanças na relação entre a atividade econômica, o governo e os interesses das populações locais, mas entre as próprias instâncias governamentais.

No que se refere à diversidade de atores em jogo, acaba por prevalecer a face menos técnica do planejamento territorial ou mesmo o imobilismo que favorece alguns setores econômicos porque continuam a desenvolver suas atividades sem as restrições impostas pela política ambiental. Retardar a implantação da política pode, portanto, privilegiar interesses de grupos mais influentes.

A disputa por poder entre órgãos setoriais e entre as três esferas de governo vem igualmente conduzindo a uma rígida demarcação de interesses, dificultando tentativas de coordenação interinstitucional, necessária à implantação de políticas ambientais integradas e abrangentes. Isso é visível tanto no GERCO, quando se constata que o plano diretor do município não se relaciona com as proposições técnicas e legais desta política ambiental, quanto no ZEE, ao apresentar dificuldades

estabelecidas pela mudança de regras entre a atividade econômica e a política governamental. Muitas vezes, as secretarias envolvidas com o crescimento econômico do Estado acabam por prevalecer sobre as políticas de caráter ambiental no que tange ao uso e ocupação do solo.

A mudança das regras em situações em que existem instituições e múltiplos agentes estabelecidos envolvidos é lenta, e depende de uma articulação importante para que esta transformação legal se concretize em um novo ambiente institucional aceito e respeitado pelos agentes, como tratam North (1990) e Espino (1999). A capacidade de essa mudança ser imposta depende de uma competência assumida pelo governo, caracterizado como *enforcement* por Barzel (2000), que é mais frágil em países em desenvolvimento, como discutem e exemplificam Somanathan e Sterner (2006).

A política agroecológica é um movimento à parte e que se institui por uma pressão dos agentes vinculados a esta atividade para a formalização de uma política. Este tipo de institucionalização da política é mais forte porque minimiza um dos problemas de fragilidade das instituições (ESPINO, 1999). Esta fragilidade é minimizada uma vez que as preferências do governo se igualam às dos agentes envolvidos e estes estão aptos a realizar a mudança institucional para o estabelecimento das novas regras do jogo. Neste caso, contudo, cabe salientar que a força do movimento da agroecologia se fortaleceu a ponto de se transformar em uma política por não diminuir a capacidade competitiva dos agentes do agronegócio que estabeleciam as regras de mercado. Ao contrário, foi uma forma de incluir uma população que estava à margem (*off-stream*), devido ao incremento da produtividade e competitividade do agronegócio, e que diminui o potencial de inserção de uma parcela de agricultores que sobrevivia por conta da agricultura familiar. A presença e inserção desses novos agentes por uma diferenciação do produto, oriundo do sistema de produção característico da agroecologia, possibilitou sua inclusão, sem diminuir a capacidade de crescimento dos agentes que já estavam lucrando no mercado.

Entretanto, os desafios dos agentes envolvidos na agroecologia não são menores. A sua expansão significa a mudança do sistema de produção e da posição de uma atividade marginal para uma atividade oficialmente reconhecida. Esse movimento envolve uma mudança institucional significativa, embora ainda continue a se manter à margem do modelo dominante de desenvolvimento. O reconhecimento institucional permitirá que a produção agroecológica no Estado continue a se desenvolver mais solidamente, ampliando seus espaços de cultivo e comercialização.

Em realidade, as três políticas ambientais enfrentam um desafio importante relativo a um novo arranjo institucional, que muda os agentes que estabelecem as regras do jogo. Esse embate, entre o novo possível e o antigo estabelecido, é crucial para revigorar a política e estabelecer uma nova ordem. Contudo, o papel do governo em delinear uma política efetiva é fundamental, e a capacidade institucional é um condição *sine qua non* para isso.

O governo brasileiro enfrenta os importantes desafios ressaltados por Oliveira (2002). A falta de recursos, normalmente considerada a mais relevante, é um ponto

importante, mas não pelos recursos financeiros tão somente. É porque incide principalmente na capacidade técnica e quantidade de recursos humanos disponíveis. A falta de recursos financeiros se reflete, ainda, nas condições materiais de trabalho. Assim, a política ambiental proposta faz-se de maneira precária na falta de meios adequados de gerenciamento, pesquisa, controle e fiscalização. Esse quadro acaba por gerar desmotivação e evasão de especialistas para o setor privado, graças à oferta de salários mais elevados, de melhores condições de trabalho e possibilidades de crescimento profissional.

Se levarmos em conta que o ZEE e o GERCO são políticas de comando e controle e dependem, em muito, da capacidade técnica, gerencial, de equipamentos e fiscalização dos governos, a capacidade de *enforcement* de Barzel tende a não se concretizar efetivamente no Brasil.

Outro ponto indicado por Oliveira (2002) como limitante para a efetividade das políticas ambientais é a política institucional. Como explicado anteriormente, há um sério problema para a implementação efetiva destas políticas, pela dificuldade dos governos de transformarem a lei em realidade. Esse aspecto igualmente diz respeito à capacidade de *enforcement* do Estado.

Comparativamente, a política agroecológica institui-se como alternativa de programas transversais do governo paranaense, mas sua transformação em uma mudança da estrutura econômica hegemônica depende mais que de uma ação do Estado. Em contrapartida, o ZEE sofre com a alteração do processo de planejamento e implementação devido às oscilações e mudanças de governos e já enfrenta três retomadas de desenvolvimento. Neste aspecto, a baixa participação da sociedade, ao contrário do necessário para este tipo de política, é um aspecto negativo porque torna vulnerável a ação governamental. Como trata de uma relação dicotômica entre a atividade ambiental e econômica, a ausência da sociedade nesta discussão, como aponta Espino (1999), deixa a política à mercê de cada plano de governo, em vez de tratá-lo efetivamente como uma política de Estado. A escolha do método de trabalho e mesmo a coleta de informação podem também sofrer a influência de seus planejadores, que não estão isentos de ideologias e intenções.

Por certo, a ausência de controle social nas decisões que afetam o meio ambiente é fator de assimetria de poder, gerada pelo peso dos poderes públicos ou de determinados grupos sociais em relação aos demais atores nos processos de decisão. Certos atores preferem evitar a discussão dos custos sociais e ambientais, pois a inclusão desses custos poderia, eventualmente, reduzir margens de lucro ou mesmo inviabilizar alguns projetos. Nesse sentido, deve-se levar em conta que a apropriação de bens sociais por setores privados tem sido uma característica marcante do modelo de desenvolvimento adotado até o presente. Outro fator a considerar é que as instituições existentes parecem não estar aparelhadas para garantir a transparência do processo decisório na medida em que falta explicitação dos critérios de análise e de tomada de decisão.

O GERCO compartilha de problemas com o ZEE. Na arena de negociações se inserem esferas do poder simbólico, político e econômico. A diversidade de conflitos e interesses próprios dos órgãos gestores locais, estaduais e federais, investidores externos, empresas, setores públicos e privados torna o planejamento e desenvolvimento desta política ambiental tenso, disperso e pouco efetivo. Adicionalmente, há a sobreposição de diferentes legislações e a falta de planejamento a longo prazo. Essas dificuldades representam a fragilidade dessa política para uma mudança institucional e de mediação mais adequada do Estado.

Independentemente da forma de arranjo institucional pelo qual surgiu a política, constata-se que os problemas ainda prosperam e dificultam o estabelecimento de um novo arranjo, ou re-arranjo, que logre uma mudança institucional para tornar efetivas as políticas ambientais em questão. Por serem temas com interesses e atores diversos, e pela falta de continuidade, essas políticas não se transformam em uma ação de Estado imbuída de planejamento de longo prazo, capacidade político-institucional, financeira e técnica. Este é um problema recorrente nas políticas ambientais do Estado.

Uma nova configuração demandaria, inicialmente, um novo papel dos governos em prol de uma política de Estado, com ações de comando e controle que priorizem o resultado de longo prazo em detrimento de negociações de curto prazo.

QUADRO 1 - AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE TRÊS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS AMBIENTAIS NO ESTADO DO PARANÁ: O ZEE, O GERCO E O FOMENTO À AGROECOLOGIA

MODELO DE POLÍTICA	IMPORTÂNCIA DA ESCOLHA DO INSTRUMENTO PARA ANÁLISE	GÊNESE DAS POLÍTICAS/IDEIAS	ATORES ENVOLVIDOS	HISTÓRICO NO PARANÁ > AVANÇOS E RETROCESSOS	ESTRATÉGIAS DE PODER	INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	SITUAÇÃO ATUAL: FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES
Agroecologia	O Paraná é um grande produtor agrícola brasileiro. Surge um forte movimento ambientalista preocupado com as consequências ambientais, tecnológicas, econômicas e sociais do modelo agrícola implantado a partir dos anos 1960. Esse movimento ambientalista foi responsável por forçar a inclusão gradativa de políticas públicas ambientais no setor agrícola paranaense "de baixo para cima" (down-top).	Esse movimento agroecológico tem influência do movimento verde internacional e encontra respaldo na criação da Lei 6.938/81 (PNMA). Surge como uma alternativa à política nacional de modernização agrícola (1964-1979) e seus reflexos no Paraná, como os programas PROAGRO - 1973, SNCR -1964, dentre outros, que se caracterizavam pelo uso intensivo dos RN, modernização tecnológica no campo, uso de máquinas e fertilizantes e pesquisa direcionada ao sucesso da "Revolução Verde".	Movimento socialmente organizado por produtores e consumidores que entendiam haver um novo modo de produção agrícola em substituição ao modelo então vigente. Agricultores, técnicos, sindicatos de trabalhadores rurais, confederação nacional de trabalhadores, federação dos engenheiros agrônomos do Brasil, ONGs, movimento ambientalista. (CUT e MST)	Criam o CEAE (1981), o COOPERA (1985), a Feira Verde de Orgânicos e o IV, que presta assessoria técnica aos agricultores e estimula o governo do Estado na promoção de políticas públicas para a agroecologia. Primeiramente, conseguem programar componentes de conservação do solo em programas financiados pelo Banco mundial como o Pro-Rural e o PMISA. Nascem a AOPA e a CEAO (1998). Projeto de Lei 013/2000 CPORC - PR 2001 CPA - 2005 CEDRAF - 2007 Programa Paraná Agroecológico	Fatores de pressão: de baixo para cima através do associativismo Alinham-se a partidos políticos e a movimentos sociais que lutavam pela democratização do País. Líderes do movimento ocupam gradualmente espaços na administração pública do poder local ainda que não tivessem força suficiente para formular políticas agroecológicas de grande porte. O movimento apoia-se fundamentalmente na estrutura da agricultura familiar.	Incluíram gradativamente políticas ambientais no setor agrícola. Criaram o CPRA (autarquia) e o Programa Paraná Ecologia. Contribuíram na criação do Programa Nacional de Apoio à Agricultura de Base Ecológica, da Lei Federal de Orgânicos etc. Relevaram o tema da agroecologia na EMATER e no IAPAR, o qual passou a ser transversal a vários outros projetos. Suporte para agricultura mais limpa na transição de modelos mais sustentáveis. No Programa Paraná Ecológico, os eixos estruturantes são a assistência técnica e extensão rural, pesquisa, organização e legislação.	Não constitui alternativa ao modelo hegemônico pela diversidade da base social e forte incentivo governamentais ao modelo convencional de desenvolvimento agrícola. Continuam ainda à margem do modelo dominante de desenvolvimento e da política agrícola nacional e estadual, mas com grande poder de recuperação. Apesar de heterogêneo e formado por diferentes grupos, com várias correntes, é formado por associações e redes. É um movimento organizado, de resistência e de reprodução de grupos sociais e modos de produção alternativos.

continua

QUADRO 1 – AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE TRÊS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS AMBIENTAIS NO ESTADO DO PARANÁ: O ZEE, O GERCO E O FOMENTO À AGROECOLOGIA

continua

MODELO DE POLÍTICA	IMPORTÂNCIA DA ESCOLHA DO INSTRUMENTO PARA ANÁLISE	GÊNESE DAS POLÍTICAS/IDEIAS	ATORES ENVOLVIDOS	HISTÓRICO NO PARANÁ > AVANÇOS E RETROCESSOS	ESTRATÉGIAS DE PODER	INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	SITUAÇÃO ATUAL: FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES
ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico	Coloca a distribuição espacial das atividades econômicas subjulgadas à importância ecológica, às limitações e às fragilidades dos ecossistemas. É obrigatório por lei na administração pública. O ZEE apresenta dificuldades de elaboração, onde o dilema: racionalidade técnica versus relações de poder, políticas e ideológicas é evidente.	Instrumento de planejamento importante para a gestão integrada e o ordenamento do uso dos recursos naturais do estado visando ao DS. Zoneamento como ferramenta do processo de planejamento territorial. Trabalha a perspectiva regional nos processos de planejamento. Definição Legal: "Instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas; estabelece padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o DS e a melhoria das condições de vida da população".	Vasta gama de órgãos e entidades do poder executivo e legislativo. Dentre os agentes públicos, vários da esfera estadual e municipal. Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Agentes privados, organizações de interesse social, comunidades, dentre outros.	Lei 6.938/81 (PNMA) instituiu o zoneamento ambiental no Brasil. Em 1988 é indicado para todo o território nacional. Em 1999 o ZEE passa a ser responsabilidade do MMA. É regulamentado pelo Decreto 4.297/2002. 1995 - Início da elaboração do ZEE no Paraná pelo IPARDES seguindo os moldes do Programa Nacional. 2006 - torna-se um programa estadual coordenado pela SEMA através do ITCC. É elaborado um Termo de Referência. 2010 - Cria-se a comissão coordenadora do ZEE (CCZEE) pelo Decreto 7.750. 2011 - 3.ª retomada de desenvolvimento do ZEE pelo IPARDES com foco no Litoral do Paraná.	Instrumento estabelecido com a PNMA e que demandava uma resposta de aplicação. Deveria ser construída segundo critérios técnicos para melhor uso dos recursos naturais. Prevê uma comissão coordenadora que deve promover o debate ou diálogo junto à população e segmentos organizados.	A trajetória do ZEE-PR vem passando por longa discussão e impasses no âmbito das estruturas do Estado. Até hoje houve alguns momentos de trabalho, e outros nem tanto. Três momentos se destacam: I - seu início (1985), motivado por uma política pública de estado, quando se produziu documentos importantes como o "Macrozoneamento do Litoral", que se tornou lei. II - a segunda retomada em 2006 motivada por interesses empresariais do setor energético, que pressionou o governo estadual no licenciamento das PCHs. III - a terceira retomada, motivada por interesses empresariais no contexto da gestão portuária cujo foco é a expansão das atividades no Litoral e a exploração do Pré-Sal.	A relação dicotômica: ambiental versus econômico. Diversos interesses e atores em jogo imobilizam ou os condicionam para legítimos interesses individualizados postos em disputa. Prevalece a face menos técnica do planejamento territorial. Instrumento que pretende servir de referência para orientar o processo de ocupação do território pode se tornar mera ferramenta simbólica a serviço de posicionamento político e ideológico. Os desafios da ZEE para sua implantação aumentam à medida que a escala é ampliada. Pouca participação da sociedade em suas etapas e dificuldades na interdisciplinaridade (ampliar o diálogo).

QUADRO 1 - AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE TRÊS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS AMBIENTAIS NO ESTADO DO PARANÁ: O ZEE, O GERCO E O FOMENTO À AGROECOLOGIA

MODELO DE POLÍTICA	IMPORTÂNCIA DA ESCOLHA DO INSTRUMENTO PARA ANÁLISE	GÊNESE DAS POLÍTICAS/IDEIAS	ATORES ENVOLVIDOS	HISTÓRICO NO PARANÁ > AVANÇOS E RETROCESSOS	ESTRATÉGIAS DE PODER	INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	SITUAÇÃO ATUAL: FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES
	<p>Espaço complexo de grande relevância ecológica e socioeconômica e elevado grau de vulnerabilidade ambiental e social.</p> <p>A Zona Costeira paranaense passa por rápidas mudanças e elevada degradação ambiental causada pelas atividades humanas desordenadas.</p> <p>Coexistência de um grande porto e Mata Atlântica ainda preservada.</p> <p>Início da exploração do Pré-Sal em Ponta do Paraná.</p> <p>O GERCO abrange diversas dimensões e integração espacial e ecológica</p>	<p>Instrumento instituído a partir da Lei 6.938/81 e como <i>macrobioma</i> (Zona Costeira) protegido na Constituição Federal.</p> <p>O GERCO é um processo integrado de manejo de zonas costeiras.</p> <p>Tem caráter processual e dinâmico que visa à tomada de decisões para o uso sustentável, o desenvolvimento e a conservação das áreas e recursos marinhos e costeiros.</p> <p>Objetiva reduzir as vulnerabilidades.</p>	<p>Vários níveis de governo, integração intersetorial entre diversas agências e instituições públicas e privadas.</p> <p>Em nível federal, o Ministério do Meio Ambiente, o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), o IBAMA, estados e municípios.</p> <p>Os Estados devem elaborar e executar o PECC, estruturar programas, sistema de informações e monitoramento em articulação com os municípios costeiros e a sociedade.</p> <p>Municípios devem desenvolver o PMGC obedecendo à legislação específica e as diretrizes hierárquicas.</p>	<p>Decreto 5.300/2004 institucionaliza o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNCC), que deve ser estabelecido de forma articulada e integrada com o:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro;</li> <li>- Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro;</li> <li>- Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro;</li> <li>- Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira;</li> <li>- Relatório de Qualidade Ambiental (RQA);</li> <li>- Zoneamento Costeiro;</li> <li>- ZEE Costeiro (ZEEC);</li> <li>- Plano de Criação da Zona Costeira, dentre outros.</li> </ul> <p>A Lei Estadual 13.164/2001 formaliza o GERCO no Estado do Paraná. O PECC torna-se competência da SEMA em colaboração com governos de municípios costeiros, órgãos de pesquisa governamentais e não governamentais.</p> <p>A SEMA fica designada a Secretária Executiva do COLIT no PECC. O COLIT poderá criar Câmara Técnica específica para acompanhar a implantação do PECC.</p>	<p>Criação da política de gerenciamento costeiro com base legal, técnica e metodológica.</p> <p>Disciplinamento da política, incorporando a formação de "conselhos" e câmaras técnicas entre representantes públicos e privados.</p> <p>Política baseada num sistema vertical e horizontal de administração pública com a participação dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.</p> <p>Sua base jurídica e institucional se assemelha a um programa integrado.</p>	<p>Política implementada de cima para baixo, hierarquizada e determinada por legislação federal.</p> <p>Apesar da existência de gerenciamento costeiro integrado no Brasil e no Paraná, sua implantação ainda não foi institucionalizada nos diversos âmbitos governamentais.</p> <p>A falta de articulação entre as diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) reflete a debilidade institucional e restringem a eficácia do GERCO no Paraná.</p> <p>Dificuldades do GERCO-PR na compatibilização dos planos municipais</p>	<p>Ações esparsas e pontuais com pouca ação integrada.</p> <p>Complexidade de leis e instituições em todas as esferas de poder que incidem sobre o GERCO.</p> <p>Dificuldade de integração dos agentes públicos em razão da sobreposição de agentes, competências e legislações.</p> <p>Conflitos entre órgãos gestores locais, estaduais e federais, investidores externos, empresas, setores públicos e privados. Interesses contraditórios e/ou antagonísticos.</p> <p>Baixa quantidade e qualificação de recursos humanos para sua execução.</p> <p>População local com pouca participação na construção da política.</p> <p>Conflitos fundiários e entre atividades econômicas e práticas humanas de proteção ambiental.</p>
GERCO							

FONTE: Silva, Tavares e Matra (2011)

NOTA: Elaboração dos autores.

## CONCLUSÃO

Apesar de todas as iniciativas colocadas pela Política Nacional do Meio Ambiente e seus instrumentos de gestão, assim como pela Constituição Federal de 1988, os resultados esperados quanto à conservação do meio ambiente e dos recursos naturais ainda se mostram tímidos em vários estados brasileiros, incluindo o Paraná.

No que diz respeito à legislação e às políticas ambientais, de modo geral os meios reais para sua implementação ainda se apresentam muito limitados. Uma das possíveis causas seria a dissociação entre os objetivos dessas políticas e as estratégias de desenvolvimento adotadas no Brasil. Na medida em que a gestão do meio ambiente é considerada um objetivo marginal e até mesmo conflitante em relação a objetivos mais imediatos, como o crescimento econômico, a questão ambiental se vê relegada a um segundo plano nas prioridades governamentais. O Estado do Paraná parece retratar essa dicotomia nacional.

A evolução das políticas ambientais brasileiras caracterizou-se pela adoção de um grande número de estratégias e instrumentos e por sua permanência ao longo das últimas décadas. No entanto, essas abordagens requerem um real questionamento quanto à sua eficácia, compatibilidade e coerência.

A política ambiental torna-se uma política pública norteadora da relação entre o ser humano e a natureza. Contudo, essa relação é cada vez mais intensa e controversa. O crescimento ancorado no uso intensivo e não renovável dos recursos naturais torna o seu limite próximo e a necessidade de reorganizar e redimensionar os sistemas produtivos um tema cada vez mais emergente.

Entretanto, as políticas ambientais em países historicamente constituídos pela desigualdade e fragilidade institucional (de manter as regras do jogo) são elementos contundentes para compreender a falta de visão de Estado na capacidade de articular os agentes em um novo processo de regulação dos territórios e de uso dos recursos naturais. A disputa entre os arranjos institucionais (o atual e o que se configura com uma nova política ambiental) torna-se um elemento importante para compreender a fragilidade institucional e o protelamento do debate, sem a efetiva mudança.

Essas políticas, entretanto, surgem de movimentos diferentes, mas encontram um lugar comum nas suas fragilidades ao dependerem de um arranjo institucional coordenado pelo Estado como política e planejamento de longo prazo, em detrimento das decisões de curto prazo dos agentes envolvidos. Desta forma, isso depende de que estas políticas entrem efetivamente para a agenda de prioridades dos governos, com maior participação social para torná-las perenes (de Estado) e um fortalecimento institucional para fazê-las acontecer de feito (base legal) e de fato (prática econômica e ambiental).

Este estudo exploratório permitiu compreender a importância de três arranjos institucionais para avaliar a situação do desenvolvimento das políticas ambientais no Paraná. Uma avaliação do desempenho dessas mesmas políticas em outros estados seria recomendável para verificar se se trata de um problema estrutural

da política ambiental do País. Outro trabalho aconselhável seria avaliar os diferentes agentes em cada política com o objetivo de estudar alternativas efetivas para suplantar os problemas e minimizar as fragilidades, na busca de um novo padrão de governança ambiental no Estado.

## REFERÊNCIAS

BARZEL, Yoram. The state and the diversity of third party enforcers. In: MÉNARD, Claudé. **Institutions, contracts, and organizations: perspectives from new institutional economics**. Northampton, MA: Edward Elgar, 2000. p.211-233.

BENJAMIN, Antonio Herman. Direito ambiental constitucional brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito ambiental brasileiro constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. p.57-130.

BESSA JR., Oduvaldo *et al.* **Dinâmica ambiental do Estado do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2010. (Nota Técnica, n.13). Disponível em: <[www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/NT\\_13\\_Dinamica\\_Ambiental.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/NT_13_Dinamica_Ambiental.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2012.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre: EMATER/RS, v.1, n.1, p.16-37, jan./mar. 2000.

ESPINO, José Ayala. **Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

FISCHER, Dailey; LIMONT, Marcelo. **O Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado Paraná: reflexões sobre uma ferramenta de planejamento territorial**. 2011. Trabalho de Conclusão da disciplina de Políticas públicas ambientais do programa de pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

HOLLINGSWORTH, J. Rogers. Advancing the socio-economic paradigm with institutional analysis. **Socio-Economic Review**, Oxford: Oxford University Press, v.1, n.1, p.130-134, jan. 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MÉNARD, Claudé. **Institutions, contracts, and organizations: perspectives from new institutional economics**. Northampton, MA: Edward Elgar, 2000.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NORTH, Douglass Cecil. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of protected areas in Bahia, Brazil. **World Development**, Oxford: Pergamon Press : Headington Hill Hall, v.30, n.10, p.1713-1736, 2002.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Instituto de Terras, Cartografia e Geociências. **Zoneamento Ecológico-Econômico: síntese dos diálogos 2006**. Curitiba: SEMA/ITCG, 2007. Disponível em <[HTTP://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/SinteseDialogos\\_ZEE\\_Parana.pdf](http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/SinteseDialogos_ZEE_Parana.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2012.

PRATS, Joan Oriol. Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría e la practica del desarrollo. **Revista de Economía Institucional**, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, v.9, n.16, p.121-148, primer semestre 2007.

SILVA, Christian Luiz da; CECCON, Naiara. Institutional arrangement of the Intermunicipal Consortium of the Metropolitan Region of Curitiba for Management of Municipal Solid Waste. **Urban Public Economics Review**, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, v.14, p.47-74, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Juliana Oliveira; TAVARES, Natália; MAFRA, Tiago Vernize. **Gerenciamento costeiro no Paraná: marco legal e institucional da política no estado**. 2011. Trabalho de Conclusão da disciplina de Políticas públicas ambientais do programa de pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

SILVA, Julio Carlos Bittencourt Veiga; SANDRI, Daniele Martin; CASAGRANDE, Alessandro. **O modelo agroecológico paranaense como instrumento de política pública ambiental de inovação**. 2011. Trabalho de Conclusão da disciplina de Políticas públicas ambientais do programa de pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

SOMANATHAN, E.; STERNER, Thomas. Environmental Policy Instruments and Institutions in Developing Countries. In: LÓPEZ, Ramón; TOMAN, Michael. **Economic development and environmental sustainability: new policy options**. New York: Oxford, 2006. p.217-244.

TEIXEIRA, Erly Cardoso; BRAGA, Marcelo José. **Instituições e desenvolvimento econômico**. Viçosa: Os Editores, 2007.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.