

UM OCEANO, DOIS MUNDOS: ANÁLISE COMPARADA DOS CONFLITOS DE USO À LUZ DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL NA ZONA COSTEIRA PORTUGUESA E DO BRASIL

Rosemeri Melo e Souza¹; Ana Ramos Pereira²; Claudio Antonio Gonçalves Egler³.

¹ *PhD. em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – CDS/UnB – Brasília/DF*

*Professora Adjunta de Geografia da Universidade Federal de Sergipe – UFS
Av. Marechal Rondon, S/N, Bloco Adm Departamental III, 1º andar, sala 0- São Cristóvão, Sergipe, Brasil.
Phone: +55 79 231 – 8236/212-6687. e-mail: rome@ufs.br*

² *Ph.D. em Geografia, Área de Concentração Geomorfologia do Litoral e Ordenamento do Território - Universidade de Lisboa, Portugal*

Professora Associada do CEG, Coordenadora Científica do Grupo DILIF, Universidade de Lisboa.

³ *PhD. em Economia pela UNICAMP, Pós Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de Buenos Aires – UBA, Argentina*

Professor Adjunto de Geografia da UFRJ e do CDS/UnB: e-mail: egler@ufrj.br

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo sobre os principais conflitos de uso dos recursos ambientais das zonas costeiras de Portugal e do Brasil, à luz dos instrumentos e de políticas de gestão territorial estabelecidos no âmbito do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (Brasil) e dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira, parte do Domínio Público Marítimo, no caso de Portugal, visando estabelecer aspectos de similaridade e de diferenciação dos respectivos instrumentos de gestão territorial nas duas margens atlânticas, através da análise comparada das estruturas e das esferas de atuação dos respectivos programas.

ABSTRACT

This work presents a study on the main use conflicts about the environmental resources of coastal zones in Portugal and Brazil, through the environmental management politics and instruments, focused on Coastal Management Brazilian Program and Coastal Zone Management Plans in Portugal. This article establishes similarities goals and constraints on the both cases, point out driving forces on each structure and spheres of these respective programs.

Palavras-Chave: Portugal – gestão ambiental costeira – Brasil

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com as áreas litorâneas remonta a várias décadas, embora, as principais motivações fossem de defesa territorial, vias de transportes/comunicações e, de modo secundário, exploração dos recursos naturais costeiros e dos litorais, sobretudo extração mineral e pesca. Dada a importância histórica, geopolítica e ecológica dos litorais, compreendidos como zonas de transição entre os sistemas terrestre e marinho, ainda que correspondam a cerca de 8% da superfície terrestre, abrigam uma diversidade de ecossistemas que torna-os responsáveis por mais de um quarto da produtividade biológica primária do planeta (Eloy, 1998).

Entretanto, a crescente mobilização da sociedade civil em anos recentes, no âmbito da União Européia e OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), em torno dos direitos e da necessidade de proteção do *patrimônio ambiental* - configurado pelos recursos ambientais das zonas costeiras - tem produzido crescente mobilização objetivando a cobrança de ações efetivas dos governos e a responsabilização de agentes privados por danos ambientais derivados das atividades econômicas, de amplo impacto sobre os sistemas ambientais costeiros (Pereira, 1995).

Esse quadro configura um cenário propício à concepção e ao desenvolvimento de complexas e variadas iniciativas de programas, planos e projetos multissetoriais visando o fomento de políticas ambientais mais consistentes e

articuladas quanto à sua operacionalização e seus propósitos na margem atlântica brasileira e portuguesa.

Faz-se oportuno, portanto, o esclarecimento conceptual básico que norteia a abrangência de enquadramento teórico dessa introdução à regulamentação e às normativas relativas ao ordenamento e da gestão territorial das zonas costeiras nos dois países em uma perspectiva comparativa das duas margens atlânticas de origem geohistórica lusitana – Brasil e Portugal – assim como a própria designação de margem atlântica, aqui empregada para designar *lato sensu*, as bordas continentais e respectivas zonas costeiras do Atlântico luso-brasileiro. As definições de cunho legal constituem o objeto central desse trabalho, visando estabelecer alguns pontos de reencontros como também perspectivas de avanço nessa matéria em ambos os países, rumo a sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, como salienta, entre outros, Robin Attfield (1999). Os autores ressaltam que o presente estudo foi desenvolvido no âmbito de um estágio internacional de doutoramento realizado pela primeira autora no ano de 2000 e fruto de uma cooperação bilateral, consistindo uma versão ampliada de uma análise mais ampla sobre os processos de regulação dos conflitos de uso na zona costeira nos dois lados do Atlântico de origem lusitana.

Uma breve, mas fundamental caracterização dos espaços litorâneos dos dois países, com os principais vetores e potencialidades de sua ocupação antecede a

discussão dos dispositivos estruturadores do ordenamento e da gestão do litoral, seguidos de comentários acerca de aspectos de aproximação/distanciamento e perspectivas de avanços registrados na regulação de conflitos de uso dos recursos ambientais da zona costeira dos dois países.

2.CONDICONANTES DE OCUPAÇÃO DO LITORAL PORTUGUÊS E BRASILEIRO COMO FUNDAMENTO ANALÍTICO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

2.1 O litoral português

Com 963 km de extensão, abrange as faixas costeiras atlântica e mediterrânea. Todavia, na abordagem do ordenamento, não é oportuno operar uma distinção entre esses dois troços litorais, ainda que, do ponto de vista humano, tragam traços bastante diferenciados ao longo de sua ocupação e de sua constituição histórica. Tal ocupação deu-se desde épocas remotas, acentuando-se a colonização a partir do início do século XVI. Nada casual que este período coincida com a etapa do ciclo dos descobrimentos portugueses que envolvem o do *achamento* do Brasil, para citar a expressão cunhada por Pero Vaz de Caminha ao narrar tais fatos a El Rei D. Manuel I.

Autores como Henri Noon (1972) e Villes e Spencer (1995), entre outros, descrevem e propõem, no caso dos segundos autores, tipologias de paisagens litorais, várias das quais encontradas ao longo do diversificado litoral português. Destacamos as “paisagens de costas rochosas” e de “costas de acumulação”, características da porção sul-sudoeste do litoral, nomeadamente de troços das costas alentejana e algarvia.

Dentro das “costas de acumulação”, evidenciamos as numerosas praias, os estuários e deltas, sobretudo ao centro-norte do país, com rias bastante conhecidas e estudadas; a ocorrência de *sapal*, tipo de pântano (wetland form) e de formações lagunares litorâneas, bem como de campos dunares e cordões litorais (restingas). Salientamos as praias arenosas na base de arribas e a existência de prolongamentos da plataforma costeira que se projetam para o mar, principalmente na costa do Algarve ocidental. As costas baixas e arenosas predominam no trecho setentrional do litoral português.

A diversidade de ambientes, dada a geomorfologia e a dinâmica litoral, influenciou, desde tempos remotos, a fixação dos primeiros núcleos de povoamento em áreas mais abrigadas, estendendo-se depois às demais, todavia, com menor intensidade nos trechos mais íngremes.

A promoção turística feita a partir dos anos 50, associada ao desenvolvimento da rede viária proporcionou a concentração da população e das atividades econômicas. Só no litoral continental, localizam-se 26 portos e cerca de 400 praias, com estuários bem conhecidos.

A zona costeira portuguesa entendida como o conjunto de unidades territoriais com presença de litoral, corresponde a 33% do território continental e comporta 69% da população, segundo dados apresentados por Julia Ferreira (1998).

A mesma autora aponta como vetores da incidência de ação antrópica sobre a orla costeira:

- a) o padrão de ocupação-povoamento territorial,
- b) a múltipla exploração dos litorais, notadamente sal, água ou areias,
- c) as obras de engenharia e hidráulicas de controle da natureza e suporte à circulação/defesa e,
- d) atividades ligadas ao turismo.

Devido à intensa pressão que esses vetores exercem sobre os recursos naturais e o patrimônio ambiental do litoral, expressiva parte deste é constituído pelas áreas protegidas, além das comunidades rurais, áreas urbanas e urbanizáveis, instalações portuárias e áreas envolventes, em geral indústrias, chamados no Brasil de complexos industrial-portuários, sendo 62 Concelhos pertencentes à zona costeira. Para elucidar as formas e os instrumentos de proteção incidentes sobre a zona costeira em Portugal e, posteriormente, no Brasil, apresentaremos a seguir, um breve detalhamento da legislação relativa a essa esfera, visto que uma explanação exaustiva dos níveis e diplomas legais de proteção ambiental de todo o território português, com ¼ de suas terras enquadradas em alguma categoria de proteção, excede aos propósitos do presente artigo.

2.2 O litoral brasileiro

Os condicionantes histórico-econômicos da ocupação do litoral brasileiro encontram-se imbricados ao processo de sua formação territorial, o qual repousa, na análise de Egler (1996) em três componentes básicos à sua compreensão:

- a) industrialização tardia, com defasagem tecnológica em relação aos sistemas de produção associados a esse processo.
- b) Via autoritária do Estado, com opção ideológica da via prussiana apoiada na grande propriedade e,
- c) Projeto geopolítico baseado na lógica territorial exploratória do colonizador português, na qual a lógica de formação territorial sempre se superpôs à lógica formadora da nação (modelo colonizador implantado nos Estados Unidos da América do Norte e na Austrália, por exemplo).

A estrutura territorial engendrada pela combinação desses três elementos, em linhas gerais, aponta para formas de captura da produção de cunho agroexportador nas quais a faixa litoral desempenha um papel secundário, quase restrito às operações portuárias. O impacto dessa estrutura sobre o litoral pode ser classificado como pontual, durante todo o período colonial até os primórdios da República.

Dos anos 30 a 70, assiste-se à industrialização dependente do país e a efetiva configuração de um sistema territorial centro-periferia, com base na cafeicultura paulista. Nesse período, a cultura canavieira nordestina e a pecuária extensiva dos campos sulistas apresentam conformações de sistemas econômicos fechados, refletindo a perda de hegemonia da qual foram dotadas no passado colonial e do Império, com ausência de um mercado consumidor expressivo, sobretudo no Nordeste canavieiro, visto que parte da economia sulista passa a ser mobilizada para a indústria. A Zona Costeira

brasileira, que compreende uma faixa de 8.698 km de extensão e largura variável, contempla um conjunto de ecossistemas contíguos sobre uma área de aproximadamente 388 mil km². Abrange uma parte terrestre, com um conjunto de municípios selecionados segundo critérios específicos, e uma área marinha, que corresponde ao mar territorial brasileiro, com largura de 12 milhas náuticas a partir da linha de costa. Essa faixa *stricto sensu* concentra quase um quarto da população de 36,5 milhões de pessoas (segundo a Contagem da População de 1996) abrigadas em cerca de 400 municípios, com uma densidade média de 87 hab/km², cinco vezes superior à média nacional (17 hab./km²). O número de habitantes em áreas urbanas correspondia, em 1991, a 87,66% do total, destacando-se que treze das dezessete capitais dos estados litorâneos situam-se à beira-mar. As atividades econômicas costeiras são responsáveis por cerca de 70% do PIB nacional.

3. PRINCIPAIS CONFLITOS DE USO NA ZONA COSTEIRA PORTUGUESA E BRASILEIRA

As zonas costeiras podem ser consideradas regiões de contrastes, constituindo-se, por isso, um campo privilegiado para o exercício de diferentes estratégias de gestão ambiental. Em ambas as margens atlânticas (Portugal e Brasil), são encontradas áreas onde coincidem intensa urbanização, atividades portuária e industrial relevantes e exploração turística em larga escala (casos das metrópoles e centros regionais litorâneos, em grande parte, localizadas em áreas estuarinas e de baías, centros difusores dos primeiros movimentos de ocupação territorial, por constituírem, em vários sítios, trechos naturalmente abrigados das respectivas costas).

Outro aspecto desses usos conflitantes dos recursos ambientais da zona costeira em ambos os países, reside no fato de que, nesses locais, definem-se, em geral, quadros problemáticos do ponto de vista da gestão ambiental, demandando ações de caráter corretivo, com a mediação dos "múltiplos conflitos de uso" dos espaços e recursos comuns e de controle do impacto sobre o ambiente marinho, decorrente de poluição e contaminação por diferentes tipos e fontes.

Por outro lado, os espaços litorâneos são permeados por áreas de baixa densidade de ocupação aliada à ocorrência de ecossistemas de grande significado ambiental, que, no entanto, vêm sendo objeto de acelerado processo de ocupação, demandando ações preventivas, de direcionamento das tendências associadas à dinâmica econômica emergente (a exemplo do turismo e da segunda residência para fins de veraneio, por exemplo) e o reflexo desse processo na utilização dos espaços litorâneos e no aproveitamento dos respectivos recursos ambientais.

No tocante à política de ordenamento e gestão territorial, nas duas situações, o elemento comum está na diversidade dos problemas, na fragilidade dos ambientes encontrados e na complexidade de sua gestão, com uma demanda enorme por capacitação e mobilização dos diversos atores envolvidos, pressupondo intervenções

integradas, redirecionadoras das políticas públicas nacionais incidentes nessa região.

Também ocorrem dificuldades de regulamentação e de melhoramento da capacitação técnica para a elaboração dos planos, além da necessidade de aproximar mais as decisões dos níveis superiores da administração das comunidades (autarquias locais e municípios) envolvidas, por meio do aprimoramento dos mecanismos de participação dos cidadãos diretamente afetados pelos seus resultados. Por conseguinte, o desenho institucional dos instrumentos reguladores desses conflitos de uso nas respectivas zonas costeiras parte constitui condição imprescindível ao estabelecimento de decisões amplamente negociadas entre os distintos grupos de interesse no tocante às medidas plausíveis de implantação na perspectiva do fortalecimento das políticas públicas de gestão e ordenamento do território, tomando por base o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) no Brasil e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOCs) em Portugal.

4.0 DESENHO INSTITUCIONAL COMPARADO DOS DOIS INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL.

No que concerne às competências e atribuições, mesmo que a lei portuguesa preconize o ordenamento para todo o território, ocorre notória similaridade, pois em ambos os casos, cabe aos três níveis da Administração (Estados, Regiões Autônomas e Autarquias em Portugal e União, Estados e Municípios no Brasil) a promoção de políticas de ordenamento, ressalvados os limites de suas competências. (artigos 4º e 7º, respectivamente).

A configuração ou desenho institucional dos respectivos sistemas de gestão também é operacionalizado em três âmbitos distintos, mediante *instrumentos* a serem adotados conforme os respectivos níveis de competência. (figuras 01 e 02). Os instrumentos compreendem programas, planos setoriais e o quadro estratégico compatíveis com a abrangência de cada nível legal a serem aplicados às ações de ordenamento e de gestão territorial.

Os dois sistemas de gestão, tanto da totalidade do território (Portugal) como para a zona costeira (Brasil), estruturam-se através de conjuntos coerentes de instrumentos de gestão.

Tais instrumentos estão classificados, na lei portuguesa, como instrumentos de *desenvolvimento*, de *planeamento territorial* e de *política setorial*, segundo sua abrangência ou âmbito legal e escala territorial. Já na legislação brasileira, encontram-se também enquadrados na esfera dos instrumentos de planejamento territorial e de proteção aos recursos ambientais consolidados no escopo da política ambiental.

Os instrumentos de planejamento territorial, por sua vez, envolvem os seguintes *planos*: a) director municipal, b) de urbanização e c) de pormenor. Já os instrumentos de política setorial, tal qual na lei brasileira, dizem respeito aos planos, programas e estratégias de responsabilidade dos diversos setores da administração pública.

Esses instrumentos relacionam-se, segundo o artigo 10º da lei em vigor, tanto pela *compatibilização dos planos e programas* quanto pela *vinculação das entidades públicas* referentes á sua elaboração, além da *integração* às políticas preexistentes e ao Programa Nacional de Ordenamento. Destacam os autores também nesse aspecto, a grande proximidade, em termos formais, previstas para os instrumentos e as formas de aplicação dos mesmos, ressaltando-se, no caso do Gerenciamento Costeiro brasileiro, a descontinuidade e mesmo dificuldade em obter a *integração* com projetos anteriores á sua vigência.

Na lei brasileira, os instrumento previstos para o Gerenciamento Costeiro também possuem dupla dimensão, a saber: escala territorial de abrangência e administrativa, comportando, além do Plano de Gestão da Zona Costeira – PGZC, que compreende a formulação de um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e localizadas, elaboradas com a participação da sociedade, que visam orientar a execução do Gerenciamento Costeiro.

A avaliação dos respectivos programas efetua-se, no caso português, mediante submissão de Relatório Bianual à Assembléia da República, nos termos previstos nos artigos 20º e 21º da lei. No caso brasileiro, mediante a avaliação das metas previstas anualmente nos POAs (Planos Operacionais Anuais) que, junto ao relatório da Qualidade Ambiental na Zona Costeira, são submetidos e apreciados pelo CIRM (Conselho Interministerial para os Recursos do Mar) e aprovados pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), composto por representantes do governo e da sociedade civil. De modo similar, os Estados que dispõem de CONEMAs (Conselhos estaduais de Meio Ambiente), recebem para apreciação e ratificação, relatórios das ações realizadas pelas coordenações estaduais do GERCO. Nos dois casos, a realização de audiências públicas está prevista parao reforço da participação dos cidadãos, assim como a manifestação dos parlamentares estaduais e autarcas, além de entidades competentes para a aprovação das referidas medidas constantes em tais instrumentos.

A estrutura dos respectivos sistemas de gestão encontra-se detalhada nos organogramas abaixo, com a finalidade de detalhar algumas particularidades do fluxo de tomada de decisões tanto no caso brasileiro quanto no português (figuras 01 e 02).

Os níveis de competência e de articulação mostram-se bastante similares nos dois desenhos institucionais, com mudanças mais significativas na esfera autárquica, com a presença dos inquéritos públicos, equivalentes no Brasil às audiências públicas, realizadas, de modo predominante, nas esferas estadual e federal.

A operacionalização do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) compete ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Renováveis e da Amazônia Legal (MMA), onde há uma Diretoria desse programa e, em parceria, ao Instituto Brasileiro de Meio

Ambiente (IBAMA), que conta com um diretor responsável pela compatibilização das ações comuns aos projetos que tenham influência e/ou realizem-se na zona costeira em estreita articulação com os demais ministérios cujas ações incidem também sobre a zona costeira (figura 01). A execução dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOCs), integrados aos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOTs), segundo a Lei 5/96, compete ao Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN), em estreita articulação com a Direção de de Serviços de Utilizações do Domínio Hídrico, do Instituto da Água (INAG).

Portanto, o GERCO e os POOCs constituem conjuntos dos procedimentos que, através de instrumentos específicos, permitem o ordenamento e a gestão das respectivas zonas costeiras.

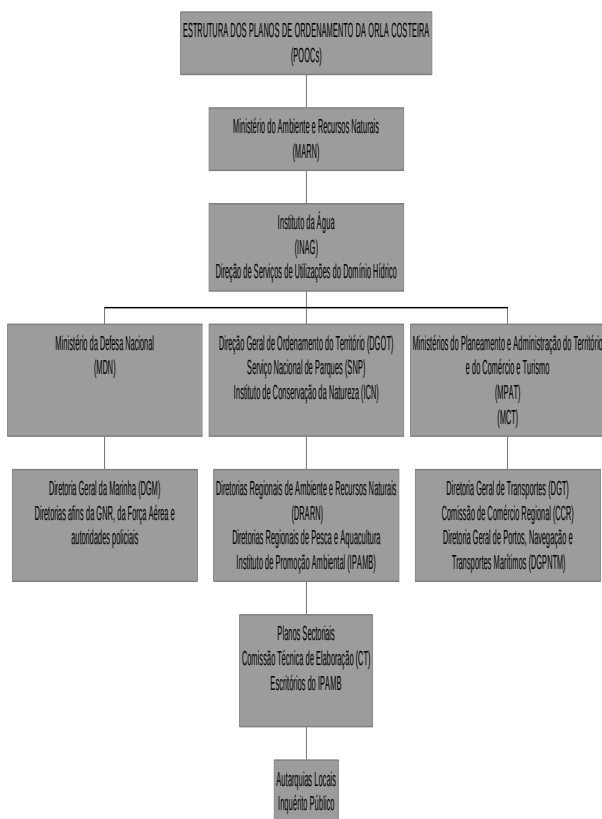


Figura 1 – Estrutura dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira – POOCs.

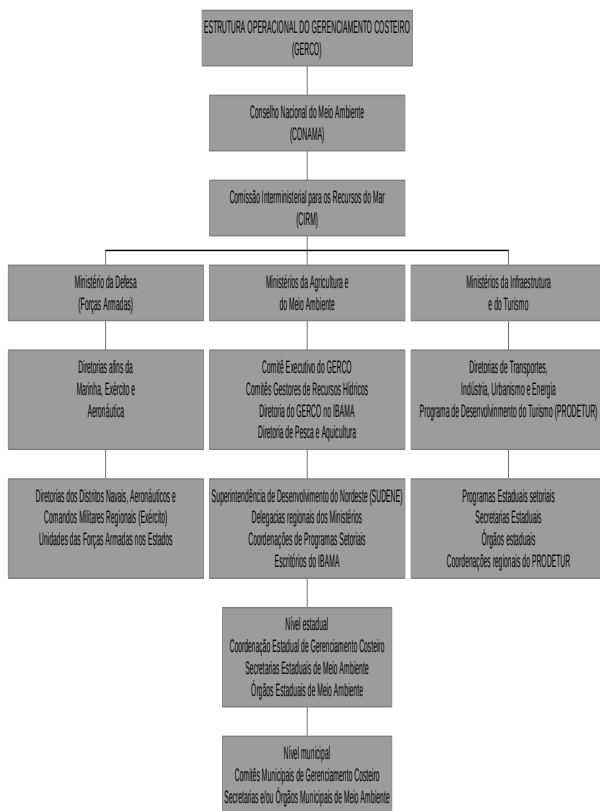


Figura 2 – Estrutura Operacional do Gerenciamento Costeiro - GERCO

No tocante às medidas plausíveis de implantação na perspectiva do fortalecimento das políticas públicas de gestão e ordenamento do território, sobretudo no Brasil, mas também válidas para Portugal devem ser reduzidas as constantes e repetidas alterações da base legal vigente para o setor, além dos atritos entre organismos da esfera governamental, sob pena de diminuir a credibilidade das iniciativas, realçando, por seu turno, no Brasil, a fragilidade do Poder Executivo diante de pressões políticas para cancelar medidas necessárias ao uso e ordenamento sustentável das zonas costeiras.

Essa concertação que eleja a natureza como escopo final das atividades produtivas nos litorais, deve buscar a eficiência ecológico-econômica como objetivo maior a ser alcançado. O cerne da formulação desse novo cenário de políticas ambientais, para Bursztyn (1996), consiste em uma nova composição trilateral entre mercado, natureza e governo, mediada pela presença cada vez mais participativa, através de múltiplos canais, da sociedade civil, restando a sanha predatória das corporações privadas e dos indivíduos ambientalmente inermes e irresponsáveis.

5. AGRADECIMENTOS

Rosemeri Melo e Souza agradece ao Doutor José Carlos Ferreira pela cessão, por longo tempo, de abrangente dossiê sobre a política e legislação ambiental portuguesa, assim como agradece ao suporte financeiro do governo brasileiro através da concessão de bolsa PICDT/CAPES

(1999-2003) a qual propiciou a estada portuguesa para a realização de estágio de doutoramento, do qual o presente trabalho constitui um dos resultados.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATTFIELD, Robin. (1999). On Ethics of the Global Environment. Edinburgo, Edinburgh University Press.
- BURSZTYN, Marcel. (1996). Avaliação dos Programas Ambientais do Brasil financiados pelo BIRD. Brasília, PNMA/BIRD, 32 páginas. (mimeo).
- EGLER, Claudio A. G. (1996). Risco ambiental como critério de gestão do território. In: Território, Rio de Janeiro, LAGET, 1 (1) : 31-42.
- ELOY, Antonio. (1998). O Ambiente. Lisboa, Parque Expo 98.
- FERREIRA, M. Júlia. (1998). O litoral português: contributos para uma geografia das regiões marítimas. In Inforgeo (12 e 13):57-65.
- NOON, Henri (1972). Géographie des littoraux, Paris, PUF, Le Géographe.
- PEREIRA, A. Ramos. (1995). Património Geomorfológico no Litoral Sudoeste de Portugal. in Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia, XXX, (59-60): 7-25.
- VILLES, Heather, SPENCER, Tom (1995). Coastal Problems- Geomorfology, Ecology and Society at the Coast. Londres, Edward Arnold.