

PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL NA ZONA COSTEIRA BRASILEIRA – UMA DEFESA DA ESCALA LOCAL

Ricardo A. Voivodic¹; Henrique Campos Moreira Rosa²; Marcio Tapajós Gomes³; Flavio S. Brasil Nunes⁴.

¹ Geógrafo, Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM – Largo do IBAM nº1, Humaitá Rio de Janeiro- Phone: +55 21 2536-9767 e-mail: ric@ibam.org.br

² Geógrafo, Mestrando do CPDA – UFRRJ, e-mail: henriquecmrosa@hotmail.com

³ Geógrafo pela UFRJ, e-mail: marciotapajos@yahoo.com.br

⁴ Geógrafo pela UFRJ e-mail: flaviosbn@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo sobre as distintas instâncias associadas ao planejamento e gestão da zona costeira, buscando identificar na análise das políticas públicas para este espaço elementos que comprovem que a escala local, por sua proximidade com os problemas cotidianos da população, pode ser incluída na agenda do Planejamento Costeiro do País. Dessa forma, é apresentada uma defesa da escala local como base para a reversão do quadro de degradação ambiental do litoral brasileiro. É apresentado ainda, um projeto concreto de atuação sobre a localidade envolvendo os três níveis de governo no sentido de solucionar conflitos de uso e ocupação do solo nas áreas litorâneas.

ABSTRACT

This Paper presents a study about distinct governmental levels, related to Coastal Zone Management and Planning. It seeks to identify, within the analysis of public policies for this space, elements proving that local scale, because of its proximity to day life problems, must be included in the agenda of the Brazilian Coastal Planning Policy. In this sense, it is presented the defense of public policies at local level as a base for the reversibility of the current situation of environmental degradation in Brazilian coastline. In addition, it is presented an ongoing project about local action with Municipalities involving the three governmental levels – Municipal, State and Federal levels – in the direction to solve land use and occupancy conflicts in coastal areas.

Palavras-Chave: localidade, municípios

APRESENTAÇÃO

Na busca de aprofundar o conhecimento sobre os modelos de gestão e o levantamento de dados para a orientação das políticas públicas litorâneas, percebe-se que na década de 90 houve uma grande quantidade de material produzido, assim como um avanço na disposição desses dados. A metodologia utilizada nesse material normalmente parte das escalas regional e nacional, a partir da sobreposição de diferentes informações como os níveis de preservação ambiental, de renda, de poluição, das redes viárias, entre outros, de onde se retiram potencialidades regionais (e mesmo locais) para a elaboração de propostas de planejamento e gestão. Esses trabalhos foram elaborados para tentar suprir um problema que se identificou desde os anos 60, a fragmentação das políticas ambientais existentes até então.¹

Um denso material foi produzido sobre a região costeira brasileira por iniciativa dos órgãos governamentais ligados ao Ministério do Meio Ambiente dentre eles, ressaltamos os avanços do Gerenciamento Costeiro e os levantamentos como o Macrozoneamento da Zona

Costeira, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, entre outros. A iniciativa também se manifestou nas esferas públicas estadual e municipal.² Dentro desta perspectiva a escala local foi diversas vezes mencionada, porém acreditamos ser oportuno rediscutir o conceito de escala local para a sua análise a partir do debate sobre o conceito de localidade.

A questão do desenvolvimento local vem sendo abordada em vários trabalhos elaborados sobre este tema, porém o objetivo deste trabalho é refletir sobre a necessidade de melhor relacionar os modelos de planejamento e gestão costeiros com as propostas e modelos de gestão local regional e nacional.

Por outro lado, é necessário ressaltar a importância dos trabalhos elaborados ao longo dos últimos anos, que permitiram uma visão mais abrangente sobre as interdependências entre as diferentes localidades, dentro da perspectiva regional, nacional e internacional. Com isto, a percepção dos atores locais sobre as novas redes que estão se rearticulando na região litorânea do Brasil pode ser enriquecida, inclusive reorientando suas organizações sociais e políticas.

O trabalho busca ainda fazer uma breve análise de um projeto concreto que vem sendo desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente no último ano: o Projeto Orla, que visa capacitar, articular e orientar os municípios sobre suas potencialidades, sendo quase uma cartilha para

¹ Um dos primeiros problemas identificados na década de 1960 foi a fragmentação das políticas existentes, sobretudo aquelas relacionadas com o uso e a proteção dos recursos ambientais. Contudo, mesmo tendo sido identificada e diagnosticada durante as últimas três décadas como uma questão relevante para a efetiva implementação de políticas ambientais, as diferentes leis, agências, planos e programas e outros instrumentos criados durante esse período apenas contribuíram para aumentar essa segmentação. Relatório Perspectivas do Meio Ambiente para o Brasil GEO-BRASIL 2002.

² Em relação à elaboração de projetos governamentais, destaca-se outro problema: a dificuldade de articulação institucional de cooperação interagências. O que se tem presenciado quanto à cooperação interagências é o delineamento muito claro e rígido das fronteiras institucionais, como se essa atitude fosse uma garantia para a sobrevivência das instituições.

o desenvolvimento municipal litorâneo. Este projeto pode fornecer insumos para o reverter o quadro de degradação ambiental do litoral brasileiro.

Contudo, uma análise detalhada e particular das relações entre sociedade e natureza local deve ser feita com base na localidade, o que significa, em alguns casos, ser necessária a utilização de escalas menores que a municipal. O conceito de localidade adotado neste trabalho, não é necessariamente uma territorialidade, mas sim algo produzido por um sentimento social comum, que capacita um grupo local a tomar atitudes coletivas na construção de seu espaço e sua paisagem de acordo com suas necessidades (APPADURAI, 1995 e TUAM, 1983).

Acreditamos que somente assim os benefícios da gestão possam de fato privilegiar a sociedade promovendo os objetivos do desenvolvimento sustentável³.

A COMPLEXIDADE DOS PROCESSOS DE TRANSFORMAÇÃO ESPACIAL LITORÂNEA – A IMPORTÂNCIA DO LOCAL

O ambiente costeiro brasileiro apresenta enorme complexidade de processos responsáveis pela sua construção e reconstrução espacial. Devido as suas características e atributos, seus espaços servem para “atividade petrolífera, portuária, agricultura e agroindústria, aquíicultura, carcinicultura, extração mineral, extração vegetal, extrativismo, pecuária, pesca, reflorestamento, salinas, recreação, urbanização e zonas de conservação (ecossistemas)” (GEO Brasil, 2002).

Ainda sobre o ambiente costeiro brasileiro, pode-se destacar que “Metade da população brasileira reside a não mais de 200km do mar, impactando diretamente os ambientes litorâneos. Cinco das nove regiões metropolitanas brasileiras encontram-se à beira-mar: Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e ainda Belém, em região estuarina. As atividades econômicas localizadas na costeiras e adjacências são responsáveis por cerca de 70% do PIB nacional” (GEO Brasil, 2002).

Portanto, fica evidente que os diversos impactos ambientais⁴ aí produzidos surgem como um importante elemento norteador das políticas públicas. Dentro desta perspectiva pode-se observar que as áreas mais preservadas do litoral são justamente os espaços que se

mantiveram com baixas densidades demográficas e atividades de subsistência pouco predatórias, como no caso das comunidades caiçaras do litoral sudeste. Apesar do padrão pontual e concentrado do povoamento litorâneo no Brasil, observa-se uma dinâmica mercantil se expandindo a partir das grandes cidades sobre a estrutura fundiária dessas áreas subpovoadas do litoral. Percebe-se que as novas articulações que estão sendo promovidas nestas áreas são comumente oriundas de interesses externos aos das pequenas localidades.

Uma breve observação sobre a exploração das áreas turísticas do litoral brasileiro nos mostra que esta atividade é implantada, na maioria dos casos, de fora para dentro, com o capital externo se apropriando de terrenos estratégicos, construindo o equipamento turístico e canalizando os principais lucros. Deixando para a população local pequenos benefícios perto da desestruturação de seu modo de vida, que normalmente é imposto pelas novas atividades. De acordo com Becker (1996) “... na zona costeira nós encontramos, efetivamente, a transição entre dois padrões de desenvolvimento: o padrão desenvolvimentista no sentido de desenvolver a qualquer preço, rápido, desenfreado, e já também uma tentativa de se ordenar, de regular, disciplinar o uso do território”.

Dentro das atuais perspectivas sobre os problemas ambientais pode-se argumentar que vários serviços ambientais gerados nas áreas litorâneas estão sendo comprometidos⁵, como o papel dos manguezais e dos estuários para a oferta de nutrientes e reprodução das espécies litorâneas, ou simplesmente a preservação cênica e balneabilidade dessas áreas para as atividades de lazer. Os problemas ambientais encontrados nesta região decorrem dos múltiplos conflitos de uso, demandando ações específicas para seu equacionamento.

Para melhor compreender a dinâmica sócio-espacial do espaço costeiro é fundamental que o planejamento e gestão dessas áreas envolva a comunidade local e sua sustentabilidade dentro do seu quadro natural. Analisando assim, como as novas redes estão afetando os níveis de sustentabilidade das populações locais e buscando apresentar alternativas que se fundamentem nos interesses, conhecimento e necessidades dos habitantes locais.

³ IBGE 2002 “Um dos principais desafios da construção do desenvolvimento sustentável é o de criar instrumentos de mensuração, tais como indicadores de desenvolvimento. A dimensão ambiental dos indicadores de desenvolvimento sustentável diz respeito ao uso dos recursos naturais e à degradação do ambiente, e está relacionada aos objetivos de preservação e conservação do meio ambiente, considerados fundamentais ao benefício das gerações futuras. Estas questões aparecem organizadas nos temas atmosfera, terra, oceanos, mares e áreas costeiras, biodiversidade e saneamento.”

⁴ Os ambientes marinho e costeiro do Brasil vêm sofrendo nos últimos anos um considerável processo de degradação ambiental, gerado pela crescente pressão sobre os recursos naturais marinhos e continentais e pela capacidade limitada desses ecossistemas absorverem os impactos resultantes. A introdução de nutrientes, alteração ou destruição de habitats, alterações na sedimentação, superexploração de recursos pesqueiros, poluição industrial, principalmente de poluentes persistentes, e a introdução de espécies exóticas, constituem-se nos maiores impactos ambientais na Zona Costeira Brasileira.

⁵ Os impactos mais evidentes sobre o meio ambiente marinho e costeiro brasileiro, provocados pela ocupação excessivamente rápida e desordenada da faixa costeira, seriam:

Destruição de ecossistemas, desmatamento e ameaças à biodiversidade terrestre e marinha; Elevação dos níveis da poluição provocada pelo lançamento de rejeitos sólidos e líquidos no solo, nos cursos e corpos d'água e no mar; Degradação do litoral pela intensa retirada de areia, mangues e vegetação, pela erosão terrestre e marinha e pela destruição de paisagens; Redução na disponibilidade de água doce em função do aumento da demanda, utilização excessiva das reservas de água do subsolo e subterrânea, e rebaixamento do lençol freático;

Os grandes manguezais brasileiros, por exemplo, estão sendo destruídos pela poluição urbana e industrial - uma situação agravada por situarem-se em um mar interior, com lento fluxo d'água e pela ameaça da poluição dos pólos petroquímicos ou cloroquímicos, presentes em quase todos os grandes estuários da costa.

A ESCALA LOCAL COMO UNIDADE BÁSICA E ADEQUADA PARA PROJETOS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Torna-se cada vez mais evidente que devem ser criadas políticas de controle sobre o uso dos recursos naturais, visando minimizar os efeitos da degradação do meio ambiente. Porém, a legitimidade dessas políticas não é facilmente observada por todos os atores envolvidos, o que tem tornado cada vez mais complexas as argumentações em busca de realizar a árdua tarefa da proteção ambiental, bem como do desenvolvimento sustentável. Portanto, acreditamos na importância da localidade como o principal legitimador para as políticas ambientais. Já que os benefícios gerados pela preservação ambiental são distribuídos pela região, porém as implicações econômicas e sociais desta preservação recaem sobre as localidades⁶ que contribuem para a geração destes serviços. Para MORAES (1999), “uma possibilidade teórica genérica de equacionar a problemática em tela é buscar a valoração de base espacial, tendo por eixo a definição do valor dos lugares”. Ainda, segundo esse autor, o lugar é visto como uma unidade de investigação e gestão, uma realidade material físico-biótica e social, cuja denominação obedece ao recorte pelo qual é analisada por seu investigador ou gestor. A localidade é um espaço de produção e reprodução de um grupo humano, “uma possibilidade de uso social com um dado potencial produtivo” (MORAES, 1999, p. 15).

Para CARLOS (1996, p. 17) “...a realidade do mundo moderno reproduz-se em diferentes níveis, no lugar encontramos as mesmas determinações da totalidade sem com isso eliminar-se as particularidades, pois cada sociedade produz seu espaço, determina os ritmos da vida, os modos de apropriação expressando sua função social, seus projetos e desejos”. O lugar surge como um produto de uma ambigüidade que se estende a todas as relações sociais que envolvem o homem e o meio – é o singular (o fragmentado) e é também o global (universal) que o determinam (SANTOS, 1996).

Para tanto, é essencial que haja um reconhecimento do valor dos serviços ambientais, tais como a provisão de água em qualidade e regularidade apropriada para consumo humano pelos mananciais florestados, a manutenção da fertilidade dos solos pelo controle da erosão, a preservação da biodiversidade (e do potencial biotecnológico) e a proteção contra mudanças climáticas ao longo prazo e existência de áreas para o lazer humano. Bem como, é necessário que a sociedade reconheça que estes serviços devem receber alguma compensação, financeira ou social, para serem garantidos (MAY, 2002).

Sendo assim, a criação de instrumentos de controle ambiental deve levar em consideração o princípio do poluidor-pagador, para os agentes produtivos poluentes assumirem a responsabilidade sobre os estragos que estão sendo gerados sobre patrimônio ambiental, como é

o caso do imposto florestal cobrado sobre o desmatamento em Minas Gerais, ou mesmo, do recém criado imposto sobre a utilização de água na bacia do rio Paraíba do Sul. Este princípio poderia claramente estimular a redução dos impactos ambientais.

A localidade deve entrar como a beneficiária direta da renda gerada pelo princípio do poluidor-pagador, já que os mecanismos de controle também devem levar em consideração o princípio do protetor-recebedor, para que os agentes que conservam os serviços ambientais possam ser recompensados pelo seu trabalho (VEIGA, 2000), como é o caso do repasse do ICMS ecológico no Paraná e em Minas Gerais para os municípios que prestam serviços ambientais. Dessa forma, a localidade deve receber pelos serviços prestados, facilitando assim sua organização e reprodução social.

A valoração econômica ambiental é fundamental para a gestão de recursos ambientais, bem como para a tomada de decisões que envolvam projetos com grande impacto ambiental. Além disso, permite inserir de forma mais realista as questões ambientais nas estratégias de desenvolvimento econômico, sejam estas locais, regionais ou nacionais.

Existe uma crescente possibilidade na captação de recursos internacionais para projetos preservacionistas e conservacionistas – como no caso dos recursos do PNUD, CEE ou mesmo do Protocolo de Kioto –, o que também estimula a política nacional de proteção ambiental. Dentro desta lógica o zoneamento das diferentes atividades territoriais (zoneamento ecológico econômico) tem sido apresentado pelos geógrafos como uma forma de contribuição ao equacionamento dos problemas entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Bem como, a descentralização administrativa tem sido apontada como importante solução para os projetos de desenvolvimento, apesar das políticas públicas continuarem centralizadas. Isto permite uma visão regional e nacional fundamental para a percepção das potencialidades locais. Portanto surge a necessidade de um fortalecimento das formas de organização social local, para que esta possa avaliar as políticas propostas e melhor contribuir com seus rumos.

OS MUNICÍPIOS – ASPECTOS LIGADOS À GESTÃO LOCAL

Ao propor a localidade como palco concreto de ações de planejamento e gestão da zona costeira, é necessário que haja clareza com relação às limitações impostas pela estrutura administrativa que rege esses espaços. A partir da promulgação da Constituição de 1988 desenvolve-se no Brasil um processo de descentralização político-administrativa com distribuição de responsabilidades e poder decisório entre união, estados e municípios, transferindo aos municípios diversas novas atribuições e responsabilidades (BUARQUE 2002). Entretanto, tal processo descentralizador não encontra nas prefeituras municipais uma estrutura institucional capaz de dar resposta a essas demandas, é preciso reconhecer que a maioria dos municípios brasileiros não está preparada para as responsabilidades da descentralização.

Esses municípios carecem de base institucional e de instrumentos técnicos de planejamento e controle para a

⁶ Nos últimos anos, um número crescente de unidades de conservação vem sendo decretado nos ambientes costeiros, mas não existe uma estratégia nacional de conservação, pois elas são estabelecidas segundo as necessidades regionais ou em áreas de maior relevância biológica. Da mesma forma pode-se pensar isto sobre as necessidades da localidade (sociedade e natureza), em muitos casos o estabelecimento dessas unidades proibiu as comunidades de realizarem algumas atividades tradicionais de seu modo de vida.

promoção do desenvolvimento local em bases de sustentabilidade ecológica. Além disso, os municípios sofrem diversas pressões por setores de peso na composição política local, em sentido contrário à perspectiva da conservação ambiental.

Seguindo a lógica de beneficiar o município que protege seu patrimônio ambiental (utilizando fundos específicos para a conservação ambiental, como o FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental no Rio de Janeiro, FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente ou recursos provenientes de multas, Termos de Ajuste de Conduta, Medidas Compensatórias, etc.) é possível desenvolver projetos e programas que preconizem o fortalecimento institucional em um sistema que beneficie financeiramente esses municípios que mantêm programas objetivando a preservação de seu patrimônio ambiental e paisagístico.

Um exemplo de ação concreta em desenvolvimento institucional, capacitação e busca de alternativas de compensação aos municípios vem ocorrendo ao longo do último ano. Trata-se do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, iniciativa do Ministério do Meio Ambiente em parceria com a Secretaria do Patrimônio da União, que envolve a articulação dos três níveis de gestão do governo (federal, estadual e municipal). Neste projeto são repassados aos municípios os fundamentos teóricos sobre os problemas ambientais existentes nos espaços litorâneos, além disso, é construída uma articulação entre poder público municipal e sociedade civil no sentido de identificar e propor soluções para conflitos associados ao uso e ocupação do solo nas áreas litorâneas. O projeto visa, por um lado, promover a democratização do uso do solo nas áreas de praia e suas adjacências; e por outro lado, que as diretrizes gerais de conservação ambiental propostas pelo Ministério do Meio Ambiente sejam cumpridas. Para tanto, após o processo de capacitação de gestores locais é desenvolvido, pelo município participante do Projeto, um Plano de Intervenção na Orla Marítima.

Este Plano é elaborado com o apoio dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente e do Ministério do Meio Ambiente será utilizado para o estabelecimento de um termo de convênio entre a prefeitura e a Secretaria do Patrimônio da União visando a sessão dos terrenos de marinha para a gestão municipal. Dessa forma verifica-se uma integração entre as políticas ambiental e patrimonial do governo federal e com isso, uma alternativa que engloba, no mesmo processo, desenvolvimento institucional, articulação dos diversos agentes envolvidos na conformação espacial e territorial, além disso, prevê benefícios aos municípios com a sessão de terrenos da união para os projetos ambientais.

CONCLUSÃO

Muitos estudos vêm sendo elaborados sobre a gestão e planejamento das áreas litorâneas, o que tem contribuído para elaboração das políticas públicas. A preocupação com as inter-relações entre as diferentes escalas de poder público vem crescendo. Porém o que parece preocupante é a necessidade de transpor as delimitações políticas e

inserir a preocupação de se pensar o papel da localidade como agente e beneficiária dessas políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB'SABER, Aziz Nacib. 2001. Litoral do Brasil. São Paulo: Metalivros.
- APPADURAI, A. 1995. The production of locality. In: Counter works: Managing the diversity of knowledge/ Richard Fardon. London, Routledge.
- BECKER, Berta. 1996. Políticas e Planejamento do Turismo no Brasil. In: Yasigi, E., Carlos, A., Cruz, R.- Turismo Espaço Paisagem e Cultura. São Paulo: Hucitec.
- BUARQUE, Sérgio C. 2002. Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond.
- CARLOS, A.F.A. 1996. O Lugar no/do mundo. São Paulo: Hucitec.
- DIEGUES, Antônio C. S. 1996. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: Hucitec.
- FISCHER, Tânia (org.). 2002. Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade.
- IBGE, 2002. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável - Brasil 2002. Estudos e Pesquisas: Informação Geográfica. Número 2. Rio de Janeiro.
- MAY, Peter H. 2002. "Valoração econômica e cobrança dos serviços ambientais de florestas: Identificação, registro, compensação e monitoramento de benefícios sociais". In: A. Romeiro (org) Anais do Seminário Sobre Informações Ambientais. Embrapa. Campinas.
- MORAES, A.C.R. 1999. Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Hucitec; São Paulo: Edusp.
- SANTOS, Milton. 1996. Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. São Paulo: Hucitec.
- PROJETO ORLA: Fundamentos para Gestão Integrada. 2002. Brasília: MMA/SQA; Brasília.
- Macrodiagnóstico da zona costeira do Brasil na escala da união/ MMA, UFRJ, FUJB, LAGET. 1996. Brasília: Programa Nacional do meio ambiente.
- PNGC II – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II. 2001. Comissão interministerial para os recursos do mar. Brasília.
- TUAM, Yi-Fu. 1983. Espaço e lugar. São Paulo: Difel.
- VEIGA, F. C. 2000. Análise de incentivos econômicos nas políticas públicas para o meio ambiente – O caso do Icms Ecológico em Minas Gerais. Tese de Mestrado, CPDA/UFRJ.
- GEO-BRASIL-2002. Relatório Perspectivas do Meio Ambiente para o Brasil - O ambiente marinho costeiro do Brasil: vetores de pressão, situação, impactos e respostas. 2002. Brasília: IEAPM.
- Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da zona costeira marinha / Unidades de conservação das zonas costeiras e marinha do Brasil. <http://www.bdt.fat.org.br/workshop/costa/unidades> em 04/06/2003