



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
DO TRÓPICO ÚMIDO
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO**

THALITA ADRIANA FERREIRA DE SOUSA

**POLÍTICA AMBIENTAL COSTEIRA: UMA ANÁLISE DO SEU
IMPACTO EM BRAGANÇA-PA**

**Belém
2011**

THALITA ADRIANA FERREIRA DE SOUSA

**POLÍTICA AMBIENTAL COSTEIRA: UMA ANÁLISE DO SEU
IMPACTO EM BRAGANÇA-PA**

**Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em
Planejamento do Desenvolvimento, Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Orientador: Prof.
Dr.º Armin Mathis.**

**Belém
2011**

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Sousa, Thalita Adriana Ferreira de

Política ambiental costeira: uma análise do seu impacto em Bragança-PA / Thalita Adriana Ferreira de Sousa; Orientador Armin Mathis – 2011.

149 f.: il.; 30 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011.

1. Política ambiental – Bragança (PA) 2. Descentralização na administração – Bragança – Política Governamental 3. Gestão ambiental – Bragança (PA). 4. Desenvolvimento sustentável – Bragança (PA) I. Mathis, Armin. II. Título.

CDD 22 ed. 363.7098115

THALITA ADRIANA FERREIRA DE SOUSA

**POLÍTICA AMBIENTAL COSTEIRA: UMA ANÁLISE DO SEU
IMPACTO EM BRAGANÇA-PA**

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em
Planejamento do Desenvolvimento, Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos, Universidade Federal do Pará.

Defesa e Aprovação em: 05.10.2011

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Armin Mathis – Orientador

Universidade Federal do Pará

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PDTU

Prof^a. Dr^a. Oriana Trindade de Almeida – Examinador Interno

Universidade Federal do Pará

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PDTU

Prof. Dr. Gilberto de Miranda Rocha - Examinador Externo

Universidade Federal do Pará

Núcleo de Meio Ambiente – NUMA

Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local – PPGEDAM.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, por estar sempre presente em minha vida, pela força espiritual que me deu para desenvolver e concluir este trabalho;

A todos os professores, colegas e funcionários do Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará, que, de alguma maneira, contribuíram para a conclusão deste trabalho, pela boa companhia e aprendizagem que tive ao lado destes;

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), por me patrocinar, financeiramente, com uma bolsa de incentivo à pesquisa para o Mestrado;

Em especial:

Ao Professor orientador Dr. Armin Mathis, pelos incentivos, ensinamentos dados ao longo do Mestrado e por sua atenção;

Aos professores examinadores Dr. Gilberto Rocha e Dra. Oriana Trindade, por aceitarem compor a banca de defesa e por suas contribuições;

À Professora Dr^a. Adriana Azevedo, pelos ensinamentos ao longo da minha jornada acadêmica, atenção e contribuições no exame de qualificação da dissertação;

À Dr^a. Nírvea Ravena, pelas contribuições no exame de qualificação da dissertação;

Aos órgãos institucionais SEMMA, SEMA/Pa, ICMBio, pela contribuição nas informações primordiais desta pesquisa;

À biblioteca do NAEA, pela contribuição na normatização da ABNT.

Aos amigos Sabrina, Simy, Priscila, Andréia, Edilene, Ana entre outros, pela companhia no mestrado e amizade.

À amiga Fabriciana Vieira, pela digitalização e aperfeiçoamento dos mapas usados neste trabalho e por sua amizade;

À amiga Elane Cavalcante, pelo empréstimo de equipamento eletrônico, em um caso de emergência, para conclusão deste trabalho e por sua amizade;

Enfim, à minha querida família. À minha mãe, pelos incentivos, atenção e pela felicidade de tê-la presente em minha vida;

Aos meus irmãos Thayana e Tiago, pelo carinho e incentivos.

Muito Obrigada a todos!

RESUMO

Esta dissertação discorre sobre a política ambiental costeira, estruturada no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - Lei Federal nº 7.661/88, ao alcance do município de Bragança/Pa. Mostra de que forma a intervenção do poder público na questão do uso dos recursos naturais e ocupação desordenada costeira consegue alterar a situação de degradação ambiental na costa bragantina. O objetivo maior foi analisar os impactos (quanto efeitos e produtos) dessa política em Bragança. Para isso, discutiu-se teoricamente sobre a estrutura de políticas públicas, descentralização político-administrativa, governança em múltiplos níveis e falhas de governo na gestão ambiental. Constatou-se que a gestão dos recursos naturais e territorial realizado na zona costeira brasileira, orientada pelo Programa GERCO, durante seus 20 anos de existência, é limitada e diferenciada nos estados e municípios litorâneos. Os resultados apontam avanços, insuficiências e equívocos na gestão costeira bragantina, pois, a própria forma organizativa desse Programa não é efetivamente integrada, descentralizada, participativa e coordenada; além dos ínfimos incentivos financeiros para a aplicação de seus instrumentos de planejamento e gestão.

PALAVRAS-CHAVE: Política Ambiental Costeira. Descentralização Político-Administrativa. Gestão Costeira Territorial.

ABSTRACT

This dissertation discusses coastal environmental policy, structured in the National Plan of Coastal Management - Federal Law N° 7.661/88, the scope of the municipality of Bragança/Pa. It shows how government intervention in the issue of the use of natural resources and coastal sprawl can change the situation of environmental degradation on the coast bragantina. The main objective was to analyze the impacts (the effects and products) of the policy in Bragança. For this, it was discussed theoretically on the structure of public policies, political and administrative decentralization, multilevel governance and government failures in environmental management. It was found that the management of natural resources and land held in the Brazilian coastal zone GERCO driven program during his 20 years of existence, is limited and differentiated in the coastal states and municipalities. The results indicate progress, shortcomings and mistakes in managing coastal bragantina. For the very form of organization of this program is not effectively integrated, decentralized, participatory and coordinated, in addition to financial incentives for the smallest application of its planning and management tools.

KEY WORDS: Coastal Environmental Policy. Administrative Decentralization and Political. Territorial Coastal Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Organograma 1- Estrutura organizativa de políticas públicas.....	23
Mapa 1- Localização da zona costeira brasileira.....	39
Organograma 2- Principais fases políticas da gestão costeira brasileira.....	43
Mapa 2- Espacialização das áreas com Zoneamento Ecológico Econômico no Brasil.....	59
Mapa 3- Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha. Gestão Costeira, Carta 03: Salgado Paraense.....	64
Quadro 1- Percentual de municípios por região que adotam os instrumentos de gestão: Agenda 21, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Projeto Orla e Plano Diretor Municipal.....	66
Mapa 4- Aplicação de instrumentos de planejamento e gestão para zona costeira e orla marítima no Brasil.....	67
Quadro 2- Recursos Financeiros – Relatórios de Gestão de GRA/PA: 2007, 2008 e 2009/SPU/PA.....	79
Quadro 3- Orçamento PPA 2008-2011 do Pará: Programa de Ordenamento Territorial.....	80
Quadro 4- Desempenho do Programa Ordenamento Territorial na zona costeira paraense.....	81
Mapa 5- Localização da Zona Costeira de Bragança/PA no Brasil.....	83
Mapa 6- Localização de Áreas da zona costeira bragantina que sofrem com impacto socioeconômico nos manguezais.....	85
Figura 1- Foto do impacto antrópico causado pela construção da estrada sobre o manguezal bragantino, queimadas e solo exposto.....	87
Figura 2- Foto do solo costeiro bragantino exposto.....	87
Gráfico 1- Percentual de atividades ocupacionais no mangue de comunidades bragantinas.....	89
Quadro 5- Relação entre economia e ecossistema no estuário do Caeté.....	89
Gráfico 2- Atividades ocupacionais no mangue bragantino.....	90
Figura 3- Foto de catadores de caranguejo protestando contra a proibição de sua atividade.....	94

Mapa 7- Localização da RESEX Marinha Caeté Taperaçu.....	99
Figura 4- Foto de fiscalização no manguezal bragantino.....	104
Figura 5- Foto de caranguejos apreendidos.....	104
Figura 6- Foto de mais de 2000 caranguejos apreendidos em Bragança/PA.....	105
Figura 7- Foto de caranguejos apreendidos devolvidos ao mangue bragantino.....	105
Figura 8- Foto de caranguejos apreendidos devolvidos ao mangue bragantino sob fiscalização da SEMA/PA.....	105
Gráfico 3-Fiscalização da SEMA/PA e do ICMBio em áreas de mangue.....	107
Quadro 6- Efetividade de políticas costeiras baseadas no PNGC, nos níveis de governo abordados.....	115
Quadro 7- Políticas efetivadas na costa bragantina.....	116

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 ESTRUTURA E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERVENÇÃO ESTATAL E GOVERNANÇA EM DIFERENTES NÍVEIS.....	22
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, CARACTERIZAÇÃO E ESTRUTURA ORGANIZATIVA.....	22
2.2 O PAPEL DO ESTADO E SUA RECONFIGURAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NA SOCIEDADE.....	26
2.3 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E QUESTÃO FEDERATIVA.....	27
2.4 GOVERNANÇA POLÍTICA EM MÚLTIPLOS NÍVEIS.....	31
2.5 FALHAS DE GOVERNO E A RELAÇÃO COM POLÍTICAS AMBIENTAIS.....	33
2.6 SOCIEDADE NA GERÊNCIA PÚBLICA: USO DOS RECURSOS NATURAIS E A TEORIA DOS “BENS COMUNS”.....	36
3 POLÍTICA FEDERAL COSTEIRA: DESDOBRAMENTOS E GESTÃO GOVERNAMENTAL.....	39
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA ZONA COSTEIRA BRASILEIRA.....	39
3.2 HISTÓRICO DA POLÍTICA AMBIENTAL COSTEIRA.....	42
3.2.1 O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO).....	45
3.2.2 O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).....	49
3.2.3 Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II), Resoluções e Decreto Nº 5.300/2004.....	50
3.3 ORDENAMENTO TERRITORIAL COSTEIRO NO BRASIL: O ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO COSTEIRO.....	55
3.4 PRINCIPAIS AÇÕES POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL NA GESTÃO COSTEIRA BRASILEIRA.....	61
3.4.1 Aplicação de instrumentos de planejamento e gestão costeira no Brasil, baseado nas diretrizes do PNGC.....	66

4 A POLÍTICA COSTEIRA NO ESTADO DO PARÁ.....	72
4.1 GEOGRAFIA DA COSTA PARAENSE.....	72
4.2 A POLÍTICA AMBIENTAL COSTEIRA NO ESTADO DO PARÁ E O ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO COSTEIRO.....	73
5 A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA COSTEIRA EM BRAGANÇA/PA.....	83
5.1 ZONA COSTEIRA BRAGANTINA: CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA.....	83
5.2 RELEVÂNCIA AMBIENTAL, ECONÔMICA DA COSTA BRAGANTINA E SEUS PRINCIPAIS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS.....	84
5.2.1 Principais atividades socioeconômicas e ambientais.....	88
5.3 UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL NA ZONA COSTEIRA BRAGANTINA.....	96
5.4 INTERVENÇÃO POLÍTICA NA COSTA BRAGANTINA E A CADEIA DE COMERCIALIZAÇÃO DO CARANGUEJO.....	104
5.5 POLÍTICA AMBIENTAL E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA/PA.....	108
5.5.1 A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA).....	109
5.5.2 O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).....	112
5.6 POLÍTICAS EFETIVADAS NO ÂMBITO COSTEIRO BRAGANTINO PERPASSANDO OS NÍVEIS DE GOVERNO.....	114
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS.....	129
ANEXOS.....	138

LISTA DE SIGLAS

ASSUREMACATA Associação dos Usuários da Reserva Extrativista Marinha de Caeté Taperaçú.

APP Área de Preservação Permanente

CIRM Comissão Interministerial dos Recursos do Mar

CNPQ Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnologia

COMDEMA Conselho Municipal de Desenvolvimento de Meio Ambiente de Bragança

CONAMA Conselho Nacional de Meio Ambiente

CTE/ORLA-PA Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla

GERCO Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro

IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBIO Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade

INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITERPA Instituto de Terras do Pará

MADAM Manejo e Dinâmica em Áreas de Manguezais

MMA Ministério do Meio Ambiente

PEGC Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro

PMGC Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro

PNGC Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA Política Nacional de Meio Ambiente

PNUMA Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPA Plano Plurianual

RESEX Reservas Extrativistas

SEMA Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Pará

SEMMA Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Bragança

SIGERCO Sistema de Gerenciamento Costeiro

SISNAMA Sistema Nacional de Meio Ambiente

SMC Sistema de Modelagem Costeira

UNESCO Organização das Nações Unidas para Educação

UFPA Universidade Federal do Pará

ZEE Zoneamento Ecológico Econômico

ZEEC Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro

ZMT Centre For Tropical Marine Ecology

1 INTRODUÇÃO

O uso dos recursos naturais e a ocupação humana nos espaços litorâneos destacam-se desde a época colonial (MORAES, 2007). Mais de 2/3 da população mundial vivem em áreas adjacentes ao mar, com tendência a aumentar, acirradamente, nos próximos 25 anos (UNESCO apud MORAES, 2007). Essa propensão gerará maiores consequências negativas ao meio ambiente, como por exemplo, a urbanização crescente, o uso de recursos naturais costeiros desordenados e a mudança climática global (ZMT, 2010; UNESCO). No Brasil, mais de 45 milhões de pessoas habitam nos 17 estados litorâneos, onde são encontradas atividades socioeconômicas responsáveis por 70% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (IBGE, 2010; MMA, 2011).

As pressões crescentes em zonas costeiras são verificadas pelo aumento da população, resultando em uma competição entre o uso do espaço e dos recursos disponíveis. Com o intuito da sobrevivência e do desenvolvimento, as populações estão transformando e destruindo, continuamente, os recursos do meio natural (MARRONI; ASMUS, 2005).

A definição da zona costeira brasileira encontra-se na Lei 7.661/1988 atualizada, de acordo com esta: “[...] é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre [...]” (BRASIL, 1997). Esses espaços necessitam de um gerenciamento adequado, pois a maior parte da população brasileira e, conseqüentemente, um grande índice de atividades econômicas está concentrado nessas áreas. Inevitavelmente, a forma de vida dessas pessoas, diretamente, impacta nos ambientes litorâneos, conforme aponta Moraes (2007).

A zona costeira brasileira é palco de contradições, pois por um lado é relevante ecologicamente e economicamente, mas por outro, enfrenta situações diversificadas, a exemplo das áreas com intensa urbanização e industrialização, bem como o desenvolvimento de atividades como o turismo. Ao mesmo tempo, possui espaços de baixa densidade populacional e ecossistemas de alta importância ambiental (como estuários e manguezais). Segundo dados do IBGE (2010), vários problemas ambientais e conflitos, decorrentes do uso de recursos naturais nesses espaços, já foram identificados.

O litoral brasileiro, historicamente, foi povoado com um padrão demográfico descontínuo, um verdadeiro arquipélago populacional. As primeiras ocupações litorâneas mais expressivas foram: o Litoral oriental da zona da mata nordestina, Litoral do Recôncavo Baiano, Litoral Fluminense e Litoral Paulista. Após o fim do período colonial, observou-se a existência de cidades portuárias relativamente isoladas, constituídas em centros de produção local ou em pontos terminais de sistemas produtivos, específicos no interior. A Amazônia foi

uma das regiões que, inicialmente, apresentou um fluxo produtivo e ocupação humana no entorno da costa. Belém destacou-se na circulação produtiva do vale amazônico. No restante do país, vastas extensões do litoral permaneceram isoladas ou pouco ocupadas e, conseqüentemente, caracterizaram-se como áreas para refúgio de índios e escravos, que se instalavam em pequenas comunidades envoltas a gêneros de vida rudimentares, direcionadas ao autoconsumo. Com isso, originaram-se populações litorâneas “tradicionais”, ainda presentes em várias porções da costa brasileira, que desenvolvem atividades extrativistas (MORAES, 2007).

A partir da década de 80, foram intensificadas, estruturadas e articuladas diversas políticas para o enfrentamento de problemas ambientais, a fim de garantir a qualidade de vida da população e proteção do meio ambiente. Destaca-se aqui a política de gerenciamento costeiro brasileira, direcionada pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) - Lei nº 7661, de 1988. Trata-se de um arcabouço político e institucional para proteção e preservação das áreas costeiras, ministrado pelo Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Especificamente, as esferas de governo são responsáveis, hierarquicamente, pela efetividade dessa política.

Cabe mencionar que o litoral paraense compõe a maior área contínua de manguezais do mundo, o conjunto de seus ecossistemas é o segundo mais extenso do Brasil. Muitos desses espaços são protegidos por Unidades de Conservação Federal (as RESEX Marinha), aproximadamente 25 mil famílias dependem de recursos naturais dessas áreas, a exemplo do caranguejo uçá (*Ucides cordatus*) – que é um dos principais recursos naturais pesqueiros dessas populações extrativistas. Neste contexto, o Pará destaca-se como o maior produtor de caranguejos do Brasil (IBAMA 2010; INSTITUTO..., 2011), com produção mensal de, aproximadamente, sete toneladas desse crustáceo, o que representa 175 mil unidades do produto, dos quais 30% deles são exportados para fora do Estado. A renda anual gerada pelo caranguejo no Pará chega a R\$ 10 milhões (IBAMA 2009- 2010).

O município de Bragança/PA foi escolhido para ser objeto de análise da política ambiental costeira, pois, possui cerca de 180 km² contínuos de manguezais, o segundo maior do mundo, o que o torna relevante ecologicamente (GLASER, et al., 2005); outro indicador adotado como referência corresponde ao crescimento demográfico nesta região. Segundo dados do IBGE (2010), a população de Bragança aumentou de 97.149 mil habitantes, em 1991, para aproximadamente 113.165 mil, no ano de 2010. As principais atividades socioeconômicas costeiras destes são: a pesca comercial (51%), a extração e o beneficiamento

de caranguejo (34%), entre outras atividades relacionadas ao mangue (15%) (GLASER, 2005). No entanto, esse município enfrenta dificuldades de um gerenciamento costeiro adequado a sua realidade, principalmente no que compete às atividades extrativistas, tais como a extração e o beneficiamento do caranguejo, bem como a ocupação e o uso da área de costa. Nessas localidades, já foram registrados conflitos no uso dos recursos naturais e uma ocupação humana desordenada, o que gera consequências negativas, tanto ao meio ambiente (degradação ambiental) quanto à população local (SOUZA FILHO, 1995; 2001; GLASER, et al., 2005). Segundo o IBAMA (2009), a abundância do crustáceo pode acabar na região, e o comércio do caranguejo pode se tornar inviável em apenas 10 anos, devido aos fatores climáticos, avanço imobiliário, poluição e destruição de manguezais.

De acordo com estas orientações iniciais, o problema abordado neste estudo é: de que forma a intervenção do poder público no uso dos recursos naturais e na ocupação desordenada costeira consegue alterar a situação de degradação ambiental da costa bragantina? Para analisá-lo, interpretaram-se: ideias teóricas sobre a estrutura e execução de políticas públicas na sociedade; descentralização político-administrativa nos estados federativos; governança política em múltiplos níveis; falhas de governo na gestão ambiental; além de uma análise crítica à teoria dos bens comuns.

O objetivo maior deste estudo foi analisar os impactos da política ambiental costeira (instituída pela Lei 7.611/1988, revista e atualizada) no município de Bragança/PA, contrastando-se seus objetivos e instrumentos de gestão, previstos, com as ações políticas realizadas na zona costeira bragantina.

Os objetivos específicos procuraram:

- a) Identificar de que forma está estruturada e como se realiza a política costeira no Brasil, por meios de seus instrumentos de planejamento e gestão;
- b) Interpretar como os governos federal, estadual e municipal desenvolvem suas atribuições e competências na zona costeira bragantina, perante o uso desordenado dos recursos naturais e ocupação de território costeiro.

As hipóteses que nortearam a pesquisa foram:

- a) O município de Bragança/PA, apesar de estar amparado por uma estrutura de legislações específicas, enfrenta dificuldades na sua gestão costeira devido a falhas governamentais no processo da descentralização político-administrativa e da política ambiental costeira brasileira;
- b) O uso dos recursos naturais e a ocupação dos espaços costeiros, desordenadamente, são reflexos da ausência de governança política em múltiplos níveis, o que torna as políticas

vulneráveis a uma centralidade de decisões ou adoções autônomas, por parte dos gestores setoriais, diminuindo, com isso, a efetividade de programas públicos.

Com base nestas hipóteses, a reflexão teórica abordada neste estudo faz uma crítica à teoria conservacionista dos “bens comuns” difundida por Hardin (1968) e Ostrom (1992). Os autores revelam uma solução mais “consciente” e comprometida da população em lidar com o compartilhamento dos recursos de acervo comum, para evitar uma sobrecarga de uso nos estoques naturais. Apesar desse ponto de vista ser importante na gerência dos recursos naturais públicos, neste trabalho defende-se que não basta apenas focar na contribuição ou conscientização da população para resolver os problemas socioambientais existentes na realidade costeira.

No entanto, outras contribuições teóricas apontam para a necessidade de considerar diversos fatores, como a descentralização política administrativa, fundamental para a execução de políticas públicas e melhores impactos na sociedade (BRESSER, 2001; RESENDE, 2002; BUARQUE, 2006; ARRETCHE, 1996 - 1998; HOCHAMAN; 2001). Conforme as leituras realizadas, os Estados federativos brasileiro encontram-se num contexto de desigualdades estruturais econômica, social, política e capacidade administrativas de seus governos (ARRETCHE, 1996).

Na gestão ambiental, autores como Fernandes et al. (2003) consideram que as falhas de governo dificultam a efetividade qualitativa dos efeitos previstos em políticas públicas; onde é possível situar a política de gerenciamento costeiro no Brasil. Relacionado a isto, autores como Medeiros (2008) acreditam que uma das melhores formas de resolver problemas na execução de políticas seja por meio de uma governança política em múltiplos níveis, compreendida não apenas pelos governos e seus órgãos, mas também pela intervenção política de organizações internacionais, organizações não governamentais e outros atores não estatais. Nessa perspectiva, Medeiros (2008) destaca que o Brasil ainda precisa avançar no direcionamento desta nova arquitetura política e topografia de governo, nos níveis governamentais e internacionais.

A fim de averiguar os impactos que a política costeira (baseada no PNGC) consegue proporcionar ao município de Bragança/PA, utilizou-se um procedimento teórico-metodológico adequado aos objetivos pretendidos neste estudo. Para analisar essa política, adotou-se uma reflexão crítica de abordagem, de orientação institucional. Nessa perspectiva, procura-se articular todos os momentos constitutivos do programa de gerenciamento costeiro (orientado pelo PNGC), entre outras políticas criadas no seu contexto, mostrando sua formulação, implementação, execução, resultados, impactos e efeitos.

Segundo Silva e Silva (2001), a nova abordagem teórica crítica de análise e avaliação de políticas públicas (dos anos 90) permite superar o caráter técnico, instrumental, neutro e quantitativo de pesquisas avaliativas, adotados até a década de 80. De acordo com Arretche (1998), a avaliação e análise de políticas públicas não podem negligenciar o fato de que o processo de implementação de uma política envolve decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto econômico, político e institucional em que operam, o que modifica a política em relação aos seus objetivos e seu desenho, tal como concebido por seus formuladores iniciais. Logo, conforme o entendimento de Arretche (1996), não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutras, pautadas num único método-teórico de abordagem.

A escolha do objeto de estudo foi resultado de três anos de experiências com pesquisas socioeconômicas em comunidades de manguezais de Bragança/PA com intervenções do Programa Manejo Dinâmica em Áreas de Manguezais (MADAM) na costa bragantina. Para a elaboração desta dissertação, ampliou-se o olhar e a abordagem, focalizou-se na perspectiva política (do poder público) de intervenção na realidade de degradação dos recursos naturais e ocupação desordenada dos espaços costeiros em Bragança-PA.

A pesquisa apresentada é em grande parte qualitativa. De acordo com Belloni (2003), “As informações qualitativas resultam de procedimentos vinculados à observação e a organização dos fenômenos ou fatos, derivados de observação direta e de análise documental” (BELLONI et al., 2003, p.54).

Inicialmente, foi realizado um levantamento de dados secundários sobre a realidade da zona costeira bragantina, paraense, brasileira e mundial referente à demografia populacional nessas áreas, e os principais problemas socioambientais e atividades socioeconômicas enfrentados nestas regiões. A fonte desses dados foi retirada de sites e instituições oficiais de governo, tais como institutos, ministério, secretarias e também organizações não governamentais de pesquisa: IBGE, MMA, ICMBio, SEMA/PA, PNUMA, CIRM, MADAM.

Os dados primários de pesquisa foram adquiridos por meio de entrevistas (Anexo C) e aplicação de questionários (Anexo D e E) nos principais órgãos ambientais responsáveis pela execução do GERCO no Pará e no município de Bragança: Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Bragança (SEMMA), Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA/PA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio/Bragança-PA). Esses instrumentais foram utilizados para investigar os desdobramentos da política de gerenciamento costeiro no Pará e em Bragança-PA, segundo os principais executores desta política na região.

Destaca-se que a SEMA/PA é responsável pela gestão do Programa de Gerenciamento Costeiro no Pará e do Projeto ORLA/PA, de forma descentralizada; o ICMBio é o órgão federal, atualmente, responsável pela gestão de unidades de conservação federal, RESEX Marinha. A gestão da costa bragantina, nesse sentido, está sob a responsabilidade política da SEMMA, da SEMA-PA e do ICMBio/Bragança-PA.

Dados mais consistentes sobre a atuação do ICMBio na costa Bragantina foram retirados do site oficial desse órgão ambiental e seus relatórios de gestão, bem como do Diário Oficial da União. Neste último, especificamente, constam-se registros de irregularidades na RESEX Marinha bragantina, denunciados pela Associação da própria Unidade de Conservação, em fevereiro de 2011, configurando-se em pressão social de grupos de interesse para que sejam efetivados seus direitos e benefícios nessas áreas.

Utilizou-se, preferencialmente neste trabalho, a técnica de análise de conteúdo para investigar as ações desenvolvidas na gestão costeira das esferas de governo, pelos órgãos ambientais competentes. De acordo com (BELLONI et al., 2003, p. 55-56):

A análise do conteúdo de documentos tem por objetivo contribuir para a explicitação do texto escrito e do seu discurso ideológico, buscando esclarecer os significados e implicações das proposições consubstanciadas nas diretrizes, estratégias e linhas de ação da política examinada. Além disso, deve possibilitar a identificação das concepções orientadoras da política e suas prioridades, expressas tanto nos documentos de sua formulação, como nas ações e prioridades concretizadas, o que remete para a integração da análise documental com a análise de resultados, inclusive quantitativos. Assim a análise documental deve contribuir, também, para a interpretação dos resultados apresentados nos vários tipos de relatórios (gerenciais ou executivos e de avaliação externa), especialmente aqueles relativos à consecução dos objetivos visados.

Baseado nisso, foram analisados relatórios internos da SEMA/PA sobre as principais atividades desenvolvidas do GERCO/Projeto Orla; legislações específicas à zona costeira das esferas de governo; relatórios de gestão nacional do ICMBio; relatórios de gestão do MMA, quanto ao Macro Zoneamento Ecológico Econômico; recursos financeiros governamentais destinados à zona costeira bragantina, previstos em orçamentos do PPA 2008-2011, quanto ao ordenamento territorial; convênios entre a União, o estado do Pará e o município de Bragança/PA, os quais foram adquiridos em sites oficiais do governo, como o portal da transparência pública, câmara dos deputados, entre outros.

Para contribuir na visualização das questões abordadas, trabalhou-se com mapas de localização da zona costeira estudada, seu posicionamento no Brasil e mapas de espacialização de políticas nessas áreas; também foram analisadas fotos da costa bragantina da década de 90 que demonstram o processo de degradação ambiental nessas localidades. No intuito de melhor apresentar os dados numéricos sobre orçamentos, dados socioeconômicos e

ações efetivadas na costa bragantina, foram utilizados quadros, tabelas, gráficos e organogramas. Neste sentido:

As informações quantitativas comumente utilizadas resultam de procedimentos dirigidos ao registro numérico de fenômenos ou fatos, isto é, buscam identificar e localizar sua ocorrência num determinado local, tempo e frequência. São, habitualmente, expressas por meio de tabelas, quadros, gráficos e outros instrumentos [...].

[...] Com efeito, os dados quantitativos, resultantes de levantamentos estatísticos ou de produtos de trabalhos, devidamente contextualizados, usados de forma integrada e complementar aos variados ângulos das informações qualitativas, possibilitam a formulação de análises mais consistentes e significativas, social e politicamente (BELLONI et al. 2003, p. 53-54).

Para a análise da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro foi importante inserir os dados censitários, os estudos socioeconômicos, antropológicos e outros, que permitam compreender as características da zona costeira local, a fim de analisar a adequação e a relevância das ações políticas governamentais implementadas nessas áreas, a destacar em Bragança/PA. Nesse processo, foram analisadas as entrevistas realizadas, os questionários aplicados e os documentos norteadores na execução da política ambiental costeira (das instituições: SEMA/PA, SEMMA, ICMBio, ASSUREMACATA, MPE, IBAMA, MMA), e legislações relacionadas à política costeira ao alcance do município de Bragança-PA, ou seja, tanto atualizações do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro quanto de outras políticas ligadas a proteção das áreas costeiras nas esferas governamentais, a exemplo do Projeto Orla Marítima e da Reserva Extrativista Marinha na costa bragantina, esta última é subsidiada pelo Decreto Federal de sua criação (Anexo G) e o Plano de Utilização.

As tramitações acima permitiram confrontar os direcionamentos do GERCO, por meio do PNGC aos estados e municípios costeiros, com as ações que são desenvolvidas ou priorizadas no Estado paraense e no município de Bragança, frente a sua realidade. Essas informações foram sistematizadas para a elaboração dessa dissertação. Desta maneira, o trabalho ficou dividido nos capítulos brevemente comentados a seguir.

No segundo capítulo foi realizada uma discussão teórica sobre a estrutura de políticas públicas, intervenção Estatal, descentralização política de estados federalistas e governança em múltiplos níveis. A fim de compreender-se o contexto em que a política costeira está inserida, também se aborda a gerência dos recursos naturais pela sociedade, na perspectiva da teoria dos “bens comuns”, difundidas por Hardin (1968) e Ostrom (1992). Numa outra visão teórica, os autores Arretche (1996) e Hochaman (2001) revelam que a execução de políticas públicas no Brasil, no contexto de globalização, descentralização e autonomia decisória, nem sempre conseguem atingir os objetivos dos programas públicos. Isso é reflexo das transformações políticas e institucionais historicamente desenvolvidas no país, conforme

demonstram Bresser (2000) e Resende (2002), quando discutem a reforma do Estado brasileiro. Diante dessa realidade, Silva e Silva (2001) é uma das autoras que argumenta a necessidade de se monitorar e avaliar políticas, para melhorar a efetividade delas. Fernandes et al. (2003) acreditam que as falhas de governo também comprometem os resultados pretendidos de políticas públicas, especificamente na gestão ambiental. Neste caso, essas falhas de governo precisam ser coibidas da gestão pública governamental. Por outro olhar, autores como Medeiros (2008) identificam que os problemas na execução de políticas públicas são resultados da falta de uma governança política em múltiplos níveis. Essas discussões permitem situar a forma de execução e atualização da política costeira nas esferas de governo.

No terceiro capítulo apresenta-se a política ambiental federal costeira e seus desdobramentos. Mostra-se seu histórico e as fases do GERCO. Analisa-se, de forma geral, essa política, suas atualizações por meio do PNGC II e Decreto Nº 5.300/2004, bem como as competências político-institucionais organizativas das esferas de governo. Situam-se a perspectiva política de ordenamento territorial costeiro no Brasil e a aplicação do zoneamento ecológico econômico costeiro. Diante disso, são sintetizadas as principais ações governamentais desenvolvidas nos estados costeiros, a exemplo no Pará.

O quarto capítulo destaca a política costeira realizada no estado do Pará. A geografia da costa paraense está ligada à realidade da zona costeira amazônica. Identifica-se de que forma a política de ordenamento territorial está estruturada para intervir na zona costeira paraense e aplicação do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC). O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro adotado no Pará enfrenta algumas dificuldades de gestão, o que compromete a efetividade de políticas mais específicas à realidade do Estado, principalmente em Bragança/PA. Destaca-se que, embora o Projeto Orla esteja instalado no Pará, ele não substitui as ações políticas orientadas pelo PNGC, por meio de seus instrumentos de planejamento e gestão.

O quinto capítulo analisa o impacto da política ambiental costeira (bases no PNGC) no município de Bragança/PA. Nele mostra-se a materialização da política costeira no município, realizada por diversos órgãos ambientais governamentais e a forma de gestão costeira adotada juntamente com a dinâmica de gerenciamento da RESEX Extrativista Marinha de Caeté Taperaçu. Identificam-se os principais problemas socioambientais e atividades extrativistas desenvolvidas nas áreas de manguezais, a exemplo da coleta de caranguejo. As ações políticas costeiras articuladas nas esferas de governo e especificidades políticas do município são analisadas, o que permite perceber alterações na degradação ambiental antrópica nessas

localidades. Os efeitos previstos e não previstos da política nacional de gerenciamento costeiro, quanto aos seus objetivos e instrumentos de ação, são discutidos e observados nas ações políticas realizadas na costa bragantina.

De modo geral, demonstra-se que a política costeira no Brasil não é desenvolvida de forma coerente às suas expectativas, dada a ineficiência de execução dos instrumentos de planejamento e gestão previstos no PNGC. Isto reflete a necessidade de um gerenciamento costeiro adequado às realidades do país, o que, majoritariamente, depende da estrutura e execução política nos níveis governamentais, até mesmo, a necessidade de uma governança em múltiplos níveis, com a atuação de diferentes atores políticos; além de incentivos financeiros para aplicabilidade dos instrumentos de gestão em suas realidades, somando-se não apenas no nível nacional, mas internacional.

2 ESTRUTURA E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERVENÇÃO ESTATAL E GOVERNANÇA EM DIFERENTES NÍVEIS

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, CARACTERIZAÇÃO E ESTRUTURA ORGANIZATIVA

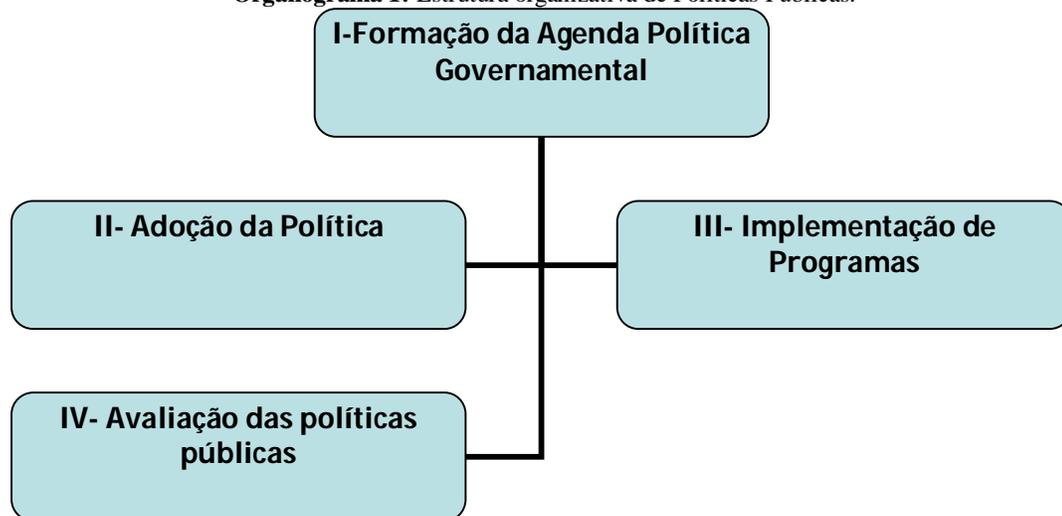
As políticas públicas são desenvolvidas numa relação entre Estado e a sociedade, passando por um processo organizativo (Organograma 1). Não há consensos conceituais, considera-se aqui políticas públicas uma forma de regulação ou intervenção na sociedade, ou melhor:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por momentos e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, que comportam sequências de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços. (SILVA e SILVA, 2001, p. 37-38).

As políticas públicas caracterizam-se como respostas do Estado aos anseios da sociedade, ou seja, “ação intencional do Estado junto à sociedade” (BELLONI, et al., 2003, p.44). No entanto, elas não estão envoltas num processo harmônico ou linear; mas de contradições e jogos de interesses.

A estrutura organizativa de políticas públicas considerada aqui visualiza etapas que vão desde o planejamento político até suas formas de avaliação, para posteriormente análise destas. Em determinados momentos políticos, estas fases se relacionam, permitindo com isso uma reconfiguração ou reformulação das mesmas.

Baseando-se em Silva e Silva (2001), demonstra-se inicialmente que o processo das políticas públicas é composto por um conjunto de momentos, contraditórios e não lineares, articulados e interdependentes, movidos por diferentes interesses políticos, que são mediados pelo Estado por meio de seus agentes públicos.

Organograma 1: Estrutura organizativa de Políticas Públicas.

Fonte: Elaborado pela autora (2010). Apartir de Silva e Silva (2001).

A primeira fase das políticas públicas corresponde à “Formação da Agenda governamental”. Trata-se do momento inicial político, materializado por uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção da sociedade e do governo para transforma-se em política pública, e que são formados pela questão social e/ou ambiental e ganham visibilidade na sociedade, por meio de sujeitos importantes nesta dinâmica: grupos de pressão (movimentos sociais e outras organizações da sociedade), a mídia e partidos políticos.

Concomitantemente, passa-se para o momento da “Formulação de alternativas de política”, predefinindo-se decisões políticas a serem tomadas, baseadas em um diagnóstico sobre a situação-problema e alternativas para seu enfrentamento, indicando-se: um conteúdo geral do programa a ser desenvolvido (o quê, qual programa, abrangência, escopo, quem beneficia, onde, quando); os recursos (quais, quanto e fonte); o aparato institucional (órgãos responsáveis, legislação de apoio); responsabilidades (burocracia, equipe técnica, parcerias); enfim o corpo técnico a ser desenvolvido.

“Adoção da política”: este é o momento decisório de escolha de uma determinada alternativa política para o enfrentamento da situação problema, sendo o poder legislativo o principal sujeito que adota a alternativa política com o suporte de sua maioria e por meio de um consenso entre dirigentes ou de decisão judiciária. A política transforma-se num programa com base em critérios técnicos apresentados pelos formuladores e em critérios políticos do próprio legislativo ou defendidos pelo executivo.

A “implementação ou execução de programas públicos” é a fase da materialização das políticas, por meio das unidades administrativas que mobilizam recursos humanos,

financeiros e materiais. Executam-se serviços para o cumprimento de objetivos e metas pré-estabelecidas, tendo em vista obter os resultados pretendidos.

Na implementação, as decisões são relevantes quando alteram o curso e as estratégias inicialmente estabelecidas ou condicionam o próprio desenvolvimento do programa. Ou melhor, as políticas podem sofrer mudanças, serem avaliadas e reformuladas. “As decisões e os deliberantes são o foco central da implementação, por expressarem conflitos e disputas por alternativas, ocorrendo momentos de afastamento ou aproximação em direção às metas, meios e estratégias estabelecidas” (SILVA e SILVA, 2001, p. 40).

A perspectiva de “avaliação das políticas públicas” foi iniciada na década de 90, em grande parte dos casos é desenvolvida pelos governos para mudar um desempenho de uma política ou programa. Entende-se que:

O objetivo da avaliação de políticas públicas é conhecer seus fatores positivos, apontar seus equívocos e insuficiências, com a finalidade de buscar seu aperfeiçoamento ou reformulação. [...] (BELLONI et. al., 2003, p.45).

Arretche (1998) alerta para a diferenciação no entendimento por avaliação de uma dada política pública, distinguindo-as de outras modalidades de avaliação: avaliação política e a análise de políticas públicas. Qualquer forma de avaliação envolve sempre um julgamento de valor (medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público), por não ser apenas instrumental, técnica ou neutra, na maioria das vezes, dependem de um conjunto de princípios avaliativos. Além de que, a utilização dos modelos avaliativos deve superar posturas metodológicas rígidas e centradas num único método ou numa única técnica (Arretche, 1988).

Segundo Figueiredo M.; Figueiredo A. (1986), os propósitos da política avaliada e as razões que levaram o analista (ou avaliador) a avaliar uma determinada política, perpassam por dois aspectos básicos: a) gerar um produto físico, tangível e mensurável; e b) gerar um impacto, que pode ser tanto físico, tangível e mensurável quanto subjetivo, pois isso altera atitudes, comportamentos ou opiniões. Os governantes sempre esperam algum impacto quando decidem por uma política. Os produtos (Policy Outputs) tornam-se indicadores do que os governos estão fazendo, baseado nas suas competências e/ou prioridades, das demandas atendidas, dos interesses que estão sendo articulados, dos benefícios e objetivos que estão sendo perseguidos, embora nem sempre estes produtos políticos tornem-se impactos ou surtem efeitos na vida da população-alvo. Compreende-se aqui por impacto de políticas:

O impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos. (FIGUEIREDO M.; FIGUEIREDO A., 1986, p. 110). [no entendimento de outra autora:] Precisar o que seja impacto requer conceituar um efeito, enquanto todo

comportamento ou acontecimento que sofreu influência de algum aspecto do programa, podendo ser procurado, previsto, positivo e relevante ou não procurado, positivo ou negativo. Por impacto, entende-se o resultado dos efeitos de um programa ('efeitos líquidos', decorrentes da ação de um programa). Nesse sentido, a determinação de impacto exige considerar dois momentos: antes e depois e demanda o controle de efeitos não atribuíveis ao programa, ou seja, requer o controle de variáveis intervenientes. [...] (SILVA e SILVA, 2001, p.85).

As questões fundamentais da avaliação de políticas e programas públicos são: “como estas políticas e programas se desenvolvem? O que fazem e o que é suposto fazerem? Para quem se destinam? Em que extensão? Que efeitos desejados, não desejados, previstos, não previstos? A que custo?” (SILVA e SILVA, 2001, p.47).

O principal foco nas pesquisas avaliativas, em geral, corresponde à verificação do cumprimento dos objetivos (resultados de um programa) ou de impactos, por meio de critérios de eficiência, eficácia e efetividade. A saber:

Entende-se por **eficiência** ou rentabilidade econômica a relação entre custos despendidos e os resultados do programa; **eficácia** é o grau em que os objetivos e metas foram alcançados na população beneficiária, num determinado período de tempo e **efetividade** é a relação entre resultados e objetivos (medidas de impacto). (SILVA E SILVA, 2001, p. 47, grifo nosso).

Neste estudo, optou-se analisar a política de gerenciamento costeiro, segundo sua legislação específica. Para tanto, tornou-se fundamental utilizar o critério de efetividade dessa política, que revele as ações concretas desenvolvidas entre as esferas de governo, principalmente na costa bragantina, analisando-se se o objetivo e os instrumentos de gestão orientada pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (instituído e atualizado) estão relacionados com os resultados alcançados na área estudada.

2.2 O PAPEL DO ESTADO E SUA RECONFIGURAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NA SOCIEDADE

Os anos 80 e 90 marcaram o mundo ocidental pela ideologia Neoliberal, introduzindo-se ideias de um Estado “mínimo ou reduzido”, com cortes no orçamento público, principalmente na área social. A reforma do Estado e modernização da administração pública proporcionou transformações das relações entre Estado e sociedade. As políticas direcionaram-se para um planejamento mais compatível com o orçamento público e recursos limitados (CUNHA, 2006).

Relaciona-se neste contexto o estudo da política ambiental (em especial a da zona costeira), sua relevância e impacto na sociedade. As transformações do capitalismo no século XIX proporcionaram reformas do Estado, nas suas diretrizes políticas e administrativas. Surgiu, com isso, a perspectiva de uma nova gestão pública, com um planejamento mais adequado às estruturas de governo e anseios da sociedade.

O processo de reforma do Estado foi iniciado em países europeus, estendendo-se, no decorrer dos anos, a países da América Latina, dentre eles o Brasil. Ao invés do regime burocrático, houve uma predisposição a vigorar uma nova administração pública, a gerencial (BRESSER PEREIRA, 2000).

Bresser Pereira (2000)¹ infere que toda reforma do Estado gera uma reforma institucional, conseqüentemente, implica em mudanças substantivas na estrutura legal, organizacional e nas políticas públicas. As reformas administrativas são conhecidas como tipo de Reforma que alteram significativamente a forma de funcionamento do aparelho do Estado.

Neste patamar, há três formas de administrar o Estado: administração patrimonialista, administração pública burocrática e administração pública gerencial. A patrimonialista é do Estado, mas não é pública por não visar o interesse público. A administração burocrática corresponde ao serviço civil profissional, baseia-se teoricamente no pressuposto racional-legal de Weber, dotada de normas rígidas e procedimentos administrativos. Por último, a administração pública gerencial, que pode ser chamada de nova gestão pública (New Public Management). Nesta “nova gestão pública”, o Estado passa a operar por meio da transferência de poderes, usa a política como mecanismo de controle e não o mercado, e o objetivo central político é o interesse público e não o lucro (BRESSER PEREIRA, 2000).

Em síntese, os anos de 1990 marcaram iniciativas de reforma do Estado, diante da necessidade dos governos lidarem com problemas acentuados de eficiência, efetividade e

¹ Bresser Pereira (2000) refere-se ao tipo de reforma gerencial como uma ramificação da reforma maior do Estado, explanando que o Brasil foi um dos países que adotou este tipo de reforma em 1995.

eficácia na administração pública. Ou seja, o contexto era de crise fiscal do Estado, processos de democratização política, globalização econômica, bem como o declínio de desempenho e *accountability* nas relações Estado-sociedade, com baixo desempenho institucional político, econômico e social (BRESSER PEREIRA, 2000).

No entanto, Resende (2002) revela que as tentativas de reformas do Estado, principalmente a gerencial, nos países que a adotaram não foram muito promissoras, devido a preocupação maior ter sido direcionada para o corte no gasto público do que adotar um novo arranjo institucional, com bases num novo modelo de gestão (instituído constitucionalmente) de descentralização político-administrativa.

Os países menos desenvolvidos da América Latina, como o Brasil, tentaram implementar reformas na redução do gasto público (*downsizing* ou redução do tamanho do setor público), por meio de privatizações e cortes no referido gasto, mesmo assim continuaram com problemas no aparato institucional, de forma burocrática.

Neste contexto, a nova e atual gestão pública está interligada num quadro de reforma do Estado, questões do federalismo político e descentralização político-administrativa nos níveis de governo, o que significa uma análise mais crítica para entender a intervenção governamental frente a questões ambientais e sociais.

2.3 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E QUESTÃO FEDERATIVA

As transformações da sociedade capitalista do século XIX em face do processo de globalização econômica repercutiram no planejamento das políticas, dada a preocupação com o desenvolvimento a partir do local², bem como a descentralização econômica, social e política.

Segundo Buarque (2006), o aspecto político-institucional da descentralização decorre de decisões restritas à forma de organização da sociedade e da administração pública no trato das políticas e programas. Expressa uma transformação mais profunda na distribuição dos poderes no espaço, contendo a descentralização das tarefas, mas não se limita a ela. Para tanto, há uma diferença entre descentralização política e desconcentração, a saber:

Descentralização representa a transferência de autonomia e efetivo poder decisório entre instâncias, independentemente de esta se dar dentro da mesma instituição,

² Entende-se aqui por Desenvolvimento Local “um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos [...]”, cujas potencialidades locais são consideradas no planejamento público (BUARQUE, 2006, p. 25).

unidades locais de órgãos centrais ou entre instâncias diferentes das instâncias centrais para as locais. Enquanto que a desconcentração representa apenas a distribuição da responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos sem transferência de autoridade e autonomia decisória (BUARQUE, 2006, p. 41).

Neste entendimento, o processo de descentralização política ao passo que proporciona uma transferência de autonomia governamental, ou seja, real poder de decisões aos estados e municípios, fortalece os governos locais, os quais vêm ganhando presença no conjunto do aparato estatal e na definição de políticas públicas que serão desenvolvidas.

Destaca-se que no Brasil, a partir da década de 80, no período de reforma do Estado, o processo de descentralização esteve condicionado pelo ambiente político democrático, por meio de inovações e regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, em especial a descentralização fiscal, extensão de direitos sociais, e pela estrutura socioeconômica do país, cortes no gasto público social. A questão da descentralização relacionou-se com a democratização do país. A decisão ou intenção de descentralizar tornou-se um valor político positivo, que passou a ser compartilhada por um expressivo número de legisladores, gestores e analistas de políticas (HOCHAMAN, 2001).

No entanto, há controvérsias neste novo padrão de políticas descentralizadas no Estado Federativo. De acordo com Arretche (1996 - 1999), há um mito da descentralização no governo democrático, haja vista que surgiu a necessidade de descentralizar programas, mas ao mesmo tempo se gera novos problemas. Uma vez que a descentralização não tem só o aspecto positivo. Quando se descentraliza, perde-se o controle pela própria implantação do programa. Neste entendimento, a descentralização significa genericamente a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (ARRETICHE, 1999, p. 1).

Para Arretche (1999), a “descentralização” toma a forma de estadualização ou municipalização. A noção de “local” estará, na verdade, referida à unidade de governo para a qual se pretende transferir as atribuições. Consequentemente há uma variação de tipologias na “descentralização política”, dependendo da política pública executada. Por exemplo, nas políticas educacionais e de saúde, os programas de descentralização têm como meta municipalizar a gestão de determinadas tarefas; nestes casos, ela é entendida como municipalização. Diferentemente, na política habitacional, muitas vezes, a perspectiva é construir sistemas estaduais de prestação de serviços, neste caso a descentralização é encarada como estadualização da política educacional.

No Estado Federativo brasileiro, a partir de 1988 com a Constituição Federal, estados e municípios passaram a ser de fato politicamente autônomos. Competindo aos governos a

transferência nas atribuições da gestão de políticas públicas e implementação de estratégias bem sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais (no caso, os municípios).

Sendo que:

Em Estados federativos, estados e municípios - porque dotados de autonomia política e fiscal - assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressar imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições de um nível de governo ou a adoção de um programa proposto por um nível de governo mais abrangente supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. (ARRETICHE, 1999, p. 4)

Arretche (1999) aponta que o Estado Federativo brasileiro é caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos. Isso pode comprometer a execução política qualitativa de programas públicos. Devido às desigualdades políticas e modo de gestão diversificado, estados e municípios adquirem novas prerrogativas fiscais e políticas, com isso, passam a assumir suas competências de gestão de acordo com suas próprias definições ou prioridades. O que provoca contradições, fragmentações de ações políticas desenvolvidas nos níveis de governo.

Cabe aqui esclarecer a distinção conceitual entre Federalismo e Federação. Costa (2010) ao analisar a construção do Estado federativo no Brasil explica a diferença entre os estes fenômenos entrelaçados historicamente:

Quando dizemos Federação, estamos nos referindo a um Estado organizado *constitucionalmente* sob um regime Federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítimo, e, portanto, a soberania é exercida para um único corpo político: o Governo Federal. Quando usamos a palavra federalismo, estamos fazendo referência a um princípio de organização política tão complexo e relevante para a compreensão do mundo contemporâneo como o liberalismo, o socialismo ou o comunismo (*apud* KING³, 1982). Em geral encontramos três tipos de ideologia federalista associados às experiências de implantação de federações: 1) as de orientação centralizadora, como no caso Norte-Americano; 2) as de orientação descentralizadora como no caso brasileiro, e; 3) as que propõem um balanço entre centralização e descentralização, como no caso da Alemanha Ocidental, após a segunda Guerra Mundial. (COSTA, 2010, p. 730)

Na visão de Costa (2010) existem muitos estados organizados constitucionalmente como federações, mas o funcionamento real dos sistemas federativos apresenta enormes variações no tempo e no espaço. Ou seja, os princípios políticos que regem ou fundamentam cada federação são flexíveis e dinâmicos. O desafio da agenda federativa no Brasil é a construção de mecanismos institucionais de coordenação que incluam estados e municípios

³ KING, P. Federalism and federation. Baltimore: John Hopkins University, 1982.

não apenas dessas políticas, mas na medida do possível, por meio do financiamento compartilhado.

Nesse sentido, Costa (2010) propõe que algumas características específicas do federalismo brasileiro necessitam ser consideradas no seu âmbito mais cooperativo. Pois, o Brasil é uma das únicas federações com três esferas constitucionais de poder: federal, estadual e municipal. O que é possível inserir no centro da agenda política a construção de mecanismos de coordenação e cooperação que incluam municípios bastante heterogêneos (econômico – tributário, político e social). Para o autor, esse processo pode ser descentralizado e regionalizado.

Hochaman (2001) concorda com Arretche (1996 - 1999) que a descentralização, por exemplo, das políticas sociais iniciada no final da década de 80, entendida como transferência de responsabilidades para as esferas estaduais e municipais, bem como transferências de recursos financeiros (com vistas a criar estruturas e programas em nível subnacional) é complexa, diversa e desigual.

Desta forma, o processo de implementação da descentralização não é espontâneo, unicausal, linear e homogêneo, muito menos seus resultados. Isso é reflexo das transformações políticas e institucionais experimentadas pelo Estado e sociedade no Brasil daquela época (em face do fortalecimento das bases federativas do estado brasileiro pós 1988, na recuperação da autonomia política dos níveis subnacionais de governos) e dificultada pela crise econômica do início dos anos 90.

Arretche (1996 - 1999) analisou uma amostra diferenciada de estados e políticas sociais a fim de identificar a presença ou a ausência de ações intencionais de transferência de competências e responsabilidades, para que pudesse observar o comportamento dos principais determinantes da descentralização, tanto estadualização quanto municipalização. Nesta perspectiva, a autora escolheu políticas que permitissem avaliar fatores institucionais e estratégias de indução para sua implementação, por meio de programas e serviços específicos, no âmbito municipal e estadual. Elaborou indicador de descentralização pertinente para expressar o comprometimento institucional de um dado nível de governo em assumir sua gestão e estabeleceu critérios para identificar o grau de descentralização de cada programa (baixo, médio e alto).

Arretche (1996 - 1999) apresenta um modelo interessante de análise da descentralização de uma política pública. Mas, muitos programas públicos, a destacar o exemplo do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, não possuem uma estrutura linear ou hierárquica na descentralização da política. O que dificulta uma avaliação ou análise

consistente de indicadores de gestão. As principais causas disso são: a ausência ou “incoerência” da fonte de recursos financeiros, para manter programas e aplicar os instrumentais previstos; equipe técnica adequada e adoção da política numa dada esfera de governo.

1.4 GOVERNANÇA POLÍTICA EM MÚLTIPLOS NÍVEIS

Analisar políticas públicas requer explicar como os governos formulam e executam suas políticas. Para tanto, cabe destacar a governança política em seus níveis variados, que conta com a participação ou intervenção de diferentes atores no conjunto de interesses diversos.

Segundo Tremblay; Rosseau (2004) o termo governança foi usado primeiramente pelo economista americano Ronald Coase em 1973, logo mais em 1975 refinado por Oliver Williamson ao adaptar estudos sobre custos e transações.

O conceito de governança é dinâmico, difundido pelas ciências sociais entre outras disciplinas, como um resultado de grandes transformações da sociedade. Tais como: a crise da governabilidade (incapacidade do Estado em responder, efetivamente, as demandas da população que exigem rápidas mudanças); a exaustão de formas tradicionais de ação pública (o monopólio das ações governamentais); a nova tendência política de interação entre governo e sociedade e as formas de coordenação de ações públicas – que muitas vezes deixam a política acima de toda mobilização de grupos sociais, instituições, divergências de atores políticos e privados, com diferentes abordagens de projetos coletivos de desenvolvimento. Enfim, o interesse na boa governança torna-se um mecanismo alternativo de coordenação entre vários grupos envolvidos nas políticas públicas, que em diferentes modos influenciam e outras vezes obstruem as ações do governo (TREMBLAY; ROSSEAU, 2004).

Para Gohn (2003), o conceito matriz de “governança” surgiu associado ao de “governança global”. O projeto objetivava um alcance global, designado em fóruns internacionais, tais como o da Comissão Mundial sobre Governança Global em 1993. A governança foi criada para dar conta dos novos processos que as políticas de globalização impuseram, enfraquecendo o conceito vigente de governabilidade. Diante da não-governabilidade ou ingovernabilidade, criada pela globalização e pelas novas políticas neoliberais, almejou-se estabelecer formas de cooperação global institucionalizadas entre Estados, agentes econômicos privados, organizações internacionais e organizações não governamentais.

No entanto, Fiori (2005) chama atenção para possibilidades e limites do projeto de “governança global”. A busca pela hegemonia ou ordem mundial, historicamente discutida, nunca esteve tão longe de ser conquistada. O que existe é uma dinâmica contraditória do sistema mundial na situação de hegemonia e de governabilidades globais. No cenário internacional:

a ideia ou projeto de uma ‘governança mundial’ mantém a beleza ética kantiana e segue sendo uma bandeira ou utopia política válida, mas não é uma realidade provável. Sua existência, quase impossível neste momento, não pode servir de base para nenhum tipo de cálculo estratégico durante a(s) próxima(s) década(s) [...] (FIORI, 2005, p.72).

Neste estudo, aborda-se a governança política com dimensões variadas. A qual instiga melhorias para a democratização das ações de governo, bem como abrir campo para iniciativas e novas mobilizações cívicas. Numa outra proporção, revaloriza o papel dos diferentes atores econômicos e a reavaliação da intervenção governamental.

A Comissão Europeia, diante de sua realidade, entende por governação (ou governança) a vários níveis:

Governança a vários níveis é uma ação coordenada da União, dos Estados-Membros e dos órgãos do poder local e regional, assente na parceria e tendo em vista elaborar e aplicar as políticas da União Europeia. Isto implica responsabilidade partilhada dos diferentes níveis de poder em questão e apoia-se em todas as fontes da legitimidade democrática e na representatividade dos vários intervenientes implicados. Suscita também, mediante uma estratégia integrada, a co-participação dos diferentes níveis de governação na formulação das políticas e da legislação comunitária por intermédio dos diferentes mecanismos (consulta, análises de impacto territorial etc.).

[...] é um processo dinâmico dotado de dimensão horizontal e vertical que não dilui a responsabilidade política, mas, ao invés, se os mecanismos e instrumentos são pertinentes e forem correctamente aplicados, promove a apropriação da decisão e da execução comum. A governação a vários níveis representa, portanto mais uma ‘grelha de ação’ política do que um instrumento jurídico e não pode ser entendida apenas pelo prisma da repartição de competências. (LIVRO BRANCO DA COMISSÃO EUROPEIA, 2009, p. 6).

Interessante perceber que a governação a vários níveis implica na responsabilidade partilhada dos diferentes níveis de poder por meio de parcerias, considerando-se as especificidades locais. O desafio para este tipo de governação está na complementaridade e na articulação entre o institucional e a parceria (LIVRO BRANCO DA COMISSÃO EUROPEIA, 2009).

No contexto brasileiro, Medeiros (2008) destaca que desde os anos 80 e 90 se processa mudanças significativas na forma e nos conteúdos dos governos nacionais, ampliando-se conceitualmente a questão da governança e poder político. Trata-se de mudanças estruturais em curso, transformando a arquitetura do poder político e a topografia das estruturas de

governo. Neste sentido, a construção da governança é cada vez mais multidimensional e assentada em fluxos e redes horizontais e verticais – ‘abaixo’, ‘acima’, e ‘ao lado’ dos governos centrais.

De acordo com Medeiros (2008), atualmente está em processo uma transformação política nos estados nacionais que leva a uma situação de difusão e descentralização do Poder Político, visto que, a partir do fenômeno da globalização estabeleceu-se uma interconectividade entre estados, com as decisões extrapolando os limites territoriais dos países. Segundo o autor, o resultado desta interconectividade é o aumento da demanda por cooperação política além das fronteiras. Ocorre de três maneiras concomitantes: (a) expansão das relações entre países/estados nacionais, por meio de organizações internacionais; (b) o crescimento das relações entre governos de diferentes países, formando uma densa rede de formulação de políticas públicas; (c) a expansão de relações transnacionais, isto é, relações além de fronteiras entre indivíduos, grupos e organizações da sociedade civil.

O movimento por política de alcance mais efetivo perpassa a questão da governança global. Uma expressão que procura retratar a existência de atividades e relações em vários lugares ao mesmo tempo – nos níveis local, regional e global – envolvendo regulação e controle. A governança lida com atividades políticas, concomitantemente, internacional, transgovernamental e transnacional. Desta forma, ela compreende não apenas os governos e os órgãos típicos dos governos. Sendo assim, a expressão “governança multidimensional” compreende também as organizações internacionais, as organizações não governamentais e outros atores não estatais (MEDEIROS, 2008).

1.5 FALHAS DE GOVERNO E A RELAÇÃO COM POLÍTICAS AMBIENTAIS

A categoria de “Falhas de Governo”, originada nas ciências econômicas associadas ao mercado financeiro, difere-se da abordagem trabalhada aqui, que fundamenta-se na inovação do termo adaptado a gestão ambiental. Ou seja, entende-se que falhas de governo interferem na execução de políticas públicas nos patamares governamentais, diminuindo seus efeitos na sociedade. Neste sentido:

Falhas de governo são características intrínsecas do mesmo, sem relação direta com os indivíduos que ocupam cargos públicos (mas potencialmente aumentadas e muitas vezes não contornadas por eles). Trata-se de limitações impostas pelo jogo de interesses e pelo estágio de amadurecimento dos sistemas de governo que determinam sua ‘performance’[...] (FERNANDES et al., 2003, p. 321).

As principais “falhas de governo” identificadas pelos autores Fernandes et al. (2003) em diferentes casos de gestão ambiental pública são:

Assimetria de informação (ou informação imperfeita): síndrome que não permite negociações transparentes, dando margem ou a comportamentos escusos ou à alteração do comportamento de uma das partes por não conhecer as intenções da outra. Outro efeito da não transparência é a possibilidade de atuação oportunista de uma das partes, governo, nesse caso, dada a dificuldade de controle;

Pressão social/responsabilização: existência de canais de pressão e de controle político-administrativo institucionalizados, especialmente, voltados para representantes não-eleitos do executivo;

Comportamento burocrático: parâmetro de avaliação individual, de aversão ao risco ou à inovação, mantendo atividades rotineiras compromissadas com a “sustentabilidade” de posição ocupada;

Capacidade organizacional interna: inexistência de incentivos internos ao aprimoramento da qualidade do trabalho dos funcionários nas agências governamentais envolvidas;

Fragilidade de leis: problemas de implementação de leis, fragilidade de instrumentos de monitoramento e controle atuando como incentivos (negativos) aos aprimoramentos propostos;

Capacidade organizacional externa: capacidade de as agências governamentais envolvidas articularem outras agências relevantes para a elaboração e implementação das políticas propostas;

Grupos de interesses (coalizões): atuação de grupos de interesses exercendo pressão sobre o governo ou outros órgãos. (FERNANDES et al. 2003, p. 321-322, grifo nosso).

Em uma situação de informações incompletas, o governo beneficia-se, mantendo sua atuação (muitas vezes ineficiente), mas sem grandes pressões políticas ou administrativas. “A falta de informações sobre a atuação do governo influencia diretamente numa outra falha de governo: a fraqueza de instituições para controle social” (BARROS, 2003, p. 327). Relacionado a este estudo, concorda-se com Barros (2003) que a ideal atuação governamental na área do meio ambiente precisa de um conjunto de indicadores monitorados regularmente.

Barros (2003) destaca um ponto importante para a análise de falhas de governo: a falta de indicadores de performance dos órgãos ambientais, que enfraquece o controle social da sua atuação e inibe incentivos individuais para a melhoria da qualidade do trabalho. A autora teve uma experiência de estudo na Amazônia: investigou a intervenção de um determinado órgão governamental na prevenção de incêndios florestais, o que lhe permitiu analisar falhas de governo no desenho de políticas públicas eficientes na área ambiental. A mesma expressa que as dimensões territoriais da Amazônia e o padrão de atuação dos órgãos ambientais propiciam um amplo desconhecimento sobre a realidade ambiental da região. Isso implica nas dificuldades objetivas de: avaliar a performance do governo frente a uma determinada realidade, discutir políticas internas para melhoria de sua atuação e desenhar políticas ambientais condizentes com a realidade.

Segundo Barros (2003), o indicador ambiental mais comumente utilizado na gestão ambiental na Amazônia é a taxa de desmatamento. Entretanto, mesmo estas taxas têm se mostrado ineficiente, pois o método de estimativa atual não considera as pequenas áreas desmatadas (inferior a seis hectares), não indica o grau de fragmentação da floresta, não tem distribuição espacial, ainda que municipalizada, entre outros. Isso significa que sem dados sobre a gestão, os órgãos ambientais podem agir de acordo com suas próprias intenções e sem receber maiores estímulos de melhora. Inclusive os próprios técnicos e representantes do órgão perdem o referencial para avaliar seu trabalho, concomitantemente, a sociedade fica sem meios de analisá-los, criticá-los e, até mesmo, colaborar com eles.

As informações imperfeitas também dificultam o impacto das políticas governamentais nas realidades devidas, por priorizarem ações políticas de interesses governamentais diversos e não propriamente da política em si. A ausência de controle político ou avaliação das políticas públicas é uma das causas.

As fragilidades de legislações não norteiam metodologicamente e operacionalmente, em seus objetivos e instrumentos de gestão, as diretrizes básicas a serem desenvolvidas com clareza e a captação e fiscalização de recursos necessários para isso. De acordo com Fernandes:

Muitas vezes o número excessivo de leis ou de instituições para aprovação final de um determinado empreendimento acaba por fragilizar o processo, pois propicia a ocorrência de posturas conflituosas e dificulta a articulação entre os diversos atores envolvidos (Fernandes 2003, p. 346).

A burocracia e capacidade organizacional estão ligadas à rotina organizacional, formatada para uma série de procedimentos que geralmente não incluem novidades. Mesmo que antigas e novas atribuições sejam parte da competência do órgão ou do cargo, a implementação de novas ações, em geral, depende de aumento do quadro de pessoal. No entanto, não há agilidade suficiente na administração pública para novas contratações. Para Barros (2003), a qualidade de gestão do governo está intimamente relacionada à capacidade de gestão pública de seus representantes ou as suas preferências individuais.

As coalizões ou grupos de interesses correspondem à existência de “lobbies” na defesa de interesses particulares, os quais atuam nas diferentes esferas de governo e nos diferentes poderes constituídos (FERNANDES, 2003).

De modo geral, falhas governamentais comprometem os resultados pretendidos ou esperados de política específicas. Para entender o impacto de políticas ambientais costeiras no município de Bragança/Pa, destaca-se que um dos principais problemas na efetivação dos

instrumentos de gestão costeira no âmbito das esferas de governo perpassa por “falhas de governo” na gestão ambiental. Ou seja, as limitações impostas pelo jogo de interesses nos sistemas de governo afetam o desempenho de referidas políticas (FERNANDES, 2003).

Observa-se que “falhas de governo” interferem no aprimoramento da gestão ambiental. Neste viés, é possível questionar como os instrumentos de gestão costeira, direcionados pelo PNGC, conseguem ser efetivados ao alcance municipal. Possivelmente enfrentam jogos de interesse ou muitas de suas propostas são desperdiçadas pelas prioridades de implementação de outras políticas.

1.6 SOCIEDADE NA GERÊNCIA PÚBLICA: USO DOS RECURSOS NATURAIS E A TEORIA DOS “BENS COMUNS”

O fundador da teoria “do uso dos bens comuns” foi Hardin (1968). Ele procurou associar o crescimento populacional com o uso dos recursos naturais desordenadamente, valendo-se das bases maltusianas.

No entendimento de Hardin (1968), os recursos naturais finitos de livre uso, sem proprietário, estarão sujeitos ao uso sem restrições, o que gera consequências negativas ao meio ambiente, pois o uso destes recursos de forma excessiva, sem moralidade e ética por parte dos usuários, que pretendem maximizar os resultados individuais, chegará à “Tragédia dos bens comuns”. Isso reflete numa utilidade negativa para aqueles que também fazem o uso do mesmo bem comum. O autor exemplifica esta “Tragédia” por meio de uma analogia a um pasto ao alcance de todos:

La tragedia de los bienes comunes se desenrolla em este sentido. Imaginemos um pastizal AL alcance de todos. Es de esperar que cada pastor trate de alimentar La mayor cantidad posible de animales com esa postura coletiva. Tal acuerdo puede funcionar mas o menos bien durante siglos, ya que lãs guerras, los hurtos de caza em terreno vedado y lãs enfermedades mantienen el número de bestias y hombres my por debajo Del límite de saturación de La tierra sin embargo, a La larga llega El momento Del ajuste de cuentas, es decir, cuando La tan ansiada meta de alcanzar una estabilidad social se convierte en una realidad. Em este punto, La lógica inherente de los bienes comunes genera, implacable, La tragedia. Cada pastor ao agir racionalmente para elevar ao Máximo a sua utilidade agregando mais um animal no rebanho tem um ponto positivo e outro negativo: a) O componente positivo é em função da adição de um animal no rebanho, que permite o mesmo receber o benefício econômico pela venda do animal adicional; a utilidade positiva é cercada a + 1. b) O componente negativo está em função do aumento de sobrepastoreiro causado pelo animal adicional. Entretanto, como os efeitos desse incremento são compartilhados igualmente para todos os pastores, a utilidade negativa para qualquer pastor individual com poder de decisão é só uma fração de - 1 (HARDIN, 1968, p. 37).

Para o autor, as soluções técnicas não são suficientes para garantir a manutenção dos recursos naturais, sendo necessário aliar estas mudanças aos valores, moralidade e ideias dos seres humanos, pois, o uso livre e a procura sem restrições de recursos finitos originam a super exploração e depredação dos mesmos.

Segundo Hardin (1968), cada vez que os bens comuns são “cercados” ocorre uma implícita violação da liberdade de alguma pessoa. Nesta visão, a solução seria “[...] aumentar as leis estatutárias, com leis administrativas [...] (HARDIN, 1968, p. 40)”. Este chama atenção para a questão da moralidade a ser avaliada pelos próprios usuários, já que os próprios atores do sistema global e os administradores públicos estão muito expostos à corrupção, motivados por um governo de homens e não de leis.

No entanto, Hardin (1968) poderia ter aprofundado em sua teoria as questões econômicas e políticas na gestão dos recursos de acervo comum, pois, ele foca nas medidas coercitivas, moralidade e consciência dos usuários para melhor utilizar estes recursos naturais de uso comum.

Hardin (1968) conclui que o uso desordenado dos recursos naturais de acervo comum, que são limitados, gera uma utilidade negativa para toda a sociedade e não só para aqueles que fazem o uso do mesmo. Neste ponto, esta teoria é percebida na questão do crescimento demográfico em áreas costeiras e consequente uso desenfreado tanto dos recursos naturais quanto ocupação desordenada nestes espaços públicos.

Ostrom (1992) faz uma crítica à teoria dos bens comuns de Hardin (1968), o chamando de dramático. A autora acredita que os recursos de acervo comum são muito mais que recursos naturais e, mesmo assim, se bem geridos pelos próprios usuários em acordos poderão durar muito tempo. Para esta, as unidades dos recursos naturais, que têm um alto valor, e os atores que se beneficiam deles para o consumo estão relacionados num processo de produção numeroso. Ou seja, o beneficiamento destes recursos por um indivíduo, de forma não organizada, provavelmente criará externalidades negativas aos demais.

No caso dos recursos renováveis (a exemplo dos recursos pesqueiros), Ostrom (1992) considera que os mesmos podem sofrer um congestionamento durante um período de tempo, a sobrecarga de uso comprometerá o estoque produtivo natural deste, até que seja destruído, uma vez que um recurso de acervo comum não regulado e de acesso aberto para todos, devido seu alto valor, provavelmente se for sobreusado no seu estoque de fluxo natural será destruído.

Para Ostrom (1992), a solução para o uso desordenado de recursos naturais seria o capital social. Num contexto em que não há autoridade central alguma para vigiar, fiscalizar e

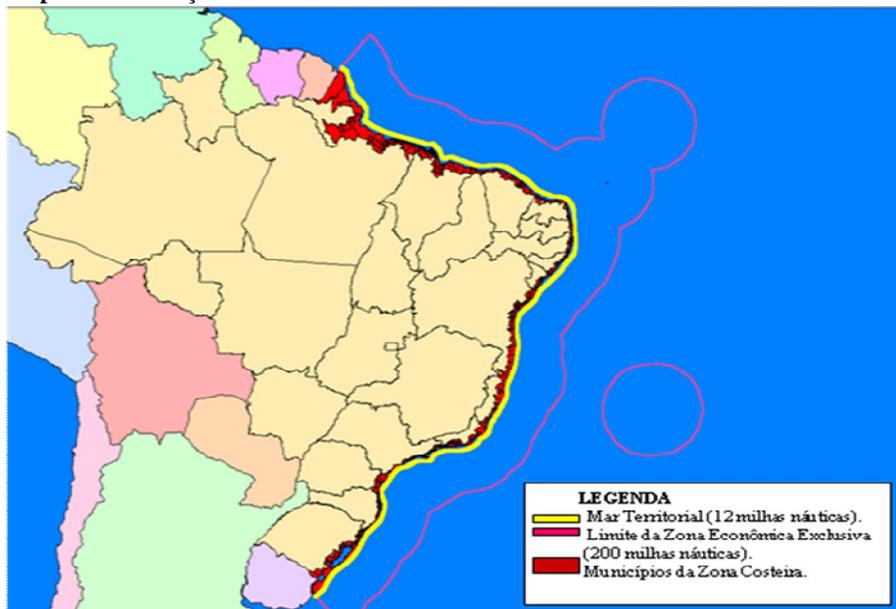
sancionar a não obediência as regras existentes de uso dos recursos naturais, os usuários locais, ao terem contatos uns com os outros, podem tentar se comprometerem em criar laços de confiança entre si e estabelecerem suas próprias regras, de forma organizada.

Entretanto, a teoria dos bens comuns pode ser questionada em diferentes pontos. Apesar da sociedade, na gerência pública, ser considerada a base de planejamento e orientação de políticas mais adequadas às diversas realidades não podem sozinhas resolver problemas que ultrapassam os limites locais. Ou seja, num mundo de globalização, democracia e descentralização de políticas, a execução e efetividade de políticas públicas dependem de atores e responsabilidades multidimensionais.

3 POLÍTICA FEDERAL COSTEIRA: DESDOBRAMENTOS E GESTÃO GOVERNAMENTAL

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA ZONA COSTEIRA BRASILEIRA

Mapa 1- Localização da zona costeira brasileira.



Fonte: MMA (2010).

O entendimento de Zona costeira adotado aqui se fundamenta no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, Art. 2º, parágrafo único: “[...] considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano”. A faixa marítima dista 12 milhas a partir das linhas de base. A faixa terrestre é a do continente formado pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira, tais como municípios: defrontes do mar (estabelecidos pelo IBGE); não defrontes do mar, que se localizam nas regiões metropolitanas litorâneas; que apresentem processo de conurbação litorânea; próximos ao litoral até 50 km da linha da costa; estuarinos-lagunares; enfim, todos que têm seus limites estabelecidos com os citados anteriores (Mapa 1).

A Zona Costeira e Marinha do Brasil localiza-se desde foz do rio Oiapoque (04°52’45’’N) à foz do rio Chuí (33°45’10’’S), perpassa pelos limites dos municípios da faixa terrestre costeira e marítima, os quais estão definidos em leis e decretos específicos para zona costeira brasileira. A faixa terrestre, de largura variável, estende-se por aproximadamente 10.800 km² ao longo da costa, se contabilizando os recortes e reentrâncias naturais da costa

brasileira, segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação sobre ecossistemas costeiros (MMA, 2010).

O crescimento demográfico na costa brasileira pode ser percebido na tabela 1:

Tabela 1- População residente no Brasil, em área costeira e proporção dos residentes nessas áreas - 1991/2007-2010.

Ano	População residente Brasil		Proporção da população residente em área costeira (%)
	Total	Em área costeira	
1991	146.825.475	34.315.455	23,4
1996	157.070.163	36.204.278	23,1
2000	169.799.170	39.781.036	23,4
2007	187.641.714	45.005.404	24

Fonte: Censo demográfico 1991-2000. In: IBGE, SIDRA (1994). Contagem da População 1996. RJ: IBGE, 1997. v.2: Resultados relativos à população e aos domicílios; Contagem da população 2007. RJ: IBGE, 2007. In: Indicadores de desenvolvimento sustentável- Brasil 2010.

Dados do IBGE (2010), registrados no de 2007, mostram que cerca de 45.000.000 pessoas residem na área costeira brasileira, abrigadas nos 17 estados litorâneos, com mais de 400 municípios abrangidos. O que representa 24% do total nacional. As atividades socioeconômicas desta população chegam a ser responsáveis por 70% do Produto Interno Bruto (PIB) Nacional (CIRM; IBGE; 2000). A população total residente em áreas costeiras do Brasil pode ser visualizada na Tabela 2, a seguir.

As zonas costeiras do Brasil apresentam uma diversidade de situações: concomitantemente áreas de intensa urbanização, industrialização, exploração turística de larga escala, com espaços de baixa densidade populacional e ecossistemas de relevância ambiental, a exemplo de áreas estuarinas e manguezais. No entanto, vários problemas ambientais são identificados, tais como múltiplos conflitos de uso, o que demanda ações específicas interventivas sobre impactos nestes ambientes advindos, por exemplo, da contaminação e da pressão populacional (IBGE, 2002 - 2010). Nos últimos anos, estudos apontam o equívoco da presunção da abundância ou inesgotabilidade dos recursos naturais na zona costeira e marinha do Brasil: atualmente está caracterizada por baixa concentração de nutrientes e por produtividade reduzida (MMA, 2010, não paginado).

Tabela 2- População residente total e em área costeira e proporção da população residente em área costeira, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação- 2007.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	População residente		Poporção da população residente em área costeira (%)
	Total	Em área costeira	
Brasil	187 641 714	45 005 404	24,0
Norte	14 913 771	3 788 592	25,4
Rondônia	1 482 632	...	...
Acre	668 402	...	...
Amazonas	3 285 933	...	...
Roraima	403 586	...	...
Pará	7 205 913	3 258 556	45,2
Amapá	598 976	530 036	88,5
Tocantins	1 268 329	...	...
Nordeste	52 558 006	19 968 423	38,0
Maranhão	6 240 531	1 765 580	28,3
Piauí	3 092 652	205 539	6,6
Ceará	8 347 871	4 246 073	50,9
Rio Grande do Norte	3 073 606	1 532 491	49,9
Paraíba	3 713 715	1 083 146	29,2
Pernambuco	8 653 921	3 956 568	45,7
Alagoas	3 097 429	1 311 316	42,3
Sergipe	1 977 949	1 023 767	51,8
Bahia	14 360 332	4 843 943	33,7
Sudeste	79 419 849	17 482 216	22,0
Minas Gerais	19 656 322	...	...
Espírito Santo	3 418 242	2 338 089	68,4
Rio de Janeiro	15 726 656	13 000 142	82,7
São Paulo	40 618 629	2 143 985	5,3
Sul	27 264 592	3 766 173	13,8
Paraná	10 488 777	250 729	2,4
Santa Catarina	5 982 774	2 214 369	37,0
Rio Grande do Sul	10 793 041	1 301 075	12,1
Centro-Oeste	13 485 496	...	...
Mato Grosso do Sul	2 310 269	...	...
Mato Grosso	2 911 340	...	...
Goiás	5 759 204	...	...
Distrito Federal	2 504 683	...	...

Fonte: IBGE (2007-2010).

3.2 HISTÓRICO DA POLÍTICA AMBIENTAL COSTEIRA

A preocupação com a zona costeira foi inserida na agenda política no final do século XX e início do XXI, especificamente quando os primeiros problemas ambientais surgiram na Europa, entre eles o efeito estufa e as mudanças climáticas. Diante do processo de globalização econômica, líderes mundiais, sociedade civil organizada e organizações não governamentais planejaram políticas públicas de alcance global que enfrentassem a questão ambiental.

Em 1971, foi elaborada a Convenção de Ramsar no Irã, com o intuito de chamar atenção internacional sobre a degradação das Zonas Úmidas. Nesta época, foram levantados estudos e dados revelando que os ecossistemas costeiros rendem serviços estimados no valor de 3 bilhões de dólares por ano. Conseqüentemente, a Organização das Nações Unidas (ONU), todos os seus membros e representantes de suas agências específicas aderiram a esta Convenção. Os países envolvidos lhe estavam favoráveis, visando à facilitação do Plano Nacional de Políticas e ações que propiciassem as Nações a utilizarem de forma mais “racional” seus recursos nas zonas úmidas (DIEHL, et al., 2006).

O Brasil é um dos países que, ao atentar para importância internacional das zonas úmidas, tornou-se signatário da Convenção de Ramsar. Dentre as áreas sob esta proteção, estão os manguezais (PROST, et al., 2005), que representam uma das maiores riquezas ambientais e necessitam estarem abrangidos por políticas públicas costeiras.

As políticas públicas ambientais no Brasil, orientadas à zona costeira, caracterizaram-se no sentido da proteção e preservação. Essas áreas encontram proteção regulamentada na Constituição Federal de 1988, capítulo VI do Meio Ambiente, caput do Art. 225. Instituiu-se que o Meio Ambiente seja preservado e todos sejam responsáveis por ele:

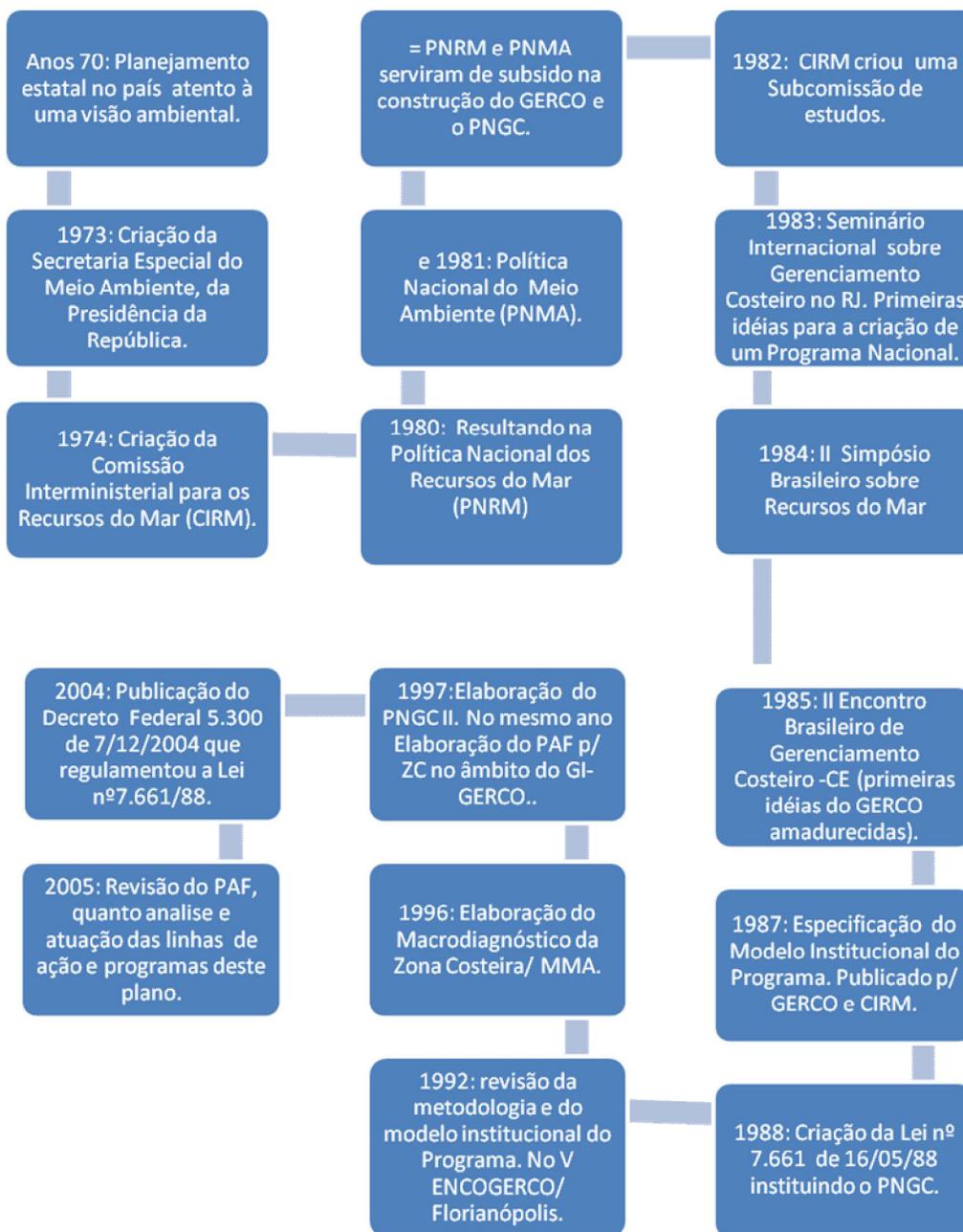
Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1998, p. 102).

A zona costeira é considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal do Brasil de 1988, Art. 225, inciso 4º. Cabe à sociedade utilizá-la de modo a viabilizar a preservação do meio ambiente e uso dos recursos naturais:

A Floresta Amazônica brasileira, a mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (BRASIL, 1998, p. 103).

No Brasil, essas áreas contam também com um arcabouço político e institucional, historicamente construído, para intervir em sua realidade (Organograma 2).

Organograma 2- Principais fases políticas da gestão costeira brasileira.



Fonte: Baseado em Marroni; Asmus (2005); Moraes (2007).

O Brasil na conjuntura das décadas de 60 e 70 enfrentou o centralismo autoritário. As decisões políticas eram alocadas no âmbito do executivo federal, dispondo-se de uma mentalidade tecnocrática de execução dos planos. Não havia uma real preocupação com a preservação do meio ambiente, mas sim com uma visão colonial que o território brasileiro era

um espaço a conquistar, a qualquer custo, e que o patrimônio natural era infinito (MORAES, 2007).

Nos anos 70, o meio ambiente ganhou espaço no planejamento estatal. Contudo, atentou-se para a utilização dos recursos marítimos e dos espaços costeiros, inicialmente de forma não articulada. Politicamente, a preocupação inicial com a questão ambiental costeira voltou-se para o uso do solo e valorização dos recursos naturais nestas áreas, materializando-se em um planejamento estatal focado para o ordenamento territorial, devido à concentração demográfica na costa brasileira, causada pelo fluxo migratório em algumas regiões do país com caráter mais urbano.

O marco expressivo da história institucional do planejamento ambiental deu-se em 1973, com a criação da Secretária Especial do Meio Ambiente da Presidência da República. Em 1974 foi composta a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM), também como organismo de assessoria direta da Presidência da República, que institucionalizou a preocupação para a utilização dos recursos marítimos e dos espaços costeiros. Todavia, tais órgãos trabalharam nos anos seguintes de forma desarticulada, no sentido de gerar diretrizes e políticas para sua área de atuação. Os resultados aparecem na Política Nacional dos Recursos do Mar, instituída em 1980, e na Política Nacional de Meio Ambiente, aprovada em 1981. A primeira minimizava o enfoque ambiental ao presidir sua visão do manejo dos recursos marinhos por uma ótica excessivamente utilitarista. A segunda não prioriza com a devida atenção os ambientes costeiros e marítimos. Porém, a existência das instituições mencionadas e a explicitação de suas diretrizes de atuação constituíram o patamar sob o qual foi construído o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, num diálogo entre ambos.

Uma das principais ações realizadas pela CIRM foi a criação de uma Subcomissão de Gerenciamento Costeiro, em 1982, no âmbito de sua própria secretaria, alocada no Ministério da Marinha. Esta, por sua vez, organizou em 1983 o Seminário Internacional sobre Gerenciamento Costeiro, reunido na cidade do Rio de Janeiro, onde se originaram as primeiras ideias para a criação de um programa nacional, as quais foram discutidas no II Simpósio Brasileiro sobre Recursos do Mar, realizado no Rio de Janeiro em 1984, com a presença de diversos centros universitários abordando a temática.

A proposta inicial, lançada pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, foi introduzir um programa de zoneamento de toda zona costeira para a estruturação de um plano. Isso foi testado numa baía do Rio de Janeiro. Inicialmente, consideravam a definição de zona costeira como uma faixa de 20 km de terra a partir da preamar e doze milhas náuticas no mar (depois reduzida para seis milhas), medida na escala de 1 para 100 mil, estudada e

cartografada adequadamente. O que gerou um diagnóstico que fundamentaria o uso desejado. O resultado foi discutido em 1985, no II Encontro Brasileiro de Gerenciamento Costeiro, realizado no Ceará. Além de ter sido especificado o modelo institucional que seria utilizado na implantação do programa, optou-se por um modelo descentralizado, em que as ações sob coordenação federal seriam executadas pelos órgãos estaduais de meio ambiente e de caráter participativo, com a formação de colegiados estaduais dedicados à discussão dos assuntos referentes à zona costeira.

3.2.1 O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO)

O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) possui uma experiência acumulada em mais de duas décadas. Este programa passou por quatro fases, desde um planejamento tradicional até uma reformulação moderna, dada pela reconfiguração do Estado (Organograma 2). Ele nasceu relacionado com a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Nº 6.938/81) e a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM (Decreto Nº 5.377/05), incorporando, assim, os princípios gerais fixados nessas políticas.

No ano de 1987, a CIRM instituiu o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) e especificou a metodologia de zoneamento e o modelo institucional para sua realização. Diante disso, foram escolhidos seis Estados para dar início à implantação do programa: o Rio Grande do Norte, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Expressivamente, no ano de 1988, a estrutura política do GERCO articulou-se para a instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), por meio da Lei 7.661, de 16 de maio de 1988. A primeira versão foi aprovada na XXV Reunião do Conselho Nacional de Meio Ambiente e publicada como Resolução do Ministério da Marinha, em 21 de novembro de 1990. Neste mesmo ano, a supervisão e coordenação federal do programa foram transferidas para os órgãos ambientais da União: o Ministério do Meio Ambiente (na época SEMAM) e o IBAMA.

O PNGC inicialmente contava com apenas três instrumentos de ação: a) a criação de um “Sistema Nacional de Informações do Gerenciamento Costeiro” (SIGERCO), composto de dados georeferenciados, e da constituição de uma rede on line, articulando todos os 17 estados litorâneos⁴; b) a implementação de um programa de “zoneamento da zona costeira”,

⁴ Os 17 Estados Litorâneos abrangidos pelo PNGC (atualizado, PNGCII) são: AP, PA, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, RJ, SP, PR, SC, RS.

executado de forma descentralizada pelos órgãos de meio ambiente estaduais, coordenados pelo governo federal; c) a elaboração descentralizada e participativa de “planos de gestão e programas de monitoramento”, para uma atuação mais localizada em áreas críticas ou de alta relevância ambiental na zona costeira.

No entanto, diversos problemas e limitações geraram a necessidade de revisão metodológica e avaliação do PNGC, que esclarecesse as atribuições da coordenação no desenvolvimento dos instrumentos iniciais.

Segundo Moraes⁵ (2007), a transferência da coordenação do PNGC, em 1992, sob competência do IBAMA, para o Ministério do Meio Ambiente, proporcionou um balanço do trabalho desenvolvido pelo GERCO e os resultados obtidos. A revisão dos aspectos metodológicos e operacionais do programa visou a um aprimoramento das ações. Os principais problemas detectados foram:

- a) Objetivos e finalidades do programa confusos, interpretados como uma ação exclusiva de preservação da zona costeira;
- b) Indefinição das atividades da coordenação. A esfera federal encontrava-se sem uma função clara no organograma de trabalho do programa;
- c) O sequenciamento das atividades e o atrelamento da implementação do SIGERCO e dos planos de gestão e monitoramento à conclusão do zoneamento, conduziam a impossibilidade de desenvolver ações emergenciais e localizadas;
- d) A metodologia do zoneamento apresentava uma excessiva rigidez para uma atividade de execução descentralizada, atuando em realidades bastante variadas, tanto nas características dos espaços naturais e sociais, quanto na capacidade técnica e gerencial de cada estado;
- e) Na metodologia do zoneamento, o detalhamento cartográfico pretendido implicava num custo de execução e numa morosidade de obtenção de resultados, incompatível com a velocidade dos processos de ocupação observados na zona costeira.

Este balanço permitiu localizar com clareza as dificuldades no dia-a-dia da implantação do programa. Devido ao diagnóstico obtido, foram propostas medidas revisionais, tais como:

⁵ O geógrafo Dr. Antonio Carlos Robert de Moraes, a convite do Ministério do Meio Ambiente, já atuou como consultor do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro do Brasil, tornando-se relevante para este estudo as informações que ele apresenta sobre as atuações políticas do GERCO no Brasil.

- a) Melhoria nos objetivos do programa, isso foi amplamente divulgado e discutido com todos os executantes;

Nesta época, estabeleceu-se de forma clara que o PNGC buscava planejar e acompanhar o processo de ocupação da zona costeira, disciplinando o uso do solo com a definição de área de preservação, mas também com a indicação de áreas para uma exploração planejada (sustentável) dos recursos litorâneos. Trata-se de um programa não apenas restritivo, mas também indutor;

- b) Quanto às atividades da coordenação nacional, optou-se pela abertura de uma esfera de ação federal com o detalhamento dos trabalhos referentes à União;
- c) Buscou-se dinamizar as ações diretivas de coordenação e supervisão, implicando geração de material teórico e técnico, formação de pessoal e contatos mais frequentes com as equipes estaduais;
- d) Implantou-se o detalhamento do sistema de informação do GERCO, planos de gestão, monitoramento e metodologia do zoneamento.

A estratégia de implantação do programa rompeu-se com a visão sequencial que atrelava os demais instrumentos à finalização do zoneamento. Nesse sentido, iniciou-se o detalhamento operacional do SIGERCO, dos planos de gestão e monitoramento. Após discutir-se com os participantes, do programa, as diretrizes e orientações adotadas, partiu-se para suas implementações.

A metodologia do zoneamento foi o ponto que mais culminou em alterações, norteadas pelos princípios da simplificação e flexibilização dos procedimentos. O primeiro princípio visou tornar a ação mais rápida e ágil; o segundo buscou contemplar a diversidade de situações, permitindo-se adaptações do roteiro metodológico às características da realidade enfocada.

A revisão da metodologia e do modelo institucional foi discutida e aprovada no 5º Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro em dezembro de 1992, em Florianópolis, o que inaugurou uma nova etapa do programa. Conseqüentemente, durante os anos de 1993 a 1997 o GERCO sofreu modificações que agilizaram sua implementação. Os resultados destes cinco anos foram considerados mais expressivos que os anteriores (MORAES, 2007).

No ano de 1996, o Ministério do Meio Ambiente, subsidiando-se na Política Nacional de Meio Ambiente, editou o macrodiagnóstico da zona costeira do Brasil, atualizado em 2005-2007 (MMA, 2010). Este documento foi realizado no sentido de gerar uma visão geral e integrada do programa nacionalmente. Embasou-se numa ampla pesquisa e coleta de informações, apresentado sob a forma de atlas um conjunto de 80 cartas (16 para cada tema),

abordando cinco temas sintéticos para zona costeira: caracterização física natural, tendências de ocupação, unidades de conservação e legislação incidente, potencial de risco ambiental e níveis de criticidade para a gestão.

O Macro Diagnóstico da Zona Costeira é um quadro interpretativo genérico destas áreas. Ele mostra, superficialmente, o perfil nos Estado, informações básicas referentes às características naturais e sociais de cada setor litorâneo, bem como, condições financeiras, institucionais e técnicas do planejamento ambiental executados. No entanto, há uma ausência de informações socioeconômicas detalhadas ou sistematizadas de todos os estados e regiões litorâneas.

Outro destaque na política de gerenciamento costeiro são os encontros e reuniões do GERCO, que propiciaram: subsídios para um Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira do Brasil (que foi incorporado no PNGCII) e confecção do Plano de Ação Federal (PAF) para Zona Costeira do Brasil, que consolida os esforços de articulação interinstitucional no nível da União, desenvolvidos pela coordenação do GERCO.

No decorrer do planejamento e revisão do PNGC surgiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (mais adiante detalhado), em 1997. Na perspectiva da União, os estados e os municípios foram elencados como co-gestores de desenvolvimento. Com o PNGC II, o Relatório de Qualidade Ambiental e o PAF melhoraram seu teor com diretrizes de planos de gestão estaduais e municipais, sistemas de informação e monitoramento da zona costeira (MARRONI; ASMUR, 2005).

Baseado em Moraes (2007), destaca-se um importante evento para as discussões sobre o GERCO que ocorreu no ENCONGERCO (Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro), realizado em São Paulo no ano de 2005, sob organização da “Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro”⁶. Marcou-se a etapa vivenciada pelo programa com maior protagonismo da sociedade, ou seja, uma etapa de interlocução não subordinada pelos agentes e as instituições estatais. O diálogo democrático do Estado com a sociedade proporcionou um avanço nas orientações das ações planejadas de gestão ambiental.

Contudo, o Programa Nacional do Gerenciamento Costeiro, mesmo implantado e em desenvolvimento nas décadas de 80 e 90, apresentava problemas e dificuldades consideráveis

⁶ A Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro, fundada em 2001 por um grupo de pessoas e instituições, é uma organização da sociedade civil de interesse público, constituída para promover a convergência de ações para gerenciamento integrado na zona costeira do Brasil. Seu objetivo social permanente é contribuir para o desenvolvimento sustentável da zona costeira e marinha do Brasil, em padrões que assegurem a sua integridade e qualidade ambiental, defendendo o seu patrimônio natural e cultural.

de atuação. Nos anos 2000, legalmente avançou-se a concepção de gestão e a aferição de instrumentos para melhor realizá-lo (MORAES, 2007).

3.2.2 O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) configura-se uma legislação específica para zona costeira, constituído pela Lei 7.661, de 16 de maio de 1988. Seus detalhes e operacionalização foram objeto da Resolução nº 01/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de 21/11/90, aprovada pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A própria Lei previa, em seu artigo 4º, mecanismos de atualização quando necessário, por meio de um Grupo de Coordenação do Gerenciamento Costeiro dirigido pela SECIRM. Cabe aos estados e municípios litorâneos aplicarem as diretrizes desse plano de acordo com sua realidade.

O PNGC destaca a preservação e proteção da zona costeira (patrimônio natural, histórico, étnico e cultural), bem como elevação da qualidade de vida de sua população, Art. 2º. O Art. 3º prevê o zoneamento de usos e atividades nestas áreas, que incluem as florestas litorâneas e os manguezais, bem como as demais unidades naturais de preservação permanente sob sua influência⁷. A aplicação deste Plano (conforme o Art. 4º) depende da participação da União, Estados, Territórios e dos municípios, que deverá ser mediada por órgãos e entidades inseridas no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Ele serve apenas como parâmetro de normas e diretrizes a serem seguidas por legislações próprias, que os estados e municípios costeiros deverão instituir, assim como as indicações de órgãos competentes para a execução desses planos (Art. 5º).

Entre as ações públicas a serem desenvolvidas frente às alterações das características naturais da zona costeira (que envolva uso do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades nestas áreas) encontra-se o licenciamento ambiental e penalidades previstas em lei, conforme o Art. 6º. Para que seja evitada a degradação ou uso indevido dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira, segundo o Art. 9º, o PNGC poderá prever a criação de unidades de conservação permanente, na forma da legislação em vigor.

⁷ A zona costeira brasileira é composta por recursos naturais renováveis e não renováveis, recifes, parcéis e bancos de algas, ilhas costeiras e oceânicas, sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas, praias, promontórios, costões e grutas marinhas, restingas e dunas, florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas (Art. 3º do PNGC).

A influência do período de desregulamentação de atividades públicas e a desestruturação do aparato estatal no Brasil fragmentaram as ações do GERCO e paralisaram, momentaneamente, a atuação do programa. Os fóruns de debate e discussão foram fechados. O penúltimo Encontro de Gerenciamento Costeiro (ENCOGERCO), com discussões relevantes, foi em 1996 (MORAES, 2007).

3.2.3 Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II), Resoluções e Decreto Federal Nº 5.300 de 2004

Devido a pouca clareza de informações e diretrizes para zona costeira especificadas no PNCG, bem como a previsão de atualizações inclusas nesta lei, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), ao submeter audiência no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), aprovou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II), por meio da Resolução nº 005, de 03 de dezembro de 1997, que detalha os aspectos operativos do mesmo. O teor foi em 2004, reafirmado pelo Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004 que regulamentou a Lei 7.661/1988, dispondo sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e critérios de gestão da orla marítima. A atualização da política costeira no Brasil (PNGC II) permitiu que os objetivos, instrumentos de planejamento e gestão, fossem melhores definidos, além de outras providências.

Os objetivos da legislação costeira refletem claramente no problema abordado neste estudo. O Art. 6º do PNGC II (incisos I a V) destaca os objetivos da gestão costeira:

- I - a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira;
- II - o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural;
- III - a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC;
- IV - o controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental que ameacem a qualidade de vida na zona costeira;
- V - a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da zona costeira (BRASIL, 1997).

Os instrumentos de gestão costeira, a serem executados de forma articulada e integrada (Art. 7º, incisos de I a IX), foram acrescentados e melhores detalhados pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II: Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC); Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF); Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO); Sistema de

Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA); Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA); Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC); e Macrodiagnóstico da Zona Costeira.

A partir da atualização do PNGC II e regulamentação do Decreto Nº 5.300/2004, o Plano Nacional de Gerenciamento (PNGC) tornou-se a base de sustentação de implementação dos demais instrumentos de planejamento e gestão costeira no Brasil, devido tratar-se de um conjunto de diretrizes gerais a serem aplicadas nas diferentes escalas de atuação e esferas de governo, orientando a implementação de políticas, planos e programas direcionados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira, conforme seu Art. 7- inciso I.

O PNGC II respalda a criação dos planos estaduais (PEGC) e municipais (PMGC) de gerenciamento costeiro como instrumento de planejamento. Os quais, por sua vez, servem para implementar suas políticas específicas na zona costeira e esferas de governo, definindo-se responsabilidades e procedimentos institucionais para sua execução:

Art. 8º Os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro serão instituídos por lei, estabelecendo: I - os princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão da zona costeira da sua área de atuação; II - o Sistema de Gestão Costeira na sua área de atuação; III - os instrumentos de gestão; IV - as infrações e penalidades previstas em lei; V - os mecanismos econômicos que garantam a sua aplicação [...]. (BRASIL, 1997).

O Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO) foi pensado como um componente do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), para integrar informações georreferenciadas sobre a zona costeira. Ou seja, a pretensão com este sistema, de apoio ao planejamento costeiro, é integrar e disponibilizar informações do PNGC com dados oriundos de várias fontes: banco de dados, sistema de informação geográfica e sensoriamento remoto.

O Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA) corresponde a uma estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, a fim de acompanhar a dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental.

Entretanto, ainda não existe no Brasil um banco de dados ambiental informacional público, específico com todas estas proposições sistematizadas (por meio dos sistemas de informação e monitoramento) entre as esferas de governo, que auxiliem pesquisadores, gestores e a sociedade a terem acesso direto no que já foram (ou precisam ser) mapeados e monitorados, bem como as informações socioeconômicas e ambientais obtidas na zona costeira brasileira para subsidiar a elaboração e implementação mais adequada de política costeira em suas diversas realidades.

O Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF) configura-se no planejamento de ações estratégicas que busca a integração de políticas incidentes na zona costeira, por meio de responsabilidades compartilhadas de atuação.

O Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira serve para consolidar periodicamente os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avaliar a eficiência e eficácia das ações da gestão costeira.

O Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) é um dos instrumentos de apoio ao planejamento indispensável na gestão costeira, desde a primeira versão do PNGC. Consiste na orientação do processo de ordenamento territorial (necessário à obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira) em consonância com as diretrizes do ZEE do território nacional. Também serve de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão costeira.

O Macrodiagnóstico da Zona Costeira, em escala nacional, é responsável pela reunião de informações sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais. Ele foi elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente em 1996 e atualizado no ano de 2007, dividido em cartas temáticas. No entanto, em algumas regiões costeiras do Brasil, como o norte do país, não houve um detalhamento de informações socioeconômicas e ambientais.

Contudo, os instrumentos de gestão inclusos no PNGC II parecem enfrentar barreiras na sua implantação. As causas são: a ineficiência de informações detalhadas dos Estados e Municípios litorâneos a serem repassadas ao âmbito federal do Programa; escassez de recursos técnicos e financeiros para atingir qualitativamente os objetivos e implantação destes instrumentos nas diversas realidades, legalmente amparadas em suas áreas (MORAES, 2007; MARRONI; ASMUR, 2005). A não operacionalização dos instrumentos do PNGC, certamente, diminui os efeitos previstos, nos Estados e Municípios litorâneos; aumentando, com isso, os efeitos não previstos mencionados acima.

Quanto aos recursos financeiros para a implementação da política costeira, o PNGC II prevê que a execução do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, nas esferas de governo, dispunha das seguintes fontes:

Fontes de recursos

- a) Orçamento Geral da União;
- b) Orçamentos Estaduais e Municipais e Agências Estaduais e Municipais de Financiamento;

- c) Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), criado pela Lei N° 7.797/89;
- d) Agências Federais de Financiamento;
- e) Agências Internacionais de Financiamento;
- f) Entidades e Instituições Financeiras Públicas e Privadas; e
- g) Doações e legados.

Paralelo às atividades do GERCO, emergiram ações políticas específicas com orientação geral da coordenação federal deste programa. Ou seja, surgiu no início dos anos 2000 o “Projeto Orla” (mais adiante detalhado), pensado no âmbito do Plano de Ação Federal para a zona costeira. Trata-se de um modelo centrado na ação local, que busca incorporar, institucionalmente, em sua implantação os atores sociais presentes no espaço de sua intervenção, na perspectiva de um efetivo planejamento participativo, sem ignorar os conflitos sociais existentes.

A quarta fase (mais atual) do GERCO foi composta pela radicalização das práticas democráticas e da presença forte da sociedade civil na condução do programa. Baseia-se no Decreto Federal 5.300 de 07 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 7.661 de 1988, dispondo-se regras de uso e ocupação da zona costeira, critérios de gestão da Orla Marítima e outras providências. Registram-se uma visão mais avançada da formulação de políticas públicas, perspectivas de maior legitimidade das ações e melhores direcionamentos para a sociedade. Aborda-se a concepção do Estado como executor de decisões tomadas pela sociedade organizada, na meta de um planejamento participativo. No entanto, o problema é que as novas fases não concluíram as anteriores (MORAES, 2007).

De acordo com Moraes (2007), apesar dos avanços do GERCO, muitos problemas ainda persistem na operacionalização dos instrumentos de gestão e na própria metodologia, assim como na competência legal deste programa e na implementação nas esferas de governo. A partir de sua experiência com o programa, Moraes (2007) acredita que as possíveis soluções seriam:

- a) No GERCO repensar a questão federativa brasileira.

A sobreposição de atribuições e competências políticas nos estados tornaram-se obstáculos intensos. Mas, segundo o autor, não se deve esperar uma solução geral do problema somente na estrutura administrativa do país; cabe atentar para soluções internas do programa, com a construção de pactos intergovernamentais entre os participantes institucionais da gestão costeira. A fórmula jurídica para consolidar estes pactos poderia ser efetivada na própria regulamentação em curso da lei 7.661/88.

b) Aprofundamento da relação dos governos municipais com o GERCO.

O programa deveria ser acrescido de inovações introduzidas pelas novas legislações de política urbana, como o Estatuto das Cidades. Ou seja, necessário relacionar a questão urbana na gestão da zona costeira, quanto ao planejamento urbanístico; interlocução desta com os municípios, onde o gerenciamento costeiro possa estar nos processos de elaboração dos Planos Diretores. Para Moraes (2007), seria necessário aprofundar as diretrizes do Projeto Orla, quanto ao diálogo com fóruns de atores municipais (associações de prefeitos, consórcios, entre outros.), buscando-se o poder local como interlocutor básico.

c) Retomar as discussões econômicas no âmbito do GERCO.

Neste ponto, requerem-se discussões sobre empreendedorismo de pequena escala e redes de solidariedade comunitárias litorâneas inclusas no programa; além de priorizar o tema da sustentabilidade do turismo, para que geração de renda e emprego seja captada e devidamente analisada na zona costeira.

d) No Plano Federal, buscar uma maior aproximação entre o programa GERCO e a gestão das unidades de conservação costeiras e marinhas.

A perspectiva é de uma maior ligação entre as políticas de conservação e ordenamento territorial, já que as áreas de unidades de conservação estão pouco relacionadas às ações do MMA e IBAMA. O adequado seria um canal interinstitucional para este relacionamento, visto que o GERCO é um programa de gestão ambiental do uso da zona costeira, que também adota o caráter de preservação.

e) Elaboração de um Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira, abrangendo todo o litoral do Brasil, como uma retomada ao SIGERCO.

f) Essencialmente, iniciar o processo de revisão do PNGC II, cuja atualização sirva de base para a elaboração do PNGC III.

No quinto capítulo, estas considerações ou proposições de Moraes (2007) serão relacionadas com as políticas existentes e desenvolvidas na zona costeira bragantina e paraense, referente a melhorias na execução do GERCO nos Estados e municípios litorâneos.

3.3 ORDENAMENTO TERRITORIAL COSTEIRO NO BRASIL: O ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO COSTEIRO

Segundo Moraes (2007), a perspectiva de ordenamento territorial⁸ está presente na política de gerenciamento costeiro desde a institucionalização da Lei N° 7661 de 1988. O ordenamento do uso dos recursos naturais e ocupação humana nos espaços costeiros realizam-se por meio de um zoneamento ambiental, o qual subsidia planos de gestão e ações políticas mais consistentes às diversas realidades, a fim de garantir a conservação ambiental destas áreas.

Para Santos (2010) a Carta Europeia de Ordenamento do Território, de 1984, foi um documento que melhor fundamentou esta política, o que serviu de base para muitos países. Nela, a definição de ordenamento territorial mostrou-se, concomitantemente, como estudo científico, método administrativo, política interdisciplinar e integrada em busca do desenvolvimento balanceado das diversas regiões e da organização do espaço, direcionada por uma estratégia de conjunto.

No Brasil, historicamente, o processo da política de ordenamento territorial baseou-se no contexto Sul Americano dos anos 80 e 90, diante de reformas do Estado territorial, globalização e fim do Estado desenvolvimentista na década de 90, que trouxe consigo incertezas paradigmáticas das políticas públicas, em face da redemocratização política do país (RÜCKERT, 2007).

A gestão territorial brasileira visa articular a política de ordenamento territorial, essencialmente, com a política de desenvolvimento regional (ou seja, com as partes federativas). Os trabalhos de construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial iniciaram-se em 2003, coordenados pelo Ministério da Integração Nacional (RÜCKERT, 2007).

O ordenamento territorial como um instrumento de gestão ambiental⁹ “consiste em compatibilizar as necessidades do homem relativas à ocupação e ao uso do solo com a

⁸ A expressão “ordenamento do território” surgiu no contexto europeu, no Reino Unido e Alemanha nos anos 20. O sentido era de limitar o desenvolvimento das cidades em seu âmbito territorial, com a perspectiva de planejamento. Nos anos 50, em face do contexto de guerra mundial, o termo foi adotado na França como necessidade de reorganização (ou ordenamento) das cidades. Nos anos seguintes, configurou-se como forma de resolver os problemas gerados pela existência de disparidades regionais em termos econômicos e sociais, a fim de valorizar o território e alcançar desenvolvimento econômico. O conceito tornou-se vasto e dinâmico no decorrer dos anos, a política de ordenamento territorial passou a englobar uma relação dos aspectos ambientais com qualidade de vida (GASPAR, 1995).

⁹ Almeida (2007) chama atenção para diferença entre gestão ambiental e gerenciamento. A primeira é mais abrangente, atuando nas vertentes políticas, econômicas, sociais e territoriais no sentido físico do espaço, enquanto que o gerenciamento é uma parte da gestão. Trata-se de uma atividade administrativa envolvendo mais especificamente a execução e o acompanhamento das ações.

capacidade de suporte do território que pretende ocupar” (ALMEIDA, 2007, p. 348). No entanto, possui um aspecto limitado, pois apresenta uma proporção tradicional com quatro formatos de instrumentais distintos:

[...] *os normativos*, que incluem as legislações de uso e ocupação de solo, a regulamentação de padrões de emissão de poluentes nos seus diversos estados - líquidos, sólido e gasoso -, entre outros; os de *fiscalização e controle* das atividades para que estejam dentro das normas vigentes; os *preventivos*, caracterizados pela delimitação de espaços territoriais protegidos (parques, reservas, áreas de mananciais, encostas declinosas), pelas avaliações de impactos ambientais, análises de riscos e licenciamento ambiental; *os corretivos*, que constituem as intervenções diretas de implantação e manutenção de infraestrutura de saneamento, plantio de árvores, formações de praças, canteiros e jardins, obras de manutenção e coleta de resíduos, microbacias em curvas de níveis em áreas de plantio e monitoramento da qualidade da água (ALMEIDA, 2007, p. 339).

Almeida (2007) faz uma crítica aos instrumentos tradicionais de ordenamento territorial, argumentando que embora sejam relevantes para o processo de gestão ambiental, possuem uma eficácia restringida, dado pela impossibilidade de implantar todas as ações necessárias, devido ao contexto político que se englobam, de escassez de recursos financeiros, humanos e técnicos, além dos obstáculos criados por grupos sociais ou individuais, ou seja, interesses diversos, conflitantes e antagônicos entre gestores e sociedade. Logo, os objetivos a serem alcançados pelo ordenamento territorial não são executados na íntegra.

Um dos principais instrumentos do ordenamento territorial é o Zoneamento Ecológico-Econômico. Este, de acordo com o ITERPA (Instituto de Terras do Pará - 2009), deve ser entendido como um instrumento político-jurídico e não como uma mera ferramenta técnica de utilização da administração pública.

Em 2006, o Ministério do Meio Ambiente divulgou um relatório de avaliação do ZEE¹⁰ no território nacional. Explanando-se que este programa foi criado no ano de 1999, inicialmente para Amazônia legal, posteriormente ampliado ao restante do Brasil. O mesmo foi adequado às políticas ambientais, articulado pelas gestões nos níveis de governo. Sobretudo, foi direcionado aos estudos de biodiversidade, licenciamentos e monitoramento de projetos.

O Ministério do Meio Ambiente (web site) conceitua o ZEE como um instrumento técnico, político dinâmico e de planejamento estratégico, direcionado para o ordenamento territorial, considerando os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Por meio dele, são estabelecidas medidas e padrões de proteção ambiental, destinados a assegurar o uso

¹⁰ De modo geral o ZEE caracteriza-se como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, onde o estabelecimento de critérios mínimos para sua aplicação fundamenta-se no Decreto nº 4.297 de julho de 2002, que regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

integrado dos recursos naturais e conservação da biodiversidade, a fim de garantir o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Para tanto:

Demanda um efetivo esforço de compartilhamento institucional, voltado para a integração das ações e políticas públicas territoriais, bem como articulação com a sociedade civil, congregando seus interesses em torno de um pacto pela gestão do território. O ZEE é ponto central na discussão das questões fundamentais para o futuro do Brasil como, por exemplo, a questão da Amazônia, do Cerrado, do Semiárido Brasileiro, dos Biocombustíveis e das Mudanças Climáticas. Uma das suas características principais é sobrepor todos os outros tipos de zoneamento existentes (MMA, 2010, não paginado).

Segundo o MMA (web site), dentre os tipos de zoneamento existentes estão o Zoneamento Ambiental, o Zoneamento Socioecológico Econômico (ZSEE), o Zoneamento Geoambiental, o Zoneamento Agroecológico (ZAE), o Zoneamento Agrícola de Risco Climático, o Zoneamento Costeiro, o Zoneamento Urbano, o Zoneamento Industrial e o Zoneamento Etnoecológico:

- a) **Zoneamento Ambiental** - considera, inicialmente, apenas o aspecto preservacionista. É elencado como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). O termo, posteriormente, evolui para Zoneamento Ecológico-Econômico, com a prerrogativa de englobar as questões sociais e econômicas à ambiental;
- b) **Zoneamento Socioecológico Econômico (ZSEE)** - significa o mesmo que ZEE, a nomenclatura apenas tenta evidenciar a questão social que já faz parte do Zoneamento Ecológico-Econômico;
- c) **Zoneamento Geoambiental** - zoneamento voltado para os elementos e aspectos naturais do meio físico e biótico;
- d) **Zoneamento Agroecológico (ZAE)** - Esta forma de zoneamento permite determinar o que poderá ser plantado e onde; identificar as limitações de uso do solo, em atividades agropecuárias; as causas da poluição ambiental e da erosão do solo, o que pode ser feito para combater esses problemas; e como reduzir os gastos com insumos agrícolas, aumentando a produtividade e mantendo a qualidade da produção, facilitando o rendimento da mão-de-obra. Realiza estudo do uso do solo para a agricultura, pecuária, silvicultura, extrativismo, conservação e preservação ambiental, a partir da elaboração de mapas na escala de 1:100.000, com informações sobre caracterização climática, solos, aptidão agrícola, cobertura vegetal e uso das terras, potencial para uso de máquinas, sustentabilidade à erosão e potencial social para diferentes atividades;

- e) **Zoneamento Agrícola de Risco Climático** - Útil para a agricultura, mostra meios para planejar os riscos climáticos, direcionar o crédito e o seguro à produção. A Secretaria de Política Agrícola (SPA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento define o Zoneamento Agrícola de Risco Climático para o cultivo de algumas culturas;
- f) **Zoneamento Costeiro** - ZEE aplicado à Zona Costeira;
- g) **Zoneamento Urbano** - Zoneamento dos municípios de acordo com o Plano Diretor;
- h) **Zoneamento Industrial** - Zoneamento de áreas destinadas à instalação de indústrias. São definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei. Visa compatibilização das atividades industriais com a proteção ambiental;
- i) **Zoneamento Etnoecológico** - instrumento de gestão territorial para populações tradicionais e indígenas.

De modo geral, segundo o Ministério do Meio Ambiente, o zoneamento objetiva fornecer aos setores públicos e privados informações necessárias para o planejamento racional da ocupação de um território. Deve ser participativo, equitativo, sustentável e integrado (MMA, 2010, não paginado).

As principais atividades desenvolvidas por meio do ZEE são: elaboração de diagnósticos e mapas, simulação de cenários espaciais baseados em características do solo, clima, vegetação, relevo, recursos minerais, cobertura vegetal, biodiversidade. Para os aspectos sociais, são considerados a demografia, saúde, educação e saneamento; no componente econômico, a renda, produção e infraestrutura; no âmbito institucional, a participação política e organização social; já a perspectiva cultural situa as áreas a serem escolhidas (MMA, 2010, não paginado).

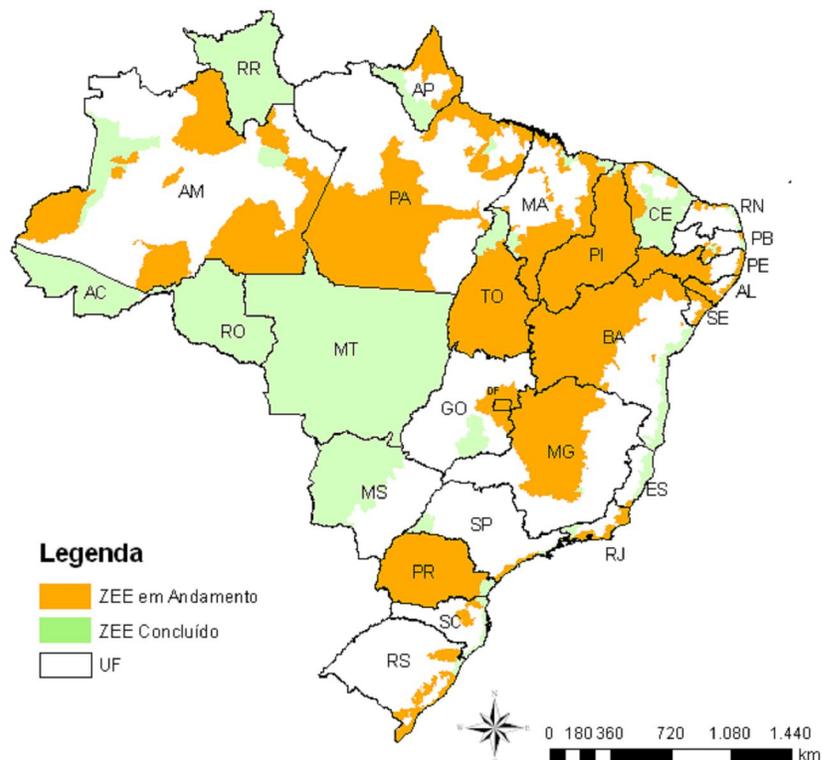
As ações acima mencionadas são propícias para indicar as áreas de conservação, apropriadas ao uso sustentável, como: as Áreas de Proteção Ambiental e Florestas Nacionais; as Áreas de Proteção Integral, tais como os Parques Nacionais e as Reservas Biológicas; as Áreas de Expansão, como os assentamentos agrários; as Áreas de Consolidação (Produção Agrícola e Agropecuária intensiva); bem como as Áreas de Recuperação, com uso inadequado de suas aptidões.

O Mapa (2) mostra áreas com projetos ZEE no território nacional até o ano de 2006¹¹. Visualiza-se que o Pará é um dos Estados que possui projeto ZEE em andamento.

Mapa 2: Espacialização das áreas com Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil.

ESPACIALIZAÇÃO DAS ÁREAS COM ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

Escala dos Produtos - 1:250.000 e Maiores (Atualização: 06/2006)



Fonte: MMA/CZEE (2006).

Segundo o MMA/CZEE (2006), determinados tipos de Zoneamento Ecológico-Econômico nos estados do Brasil levaram muito tempo para serem executados, tanto na parte técnica quanto na parte de normatização. Os mesmos estão inseridos em diferentes realidades e projetos peculiares.

Algumas ações da coordenação nacional contribuíram para a evolução dos projetos ZEE no Brasil, tais como o apoio institucional, com articulação de atores públicos federais e incentivos aos regionais e locais; assim como apoio técnico, por meio do Consórcio ZEE Brasil (CZEE) que, por sua vez, tem disponibilizado bases de dados e mobilizado equipes técnicas para que este instrumento de planejamento territorial seja efetivado (MMA/CZEE, 2006).

¹¹ Não foi encontrado em sites oficiais do governo, como o MMA, atualizações de relatórios ou publicações referentes à adoção e o tipo de ZEE em todo território brasileiro. Logo, os dados mais atuais datam o ano de 2006.

No estado do Pará, este instrumento é utilizado de duas formas, a saber:

- 1) Compreensão de que o espaço físico que será ordenado é socialmente construído; 2) Esse instrumento deve ter um grau de flexibilidade com o intuito de não excluir as diferentes formas e concepções de apropriação e utilização do solo e dos recursos naturais. O zoneamento deve considerar que essas atividades devem acontecer de forma integrada (ITERPA, 2009, p. 19).

Neste viés, o zoneamento de um território deve ser a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade. Para que seja desempenhado de forma adequada, precisa considerar a existência de múltiplos poderes de decisão, tanto individuais quanto institucionais, que influenciam na organização do espaço, o que inclui tanto a lógica do mercado, as particularidades dos sistemas administrativos quanto a diversidade das condições socioeconômicas e ambientais da região. O Zoneamento de forma ordenada busca a conciliação desses fatores numa perspectiva harmoniosa, a fim de proporcionar: melhoria da qualidade de vida da população; desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões; uma gestão responsável dos recursos naturais; a proteção do meio ambiente; e a participação populacional (ITERPA, 2009).

O ZEE também é direcionado às áreas costeiras, afim de que sejam ordenados seu território e uso dos recursos ambientais de base socioeconômica. De acordo com o PNGC II, este se configura por meio do ZEEC (Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro):

Art. 7º, VIII - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC: 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 (BRASIL, 1997, p. 3).

Para a Zona costeira, o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro dá maior atenção às condições de sustentabilidade do desenvolvimento destas áreas, relacionado às diretrizes gerais do que é norteado para o território nacional. Sua especificidade está em ações de suporte ao monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão costeira.

O Decreto Federal 5.300/2004, anteriormente mencionado, melhor estabelece regras de uso e ocupação da zona costeira brasileira, além de outras providências. Cabe destacar as orientações de implantação do ZEEC, a exemplo do que consta no Art. 15, parágrafo único:

Art. 15, P.U.: Os Estados que não dispuserem de ZEEC se orientarão por meio de outros instrumentos de ordenamento territorial, como zoneamentos regionais ou agrícolas, zoneamento de unidades de conservação e diagnósticos socioambientais, que permitam avaliar as condições naturais e socioeconômicas relacionadas à implantação de novos empreendimentos na zona costeira [a exemplo de atividades e empreendimentos] (BRASIL, 2004, p. 7).

No referido Decreto, Art. 9º, ratifica-se que o ZEEC deverá ser elaborado de forma participativa, a ser estabelecidas diretrizes quanto aos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestres e marítimas da zona costeira. Em casos de ZEEC já existentes, estados e municípios deverão ser gradualmente compatibilizados com as orientações contidas neste Decreto.

Outro instrumental relevante no Decreto Nº 5.300/2004 é o monitoramento e acompanhamento da dinâmica de usos e ocupação do território na zona costeira, Art. 10, em que compete aos órgãos ambientais promovê-la, respeitando as escalas de atuação, a identificação de áreas estratégicas e prioritárias.

Nas propostas iniciais do PNGC, o ZEE foi tomado como a base de sustentação GERCO, mas sozinho não poderia dar conta de diferentes realidades costeiras, pois “Ao contrário de um plano de gestão que pode ser totalmente confeccionado de forma efetivamente descentralizada e participativa, a formulação do ZEE tem requisições que restringem o nível de participação em sua confecção” (MORAES, 2007, p. 120).

De acordo com Moraes (2007), acredita-se que, apesar da importância do instrumento de ordenamento territorial (ZEE) à gestão da zona costeira, é necessário que os níveis de governo, e suas capacidades de articulações interinstitucionais, atentem-se às limitações e condições de implantação do mesmo. No Brasil, a execução do ZEE revelou-se bastante lenta. Isso dificulta sua efetividade em áreas de rápidos movimentos de ocupação, a exemplo da zona costeira. Corre-se o risco de, ao ser concluída a proposta zoneadora, a mesma não retratar mais a realidade enfocada, por alterar-se o quadro levantado anos antes.

3.4 PRINCIPAIS AÇÕES POLÍTICAS DO GOVERNO FEDERAL NA GESTÃO COSTEIRA BRASILEIRA

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2010), as principais ações e iniciativas atuais prioritárias do Governo Federal na gestão costeira no Brasil estão voltadas: ao Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla); à Agenda 21; aos Planos Diretores; e aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CMMA.

O Projeto Orla se constitui em uma ação conjunta entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito da sua Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP). Suas ações buscam o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental e patrimonial, com ampla articulação entre as três esferas de governo e a sociedade (MMA, 2010, não paginado). Este projeto é amparado legalmente: pela Constituição Federal (Parágrafo 4º, Art.255), que define

zona costeira e fomenta condições de preservação do meio ambiente no uso dos recursos naturais; pela Lei nº 7.661/88, que institui o PNGC; pela Resolução CIRM N° 005/97, que aprova o PNGCII e as bases para a formulação de políticas, tais como planos costeiros no âmbito estadual e municipal e criação do GI-GERCO; pelo Decreto nº 5.300/2004 de regulamentação da Lei nº 7.661/88 e estabelecimento de critérios de gestão da orla marítima; pela Lei nº 9.636/98, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis sob domínio da União, inclusive os localizados na Orla Marítima; e pelo Decreto nº 3.725/2001, que regulamenta esta última lei citada.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, as atividades do Projeto Orla, desde sua implantação em 2001, voltaram-se para orientação de implementação de planos de gestão, nos quais 58 municípios de 14 Estados (AP, BA, CE, ES, PE, PI, PB, PR, RJ, RN, RS, SE, SC e SP) foram capacitados e 26 conveniaram-se ao projeto. As principais demandas na orla brasileira que estão sendo priorizadas pelos municípios participantes são:

Projetos de urbanização, paisagísticos em praias [...]; Saneamento ambiental; Elaboração ou revisão de plano diretor e seus instrumentos complementares; Criação, demarcação, elaboração ou implantação de plano de manejo em unidades de conservação; Regularização fundiária; Capacitação e fortalecimento comunitário (qualificação da mão de obra local e comunicação/informação ambiental); Manejo de ecossistemas costeiros (dunas, restingas, falésias, matas ciliares e manguezais); Ordenamento de atividades associadas à pesca e maricultura; Sinalização (turística; atividades náuticas: navegação, esporte e lazer, pesca, atracadouros); Gestão de resíduos sólidos; Controle e prevenção de erosão; Ações para ecoturismo (MMA, 2010, não paginado).

Outro instrumento de gestão em foco pelo MMA é a Agenda 21, que se configura num plano de ação para ser adotado nas dimensões global, nacional e local, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil. Além do documento em si, a Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que resulta na análise da situação atual de um país, estado, município, e região, na perspectiva de planejar o futuro de forma sustentável.

No que correspondem aos Planos Diretores, estes estabelecem diretrizes para a ocupação do município, com base em características físicas, atividades predominantes, vocações, problemas e potencialidades. Dessa forma, as prefeituras, em conjunto com a sociedade, buscam direcionar a forma de crescimento, conforme uma visão de cidade coletivamente construída e tendo como princípios uma melhor qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais. Os Planos devem expressar um pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.

Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, que são uma instância criada na esfera local, não têm a função de criar leis e nem exercer diretamente ações de fiscalização. A atuação destes aborda: 1) proposição e acompanhamento da política ambiental do município; 2) promoção da educação ambiental; 3) proposição de normas legais, bem como adequação e regulamentação de leis, padrões e normas municipais, estaduais e federais; 4) aproximação das políticas estaduais ou federais que tenham impactos sobre o município; 5) controle e participação da sociedade no que diz respeito à degradação ambiental, sugerindo à Prefeitura as providências cabíveis (MMA, 2010, não paginado).

De modo geral, os instrumentos de gestão enumerados acima têm por base a articulação política entre as esferas de governo e sociedade civil organizada. O Ministério do Meio Ambiente conseguiu reunir informações das principais regiões que fazem uso destes, por meio “Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil”, elaborado em 1996 e atualizado em 2007.

O mapa cartográfico (Mapa 3) “gestão costeira carta 03”, do Macrodiagnóstico costeiro, representa visualmente os municípios do Salgado Paraense e o nível populacional, situando-se neste contexto Bragança/Pa, informando as áreas que possuem os instrumentos de gestão costeira disponíveis, tais como: Agenda 21; Projeto Orla; Conselho Municipal de Meio Ambiente; Plano Diretor; bem como as áreas que apresentam ZEE definido ou não.

instrumentos de gestão costeira como: legislação ambiental específica nº 4.035/2009; Plano Diretor (Lei Municipal nº3875/2006); Conselho Municipal de Meio Ambiente (funcionamento inicial desde setembro de 2010); e perspectivas de implantação do Projeto Orla.

No que compete aos Planos Diretores Municipais como uma das políticas de ação integrada direcionadas para zona costeira, concorda-se com Vasconcelos (2005) que este instrumento de gestão é ineficiente para responder às demandas costeiras, além de sua inadequação metodológica para a resolução de problemas ambientais específicos em consonância com os interesses das populações locais:

Os Planos Diretores Municipais não prevêm medidas capazes de reverterem os graves problemas ambientais existentes nas cidades litorâneas. Muitas das ações realizadas na zona costeira são decisões unilaterais do poder executivo, muitas vezes não previstas nesses planos. O poder público não incorporou em sua metodologia de trabalho a consulta às populações locais que, verdadeiramente, deveriam ser os maiores interessados nas ações que são previstas para a zona costeira. (VASCONCELOS, 2005, p. 26).

Contudo, autores como Marroni; Asmus (2005) acreditam que a instituição do programa de gerenciamento costeiro tornou-se o fator principal na formalização de um plano de gerenciamento, instigando a capacitação de recursos humanos para atuar na zona costeira. Destacam o papel do PNGC na perspectiva de orientação e utilização racional dos recursos ambientais nestas áreas, a fim de garantir a qualidade da população litorânea e a efetiva proteção dos ecossistemas existentes.

Por outro lado, com o posicionamento de outros estudiosos sobre a gestão costeira no Brasil, a exemplo de Poleti (2008), destaca-se uma crítica à operacionalização dos instrumentos do GERCO, por sua utilização ser pouco registrada, tal como o caso do monitoramento costeiro; além de que, as ações não são desenvolvidas de acordo com os princípios e diretrizes do plano nacional na maioria dos Estados, tornando-se necessária uma revisão do PNGC. As atividades de licenciamento e a fiscalização em áreas costeiras são desenvolvidas de forma deficientes; as ações e intervenções ainda tímidas de recuperação e proteção ambiental na orla marítima têm facilitado a perpetuação de atividades não sustentáveis, provocando a perda gradativa de recursos e serviços ambientais valiosos para o desenvolvimento humano na Zona Costeira Brasileira (POLETI, 2008).

O Quadro (1) indica a relação percentual entre os municípios (em suas regiões), bem como a existência dos instrumentos de gestão acima mencionados. Nas regiões Sul e Sudeste, os percentuais de municípios atendidos são maiores, exceção feita à adoção da Agenda 21, a qual, por outro lado, na região nordeste, supera a região sul. Destaca-se que a região Norte

apresenta o menor percentual, entre todas, de existência e execução de todos estes instrumentos.

Quadro 1: Percentual de municípios por região que adotam os instrumentos de gestão: Agenda 21, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Projeto Orla e Plano Diretor Municipal.

Região	Agenda 21	CMMA	Projeto ORLA	Plano Diretor
Norte	50%	18%	8%	13%
Nordeste	71%	43%	10%	16%
Sudeste	81%	66%	28%	40%
Sul	68%	63%	20%	37%

Fonte: Macrodiagnóstico da Zona Costeira (1996) atualizado pelo MMA em (2007).

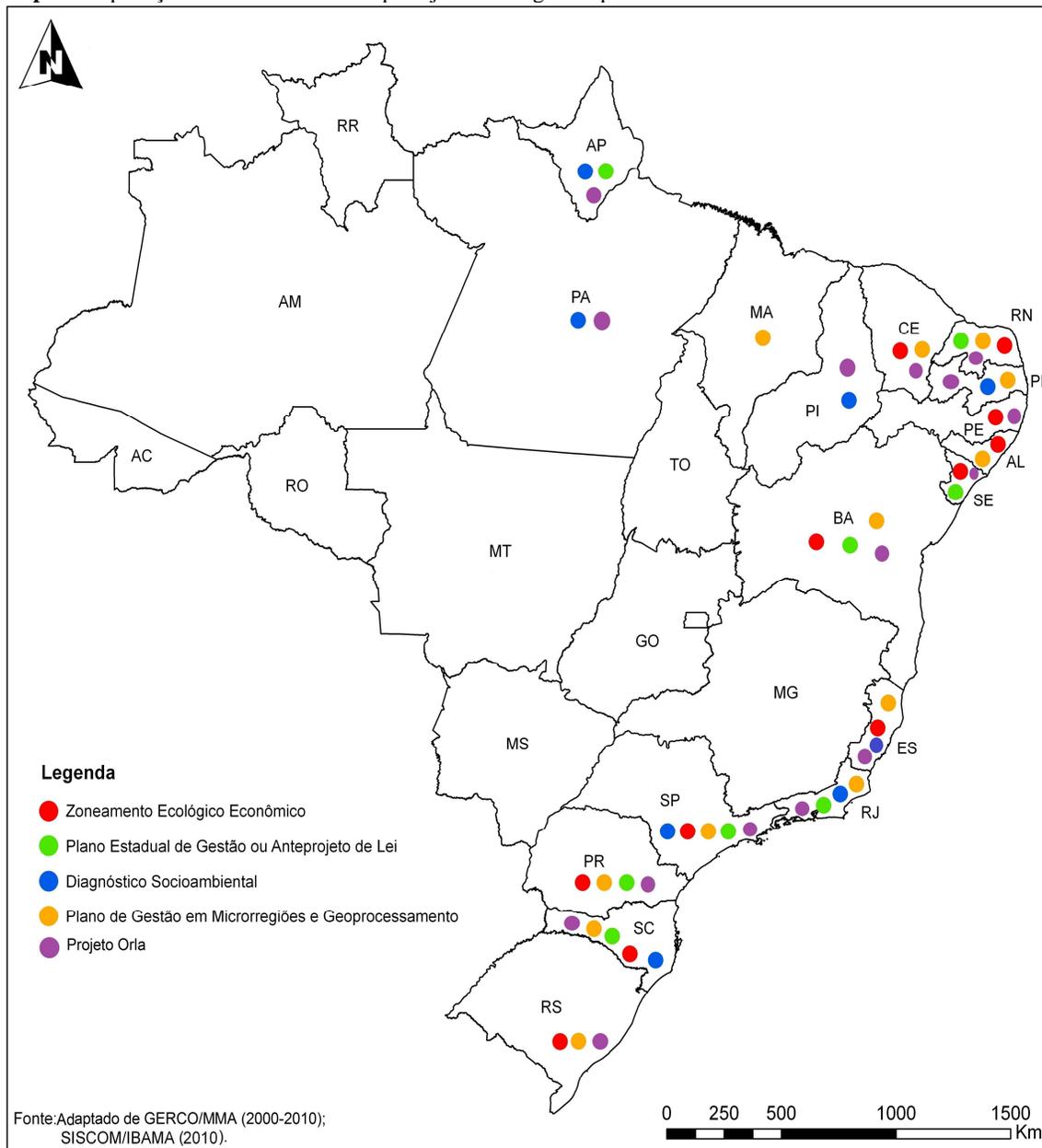
No entanto, estes instrumentos (Quadro 1) de planejamento e gestão apresentados no Macrodiagnóstico costeiro de 1996 estão direcionados ao ordenamento territorial mais adequados ao contexto urbano. São relevantes a uma abrangência macro de planejamento, mas não específicos a diversas realidades da zona costeira, como são os instrumentos previstos e detalhados pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro, plano de ação federal da zona costeira, sistemas de informação e monitoramento da zona costeira, zoneamento ecológico econômico costeiro, relatório de qualidade ambiental costeiro e o próprio macrodiagnóstico da zona costeira).

3.4.1 Aplicação de instrumentos de planejamento e gestão costeira no Brasil, baseados nas diretrizes do PNGC

Em 20 anos de existência do GERCO nunca houve uma avaliação da execução deste programa no Brasil, nem um maior detalhamento das atividades de gerenciamento costeiro desenvolvidas nos Estados e municípios litorâneos, abrangidos pelo PNGC (MORAES, 2007).

Embora superficiais, as únicas informações sobre os instrumentos de planejamento e gestão aplicados na zona costeira brasileira datam do ano de 2000, divulgados pelo Programa de Gerenciamento Costeiro, por meio do Ministério do Meio Ambiente, os quais são: diagnósticos socioambientais; planos estaduais de gestão costeiros; sistema de informação; atividades de ordenamento territorial por meio do ZEE, concluído e preliminar, além do instrumento de ordenamento territorial costeiro da orla marítima, Projeto Orla (Mapa 4 e detalhes em Anexo A).

Mapa 4- Aplicação de instrumentos de planejamento e gestão para Zona Costeira e Orla Marítima no Brasil.



Observa-se (Mapa 4) que o gerenciamento costeiro varia nas regiões do Brasil. Nas melhores planejadas e que enfrentam maiores ações antrópicas no litoral, a exemplo de Santa Catarina, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Bahia e São Paulo, há uma maior execução de políticas de planejamento e gestão costeira, norteadas pelo PNGC e pelas especificidades locais. Contrariamente, em regiões de alta relevância ecológica costeira, como o Pará, as efetivas ações governamentais nestas áreas se mostram incipientes e os instrumentos de planejamento e gestão previstos no PNGC praticamente são inexistentes, pois, as iniciativas

de ordenamento territorial costeiro nesse estado são apenas o diagnóstico socioambiental costeiro¹² e Projeto Orla.

As ações incipientes dos governos, por exemplo, na gestão costeira brasileira, revelam muitas vezes a existência de falhas de governo. Concorde-se com Fernandes et al. (2003) que, a execução das políticas públicas nos patamares governamentais quando tem seus efeitos diminuídos na sociedade perpassam por jogos de interesses políticos na sua implementação, seja por meio das atividades rotineiras que os governos estejam habituados ou pela inexistência de incentivos internos institucionais na qualificação de funcionários, para trabalharem com determinada política, além da dificuldade de controle, transparência da política (envolvendo canais de informação com a sociedade), implementação e aperfeiçoamento de instrumentos previstos em leis. Isto representa falhas de governo que podem levar à desconsideração ou ao desperdício de propostas claras de aprimoramento da gestão ambiental.

Outro fator que interfere nos efeitos previstos de políticas é o tipo de governança adotada nos governos estaduais e municipais, sendo necessária uma governança não tradicional, mas com um caráter multidimensional que permita que a política seja discutida e implementada pela parceria entre atores público e privado, organizações governamentais, não governamentais e internacionais (MEDEIROS, 2008).

O próprio Ministério do Meio Ambiente propõe que as atividades socioeconômicas relacionadas à zona costeira brasileira sejam desenvolvidas de forma “integrada, descentralizada e participativa”, obedecendo aos objetivos e metas do PNGC:

No que se refere a Programas e Projetos específicos para gestão integrada da zona costeira e marinha, e a seus objetivos e metas, o Brasil dispõe do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) - cujo objetivo é operacionalizar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), com o propósito de planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na Zona Costeira, de forma a garantir a utilização sustentável, por meio de medidas de controle, proteção preservação e recuperação, dos recursos naturais e ecossistemas costeiros. Busca-se, assim, estabelecer uma estratégia continuada de planejamento e gestão ambiental dos espaços costeiros, com o desenvolvimento e fortalecimento de um processo transparente de administração de interesses, apoiado por informações e tecnologia (MMA, 2010, não paginado).

A estrutura política ambiental direcionada para a zona costeira foi subsidiada num modelo estrutural, com perspectivas de uma “gestão integrada” nos níveis de governo. No entanto, a gestão costeira brasileira revela-se diferenciada nos estados e regiões litorâneas,

¹² Moraes (2007) chama atenção para a lentidão da conclusão do diagnóstico na Amazônia, que levou cinco anos para ser concluído e a baixa velocidade de execução das propostas do ZEE no Brasil. Estados ricos, ou melhores desenvolvidos, mesmo com grande capacidade executiva não concluíram todo o zoneamento de seu litoral após dez anos de trabalhos nesse sentido, desde a existência programa GERCO.

que enfrentam algumas dificuldades de gerenciamento costeiro, tal como planejamento inadequado à sua realidade ou mesmo ausência de incentivos financeiros, perpetuando, com isso, situações de degradação ambiental física, química e antrópica em muitas destas áreas.

Cabe mencionar um estudo encomendado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pelo “The Nature Conservancy”, que resultou no relatório do “Atlas Mundial de Manguezais”, divulgado no dia 14 de julho de 2010. Mostrou-se que um quinto dos manguezais do planeta foram destruído desde 1980 e ainda continuam, numa taxa de aproximadamente 0,7% por ano, devido a atividades relacionadas ao desenvolvimento das zona costeira, a exemplo da construção civil e a criação de camarões.

O resultado do estudo, revelado pelo PNUMA, mostra que os manguezais da Terra estão sendo destruídos até quatro vezes mais rápido do que as outras florestas, causando milhões de dólares em prejuízo em áreas de pescaria e proteção contra enchentes. Além disso, observaram que eles fornecem um enorme conjunto de serviços econômicos, agindo como berçários de peixes, armazenando carbono e proporcionando defesas poderosas contra enchentes e ciclones numa época de elevação do nível dos oceanos. Portanto, o documento pede mais ações dos países, em especial aqueles que possuem maiores manguezais, como o Brasil, Indonésia e Austrália. A finalidade é deter a retração dos 0,7 % ao ano ou cerca de 150 mil km² de cobertura de mangue em todo o mundo. O relatório citou evidências de que os manguezais reduziram o impacto do tsunami no Oceano Índico, no ano de 2004, em alguns locais, alertando-se que:

Os maiores impulsionadores para a perda dos manguezais são a conversão direta aos usos da terra para aquicultura, agricultura e urbano. As zonas costeiras normalmente são densamente povoadas e a pressão para uso da terra é intensa, explica o estudo. "Dado o valor deles, não pode haver justificativa para mais perda de manguezais", segundo o diretor executivo da Organização Internacional de Madeiras Tropicais, que ajudou a financiar o relatório (PNUMA, 2010, não paginado).

Devido à intensificação dos diversos problemas ambientais na zona costeira com repercussão mundial, o MMA, em parceria técnica com a Agência de Cooperação da Espanha, realizou um seminário no Brasil, no mês maio de 2011 em Brasília, sobre o gerenciamento da costa brasileira.

O objetivo do “Seminário Internacional Sistema de Modelagem Costeira (SMC)/Brasil: apoio a gestão da costa brasileira” foi informar e capacitar representantes da academia e de governos sobre o potencial do uso da ferramenta de mapeamento da costa para a região costeira brasileira, atentando-se aos efeitos climáticos de até 50 anos futuros, como erosão costeira, derramamento de petróleo e áreas de risco, dentre outras questões. Também

houve parcerias entre a Universidade de São Paulo, a Universidade Federal de Santa Catarina, a Universidade de Cantabria (da Espanha) e a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural (MMA, 2011, não paginado).

Os dados fundamentais, que priorizaram a iniciativa do Seminário “(SMC)/Brasil”, mostraram que nos 17 estados litorâneos do país, onde residem mais de 140 milhões de brasileiros, uma grande parte da população já começou a sentir os efeitos da erosão provocada pelo avanço do mar, tendo em vista que a zona costeira é um dos biomas mais vulneráveis aos efeitos do aquecimento global. Logo, o desenvolvimento econômico do País agrava as pressões sobre a costa brasileira e aumentam, com isso, sua vulnerabilidade e desastres naturais, a exemplo de inundações (MMA, 2011, não paginado).

Diante das discussões sobre os problemas vigentes na zona costeira brasileira, o seminário em questão proporcionou ao Brasil a ideia de adotar, na sua gestão costeira, um sistema de modelagem:

Com o SMC brasileiro será possível dimensionar problemas como a erosão na costa brasileira e proteção de populações assentadas em regiões abertas com risco de inundações. O sistema é capaz de avaliar o impacto ambiental associado à exploração da indústria de petróleo. Pode, ainda, delimitar as zonas de domínio público e privado ao longo do litoral, o que permite a recuperação de espaços públicos ocupados.

Inclui bases de dados de dinâmicas marinhas, como ondas, correntes, ventos e nível do mar. Sua utilização é considerada um passo decisivo para o aprimoramento do gerenciamento costeiro brasileiro. Sistemas de modelagem são utilizados em vários países (MMA, 2011, não paginado).

A perspectiva no acordo de cooperação técnica entre os países envolvidos é que o Sistema de Modelagem Costeira (SMC), desenvolvido na Espanha, seja adaptado para o gerenciamento dos cerca de oito mil quilômetros da costa brasileira. O Ministério do Meio Ambiente pretende usar a ferramenta na busca de soluções para prevenir e reduzir o impacto das mudanças climáticas sobre as populações de regiões litorâneas.

Diante disso, a gerente de zona costeira do MMA destacou a fundamental adesão das instituições nacionais ao projeto: “Precisamos pensar formas de disseminação, investimentos na formação de banco de dados e na capacitação de gestores para a utilização ampla do SMC” (MMA, 2011, não paginado).

De acordo com o secretário de Extrativismo e Desenvolvimento Rural do MMA, que esteve presente no evento, “o gerenciamento da costa brasileira ainda é um desafio para as políticas públicas. Planejamento, gestão e uso sustentável da zona costeira estão muito além da nossa capacidade de adotar as medidas necessárias para enfrentar as mudanças climáticas”, afirmou. Para ele, é necessária uma ampla mobilização, com a participação direta de

pesquisadores e estudiosos na produção do conhecimento que o País precisa nessa área (MMA, 2011, não paginado).

Isso representa uma das formas de governança multidimensional, destacada por Medeiros (2008), em que países extrapolam questões políticas dos seus limites territoriais, por meio de uma interconectividade na cooperação de questões políticas. Por outro lado, muitas vezes estas questões envolvem regulação, controle e jogos de interesses.

4 A POLÍTICA COSTEIRA NO ESTADO DO PARÁ

4.1 GEOGRAFIA DA COSTA PARAENSE

A zona costeira Amazônica contextualiza-se nas regiões tropicais úmidas do planeta, desde o Equador até cerca de 15° N e S, ou seja, menor de um quarto de toda superfície terrestre. Está geograficamente situada entre a Ponta do Tubarão no Maranhão (4° S, 43° W) e o Cabo Orange no Amapá (5° N, 51°W), e estende-se ao longo dos estados do Maranhão, Pará e Amapá. No total, apresenta aproximadamente 2.250 km de extensão, medidos em um mapa de escala de 1:2.500.000, excluindo-se as reentrâncias do litoral e as ilhas, ao longo da qual dezenas de estuários recortam a ilha de costa (SOUZA FILHO, et al., 2005).

Segundo Santos et. al. (1999), a região litorânea no norte do Brasil possui uma paisagem tipicamente distinta das outras áreas costeiras deste país, devido influência do rio Amazonas que conduz sedimentos para o manguezal, tornando-o exuberante, e por suas reentrâncias (rias), que concede ao litoral um formato especial com diversas baías e praias. Os ecossistemas amazônicos são constituídos principalmente por restingas, dunas, praias, manguezais e águas oceânicas.

Dados do IBGE (2007) apontam que na Amazônia residem mais de 5 milhões de habitantes (28% da população na área costeira brasileira), distribuídos em 76 municípios, numa área total de 194.157 km² (2,28% da área do Brasil), com uma densidade demográfica de 26,9 hab/km² na zona costeira Amazônica. A população costeira do Estado do Pará destaca-se com mais de 3 milhões de habitantes.

O Estado do Pará conta com 25 municípios litorâneos abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira (dentre eles Bragança), segundo o PNGC II: Afuá, Chaves, Soure, Salvaterra, Cachoeira do Arari, Barcarena, Belém, Ananindeua, Santo Antônio do Tauá, Colares, Benevides, Vigia, São Caetano de Odivelas, Curucá, Marapanim, Magalhães Barata, Maracanã, Salinópolis, São José de Pirabas, Primavera, Bragança, Augusto Corrêa, Vizeu, Santa Bárbara do Pará e Quatipuru (BRASIL, 1997).

4.2 A POLÍTICA AMBIENTAL COSTEIRA NO ESTADO DO PARÁ E O ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO COSTEIRO

A política ambiental do Estado do Pará é instituída pela Lei Ambiental de Nº 5587 de 09 de maio de 1995. O Programa de Gerenciamento Costeiro Estadual (GERCO) está previsto no seu capítulo II, especificamente no Artigo 72. Nesta legislação, destacam-se as responsabilidades do Poder Público em estabelecer políticas, planos e programas para o gerenciamento costeiro da zona costeira estadual, a ser definida em lei específica, com objetivos descritos nos incisos de I a V:

Art. 72[...] I- planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas, de forma a garantir a utilização, controle, conservação, preservação e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas; II- obter um correto dimensionamento das potencialidades e vulnerabilidades; III- assegurar a utilização dos recursos naturais, com vistas a sua sustentabilidade permanente; IV- compatibilizar a ação humana, em quaisquer de suas manifestações, com a dinâmica dos ecossistemas, de forma a assegurar o desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado e a melhoria da qualidade de vida; V- exercer efetivo controle sobre os agentes causadores de poluição, sob todas as suas formas, ou de degradação ambiental que afetem, ou possam vir a afetar, a zona costeira (PARÁ, 1995).

A coordenação¹³ do GERCO no Pará é de responsabilidade da Secretaria de Estado e Meio Ambiente (SEMA). As principais atribuições, tanto da SEMA/Pa quanto do IBAMA, de modo geral, são a fiscalização e monitoramento de atividades ligadas ao uso dos recursos ambientais paraense. Os municípios costeiros são incumbidos de coordenação específica de ações para sua realidade, sob competência das Secretarias Municipais de Meio Ambiente, e articulações com os demais órgãos ambientais cabíveis.

No entanto, o programa de gerenciamento costeiro no estado do Pará é inexpressivo quanto à aplicabilidade dos instrumentos de planejamento e gestão previstos detalhadamente no PNGC II. Não há indicadores de gestão estruturados para medir o grau de desempenho do mesmo no Pará. Desde o ano de 1995, o programa encontra-se no estado, de acordo com o processo de descentralização política, mas suas ações estão limitadas a licitações de obras públicas, atividades em áreas portuárias e fiscalizações.

Em consonância com o contexto nacional, o GERCO/PA aliou-se ao Projeto Orla, diante de uma estrutura política legislativa, em especial atendendo ao Decreto Federal Nº 5.300/2004. Dentre suas providências, estão: a orientação em definir regras de ocupação da zona costeira e estabelecer critérios de gestão da orla marítima.

¹³ Nos anos 90, a Coordenação do GERCO/PA era do IDESP. Com a extinção deste órgão, as atividades foram repassadas à SECTAM, atualmente SEMA.

Quanto às limitações do GERCO no Estado do Pará e perspectivas de melhores ações políticas desta esfera de governo à gestão costeira, chama-se atenção para a inexistência dos instrumentos de planejamento e apoio à gestão costeira, tais como o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (está em fase de adoção) e Sistemas de Informações e Monitoramento.

Segundo um técnico do GERCO/Projeto Orla - PA:

O Pará ainda não conta com um plano de gerenciamento costeiro próprio regulamentado em lei específica, o que dificulta um direcionamento mais preciso ao planejamento e execução de políticas à sua realidade costeira, a considerar os aspectos morfológicos, populacionais e a fragilidade dos ecossistemas (Informação verbal, 2011).

Em 2009, houve uma audiência pública na Assembleia legislativa do Pará sobre o gerenciamento costeiro no Estado. Participaram representantes de órgãos estaduais e federais, a exemplo da SEMA/PA e MMA, representantes de municípios e associações de segmentos ligados ao extrativismo marinho e de produção rural, além de deputados estaduais e federais, os quais discutiram experiências, demandas e possibilidades da política de gerenciamento costeiro no Pará. Um dos gestores municipal envolvido apontou a importância do gerenciamento costeiro no estado:

[...] é necessária a implementação deste processo no Pará, visando promover a conservação dos recursos naturais de acordo com as demandas de cada município. O gerenciamento costeiro vem fortalecer e valorizar os povos do litoral. Muitos municípios do litoral paraense precisam de políticas públicas voltadas para atender suas diversas demandas. Consolidar esta proposta: é essa a nossa grande expectativa com a implementação do gerenciamento costeiro no Estado (Informação verbal, 2009 apud SEMA-PA/ASCOM, 2009, não paginado).

Os resultados da referida audiência pública sobre o gerenciamento costeiro no Pará, no ano de 2009, foram as propostas de: criar um grupo de trabalho para discutir questões específicas do gerenciamento costeiro, a fim de serem aplicadas políticas adequadas nos municípios costeiros; criação de um Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro no Pará. No entanto, isto ainda não foi posto em prática. Segundo Técnico da SEMA/Pa (GERCO/Projeto Orla/Pa, 2011): “há perspectivas de serem retomadas na Assembleia Legislativa do estado, no ano de 2011, a discussão da criação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro no Pará e as orientações de um gerenciamento integrado”.

De acordo com um dos responsáveis pela execução do GERCO no Pará:

Para que haja uma política de gerenciamento costeiro no estado em consonância com o PNGC é imprescindível haver, além do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, a execução do zoneamento ecológico costeiro, concretizar a escala de aproveitamento de 1:100 000, implementar políticas públicas e projeto de monitoramento, bem como adesão dos municípios com o Projeto Orla juntamente com a coordenação dos gestores (Informação verbal, 2011).

Nesta assertiva, uma das principais ferramentas para o melhor gerenciamento costeiro no Pará é a implementação do ZEE costeiro nos municípios, realizadas pelo GERCO e Projeto Orla. Este último, fundamenta-se no Decreto Estadual nº. 1.794 de 15 de Julho de 2009, que instituiu o Regimento Interno da Comissão Técnica Estadual do Projeto de Gestão Integrada da Orla Flúvio-Marítima do Estado do Pará (CTE/PA)¹⁴ como órgão colegiado consultivo e propositivo, a ser acompanhado por 43 instituições, saber:

I- Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA; II - Superintendência do Patrimônio da União no Pará – SPU/PA; III - Universidade Federal do Pará - UFPA; IV - Universidade do Estado do Pará - UEPA; V - Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA; VI - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; VII - Museu Paraense Emílio Goeldi - MPEG; VIII - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE/PA; IX - Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos/Diretoria de Proteção e Defesa do Consumidor - SEJUDH/PROCON-PA; X - Marinha do Brasil/Comando do 4º Distrito Naval - Capitania dos Portos da Amazônia Oriental - CPAOR; XI - Companhia das Docas do Pará - CDP; XII - Polícia Militar do Estado do Pará/Batalhão de Polícia Ambiental - PMPA/BPA; XIII - Companhia Paraense de Turismo - PARATUR; XIV - Federação das Associações de Municípios do Estado do Pará - FAMEP; XV - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG; XVI - Delegacia do Meio Ambiente (Polícia Civil) - DEMA; XVII - Secretaria de Estado de Pesca e Aquicultura - SEPAq; XVIII - Secretaria de Estado de Saúde Pública - SESP; XIX - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; XX - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional - SEDURB; XXI - Secretaria de Estado de Transportes - SETRAN; XXII - Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos - SEPE; XXIII - Procuradoria-Geral do Estado - PGE; XXIV - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte do Pará e Amapá - DNIT; XXV - Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ; XXVI - Instituto de Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental do Pará - IDESP; XXVII - Ministério Público do Estado do Pará/Procuradoria-Geral de Justiça – MP; XXVIII – Advocacia Geral da União – AGU-PU-PA (PARÁ, 2009).

Segundo a SEMA-Pa, em Março/2010 ocorreu a assinatura do Termo de Cooperação entre a Secretaria do Patrimônio da União – SPU/OC e a Universidade Federal do Pará – UFPA, objetivando a elaboração do 6º Manual do Projeto Orla, para realizar a Adequação da Metodologia do Projeto Orla à realidade da Região Amazônica, uma vez que foram encontradas dificuldades durante a fase inicial de implantação do projeto, pois sua metodologia se direcionava apenas para orlas marítimas. Na Amazônia, além dessas, há as orlas fluviais e fluvioestuarinas. Espera-se, com esta Proposta, realizar uma Gestão mais democrática e sustentável das Orlas da Amazônia.

As finalidades do (CTE/ORLA-PA), Art. 2º, são de coordenar as ações de implantação do Projeto Orla Flúvio-Marítima, propondo as bases da integração com as ações do Governo

¹⁴ Conforme o Art. 1º. Publicado no Diário Oficial nº 315007 de 18/09/2009, por meio da Portaria nº 2.586/2009-GAB/SEMA de 17 de setembro de 2009.

Federal para a Zona Costeira e Fluvial do Estado do Pará, articulada nos níveis de governo de forma inter e intrainstitucional às ações pautadas no desenvolvimento sustentável destas áreas no estado, além da valorização de propostas e análise de estudos, pesquisas e sistematização de dados que subsidiem a formulação, a execução e o acompanhamento das políticas estadual e municipal destas áreas.

Quanto às competências do CTE/ORLA-PA, destaca-se o apoio e execução do plano estadual de meio ambiente direcionado à zona costeira e fluvial do Estado, reestruturação e avaliação do plano estadual de gerenciamento costeiro (o qual não encontrar-se estruturado), além de outras perspectivas:

Art.3º - Para a consecução de suas finalidades, compete à (Comissão Técnica Estadual) CTE/ORLA-PA:

- I - Apoiar a execução do Plano Estadual de Meio Ambiente no que concerne às diretrizes para a Zona Costeira e Fluvial do Estado do Pará, considerando a sua diversidade regional;
- II - Apoiar a reestruturação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado do Pará considerando a sua diversidade regional;
- III - Contribuir para o acompanhamento e avaliação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro no Pará;
- IV - Divulgar o Projeto de Gestão Integrada da Orla Fluviomarítima - Projeto; Orla;
- V - Apoiar técnica, científica e institucionalmente as ações do Projeto Orla Fluviomarítima, no âmbito do Estado do Pará;
- VI - Identificar as áreas prioritárias a serem contempladas, apoiando quando necessário a coordenação Estadual do Projeto Orla Fluviomarítima na articulação junto aos municípios;
- VII - Apoiar a organização e acompanhar as atividades de mobilização e das oficinas de capacitação nos Municípios atendidos pelo Projeto;
- VIII - Disponibilizar dados e informações necessárias à elaboração de um banco de dados sobre as áreas de interesse do Projeto, que tenham sido geradas e/ou estejam sob a guarda de cada um dos órgãos e instituições;
- IX - Analisar os Planos de Gestão Integrada da Orla Fluviomarítima gerados pelos Municípios, subsidiando informações para fundamentação do parecer técnico a ser emitido pela Coordenação Estadual do Projeto Orla;
- X - Supervisionar e apoiar a implementação do Projeto Orla Fluviomarítima e seus desdobramentos em diretrizes locais;
- XI - Apoiar na Identificação de fontes de recursos para a implementação do Projeto Orla Fluviomarítima e orientar os Municípios na captação de recursos;
- XII - Propor ações e mecanismos de integração das políticas públicas e dos procedimentos no âmbito dos Municípios para gestão da orla;
- XIII - Apoiar a formação do Comitê Gestor Municipal, definido a partir da capacitação do Projeto Orla, e propor diretrizes para a implementação das ações (PARÁ, 2009).

O projeto Orla no Pará, sob competência e coordenação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, trabalha com o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da união, a fim de aproximar a política ambiental e patrimonial com ampla articulação e entre as esferas de governo. Está fundamentado nas ações conjuntas do MMA, por meio de sua Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA), Ministério do Planejamento e a

Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP), envolvendo as esferas de governo e sociedade civil organizada.

Segundo a SEMA/PA, o Projeto Orla foi adotado no Pará no ano de 2001, inicialmente apenas sob coordenação da Gerência Regional do Patrimônio da União até o ano de 2008, entretanto, diante da complexidade da realidade paraense, o mesmo permaneceu parado neste período. Com isso:

Em Janeiro de 2009 a Superintendência do Patrimônio da União – SPU/PA (antiga Gerência Regional do Patrimônio da União no Pará – GRPU), juntamente com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA – assumiram a Coordenação Estadual do Projeto Orla, com o compromisso de revitalizar e fortalecer o Projeto Orla no Estado do Pará (RELATÓRIO..., 2010).

O Projeto Orla/Pa possui como metas e desafios a serem realizados sob coordenação da SEMA/Pa:

Alcançar uma organização a nível físico/administrativo, com a estruturação de um espaço físico, com suporte administrativo para receber e organizar as demandas que virão dos municípios que aderiram, nos quais já estão sendo realizadas oficinas para construção do PGI de suas orlas;
 Ampliação da equipe com a entrada de pelo menos mais três técnicos;
 Maior interação com a equipe do GERCO com a necessária construção de agendas e cronograma de trabalhos comuns;
 Maior participação interinstitucional, com a nomeação de representação da COAM na comissão que está elaborando o ZEE Costeiro;
 Carro específico para as ações do projeto ORLA;
 Equipamentos específicos para atuação nas ações do ORLA como GPS's e Decibelímetro, câmera e filmadora;
 Treinamento e capacitação para posterior outorga aos técnicos que atuam no projeto ORLA de poder de fiscalização e Autuação;
 Celebração de convênio c/ o NUMA (UFPA) para viabilização do projeto de pós graduação-Mestrado para os técnicos da COAM, na linha de pesquisa do Projeto ORLA (RELATÓRIO..., 2010).

O referido Projeto conta com duas etapas de implementação, por meio da SEMA/Pa: I - Instrumentalização e II – Elaboração do Plano de Gestão Integrada (PGI). A I etapa volta-se à adesão e seleção dos municípios litorâneos interessados em implantar este projeto e à capacitação (política e institucional) nos municípios para execução do projeto, enquanto que a II etapa propicia maiores informações sobre o projeto, com oficinas de capacitação técnica de como construir um plano de gestão e para planejamento de ações, elaboração de 1º versão do PGI e formação do comitê gestor.

A metodologia utilizada no Projeto Orla-Pa baseia-se: no fortalecimento da articulação de diferentes órgãos e atores; mobilização para a gestão integrada; estímulo de atividades socioeconômicas compatíveis com o potencial; e o desenvolvimento sustentável da orla.

Em síntese, as ações concretizadas no Pará por meio do Projeto Orla e em processo de implementação são:

- a) Plano de Gestão Integrado aprovado;
- b) Comitê gestor;
- c) Agenda de implementação e monitoramento;
- d) Convênios de cooperação técnica definidos e encaminhados;
- e) Detalhamento de ações e projetos legitimados e aprovados;
- f) Acompanhamento, avaliação e revisão do plano estabelecido.

Especificamente, os resultados do Projeto Orla até final do ano de 2010 descritos no relatório interno da SEMA/PA são:

No período de Agosto de 2009 a Outubro de 2010, a CTE-ORLA/PA realizou 13 Reuniões Ordinárias [finalidade destas reuniões].

Objetiva divulgar o Projeto Orla para os municípios paraenses, apresentar sua Comissão Técnica e sensibilizar os gestores quanto à importância da Adesão ao Projeto. No período analisado, foram realizadas Audiências Técnicas nos municípios: Barcarena; Curuçá; Marapanim; Maracanã; São João de Pirabas; Colares; Salinópolis; Santa Cruz do Arari; Oriximiná, Santarem, Obidos, Juruti, Gurupá, Cachoeira do Arari, Salvaterra, Soure, Curalinho.

A Força Tarefa atuou durante os anos de 2009 e 2010, executando ações preventivas e repressivas nas orlas dos municípios de Bragança, Salinópolis, Marapanim, Maracanã, Distrito de Mosqueiro e nas Ilhas Grande e Combu. Além das ações nos espaços de orla, a FTPZC desenvolve atividades de Educação Ambiental em diversas escolas da rede pública e privada.

Municípios que solicitaram Adesão: Colares, São Sebastião da Boa Vista, Maracanã, Juruti, Marapanim, Curuçá, Curalinho, Santa Cruz do Arari, Salinópolis, Bragança, São Felix do Xingu, Soure, Gurupá (RELATÓRIO..., 2010).

O município de Bragança ainda não aderiu formalmente ao Projeto Orla, mas já teve orientações do governo do Estado para atuar na prevenção e repressão de ações socioeconômicas que prejudiquem o patrimônio público da Orla Marítima, inclusive houve uma oficina¹⁵ com os gestores ambientais locais para trabalharem com o ZEE no município. Para isso, a SEMA/PA orientou-lhes a encontrar uma metodologia adequada a sua realidade (Anexo F).

A implantação do ZEE costeiro permitirá a execução de políticas mais adequadas à realidade costeira dos municípios paraenses. Segundo técnico do GERCO/SEMA_Pa:

A implementação do ZEEC no Pará possibilitará mapear as diferentes configurações da orla marítima e dos municípios costeiros. O uso adequado de metodologias servirá para identificar os diferentes cenários, considerando os aspectos morfológicos, populacionais, fragilidade dos ecossistemas, o que subsidia políticas públicas mais adequadas a cada realidade (Informação verbal, 2011).

¹⁵ A realização da oficina sobre o ZEE em Bragança/PA, mencionada pelo Técnico do GERCO/ORLA-PA e registrada no relatório interno da SEMA/PA, foi confirmada pela secretaria de Meio Ambiente de Bragança/PA.

Quanto aos orçamentos para o Projeto Orla no Pará (Quadro 2), no relatório de gestão dos anos de 2007, 2008 e 2009 da Secretaria de Patrimônio da União e Ministério da Fazenda consta valores pagos para a administração do programa, seu desenvolvimento, caracterização, bem como Regulamentação Fundiária em Imóveis da União e Capacitação dos Dirigentes e Técnicos Nacional.

Quadro 2- Recursos Financeiros - Relatórios de Gestão de GRA/PA: 2007, 2008 e 2009/SPU/PA.

Programa de governo	Programa de trabalho/Ação	Ano	Valores pagos R\$	Despesas líquidas	RESPAG*
0794 - Gestão do Patrimônio imobiliário da União	Gestão e Administração do Programa	2007	191.370,94		
		2008		427.991,11	
		2009		151.863,43	
	Desenvolvimento do projeto Orla	2007	4.163,55		1.409,00**
		2008		9.977,43	40.614,64
		2009		285.950,00	285.950,00
	Caracterização do Patrimônio Imobiliário	2007			
		2008		161.330,24	
		2009		20.000,00	
	Regulamentação Fundiária em Imóveis da União	2008		66.823,96	
	Capacitação dos Dirigentes e Técnicos Nacional	2008		16.605,00	

* Despesa pendente de pagamento, inscrita em resto a pagar.

** Despesa de 2006 pagas em 2007.

Fonte: Ministério da Fazenda/SPOA, Gerência Regional de Administração no Pará (2010).

Outra base de recursos financeiros que refletem na zona costeira Paraense é o Plano Plurianual (PPA). Neste Estado, a aplicação do instrumento de zoneamento ecológico econômico orienta-se por meio do programa de ordenamento territorial. O PPA 2008 a 2011-revisado¹⁶ demonstra que o orçamento previsto para os anos vigentes é no total de R\$ 153.725.167,00 reais. O mesmo está dividido em ações específicas a serem executadas em Regiões de Integração, mas sem citar claramente os municípios atendidos (Quadro 3, detalhes em ANEXO):

¹⁶ Revisão do PPA baseado na Lei 7.238/31.12.2008 por meio da Assembleia Legislativa do Pará quanto à elaboração, avaliação e implementação de programas de governo e adequações às situações não previstas referente a elaboração do PPA. Ações para a zona costeira encontram-se no Anexo VI deste, por meio do Programa de Ordenamento Territorial.

Quadro 3- Orçamento PPA 2008-2011 do Pará: Programa de Ordenamento Territorial.

Programa: Ordenamento Territorial			Total do Programa (R\$): 153.725.167	
Ação	Objetivo	Produto/ Un. Med.	Total p/ R. C.	Total (R\$ 1,00)
			R\$	
Ações de Defesa Judicial e Extraj. de Ordem Amb., Minerária e Fundiária		Ação realizada (Un)		322.787
Apoio à Descentralização da Gestão Ambiental		Município Apoiado	954.244	9.566.235
Apoio ao Processo de Reg. Fundiária em Área Urbana		Município Atendido (Un)		7.640.000
Apoio às ações de regularização Fundiária		Lote regularizado (Un)		30.725.000
Criação e Gestão de U. C. Estaduais		Unidade de Conservação Implementada (Un)	1.319.961	49.102.707
Implementação da Política Estadual de Ordenamento Territorial – PEOT		Política Implementada (Un)	840.000	4.148.100
Implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos		Instrumento de política implementado (Un)	350.515	3.482.293
Implementação de Ações na Zona Costeira, Marinha e Águas Interiores	Promover a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas, o uso sustentável dos recursos naturais e a ocupação ordenada dos espaços costeiro, marinho e águas interiores, com o estabelecimento do processo de gestão.	Município Atendido (Un)	142.723	1.424.480
Implementação de Unidades Regionais de Gestão Ambiental Estadual		Unidade Regional Implementada	264.633	16.646.841
Implementação do Núcleo de Ordenamento Territorial		Núcleo Consolidado (Un)		1.206.430
Implementação de Ações de Regularização Fundiária		Título Expedido (Un)		7.546.118
Preservação de Ecossistemas e Uso Sustentável dos Recursos Naturais		Projeto Demonstrativo Implementado (Un)	223.797	1.717.004
Promoção da Educação Ambiental Não – Formal		Ação realizada (Un)	206.590	2.259.506
Realização de Controle Ambiental		Licença Ambiental Emitida (Un)	1.023.680	17.471.668
Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos		Plano elaborado (Un)	35.273	465.998

Sólidos				
Total R.C e Programa R\$			5.361.416	153.725.167

Destaque p/ o R.C.= Rio Caeté.

Fonte: SEPOF (PPA Pará 2008-2011).

Entre as ações políticas previstas para serem desenvolvidas pelo programa de ordenamento territorial no Pará, destaca-se a “Implementações de ações na zona costeira, Marinha e Águas interiores”. Seu objetivo é a proteção da biodiversidade destes ecossistemas, uso sustentável dos recursos naturais e ocupação ordenada destes espaços, juntamente com o processo de gestão. O valor total previsto para ser executado nestas áreas do estado foi de R\$ 1.424.480. Especificamente, para a Região de Integração do Rio Caeté (onde Bragança está inserida) o valor a ser gasto até o final de 2011 é de R\$ 142.723.

As demais ações orientadas por este programa (Quadro 4), a serem executadas na Região de Integração do Rio Caeté no período vigente, possuem o valor estimado de R\$ 5.361.416. Entre as ações previstas estão: o apoio à descentralização da gestão ambiental; criação de unidades de conservação; regulação fundiária; recursos hídricos; preservação dos ecossistemas e uso sustentável dos recursos naturais; controle ambiental, entre outros.

No PPA 2008-2011, consta que um dos objetivos do Programa de Ordenamento Territorial é “promover a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas, o uso sustentável dos recursos naturais e a ocupação ordenada dos espaços costeiros, marinhos e águas interiores, como estabelecimento do processo de gestão”. Isso fundamenta as diretrizes políticas que também são direcionadas à zona costeira bragantina.

O Quadro 4 mostra detalhadamente a porcentagem de ações políticas executadas na zona costeira paraense, baseando-se no Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011:

Quadro 4- Desempenho do Programa Ordenamento Territorial na zona costeira paraense.

Metas Físicas Do Programa no Pará (2008-2010)										
Ação	Produto	2008			2009			2010		
		PPA	Realizado	%	PPA	Realizado	%	PPA	Realizado	%
Implementação das ações do gerenciamento costeiro e Marinho do Estado.	Zona costeira gerenciada (km²)	19.934	6.566	33	19.934	NI	–	19.934	NI	–
Implementação de ações na zona costeira marinha e águas interiores.	Município atendido (Un)	Revisão do PPA			18	15	83	18	9	50

Quadro adaptado da Tabela 111 do Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011.

Fontes: Sistema de Gestão de Programas de Governo do Pará (GPPará). Sistema de Gestão do PPA (GEPPA).

Nota: NI = Não Informado. Percentual (%) – proporção do alcance das metas previstas no PPA.

Observa-se (Quadro 4) que a implementação de ações do gerenciamento costeiro e marinho do estado do Pará previsto a 19.934 km² teve um percentual de 33% de zona costeira gerenciada, isso somente no ano de 2008, sem informação dos anos posteriores. Em 2009 foram iniciadas as atividades previstas a zona costeira paraense, onde 83% dos 18 municípios¹⁷ tiveram algum tipo de ação política do programa de ordenamento territorial na sua zona costeira, enquanto que no ano 2010 apenas 50% dos 18 municípios costeiros previstos receberam algum tipo de intervenção política.

Não há uma linearidade de ações desenvolvidas na zona costeira paraense. O Programa de ordenamento territorial no Pará constitui-se como um meio de apoio financeiro e técnico para serem desenvolvidas ações com caráter de capacitação dos agentes públicos, com a previsão de um planejamento técnico junto à comunidade, especificamente para implantação dos instrumentos de gestão costeira: o zoneamento ecológico-econômico e licenciamento ambiental.

Os órgãos governamentais, como a SEMA, desenvolvem ações do gerenciamento costeiro por meio do programa de ordenamento territorial. Ao relacionar as atividades executadas pela SEMA/Pa com as diretrizes de gerenciamento costeiro do PNGC (objetivos e instrumentos de gestão), constata-se que as ações políticas desenvolvidas pelo GERCO no Pará não surtem os efeitos esperados por este programa, mas atendem a perspectivas do Projeto Orla e aos próprios objetivos deste órgão institucional, mesmo que de forma insipiente.

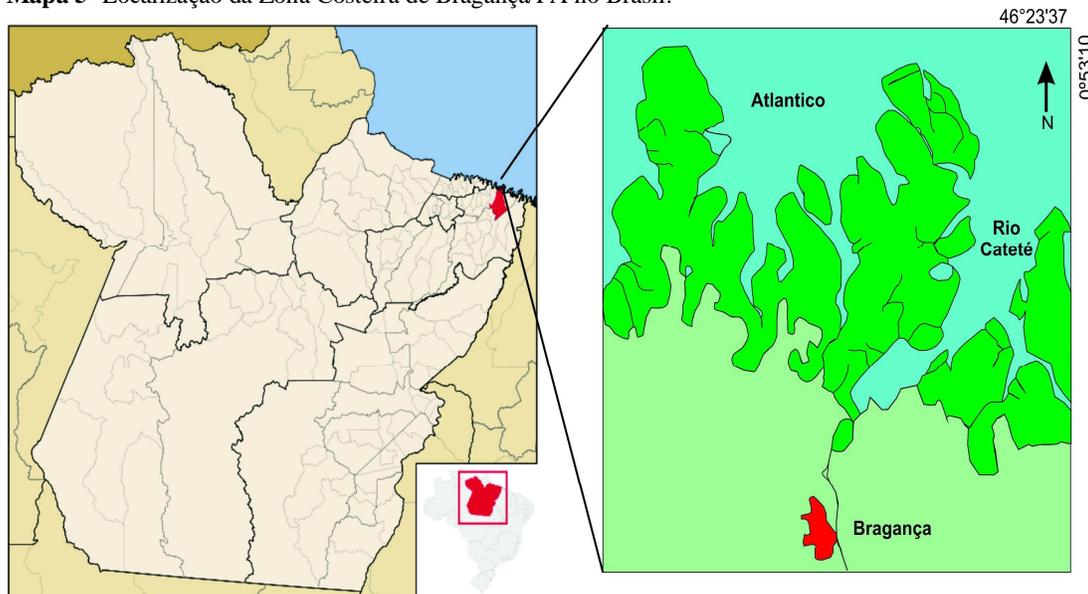
Desta forma, a morosidade das ações do GERCO/Pa proporcionam uma desestruturação, por parte das esferas de governo, na descentralização política. O que compromete os melhores efeitos previstos na política estudada nos municípios costeiros, a exemplo de Bragança/Pa.

¹⁷ Não consta, especificamente, no Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011, o nome dos municípios atendidos, nem em quê, detalhadamente, foram gastos os recursos financeiros previstos.

5 A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA COSTEIRA EM BRAGANÇA/PA

5.1 ZONA COSTEIRA BRAGANTINA: CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA

Mapa 5- Localização da Zona Costeira de Bragança/PA no Brasil.



Fonte: Adaptado de MADAM (2005).

A região costeira bragantina (W 46°76' - 46°52' e S 0°80' - 1°07') abrange o estuário do rio Caeté na vizinhança da cidade de Bragança, Estado do Pará, no norte do Brasil (Mapa 5). Especificamente, compreende o ecossistema do manguezal situado na península de Bragança, que cobre uma área de 180 km², mais a área rural socioeconômica adjacente de 130 km². Contém aproximadamente 15.000 habitantes rurais que dependem econômica e subsistentemente dos recursos do manguezal (KRAUSE et al. 2001 Apud FONTALVO-HERAZO; RIBEIRO, 2005).

O município de Bragança, conhecido popularmente como a “Pérola do Caeté”, localiza-se geograficamente no norte do Brasil, banhando pelo Oceano Atlântico. Situa-se na mesorregião nordeste paraense e microrregião bragantina, dista 210 Km da capital do Estado. Bragança possui uma área de aproximadamente 2.090,23 km². Sua população é de 113.165 mil habitantes, os quais se concentram na área urbana, com 72.595 mil pessoas, e na área rural, com 40.570 mil hab. (IBGE, 2010).

Nos últimos dez anos, o município cresceu cerca de 20% (no ano de 2000 sua população era de 93.779 hab.). A base econômica é formada pela pesca, pecuária, agricultura, extrativismo de caranguejo, serviços e comércio. É considerado o maior polo pesqueiro do Pará, exportando sua produção principalmente para o nordeste e o próprio Estado (IBGE, 2010).

Este capítulo procura atender o objetivo principal deste trabalho, que é analisar quais são os impactos da política ambiental costeira (instituída pela Lei nº7.661/88- PNGC) em Bragança, no que compete aos objetivos e instrumentos de gestão contrastados com as políticas executadas na área costeira do município. Atenta-se às questões da descentralização política administrativa e da gestão política ambiental, a fim de entender-se de que forma a intervenção do poder público consegue modificar o quadro de uso e ocupação costeira desordenadamente.

5.2 RELEVÂNCIA AMBIENTAL, ECONÔMICA DA COSTA BRAGANTINA E SEUS PRINCIPAIS PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS

Analistas deduzem que 50% das zonas úmidas de todo o mundo já estejam perdidas e que tais perdas seguem ocorrendo, especificamente nos países em desenvolvimento. Esta situação tem reflexos diretos nas espécies aquáticas, muitas ameaçadas. Ao mesmo tempo, a “Food and Agriculture Organization” (FAO) estima que nos últimos 50 anos a quantidade de alimentos retirados dos oceanos quintuplicou, enquanto que a população mundial dobrou. Nos dias atuais, 10% das calorias consumidas pela humanidade são extraídas do mar; das 200 espécies mais adequadas ao consumo humano, 120 estão em situação de exploração máxima, esgotados ou em recuperação de uma condição próxima ao colapso (FAO, 2009 apud MMA, 2010). No Brasil, esse quadro não é diferente. Segundo resultados do Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos do Brasil, lançado pelo Ministério do Meio Ambiente, a sociedade e o poder público estão diante dos mesmos problemas que afetam outras partes do mundo (MMA, 2010, não paginado).

A Baía do Caeté (estuário bragantino) compõe a segunda maior região sucessiva de manguezais do planeta, 10% do total mundial (GLASER, 2005). O ecossistema bragantino se destaca, entre os da região amazônica, pela sua relevância ambiental e econômica, a exemplo dos manguezais. Segundo o ZMT (1995 apud GLASER, 2005), apesar de estas áreas serem pouco “intocadas” por atividades humanas, comparada ao total mundial, apresentam um quadro de degradação ambiental antrópica crescente, em que são desenvolvidas diversas atividades socioeconômicas (Mapa 6).

Mapa 6: Localização de Áreas da zona costeira bragantina que sofrem com impacto socioeconômico nos manguezais.



Fonte: Adaptado de KRAUSE et al. Apud GLASER (2005) p. 21.

As principais causas dos impactos socioeconômicos nas áreas de manguezais bragantino são: exploração dos recursos naturais de forma desordenada e disputas por territórios no desenvolvimento de determinadas atividades extrativistas (a exemplo da extração do caranguejo); retirada de madeira do mangue de modo ilegal; construção de estrada na área de mangue; e outros problemas socioeconômicos que geram danos ao meio ambiente e aos que dele dependem econômica e subsistentemente (GLASER, 2005).

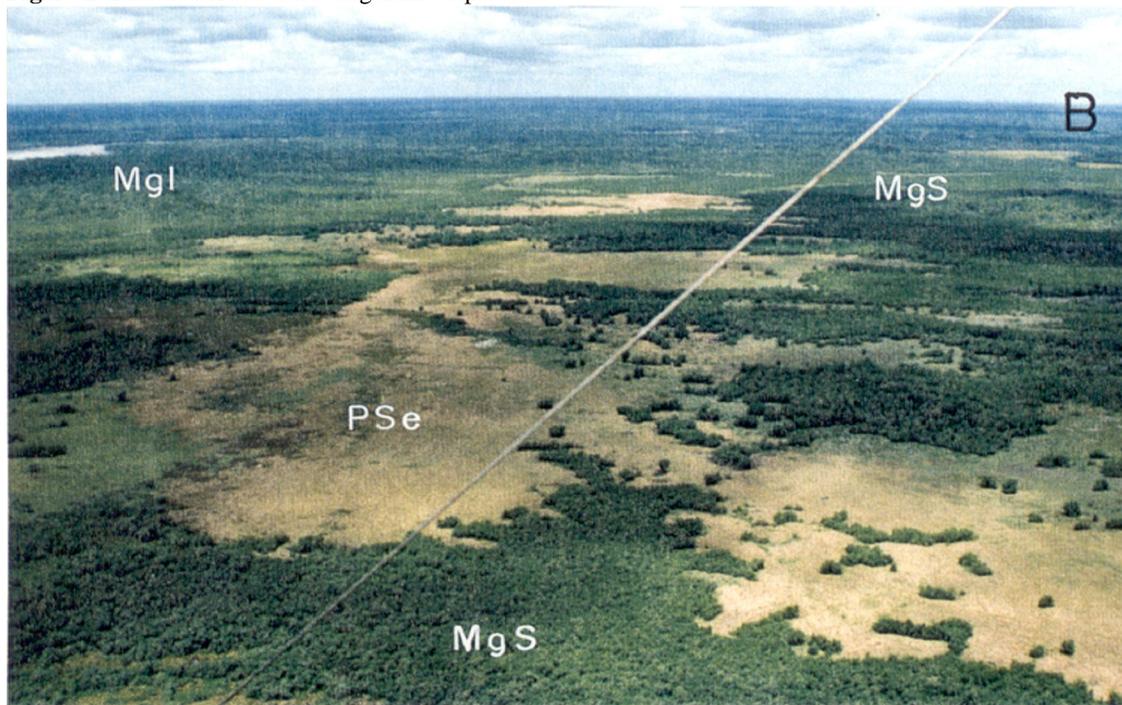
Souza Filho (2001) revela outros impactos ambientais que atingem a fauna e a flora do ambiente costeiro bragantino. É o caso de resíduos sólidos na área de costa, como o plásticos, pois a degradação física destes compostos é lenta. Estudos de Souza Filho (2001) mostram que a presença e acúmulo de lixo em áreas costeiras, principalmente no ponto turístico das praias, pode diminuir a qualidade e beleza do ambiente e, conseqüentemente, gerar perdas econômicas com a diminuição de turistas e visitantes. Outras conseqüências negativas, causada pela degradação nessas áreas, atingem a saúde humana, pois detritos de vidros e plásticos na praia e estuários constituem uma ameaça à saúde de banhistas e demais usuários. A construção da estrada sobre o manguezal (que liga o centro do município de Bragança à praia de Ajuruteua - 36 km - perpassando por várias comunidades costeiras) e queimadas nessas áreas são também danos ambientais causados pelo processo de apropriação indevida da natureza, pois parte da floresta de mangue já foi removida e o solo encontra-se exposto (Figura 1 e 2).

Figura 1: Foto do impacto antrópico causado pela construção da estrada sobre o manguezal bragantino, queimadas e solo exposto.



Fonte: Foto de PEDRO W. SOUZA FILHO (1995).

Figura 2- Foto do solo costeiro bragantino exposto.



Fonte: Foto de PEDRO W. SOUZA FILHO (1995).

As fotos (1 e 2), do pesquisador Souza Filho (2001), são da década de 90 e permitem visualizar parte do espaço costeiro bragantino e a degradação ambiental causada pelo homem, seja na devastação de floresta do mangue ou na construção de estradas e queimadas. Vinte

anos após, este cenário encontra-se ainda mais degradado (embora não haja imagens registradas/concedidas por órgãos públicos responsáveis pela gestão ambiental nestas áreas).

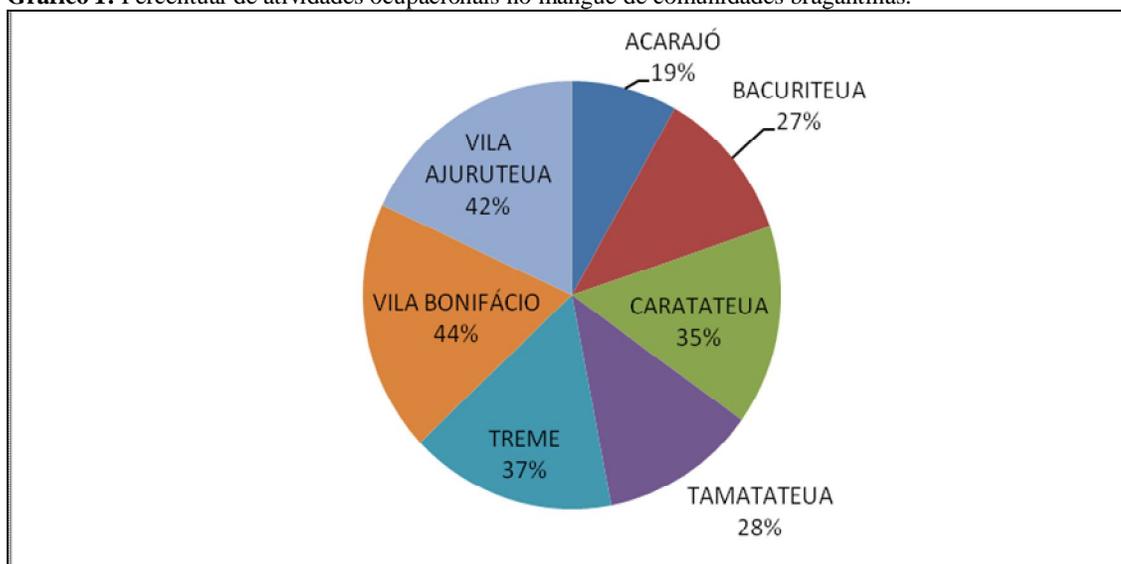
Cabe mencionar que muitas famílias residem na costa bragantina e desenvolvem atividades socioeconômicas, de base extrativista rural, onde são vivenciados problemas de infraestrutura básica, falta de alternativas de renda no período de defeso, entre outras questões mais adiante detalhadas.

5.2.1 Principais atividades socioeconômicas e ambientais.

A zona costeira bragantina, região do salgado paraense, é formada por 21 comunidades, banhadas pelo Rio Caeté, segundo pesquisas do MADAM¹⁸. Dados mais detalhados da costa bragantina foram realizados pelo MADAM, nos anos de 1996 e 2000 em seis comunidades (censo e recenso respectivamente), onde foram entrevistadas cerca de 13.000 famílias, aproximadamente 2.500 residências costeiras. Os resultados dessa pesquisa mostram que a área de mangue, na zona costeira rural da Baía do Caeté, representa uma fonte de renda e subsistência para a maioria dessa população (83%) (GLASER, 2005).

As principais comunidades abordadas pelo MADAM, que dependem econômica e subsistentemente das áreas de mangue, foram: Acarajó (19%), Bacuriteua (27%), Caratateua (35%), Tamatateua (28%), Treme (37%), Vila do Bonifácio (44%) e Ajuruteua (42%) (Gráfico 1 e Quadro 5). A porcentagem revela a proporção que cada comunidade apresenta referente suas atividades ocupacionais e econômicas nestas áreas.

¹⁸ O Programa MADAM (Manejo e Dinâmica nas Áreas de Manguezais) desenvolveu estudos físicos, socioeconômicos e ambientais realizados na zona costeira do salgado paraense, especificamente no município de Bragança/Pa, com duração de 1995-2005. Foi um projeto de parceria entre Brasil e Alemanha, financiado pelo Ministério da Educação, Ciência, Pesquisa e Tecnologia (BMBF), do governo alemão, e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Brasil. Suas atividades científicas eram apoiadas pelo Centro de Ecologia Marinha Tropical (ZMT), de Bremen, e da Universidade Federal do Pará, pelo Núcleo do Meio Ambiente (NUMA).

Gráfico 1: Percentual de atividades ocupacionais no mangue de comunidades bragantinas.

Fonte: Adaptado de GLASER, MADAM- Recenso (2000).

As atividades ocupacionais relacionadas ao mangue consideradas mais rentáveis pela população destas seis comunidades (Gráfico 1) são: pesca comercial (51%); beneficiamento e coleta de caranguejo (34%); comércio de produtos do mar (7%); outras atividades relacionadas ao mangue (7%); marisqueiro (1%) (GLASER, MADAM - RECENSO, 2000).

Quadro 5- Relação geral entre economia e ecossistema no estuário do Caeté.

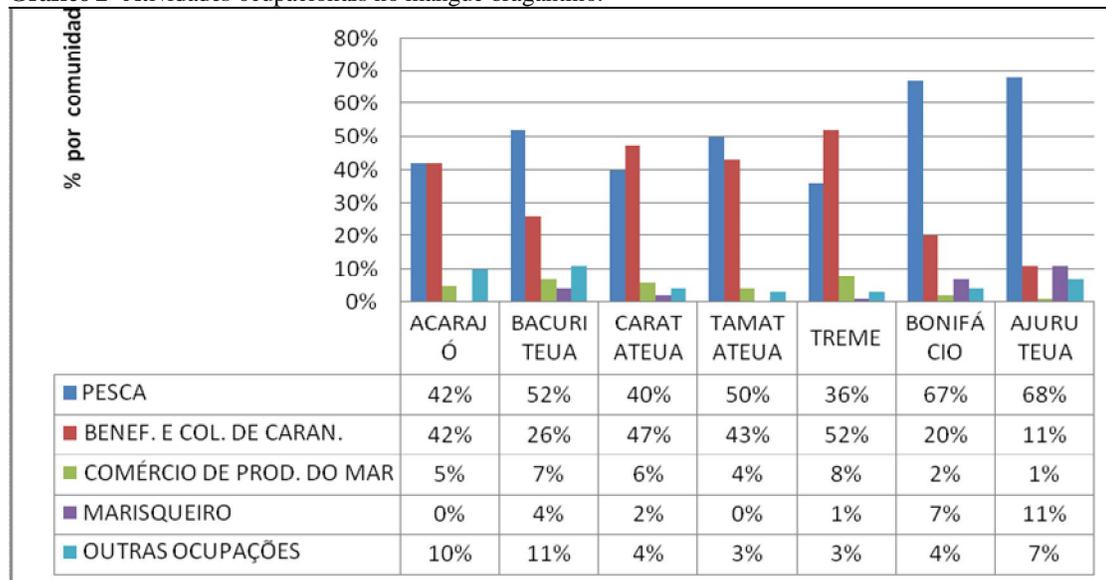
Elos com o ecossistema de mangues	Porcentagem de domicílios rurais
1. Dependência global dos mangues (produção de subsistência e/ ou comercial nos mangues e/ou outra profissão dependente dos mangues)	83%
2. Dependência comercial dos mangues (coleta de caranguejo e pescas comerciais, venda de carvão, madeira, peixe, caranguejo e outros produtos dos mangues e beneficiamento de caranguejo)	68%
3. Pesca (subsistência e comercial)	54%
4. Pescadores comerciais	32%
5. Pescadores de subsistência	31%
6. Coleta de caranguejo (subsistência e comercial)	64%
7. Coleta de caranguejo (apenas comercial)	42%

Fonte: GLASER-MADAM, Censo (1996).

O censo de 1996 (Quadro 5) revelou que essas comunidades mencionadas tinham cerca de 68% da dependência comercial dos recursos dos mangues, com bases na subsistência familiar. As atividades estão ligadas à coleta de madeira do mangue para lenha, principalmente destinadas ao uso na cozinha doméstica, para postes e como vigas à construção de moradias rurais, currais de pesca e cercas (GLASER apud GRASSO, 2005).

Dentre as atividades ocupacionais no mangue, os recursos naturais extrativistas mais explorados neste ecossistema são primeiramente a pesca e em segundo lugar a extração e beneficiamento¹⁹ do caranguejo (inclusa legalmente como pesca artesanal) (Gráfico 2):

Gráfico 2- Atividades ocupacionais no mangue bragantino.



Fonte: Apartir de GLASER, MADAM-Recenso (2000).

Identifica-se no gráfico 2 que a atividade pesqueira no município de Bragança apresenta um percentual significativo nas comunidades de Ajuruteua (68%), Vila do Bonifácio (67%), Bacuriteua (52%), Tamatateua (50%), Acarajó (42%), Caratateua (40%) e Treme (36%). Destaca-se que no estuário do Caeté a atividade extrativista de extração/coleta de caranguejo é crescente. Em algumas comunidades, esta prática torna-se ênfatica, como por exemplo no Treme (52%), Caratateua (47%), Acarajó (42%) e, concomitantemente, se valem da pesca: Treme (36%), Caratateua (40%) e Acarajó (42%). A coleta de caranguejo é também desenvolvida em outras comunidades mais pesqueiras, tal como Tamatateua (43%), Bacuriteua (26%), Vila do Bonifácio (20%) e Ajuruteua (11%).

Deste modo, o uso dos recursos naturais e a pressão humana requerem um gerenciamento. Segundo Carvalho; Rizzo (1994), o gerenciamento costeiro implica em:

gestão ambiental como condução, direção e controle, pelo governo, do uso dos bens ambientais de acordo com a capacidade de suporte do meio. A gestão se dá através de instrumentos e inclui medidas econômicas, regulamentos e normalização, investimentos e financiamentos, requisitos institucionais e legais (CARVALHO; RIZZO, 1994, p.15).

¹⁹ Beneficiamento de caranguejo é o mesmo que catação deste. Trata-se de um processo de cozimento do crustáceo e seleção da massa (ou polpa) para comercialização.

Conforme vimos, a política de gerenciamento costeiro, estabelecida pela Lei N° 7.611/88, conta com a proposição de instrumentos de planejamento e gestão do uso dos recursos naturais e espaços costeiros. Dentre eles estão: os sistemas de informação (bancos de dados e informações geográficas locais, regionais e nacionais sobre os aspectos socioeconômicos e ambientais nestas áreas); os sistemas de monitoramento da zona costeira; o plano municipal de gerenciamento costeiro; e o zoneamento ecológico econômico costeiro.

Dados do censo e recenseamento estatístico comunitário realizado na costa bragantina, desenvolvidos pelo MADAM, indicam que está em ascendência um sistema mais predatório de extração de caranguejo, direcionado à produção da massa deste crustáceo, com perigo de destruir as bases da produção deste recurso natural (GLASER et al., 1999).

O processo de degradação ambiental envolve vários atores sociais. A utilização dos recursos do mangue, por exemplo, perpassa por uma hierarquização, que são culturalmente diferentes, ou seja, em um mesmo ambiente, diferentes atores podem não ter o mesmo interesse no consumo dos recursos disponíveis. Certamente, o uso dos recursos como o pescado, a lenha ou o caranguejo não será o mesmo para as comunidades locais, as empresas, indústrias do pescado, madeireiras ou o comércio de caranguejos (DUARTE, 2002).

Os manguezais são reconhecidos como Áreas de Preservação Permanente (APP)²⁰, protegidos de corte pelo Código Florestal Lei n° 4.771 de 15/09/1965. Entretanto, esses ecossistemas encontram-se ameaçados devido a inúmeros fatores: a carcinicultura desordenada e ilegal, a expansão de áreas urbanas, turismo e pesca predatórios, poluição por petróleo e esgoto e corte de madeira de árvores de mangue, os quais têm resultado na crescente destruição dos manguezais. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, os desequilíbrios ecológicos causados por essas atividades afetam a biodiversidade e comprometem os meios de vida das populações tradicionais, que dependem desses recursos para sua subsistência (MMA, 2006, não paginado).

Os problemas socioambientais que a população rural costeira de Bragança enfrenta, tais como a diminuição da quantidade e tamanho dos produtos pesqueiros, poluição do ambiente, o desmatamento do manguezal e as queimadas em campos naturais, foram registrados por pesquisas do MADAM, de forma genérica.

O cenário local de danos ambientais costeiros em Bragança/Pa é apenas uma parcela desta realidade, pois ainda não existe um banco de dados sistematizado, contendo

²⁰ APP, segundo o Código Florestal, são áreas de grande importância ecológica, cobertas ou não por vegetação nativa, que tem como função ambiental preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

informações geográficas destas áreas, aspectos socioeconômicos e ambientais de todas as comunidades²¹. Consequentemente, os órgãos institucionais ambientais locais não apresentam indicadores de gestão, ou mesmo um detalhamento de suas ações nestas áreas periodicamente.

Segundo Fontalvo-Herazo; Ribeiro (2005), as comunidades costeiras bragantinas necessitam da resolução dos seus problemas tanto ecológicos quanto de infraestrutura e saneamento básico, tais como: abastecimento de água, geração de renda, educação, saúde local e plano de manejo para ordenamento de recursos pesqueiros.

A atividade profissional de extração de caranguejo está inclusa na categoria de pescadores artesanais. Parte dos coletores de caranguejo não se identifica como pescador e, conseqüentemente, não estão associados em uma categoria específica de trabalho. Alguns estão cadastrados na colônia de pescadores (como pescadores artesanais) somente para receber o seguro defeso (período de reprodução da espécie) e alguns benefícios, pois as discussões geralmente são referentes à pesca marítima e financiamentos (CUNHA; SANTIAGO, 2005).

Para Cunha; Santiago (2005), a situação socioeconômica e política dos tiradores de caranguejo estão diretamente relacionadas aos problemas de organização social e à falta de representatividade política que eles enfrentam. Além da situação de risco (pobreza e vulnerabilidade social), eles também têm dificuldade de definir sua categoria profissional, devido desenvolvem outras atividades durante todo o ano, para complemento da renda familiar, tais como pesca e agricultura familiar.

[...] Na maioria das vezes, os tiradores de caranguejo não se associam a uma colônia de pescadores por acharem que não têm direitos, ficando alheios ao processo de discussão enquanto sujeitos sociais, o que dificulta o reconhecimento de sua identidade profissional e a organização de sua categoria (CUNHA; SANTIAGO, 2005, p. 156).

Dados do MADAM demonstram que 87% dos tiradores de caranguejo de Bragança estão associados à colônia de pescadores e 13 % não, sendo que apenas 12% dos associados participam regularmente, 35% às vezes e 52% nunca participaram (CUNHA; SANTIAGO, 2005). Além disso, 85% dos atores entrevistados por Cunha; Santiago (2005) acreditam que o trabalho dos pescadores é mais rentável, estruturado e menos árduo, oposto ao deles. Em síntese, os tiradores pouco participam das organizações sociais de cunho político.

Segundo Cunha; Santiago (2005), a colônia de pescadores de Bragança não recebe recursos financeiros e equipe técnica dos governos, além de que, oferece poucos cursos e

²¹ Segundo informações verbais do ICMBio/Bragança_Pa (2011), a costa bragantina abrange 54 comunidades, das quais 4 são RESEX Marinha. As demais se enquadram como usuárias desta RESEX.

raros momentos de reunião com os associados (para esclarecimentos, informes, discussões etc.).

Os contribuintes da colônia de pescadores de Bragança, por intermédio do Fundo de Financiamento para o Norte (FNO), têm direito a: aposentadoria; benefícios; dentista e oculista; acompanhamento do associado no caso de roubo de equipamentos de pesca; e financiamento de embarcações e redes de pesca. A aposentadoria pela colônia requer, no mínimo, onze anos de contribuição; para obterem auxílio maternidade, as esposas dos contribuintes têm que se matricularem dois meses antes de engravidar (CUNHA; SANTIAGO, 2005).

De modo geral, as atividades relacionadas ao mangue se mostram específicas na realidade bragantina, necessitando de intervenção do poder público nos aspectos econômico, social e ambiental, incentivando-se, inclusive, outras opções de renda em épocas de reprodução de crustáceos e peixes, para que não haja somente o caráter punitivo.

Simões A.; Simões L. (2005) destacam que, geralmente, os extrativistas de caranguejo são homens pobres e não possuem equipamentos e estruturas de trabalho mais apropriados (embarcações, redes etc.). A maioria utiliza uma bicicleta como meio de transporte. Os mesmos sobrevivem somente de sua força de trabalho e, conseqüentemente, muitos estabelecem relações de trabalho com donos de embarcações de caranguejos (denominados patrões), o que os torna dependente de um sistema de “aviamento”. Ou seja, uma dependência econômica que se gera com o “patrão”, vendendo sua produção por um preço baixo, além de pagar as despesas como frete da embarcação e alimentos adquiridos pelo comércio daquele. Há também os atravessadores que chegam de barco ou canoa até a beira do mangue para comprar uma grande quantidade de caranguejo dos extrativistas por um preço muito abaixo do que se venderia no mercado.

A população bragantina vivia de pesca, sendo a agricultura bastante reduzida. Os povos haliêuticos (pescadores, coletores, maricultores, extrativistas, aquicultores) possuem origem indígena, pois, antes da colonização brasileira, os índios já exerciam essa atividade; até hoje, “a atividade pesqueira não indígena ou cabocla continua a ser praticada com os métodos e técnicas herdadas da tradição indígena, mais de que da influência européia, graças a esse processo aculturativo” (FURTADO, 1997, p.153).

Para Furtado (1997), os maiores responsáveis pela degradação do meio ambiente costeiro em Bragança são os donos de barcos industriais e atravessadores, os quais se valem do trabalho artesanal dos tiradores de caranguejos, pagando preços irrisórios pelo caranguejo

retirado do mangue e o beneficiamento da massa desse crustáceo. Com isso, eles obtêm maiores lucros revendendo-os para os mercados da região e outros estados.

A questão da baixa remuneração dos trabalhadores extrativistas incita a depredação dos recursos naturais na costa bragantina. Na busca por maiores lucros, são utilizadas técnicas e instrumentos rudimentares na coleta do caranguejo, disputas por territórios e extração no período de reprodução da espécie.

O problema tanto da depredação do mangue bragantino quanto do processo de beneficiamento do caranguejo (sem higienização adequada) chamaram atenção do Poder Público. Em julho de 2009, o Ministério Público do Estado (MPE) e órgãos da Vigilância Sanitária moveram uma ação proibindo a comercialização da polpa do caranguejo em todo o Estado do Pará, sem registro do produto. Com isso, no dia 21 de setembro de 2009, cerca de 300 trabalhadores, catadores de caranguejo das comunidades do Treme, Rio Grande, Caratateua e município de Quatipuru, manifestaram-se na frente do MPE, em Belém (Figura 3).

Figura 3- Foto de catadores de caranguejo protestando contra a proibição de sua atividade.



Fonte: Diário do Pará - On Line, 21/09/2009.

Os manifestantes (Figura 3) pediram uma alternativa para a situação e liberação da coleta e beneficiamento do caranguejo. No entanto, o promotor de justiça, responsável pela ação, informou que a comercialização de produtos clandestinos é ilegal desde 1950, e em 1990 tornou-se crime vendê-los, de acordo com a Lei 8.137/90.

Foi constatado que a atividade nos interiores não possui a mínima estrutura para a comercialização. Medidas como a distribuição de cestas básicas no município de Quatipuru foram tomadas. Porém, o mais importante é forçar a criação de cooperativas para que a atividade comece a ser registrada. As prefeituras precisam tomar iniciativas para que isso seja feito (DIÁRIO DO PARÁ, 2009, p. 1).

A solução ainda não foi resolvida, pois a regularização da catação de caranguejo para a comercialização depende de uma infraestrutura adequada para a realização dessas atividades. A Lei 10.779, de 25 de novembro de 2003, assegura concessão de benefício no valor de um salário mínimo, como seguro desemprego durante o período de defeso ao pescador que exerce atividade pesqueira de forma artesanal (inclui o tirador de caranguejo). Essa lei foi alterada pelo Projeto de Lei nº 1186/2007, que estende o benefício aos catadores de caranguejo, ou seja, o direito de receber seguro desemprego durante esse período, desde que estejam associados à colônia de pescadores local, entre outros critérios.

Segundo o ICMBio, o problema do beneficiamento do caranguejo na costa bragantina vai além da falta de higiene no seu processo, pois também coletam-se fêmeas da espécie no período de defeso e crustáceos abaixo do tamanho permitido por lei. A comunidade do Treme, por exemplo, tem mais de 2.000 famílias residentes na área de RESEX, caracterizada por ser uma das principais beneficiadoras do caranguejo-úça no Pará (INSTITUTO..., 2010), no entanto:

A cadeia produtiva local do beneficiamento do caranguejo-úça gera situações conflitantes com os objetivos da RESEX Caeté Taperaçu. Grande parte dos tiradores de caranguejo despreza condições como: coletar indivíduos menores que 6 cm de carapaça, fêmeas da espécie, além de necessitar de uma quantidade de caranguejos para viabilizar a produção por catador, maior que a prevista pelo Plano de utilização da Unidade. Há denúncias de conflitos com usuários de outras comunidades por disputa em territórios tradicionalmente utilizados e manejados (INSTITUTO..., 2010).

Em agosto de 2011, em resposta a parte de uma mobilização do Poder Público e de trabalhadores que atuam na cadeia produtiva do caranguejo no Pará, o governo federal divulgou um planejamento sobre a instalação de um terminal pesqueiro no município de Bragança (que está em processo de licenciamento) até o final de 2011, trata-se de uma pequena indústria piloto de caranguejo para reverter o cenário atual de ilegalidade e aumento, constante, de reajuste do produto, revelado pelo DIEESE/Pa. O Secretário de Infraestrutura e Fomento do Ministério da Pesca e Agricultura (2011), em reportagem para o Jornal “o Liberal”, informou que o objetivo da instalação de três unidades dessa indústria de caranguejo no Pará é manter a cadeia produtiva e assegurar o trabalho de mais de 10 mil famílias, que foram atingidas com a redução da renda de beneficiamento desse crustáceo, sem higienização. O licenciamento para a instalação do terminal pesqueiro em Belém já foi aprovado (O LIBERAL, 2011).

5.3 UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL NA ZONA COSTEIRA BRAGANTINA

Segundo Freitas (2004), a instituição de espaços protegidos representa uma das principais estratégias para a conservação e preservação da biodiversidade (inclusive litorânea), pois permite cessar o processo de degradação ambiental.

As Reservas Extrativistas (RESEX), enquanto política ambiental do governo federal, implementadas pelo IBAMA, foram criadas na década de 90 pelo Decreto Federal Nº 98.897 de 30 de janeiro de 1990, em consonância com a Constituição Federal e Política Nacional de Meio Ambiente para conservação ambiental. Conforme o Art. 1º deste Decreto, “As reservas extrativistas são espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista.” Mais ainda, são áreas de conservação protegidas pelo Poder Público, destinadas a populações com tradição no uso de recursos extrativistas e reguladas por contrato de concessão real de uso, mediante plano de utilização aprovado pelo IBAMA. Formalmente, são propriedades da União, cedidas em concessão de uso às populações extrativistas, num período não inferior a 60 anos, por meio de uma associação de moradores que passa a ser responsável pela gestão destas áreas e pelo controle sobre a utilização dos recursos, sob a fiscalização do poder público.

Historicamente, a criação de RESEX no Brasil foi um desdobramento de uma ação pública iniciada em 1987, com a criação dos projetos de assentamento extrativista no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, sob a tutela do Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária (INCRA). As reservas e os assentamentos extrativistas eram uma resposta às demandas dos seringueiros reunidos, a partir de 1985 pelo Conselho Nacional de Seringueiros (CNS), que tinham como objetivo central resolver os conflitos entre seringueiros autônomos e grupos antagônicos, beneficiados pelos incentivos governamentais à implantação de projetos agropecuários e madeireiros na Amazônia. Deste modo, as RESEX surgiram como mecanismo de regularização fundiária de áreas historicamente ocupadas por seringueiros e como instrumento de defesa contra madeireiros e pecuaristas (CUNHA; COELHO, 2008).

A Lei 9.985, de 19 de abril de 2000 (que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação- SNUC), define Unidade de Conservação, segundo o Art. 2º inciso I:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

As RESEX estão divididas em unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável²². Na zona costeira, as de uso sustentável são a maioria, pois, elas existem nos patamares federal, estadual e municipal (FREITAS, 2004).

A diretriz para ser uma RESEX dentro da zona costeira, segundo o gerente do ICMBio de Bragança/Pa, obedece à “Instrução Normativa do ICMBio N° 03, de 18 de setembro de 2007”, a qual, por sua vez, disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para criação de Unidade de Conservação Federal das Categorias Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS). No seu Art. 4º, destaca-se que a solicitação para a criação de RESEX ou RDS deve ser encaminhada formalmente ao ICMBio e por população tradicional ou sua representação. Esse procedimento foi realizado no município de Bragança/Pa.

Das comunidades bragantinas mencionadas²³, apenas quatro estão protegidas como área da RESEX Marinha de Caeté Taperaçu (Mapa 7)²⁴, sob gestão do ICMBio. Esse órgão também se responsabiliza pela gerência da Unidade de Conservação como um todo, pela área de entorno e usuários (aqueles que usam a RESEX como fonte de trabalho, renda, alimentação etc.). Segundo o gerente do ICMBio/Bragança-Pa (2011), a gestão pública das demais comunidades do entorno da RESEX (50 comunidades usuárias) é da prefeitura de Bragança.

No interior da RESEX, há apenas 4 comunidades (Castelo, Taperaçu-Porto, Vila do Bonifácio e Vila dos Pescadores). Porém, há usuários distribuídos em mais de 50 outras comunidades rurais no município de Bragança. As principais atividades estão relacionadas com a pesca e agricultura de subsistência. [...] Nos relacionamos com todas essas 54 comunidades que possuem usuários, lembrando que a gestão pública das comunidades é da prefeitura (Informação verbal, 2011).

Todos os usuários da RESEX Marinha de Caeté Taperaçu – Bragança/Pa são responsáveis pela execução do Plano de Utilização dessas áreas, segundo consta no art. 4 deste. Conforme seu Art. 5º, a Associação dos Usuários desta Reserva Extrativista, ASSUREMACATA, é a organização diretamente responsável pela aplicação destas regras,

²² Segundo o SNUC, os grupos que compõem U.C de Proteção Integral, Art. 8º, são: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre. As categorias de U.C. de Uso Sustentável, Art. 14, são: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural.

²³ O MADAM identificou 21 comunidades rurais na costa bragantina. O ICMBIO, por sua vez, registrou 54 comunidades, sendo que quatro destas foram inseridas no contexto de RESEX Marinha.

²⁴ A RESEX Marinha de Caeté Taperaçu possui uma área de 42 mil hectares de Área protegida. Os pontos de 01 a 11 visualizados nesse mapa são explicados no Art. 1º do Decreto de 20 de maio de 2005 (Anexo G), de criação dessa RESEX.

pois representa todos os usuários de todas as comunidades que compõem a RESEX. O Objetivo deste Plano de Utilização é:

Art. 1º [...] garantir a preservação do ecossistema e o uso sustentável dos recursos naturais da RESEX pelos extrativistas que dela tiram seu sustento, respeitando os limites e critérios legais, ambientais e sociais que são à base de sua criação, buscando eliminar as práticas predatórias dentro do espaço da RESEX (PLANO DE UTILIZAÇÃO DA RESEX, 2005, p.1).

A população usuária ou beneficiária de Unidade de Conservação tem o direito assegurado de desenvolver suas atividades produtivas tradicionais de maneira sustentável até a elaboração do Plano de Manejo, cujas atividades poderão ser ajustadas, quando necessário e pertinente, em consonância com o previsto no Plano de Utilização, segundo consta no Art. 19 da Instrução Normativa do ICMBio.

No que competem às atividades socioeconômicas desta RESEX e seus usuários:

A RESEX Marinha de Caeté-Taperaçu trabalha atualmente com aproximadas 54 comunidades, que contém grande parte de sua composição usuários extrativistas tradicionais que vivem da pesca, agricultura de subsistência, e demais atividades relacionadas ao território da referida RESEX. Estima-se um número de 8 mil famílias usuárias extrativistas tradicionais na RESEX (Informação verbal, 2011).

Essa RESEX surgiu da vontade e articulação dos extrativistas, em especial os caranguejeiros e pescadores ribeirinhos do município de Bragança/PA, na perspectiva de manter seus recursos naturais e seu modo de vida, mediante a situação vulnerável que encontravam os manguezais, rios, mar e recursos pesqueiros. O movimento para sua criação iniciou-se no ano de 1999, intensificando-se, na época, com apoio de instituições não governamentais e governamentais, tais como MADAM, Igreja Católica, CNPT/IBAMA dentre outros atores e grupos sociais organizados (INSTITUTO..., 2010). Isso resultou na publicação do Decreto Federal S/N de 20 de maio de 2005²⁵, que situa o objetivo da RESEX Marinha Caeté - Taperaçu, no Art 2º: “[...] proteger os meios de vida e garantir a utilização e a conservação dos recursos naturais renováveis, tradicionalmente utilizados pela população extrativista residente na área de sua abrangência”.

A RESEX abrange quase toda a área da Península de Ajuruteua, incluindo os Rios Caeté, o Estuário do Taperaçu até o Rio Maniteua, englobando áreas de extensos manguezais, campos naturais salinos, praias, restingas e ilhas, até 1 milha náutica, conforme o Decreto de 2005. Especificamente:

A RESEX Marinha de Caeté-Taperaçu se situa em quase todas as áreas de mangue e estuários nos limites do município de Bragança, envolvendo aproximadas 54 comunidades rurais que possuem entre seus moradores, representantes da população usuária extrativista da RESEX (Informação verbal, 2011).

O processo de articulação política do ICMBio com demais órgãos institucionais para benefícios na área dessa RESEX ocorreu da seguinte forma:

Em novembro de 2005, foi aprovado o Plano de Utilização, definindo normas e regras para conduta, convivência e organização dos utilizadores de recursos na área,

²⁵ A criação desta RESEX foi fundamentada legalmente pelo art. 84, inciso IV, da Constituição, tendo em vista o disposto no Art. 18 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, e o que consta do Processo no 02018.004600/1999-51

os usuários da RESEX. Foi também contemporânea a criação da Associação dos Usuários da Reserva Extrativista Marinha de Caeté-Taperaçu - ASSUREMACATA, que se tornou uma entidade representativa dos usuários da RESEX com importância municipal e estadual na representação dos direitos e deveres dos usuários. Em 2007, foi instituído o Conselho Deliberativo da RESEX Marinha de Caeté-Taperaçu, entidade máxima de decisões da RESEX, que após um tempo de dormência vem se tornando cada vez mais ativo, tendo seu Regimento Interno aprovado em janeiro de 2010. Em março de 2009, teve início a elaboração do Plano de Manejo Participativo desta UC, que se encontra em andamento e com término previsto ainda para o ano 2010²⁶ (INSTITUTO..., 2010).

Para garantir a implementação do Programa Habilitação de Reforma Agrária na Reserva Extrativista (Resex) Marinha de Caeté-Taperaçu, em Bragança/Pará, foi assinado em Dezembro de 2010, um termo de ajustamento de conduta conduzido pelo Ministério Público Federal, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Município de Bragança.

A demanda surgiu da Associação dos Usuários da Resex devido grande parte da população usuária extrativista da Unidade possuir como seu território tradicional de moradia áreas onde agora encontram-se terras urbanas do município de Bragança, o que impossibilita 500 famílias de terem direito ao uso da terra e consequente participação como beneficiárias do Programa Nacional da Reforma Agrária (INSTITUTO..., 2011).

Isso resultou: na aprovação do Plano de Utilização; na criação da Associação dos Usuários desta RESEX (ASSUREMACATA); na instituição do Conselho Deliberativo da RESEX; no início da elaboração do Plano de Manejo Participativo desta Unidade de Conservação; em benefícios do Programa Nacional de Reforma Agrária pelo INCRA (ainda em andamento) (INSTITUTO..., 2010).

Efetivamente, ainda não existe Plano de Manejo concluído para esta RESEX. Segundo informação verbal do ICMBio/Bragança (2011): “está em elaboração, porém desde novembro de 2005 há Plano de Utilização”.

O Conselho Deliberativo dessa RESEX²⁷ é composto “atualmente por 19 instituições entre sociedade civil, órgãos públicos, poder legislativo e terceiro setor. Funciona

²⁶ Apesar de o ICMBio divulgar informações da gestão da RESEX Marinha Caeté Taperaçu, do ano de 2007 a 2010, a realidade é contraditória. Ou seja, Primeiramente o Conselho Deliberativo da RESEX ainda está com as suas atividades incipientes, assim como o Plano de Manejo Participativo, o qual até meados de 2011 ainda não foi realizado, mas o ICMBio local trabalha com o Plano de Utilização (que define regras de manejo nestas áreas, entre outras incumbências).

²⁷ Segundo a Portaria Nº 17, de 24 de setembro de 2007, publicada no Diário Oficial da União-Seção 1, Art. 2º, o Conselho Deliberativo da RESEX Extrativista Marinha de Caeté - Taperaçu é composto pelas seguintes representações: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Conselho Nacional de Seringueiros, Movimento dos Pescadores do Pará, Igreja Católica/Diocese de Bragança-Pa, Igreja Evangélica da Assembleia de Deus de Bragança-Pa, Colônia de Pescadores de Bragança-Pa Z -17, Sindicato dos Pescadores Artesanais de Bragança-Pa, Associação dos Usuários da Reserva Extrativista Marinha Caeté - Taperaçu (ASSUREMACATA), Polo de Tamatateua, Polo Centro, Polo Caratateua, Polo Acarajó, Polo Treme, Polo Bacuriteua, Polo Ajuruteua, Prefeitura Municipal de Bragança-Pa, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará –EMATER, Marinha do Brasil/Capitania dos Portos da Amazônia Oriental, Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado do Pará (SECTAM), Universidade Federal do Pará, Tribunal de Justiça do Estado do Pará/Comarca de Bragança-Pa, Câmara de vereadores de Bragança-Pa. Esse Conselho Deliberativo é presidido pelo ICMBio.

regularmente desde janeiro de 2010, com Regimento Interno, três reuniões ordinárias por ano etc.” (Informação verbal, 2011).

Entretanto, em fevereiro de 2011, a Associação dos Usuários da RESEX Marinha Caeté - Taperaçu (ASSUREMACATA), por meio de Ofícios ao Ministério Público Federal, denunciou irregularidades na execução de políticas que deveriam ser desenvolvidas no local pelo INCRA, a exemplo dos problemas que enfrentam (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2011):

- a) Ausência de Regulação Fundiária;
- b) Invasão das áreas de RESEX, para extração ilegal de madeiras;
- c) Caça e pesca ilegais;
- d) Ausência de Plano de Manejo;
- e) Demora no repasse de Crédito Instalação aos beneficiários do Projeto de Reforma Agrária;
- f) Falta atenção aos usuários da RESEX Extrativista Marinha Caeté - Taperaçu, que moram na zona urbana do Município de Bragança, os quais também necessitam de habitações do Projeto de Reforma Agrária;
- g) Das 48 canoas pagas (com recursos federais, transferidos por intermédio de convênio com o INCRA), apenas 20 foram entregues efetivamente à ASSUREMACATA.

Diante disso, o Ministério Público Federal tomou as seguintes iniciativas: instauração de Inquérito Civil Público (ICP) e abriu Procedimento Administrativo (PAD) para apurar as irregularidades denunciadas pela referida Associação, em que a maior responsabilidade é do INCRA (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2011). O INCRA registrou que foi entregue no período de 2006 a 2010 o total de 1.196 residências nas áreas da RESEX Caeté Taperaçu, o financiamento foi de R\$ 9,5 milhões de reais nestas áreas com o crédito habitação (INCRA, 2011).

Cabe destacar que a referida RESEX está sob responsabilidade ou supervisão federal do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O gerente do ICMBio Bragança/Pa afirma que:

O ICMBio atua no município de Bragança desde a sua criação, a partir de agosto de 2007, uma vez que a RESEX Marinha de Caeté-Taperaçu já está criada desde maio de 2005. O ICMBio possui escritório no município de Bragança desde junho de 2010, porém possui funcionários lotados em Bragança desde julho de 2009 (Informação verbal, 2011).

Na tentativa de proteger o patrimônio natural da área de RESEX Marinha e buscar melhores condições de vida para aqueles que dependem econômica e subsistentemente dos manguezais, os representantes do Conselho Deliberativo da RESEX Extrativista Marinha de Caeté Taperaçu, liderados pelo ICMBio, elaboraram, em sua 1ª Reunião Ordinária (08 de fevereiro de 2011) do referido Conselho, uma “Moção por um ordenamento participativo do caranguejo-uçá no litoral do Pará”, entregue por ofício aos órgãos e instituições responsáveis pelo ordenamento das atividades do caranguejo-uçá no Pará. O documento traz orientações para uma política de ordenamento das atividades desse crustáceo no Pará, com participação efetiva das Reservas Extrativistas Marinhas do Estado, que abrigam quase toda área de manguezais no litoral paraense, e atua sobre a atividade e o modo de vida do principal ator – o caranguejeiro – (além dos demais pescadores e atores diversos que vivem nas áreas de RESEX); o documento menciona apontamentos indicados em conferências (I Fórum Estadual sobre o caranguejo-uçá realizado em Bragança no ano de 2009) sobre o tema que ainda não repercutiram no estabelecimento de políticas públicas que assegurem a sustentabilidade da atividade, da espécie e dos manguezais. A proposta principal busca o aparato aos trabalhadores da atividade com a política de seguro defeso.

5.4 INTERVENÇÃO POLÍTICA NA COSTA BRAGANTINA E CADEIA DE COMERCIALIZAÇÃO DO CARANGUEJO

A atividade extrativista de coleta do caranguejo destaca-se na costa bragantina. No entanto, a exploração desordenada desse crustáceo gera consequências negativas tanto para o meio ambiente quanto para os que dependem econômica e subsistentemente desse recurso natural. No período de defeso²⁸, é proibida a extração de caranguejo, competindo ao IBAMA e a SEMA a fiscalização nas áreas de coleta. O objetivo é coibir essa exploração desordenada e predatória. No início de 2010, uma operação da SEMA/Pa devolveu ao município de Bragança cerca de mil caranguejos, apreendidos nesta localidade (Fig. 4, 5, 6, 7 e 8).

Figura 4- Foto de fiscalização no manguezal bragantino. **Figura 5-** Foto de caranguejos apreendidos.



Fonte: SEMA/PA (ASCOM, 2010).



Fonte: SEMA/PA (ASCOM, 2010).

Nos últimos dias do primeiro período do Defeso do Caranguejo no Pará, 20 e 21 de janeiro, cerca de 1000 caranguejos foram devolvidos aos mangues do município de Bragança, a 215 km da capital paraense. Moradores das comunidades de Bacuriteua e do Acarajó foram encontrados com várias “peras de caranguejo” (nome dado ao carregamento de 14 unidades de caranguejo amarrados para venda) na estrada de Ajuruteua.

Os caranguejos estavam sendo transportados em bicicletas ao longo da estrada, que tem cerca de 40 km de extensão, quando os técnicos ambientais da SEMA e policiais do Batalhão de Polícia Ambiental (BPA) surpreenderam os infratores. No primeiro caso, o morador de Bacuriteua que carregava cerca de 200 caranguejos, afirmou que os crustáceos seriam para consumo da família. No segundo, justificativa semelhante foi dada, mas em ambas as situações ficaram constatadas a intenção de venda.

De acordo com a Gerente de Fauna da SEMA, [...], nos três últimos dias de cada defeso, não é aceitável sequer o estoque do caranguejo. ‘Que se dirá do consumo ou venda, como era o caso dos extratores das duas comunidades. Por isso, apreendemos os caranguejos na hora, e como a equipe estava na estrada, que é toda rodeada de

²⁸ O período de defeso corresponde à época de reprodução da espécie do caranguejo – uçá. Geralmente se estende nos meses de janeiro (entre os dias de 5 a 10 e 20 - 25), fevereiro (entre os dias 3 a 8 e 19 - 24) e março (entre os dias 5 a 10 e 20-25). Mas, as condições mudam de um lugar para outros, dependendo das fases da lua e da maré. Logo, só é permitido comercializar caranguejos antes do início do defeso, cujo estoque tenha sido declarado ao IBAMA ou à SEMA, dependendo da região. Baseado na legislação de crimes ambientais, a multa para quem pesca ou comercializa este crustáceo (ou suas partes) em período proibido varia de R\$700, 00 a R\$100.000,00 reais, mais R\$20, 00 reais por quilo de caranguejo apreendido.

mangues, fizemos a devolução ali mesmo', afirmou a gerente de Fauna da SEMA [...] (SEMA-PA, REPORTAGEM, ASCOM, 2010).

Figura 6- Foto de mais de 2000 caranguejos apreendidos em Bragança/PA. **Figura 7-** Foto de caranguejos apreendidos devolvidos ao mangue bragantino.



Fonte: SEMA-PA/ASCOM (2010).



Fonte: SEMA-PA/ASCOM (2010)

Figura 8- Foto de caranguejos apreendidos devolvidos ao mangue bragantino sob fiscalização da SEMA/PA.



Fonte: SEMA-PA (2010).

A fiscalização em áreas de mangue bragantino, sob competência da SEMA/PA, demonstra que a política de gerenciamento costeiro instituída pelo PNGC tem impacto no município de Bragança, no que compete à preservação dos recursos ambientais costeiros e estratégia de ordenamento por meio da fiscalização, embora o município necessite de ações governamentais preventivas que efetivem melhorias na qualidade de vida de sua população costeira e outras alternativas de renda.

O governo federal intervém, eventualmente, nessa realidade bragantina por meio de fiscalização do IBAMA, segundo a secretária de Meio Ambiente local. Por isso, muitas das ações desse órgão foram substituídas pelo Instituto Chico Mendes (ICMBio) no município. Em 2010, o ICMBio realizou uma operação em áreas de mangue bragantino e apreendeu cerca de 10.000 (dez mil caranguejos), que estavam prontos a serem transportados para fora do município, sem legalização (INSTITUTO..., 2010). Isso revela um número elevado na

quantidade de recursos naturais extraídos na costa bragantina, bem como punição de alguns responsáveis pelo “sistema de aviação” no município, a exemplo de atravessadores e donos de grandes embarcações ou caminhões.

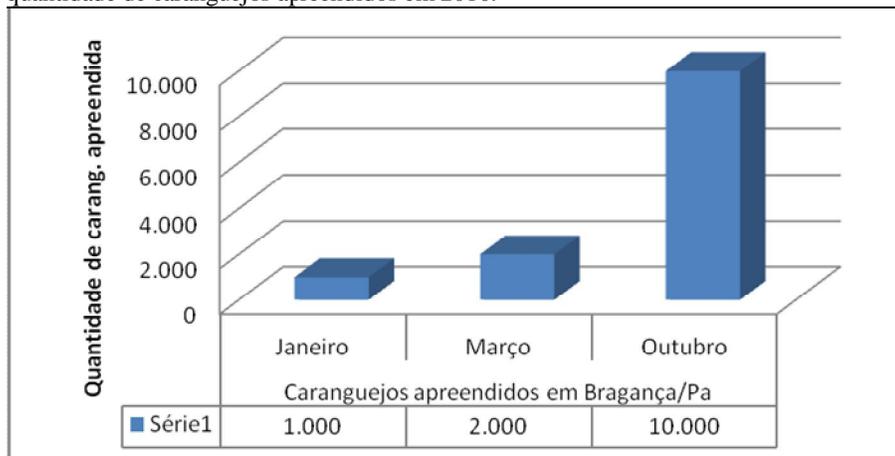
A cadeia de comercialização do caranguejo uçá, *Ucides cordatus*, ocorre da seguinte forma: I- A atividade de coleta de caranguejo nos mangues dura de 3 a 8 h, um grupo de extrativistas freta embarcações para chegarem ao local de coleta; II- Comercialização in natura do caranguejo para o 1º atravessador (o proprietário do barco); III- Comercialização secundária - o 1º atravessador revende o caranguejo nos portos mais próximo do mangue, na maioria das vezes, para o processo de beneficiamento desse no mercado interno (nas comunidades, feiras locais e restaurantes) e para os atravessadores secundários (donos de embarcações maiores e caminhões); IV- Os donos de embarcações e caminhões revendem o caranguejo para outras localidades e fora do Estado (SEBRAE MA et al. 2009; SIMÕES; SIMÕES, 2005).

Segundo o Dieese-Pa (2009 apud DIÁRIO DO PARÁ 2009), os valores de mercado do caranguejo mudam conforme a sua produção, no período de defeso sofrem reajustes de 5,5 a 35 %. No mercado interno, o preço médio do caranguejo praticado do coletor para o 1º atravessador é R\$ 0,40, o qual revende o crustáceo nas feiras pelo valor de R\$ 0,80. Os atravessadores secundários compram caranguejos no valor de R\$ 0,75 a R\$ 0,85 para revender no mercado externo. Os valores da unidade do caranguejo nas feiras e mercados do Estado variam de R\$ 1,00 a R\$ 3,00; enquanto que, nos restaurantes é de R\$ 5,00 a R\$ 6,00.

De acordo com o IBAMA (2009), por mês é produzido no Pará cerca de sete toneladas de caranguejos, o que representa 175 mil unidades do produto. Desse total, 30% deles já são destinados para fora do Estado (Amazonas, Amapá, Rondônia, Ceará, Bahia e Sergipe são os Estados que mais importam esse produto). Hoje a renda anual gerada pelo caranguejo é de R\$ 10 milhões. Em 2008 o IBAMA identificou uma queda de 40% da produção do caranguejo, tanto a nível nacional quanto estadual. A diminuição da produção já existe desde 2006, mas em 2008 o abalo foi bastante significativo. A abundância do crustáceo pode acabar na região onde é produzido (Bragança, Viseu, Quatipuru, Soure, São Caetano de Odivelas e Curuçá) e a sua comercialização pode se tornar inviável em apenas 10 anos. As causas são os fatores climáticos, avanço imobiliário, poluição e destruição de manguezais (IBAMA 2009 apud DIÁRIO DO PARÁ, 2009).

A produção do caranguejo é intensa em Bragança/Pa. No ano de 2010, foi apreendido o total de 13.000 caranguejos, de forma ilegal, nesse município (Gráfico 3).

Gráfico 3- Fiscalização da SEMA-PA e do ICMBio em áreas de mangue bragantino: quantidade de caranguejos apreendidos em 2010.



Fonte: Elaborado pela autora. Dados da SEMA/PA e ICMBio (2010).

O poder de polícia ambiental executado pelo ICMBio em Bragança/Pa, iniciado em 2010, permitiu que as atividades extrativistas do caranguejo no município começassem a ser monitoradas com mais frequência, pois o IBAMA e a SEMA/Pa deslocavam-se à costa Bragantina somente em força tarefa ou mediante operação de fiscalização e apreensões de atividades socioeconômicas ligadas ao meio ambiente, na maioria das vezes, no período de defeso ou diante de denúncias, conforme informou a SEMMA (2010).

Frente a esta realidade de extração de caranguejo, desordenada, no município de Bragança, as áreas de RESEX Marinha diferenciam-se das demais localidades, devido planejamentos de manejo e orientações para o ordenamento dos recursos naturais direcionados pelo Plano de Utilização. Nele constam permissões, proibições e limites na utilização dos recursos naturais em áreas de uso comum da Reserva (rios, baías, praias, furos, igarapés, ilhas, manguezais, croas, ressecas, igapós, salinas, apicuns e campos naturais), a serem obedecidos pelos usuários cadastrados e não cadastrados, conforme as Legislações Ambientais e os itens desse Plano, referentes a: pesca artesanal, extração de caranguejo e outros mariscos, aproveitamento de madeira do mangue, coleta de folhas e frutos. As penalidades para o não cumprimento das orientações previstas no Plano de Utilização vão desde a advertência, pelo Comitê comunitário ou ASSUREMACATA, à suspensão tanto temporária, de 30 a 90 dias, quanto definitiva do direito de uso.

Especificamente, para a permissão da coleta e manejo do recurso natural caranguejo nas áreas de RESEX, consta no Plano de Utilização:

28. Fica permitido o uso de apenas no método de braceamento para captura de caranguejos, respeitando as normas definidas neste Plano quanto à época, ao tamanho e ao limite de unidades capturadas. Permanece proibido o laço, a tapa, o uso de redes, o corte de raízes do manguezal, deixar garrafas pet, sacolas plásticas

dentro do mangue, em qualquer época do ano. Só será permitida a captura do caranguejo pelos extrativistas devidamente cadastrados como usuários da RESEX.

29. As fêmeas do caranguejo permanecem sob a proteção total, como prevê a Legislação, não sendo permitida sua captura. Quanto ao tamanho ideal para captura, considera-se neste Plano que os caranguejos que tenham acima de 6,0cm de casco estão aptos para o consumo.

30. Fica definido neste Plano que cada tirador profissional cadastrado como **usuário** da Reserva poderá capturar no máximo 210 unidades de caranguejos ao dia, na época normal, obedecendo às normas vigentes.

31. Para os usuários não profissionais da Reserva na extração do caranguejo ficam estabelecidas 50 unidades, na época normal, obedecendo as normas vigentes.

32. Na época do suatá, período de reprodução da espécie, fica permitida a captura somente para a própria alimentação do tirador e sua família, obedecendo ao limite máximo de 50 unidades por tirador cadastrado como usuário, não sendo permitida a comercialização do produto, obedecendo a Legislação Ambiental.

33. Fica proibida, em qualquer época do ano, e principalmente na época do suatá, a invasão por outras pessoas ou visitantes na captura. Só será permitido pelos tiradores devidamente cadastrados.

34. Durante a captura do caranguejo, fica proibido o esquiteamento para o uso de partes isoladas, tais como, quelas, pinças, garras ou patas, e o restante jogar no mangue, furos e rios (PLANO DE UTILIZAÇÃO DA RESEX CAETÉ TAPERACU, 2005).

Segundo consta no Art. 43 a 46 do Plano de Utilização da RESEX, a fiscalização destas áreas compete aos usuários cadastrados, ao IBAMA e demais órgãos cadastrados, a estes últimos cabe a ação fiscalizadora oficial. O encaminhamento de denúncias, sobre qualquer irregularidade que esteja ocorrendo dentro da RESEX ou entorno, pode direcionado ao Conselho Deliberativo (que é o fórum mais amplo para encaminhar denúncias a respeito do Plano de Utilização), ASSUREMACATA ou ao IBAMA, e ainda outros órgãos ambientais.

5.5 POLÍTICA AMBIENTAL E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA/PA

O arcabouço político-ambiental de Bragança/Pa perpassa pelas legislações do Plano Diretor, Lei Orgânica, Política Ambiental do Município (Lei Nº 4.035/ 2009) e Decreto S/N de 20 de maio de 2005, os quais fundamentam as competências dos órgãos ambientais locais e demais ações políticas.

No ano de 2009, foi aprovada a Lei Municipal de Meio Ambiente Nº 4.035/ 2009. Seu objetivo é consonante ao da Política Nacional de Meio Ambiente e tem por objetivo: a conservação e preservação do meio ambiente local; a participação da sociedade e poder público na execução desta política ambiental, em suas diferentes formas e parcerias.

4.5.1 A Secretaria de Meio Ambiente

As atividades relacionadas ao Meio Ambiente em Bragança, até o ano de 2008, eram realizadas pela SAGRIMA (Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente de Bragança), a qual priorizava ações à agricultura, resíduos sólidos urbanos, legalização de atividades nas feiras livres e educação ambiental, majoritariamente, na área urbana. No entanto, os recursos financeiros e o corpo técnico não eram suficientes para trabalhar questões mais específicas, como o gerenciamento costeiro, licenciamento ambiental, entre outros, segundo a secretária de Meio Ambiente local (Informação verbal, 2010).

A Política Municipal de Meio Ambiente - Lei Nº 4.035 de 2009 - instituiu a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), para ser responsável pela gerência da política ambiental no município, além do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA), que objetiva tanto fiscalizar esta política quanto discutir as questões ambientais junto à sociedade. Ambos iniciaram suas atividades no segundo semestre de 2010.

Compete à SEMMA considerar as peculiaridades locais nas suas ações, de forma integrada, descentralizada e participativa da sociedade, priorizando a educação ambiental, fiscalização ambiental e licitações (Art. 7º, §1º).

Bragança/Pa não possui Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro específico para sua realidade, fundamenta-se na legislação ambiental Nº 4.035/ 2009 para execução das políticas ambientais, dentre elas o gerenciamento costeiro (previsto no II Capítulo). Nela, a perspectiva de implementação da gestão ambiental deve considerar as peculiaridades do município e ser realizada de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas, para a preservação e conservação ambiental.

O instrumento de ordenamento territorial, Zoneamento Ecológico Econômico, consta no Art. 3º, §IX, da Política Ambiental de Bragança. O objetivo é “definir as áreas de ações governamentais prioritárias relativas à qualidade de vida, o equilíbrio ecológico e o desenvolvimento socioeconômico” (Lei Nº 4.035/ 2009). No entanto, o ZEE ainda não é implementado no município. Segundo a Secretária de Meio Ambiente do município:

Já estamos tendo orientações e capacitação para trabalhar com o ZEE no município. [...] a capacitação ocorreu por meio da SEMA/Pa, através do programa ‘Pará Rural’ (Informação verbal, 2010).

De modo geral, o PNGC II, no seu Art. 7º, atribui aos estados e municípios, planejamento e execução das atividades de gerenciamento costeiro em articulação intergovernamental, com os municípios e sociedade. Baseado nisso, o gerenciamento costeiro

em Bragança/PA, segundo a Política Ambiental de Meio Ambiente – Cap.II, também compactua com essa orientação, visando a conservação e preservação ambiental costeira.

A secretária de Meio Ambiente do município acredita não ter autonomia e competência para intervir nos assuntos de outros órgãos ambientais, e entende que a demanda da SEMMA é “diferenciada”, referindo-se ao ICMBio como principal responsável pelo gerenciamento costeiro local que, por sua vez, atua diretamente em Bragança desde meados de 2009 na gerência das áreas de RESEX do município. Por outro lado, a secretária afirmou que a SEMMA tem parceria com o ICMBIO na área de educação ambiental e outros trabalhos, quando solicitada força tarefa.

A capacidade organizacional interna e informações imperfeitas da SEMMA representam falhas de governo, que dificultam a descentralização política de programas públicos e sua efetividade. Concorde-se com Arretche (1996) que no processo de descentralização os governos locais têm seus próprios requisitos institucionais a serem assumidos, tais como: as políticas já existentes; as regras constitucionais; e a própria engenharia operacional de cada política. Contudo, a ação política deliberada (estratégia de indução²⁹ eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas) pode compensar obstáculos à descentralização, que ocorrem dos fatos de natureza estrutural ou institucional.

As ações políticas da SEMMA, desde seu funcionamento, resumem-se em: campanha de divulgação de sua logomarca; arborização e paisagismo das praças e vias públicas (incentivos a manutenção e preservação de plantas em vias públicas); postos de coleta de pilhas e baterias (para minimizar o impacto químico no meio ambiente); pedalada verde (incentivos à preservação ambiental no município); e educação ambiental (SEMMA, 2010). Especificamente:

[...] a secretaria trabalha com prevenção, orientação e educação ambiental junto com a mídia local, [...] também legalização de areal [...]. Em face de denúncias de queimadas nos quintais, vamos ao local e orientamos a melhor forma de fazer [...] (Informação verbal, 2010).

As parcerias institucionais da SEMMA com as outras estâncias de governo ainda são incipientes. Por enquanto, a SEMA/PA já fiscalizou a normatização deste órgão ambiental e orientou-lhes às adequações cabíveis, bem como a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente:

Tem seis meses que a secretaria está estruturada. Trabalhou-se muito a parte legal da política ambiental do município [...] que ainda está se estruturando, buscando

²⁹ Por “estratégias de indução”, Arretche (1996) compreende a análise e regulamentação dos próprios meios ou modo efetivo de implementação política que cada esfera política passe a desenvolver.

autonomia legal [...]. A SEMA_PA já veio para fiscalizar e orientar a adequação das normatizações desta secretaria [...], orientar sobre a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente (cujos documentos já estão sendo providenciados e previsão para funcionamento em 2011) para o município arrecadar também os recursos próprios (Informação verbal, 2010).

Por enquanto, os recursos financeiros³⁰ que sustentam a SEMMA e suas atividades iniciais são da Secretaria de Agricultura do município, a qual funciona no mesmo prédio. A secretaria informou que só terão autonomia financeira quando o Fundo Municipal de Meio Ambiente funcionar, previsto para o ano de 2011³¹. Acrescentou ainda que há perspectivas de trabalharem com licenciamento ambiental, pois no ano de 2010 a SEMA/Pa capacitou os técnicos da SEMMA para executarem o licenciamento, a fim de arrecadar recursos para a secretaria do município.

Outro fator que inibe maiores ações políticas no município é a insuficiência de técnicos capacitados para atender às diferentes demandas ambientais, visto que a equipe geral desta secretaria são apenas cinco pessoas (três técnicos e dois funcionários administrativos). Quanto à infraestrutura administrativa, “a SEMMA está no aguardo de um KIT do governo estadual, a conter equipamentos eletrônicos, informacionais e móvel (computadores, GPS e até uma moto) para melhor executar suas ações” (Informação verbal, 2010).

A descentralização da política costeira também conta com a implantação do “Projeto Orla”. A SEMA/Pa, no ano de 2010, realizou uma visita técnica em Bragança para um prévio diagnóstico socioambiental, na expectativa de se implantar o Projeto Orla no município. No entanto, ainda não foram estabelecidos convênios e outras formas de parcerias, que disponibilizem recursos financeiros para sua execução.

Para a secretária da SEMMA (2011), os principais obstáculos de implementação do gerenciamento costeiro no município “[...] são dos próprios munícipes, que têm resistência a lei [...]”. Ao questioná-la sobre os tipos de ações que são desenvolvidas pelos órgãos ambientais locais no quadro de atividades extrativistas desordenadas no município, como o recurso natural caranguejo, informou que:

Trabalhamos com a educação ambiental e parcerias com o ICMBio na fiscalização destes recursos; o IBAMA intervém nestas questões de forma coercitiva (apreensões) e não com trabalhos educativos, apenas se deslocam ao município por meio de denúncias sobre estoques pesqueiros (ou extrativistas) não declarados (Informação verbal, 2010).

³⁰ Não foram divulgados valores repassados da SAGRIMA para a SEMMA, nem consta na transparência pública do município, pois ambas funcionam no mesmo prédio, os gastos (segundo a Secretaria) são apenas com as despesas administrativas, como: energia, telefone, água; os funcionários, por enquanto, se revezam nas atividades destas. A secretária da SEMMA está aguardando a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente para adquirir recursos próprios.

³¹ Até o momento não foi criado o FMMA.

Por outro lado, a referida secretária mostrou-se não estar atenta aos índices elevados de extração deste crustáceo, afirmando que a população local está “conscientizada” e que atualmente têm mais “zelo” por seus recursos naturais:

[...] hoje, em Bragança, eles já estão conscientes que não se deve pegar condurua no período de defeso. As escolas trabalham esta educação ambiental. [...] a exploração destes recursos já não é mais desordenada [...] (Informação verbal, 2010)

No entanto, a realidade local difere-se do discurso mencionado acima pela secretária da SEMMA. Nos tópicos seguintes, demonstra-se, em dados, o aumento das extrações de caranguejo apreendidas no município, só no ano de 2010. Apesar de, ainda, não haver indicadores de gestão ambiental em Bragança/Pa, o ordenamento dos recursos naturais locais se faz por meio da aplicação de normas e legislações (com destaque ao poder de polícia, fiscalizações e apreensões), no período de reprodução deste crustáceo.

Embora Bragança/Pa tenha avançado na estrutura legislatória de sua política ambiental, a questão das parcerias institucionais e repasses financeiros, governamentais para a execução de programas específicos à sua realidade ainda é irrisória.

5.5.2 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

O ICMBio é uma autarquia federal, criado pela Lei N°11.516, de 28 de agosto de 2007. Está vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Suas principais finalidades baseiam – se no Art. 1º dessa legislação:

- I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;
 - II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;
 - III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;
 - IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e
 - V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.
- Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (BRASIL, 2007, p.1).

Esse órgão é responsável pela gestão de unidades de conservação federais. Segundo a legislação acima, deve desenvolver suas ações baseadas em pesquisas, poder de polícia, educação ambiental, plano de manejo participativo com a comunidade, dentre outras

atividades que visem à conservação dos recursos naturais, de forma descentralizada e participativa. O gerente do ICMBio/Bragança-PA informou que atividades desenvolvidas por este órgão na RESEX Caeté Taperapu são:

[Das] [...] ações políticas do ICMBio que são [sic] desenvolvidas nestas áreas, a mais importante é o funcionamento do Conselho Deliberativo, de reuniões comunitárias e articulação com órgãos locais, regionais e nacionais para o desenvolvimento de ações integradas que contribuam para o cumprimento dos objetivos básicos da Unidade (Informação verbal, 2011).

As ações do ICMBio em Bragança/Pa se relacionam com as diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro no sentido de proteção e conservação de áreas costeiras e de seus recursos naturais, segundo o gerente deste órgão no município:

O ICMBio está gerindo uma Unidade de Conservação Federal costeiro-marinha, e conseqüentemente realiza a execução de uma das prioridades do PNGC que é a proteção e conservação da zona costeira, seus recursos etc. (Informação verbal, 2011).

Os instrumentos de gestão costeira previstos no PNGC, principalmente o ZEE costeiro não são aplicados em Bragança-Pa. Nas áreas de Unidade de Conservação, a dinâmica para sua proteção ambiental é mais específica e restrita ao seu núcleo (embora o Plano de Manejo da RESEX Caeté Taperapu ainda não esteja pronto):

[...] a RESEX Caeté Taperapu não possui um ZEE específico. Porém, é previsto dentro do Plano de Manejo da Unidade a formação de um zoneamento de uso, características ambientais entre outros fatores nas áreas da RESEX (Informação verbal, 2011).

A relação institucional do ICMBio/Bragança com os demais órgãos ambientais, tanto do município quanto do Estado, a exemplo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Bragança, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e IBAMA, é mais administrativa e burocrática, e eventualmente planejam ações e discutem sobre assuntos relacionados à RESEX Marinha Caeté Taperapu. Para o gerente do ICMBio/Bragança-PA:

[A relação do ICMBio com outros órgãos ambientais] Funcionam tanto por provocações para assuntos específicos, como por ações planejadas construídas por meio tanto do Conselho Deliberativo da RESEX, como pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Bragança. Em relação à SEMA/PA e IBAMA, também segue nesse sentido, além das comunicações formais de Ofícios para trocas de informações, solicitações, convites entre outros (Informação verbal, 2011).

No entanto, as discussões políticas do ICMBio entre a SEMMA, SEMA/PA, Conselho Deliberativo da RESEX e Conselho Municipal de Meio Ambiente ainda são incipientes, ou seja, encontram-se em fase de planejamentos respaldados em legislações que propicie uma gestão ambiental adequada para as áreas dessa Unidade de Conservação. Enquanto isso, representantes da Associação dos Usuários da RESEX Marinha Caeté-Taperapu

(ASSUREMACATA) denunciam irregularidades nessas áreas, com problemas socioambientais que persistem, conforme visto neste capítulo.

O ICMBio, mesmo com atividades iniciais, efetua seu poder de polícia nas comunidades de RESEX bragantina, juntamente com a SEMA, IBAMA, polícia federal, (entre outros, como a delegacia do meio ambiente, em forma de operação) baseado na Legislação de Crimes Ambientais nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, acentuando-se as fiscalizações e apreensões do estoque e transporte deste crustáceo no período de defeso da espécie.

5.6 POLÍTICAS EFETIVADAS NA COSTA BRAGANTINA SOB NÍVEIS GOVERNAMENTAIS

Diante da orientação normativa e instrumental política que o GERCO possui, instituídos pelo PNGC e suas atualizações, os governos nos seus níveis hierárquicos são responsáveis pela execução da política costeira de forma integrada, participativa e descentralizada, das atividades socioeconômicas.

No Brasil, a política de gerenciamento costeiro nasceu com perspectivas de ordenamento do uso dos recursos e territórios costeiros. Moraes (2007) chamou atenção às discussões e críticas sobre os primeiros instrumentos do PNGC, especificamente o ZEE, considerando-os insuficientes para um gerenciamento costeiro qualitativo no Brasil (que incluía as particularidades locais e as perspectivas acima descritas). No entanto, observa-se no contexto deste trabalho que ainda persiste a prioridade dos governos em implementar e executar o ZEE (ver Mapa 2 e 3), cujo tipo nem sempre está direcionado à realidade costeira.

No Quadro (6), demonstra-se uma síntese das políticas executadas na zona costeira brasileira, paraense e bragantina, observando-se os indicadores de gestão e aplicação de instrumentos do PNGC (com destaque ao: Plano estadual e municipal de gerenciamento costeiro, sistema de informação e monitoramento costeiro, ZEEC, Macrodiagnóstico costeiro).

Quadro 6- Efetividade de Políticas Costeiras, baseadas no PNGC, nos níveis governamentais abordados, segundo critérios de análise (Indicadores e Instrumentos de Gestão).

	Brasil	Pará	Bragança/PA	
Indicadores e Instrumentos de planejamento e gestão costeira.	Ordenamento territorial (Taxa de ZEEC consolidado).	40% do território que abrange a Z.C.	Atividades iniciais de implantação do ZEEC (capacitações nos municípios pela SEMA/Pa).	
	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.	15 estados litorâneos.	Inexistente	
	Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro.	Sem informação do total.	Inexistente nos municípios ou sem informação	
	Sistema de Informação costeiro.	Sem informação/ inexistente	Inexistente	
	Sistema de Monitoramento Ambiental Costeiro.	Sem informação/ inexistente	Inexistente	
	Legislações ambientais que incluem o GERCO.	Existente/sem informações.	Política Ambiental do Estado.	Política Ambiental Municipal.
	Estratégias de Proteção Ambiental e ordenamento territorial costeiro.	Projeto Orla Marítima.	Projeto Orla Marítima.	RESEX Federal Marinha (4 comunidades). 50 comunidades usuárias. Plano de Manejo em andamento. Legislação Ambiental Municipal. Plano Diretor Municipal.
Macrodiagnóstico da Zona costeira	Existente, mas desatualizado. Informações socioeconômicas e ambientais dos estados e municípios insuficientes.			

Fonte: Elaborado pela autora. A partir do MMA (2010), SEMA/PA (2010), SEMMA (2010).

Desde o ano de 1996 foram celebrados 70 convênios entre governo Federal, Estado paraense e o município de Bragança. Alguns destes, materializaram-se na descentralização de políticas governamentais direcionadas a área de RESEX Marinha Caeté Taperaçu (selecionados no Anexo B), tais como: educação básica, infraestrutura e saneamento (abastecimento de água potável, pavimentação de vias e construção de ponte), plano de gestão para o uso pesqueiro, desenvolvimento agropecuário.

As demais políticas como saúde, assistência social, segurança, habitação, esporte e lazer, educação básica e superior, infraestrutura urbana, urbanização em assentamentos precários também foram destinadas ao município de Bragança. O valor dos recursos

financeiro transferidos a esse município no ano de 2010 foi de R\$ 72.411.578,43 (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, 2011).

Destacam-se aqui as políticas de impacto costeiro (efeitos diretos nas comunidades rurais), com incentivos financeiros à sua execução, ou seja, recursos transferidos ou descentralizados por meio de convênios direcionados às áreas de costa ou RESEX (Quadro 7):

Quadro 7- Políticas efetivadas na costa Bragantina.

Políticas efetivadas	Órgãos responsáveis (Convênios)	Total Valor repassado	Período	Impacto Positivo
Educação básica	Ministério da Educação/PMB	R\$ 314.200,00	1996-1999	B
Plano de Gestão Comunitário, participativo para uso dos recursos pesqueiros (em 1 comunidade).	Ministério do Meio Ambiente/PMB.	R\$ 144.091,00	2004-2007	I
Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário.	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/CEF/PMB.	R\$ 58.500,00	2007-2008	R
Saneamento Básico (4 sistemas de abastecimento de água potável e 4 comunidades)	Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA/PMB.	R\$ 1.147.207,58	2007-2011	R
Infraestrutura (103,58 km de estradas vicinais e Ponte.)	Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA/PMB.	R\$ 2.717.500,41	2007-2011	R
I=Insuficiente R=Regular B=Bom E=Excelente				

Fonte: Elaborado pela autora, 2011. A partir do Portal da Transparência Pública (2010-2011).

Os critérios avaliativos do impacto das políticas públicas (Quadro 6 e 7) na costa bragantina atentaram para:

- A)- Descentralização de políticas públicas ao alcance das comunidades costeiras bragantina;
- B)- Participação das Comunidades na implementação das políticas;
- C)- Integração de políticas públicas com as de gerenciamento costeiro;
- D)- Ordenamento do uso de recursos naturais e ocupação humana em áreas costeiras por meio dos instrumentos de planejamento e gestão costeira, orientados pelo PNGC.

As políticas efetivadas na área costeira bragantina, desde 1996 (Quadro 7), são basicamente de infraestrutura, saneamento, educação básica e abastecimento de água. No entanto, não surtem efeitos em todas as localidades costeiras, por isso atribuiu-se conceitos insuficiente e regular para algumas.

A Educação básica nessas comunidades chegou por meio de suplementos nos recursos financeiros destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental em escolas

públicas municipais e municipalizadas, configurando-se em subsídios para escolas que atendem mais de 20 alunos do ensino fundamental. O Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, repassou à Prefeitura Municipal de Bragança (PMB) o valor conveniado de R\$ 134.600,00 reais, no período de 1996 a 1997. A outro convênio com a mesma finalidade, no período de 1997 a 1998, foi pago o valor de R\$ 94.000,00 reais, também destinado à área rural do município. Em 1998, mais um convênio semelhante liberou a quantia proposta de R\$ 85.600,00 reais.

O censo do IBGE (2010) revelou que o município de Bragança/Pa possui o total de 25.332 alunos matriculados no ensino fundamental e 16.125 no ensino médio. No entanto, o Censo Educacional do Ministério da Educação (Tabela 3) mostra uma diminuição do número de escolas de ensino fundamental e médio no ano de 2005 a 2009 e o aumento do número de alunos matriculados.

Tabela 3- Educação Básica em Bragança/Pa.

Ano	Nº de alunos Matriculados	Séries e Nº de escolas
2009	26489	Ensino Fundamental/ 175 escolas
	4174	Ensino Médio/ 11 escolas
	2830	Ensino pré-escola/ 39 escolas
2007	26713	Ensino Fundamental/ 176 escolas
	4247	Ensino Médio/ 10 escolas
	2976	Ensino pré-escola/ 36 escolas
2005	25332	Ensino Fundamental/ 183 escolas
	4126	Ensino Médio/ 9 escolas
	3120	Ensino pré-escola/ 34 escolas

Fontes: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional (2005, 2007 - 2009).

Entre as políticas efetivadas na costa bragantina, somente o “Plano de gestão comunitário participativo para o uso dos recursos pesqueiros” teve diretamente convênio com o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Fundo Nacional de Meio Ambiente/II/BID, liberado o valor de R\$ 144.091 reais, entre 2004 a 2007. No entanto, direcionou-se a uma única comunidade específica: Tamatateua. Esse Plano permite diminuir o esforço humano sobre os recursos explorados intensamente e propor alternativas de rendas. As demais comunidades também necessitam deste tipo de intervenção política, para ordenar ou direcionar o uso dos recursos naturais costeiros extrativistas e propor alternativas de renda.

O incentivo a Projetos de Desenvolvimento do Setor Agropecuário à zona rural de Bragança surgiu pelo convênio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Caixa Econômica Federal, repassado à Prefeitura do município. O valor liberado foi de R\$ 58.500,00, no período de 2007 a 2008.

O Saneamento Básico na área de costa veio por meio da construção de sistema de abastecimento de água potável em áreas de costa da RESEX Marinha Caeté Taperaçu, especificamente: 01 no PAE da RESEX; 01 na comunidade do Treme; e 01 na comunidade de Acarajó (para atender a demanda de 120 habitações); 01 em Bacuriteua (para atender a demanda de 285 habitações). Os convênios foram do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Superintendência Estadual do Pará-INCRA, repassados à Prefeitura Municipal de Bragança/Pa. O valor total do 1º convênio foi de R\$ 192.692,14, para o período de 2007 a 2010, destinados à Vila do Treme. Posteriormente, no período de 2009 a 2011, foi repassado o valor conveniado de 524.746,91 para a comunidade de Acarajó. O valor do convênio liberado para Bacuriteua, no período de 2009 a 2010, foi de R\$ 419.282,76. No período de 2010 a 2011, o convênio de R\$ 251.658,57 destinado à PAE da RESEX ainda não foi liberado totalmente; até o momento só a contrapartida de R\$ 10.485,77.

A Infraestrutura na área costeira bragantina se deu por meio da construção de estradas vicinais e construção de Ponte sobre o “Furo Grande”, em áreas de RESEX. Convênios foram realizados por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Superintendência Estadual do Pará-INCRA, repassados à Prefeitura Municipal de Bragança. Por exemplo, para construção de estradas de 10,40 km, na PAE RESEX, o valor do convênio, de 2007 a 2010, foi de R\$348.185,87, mas o valor liberado foi de R\$ 232.123,90 reais (com contrapartida de R\$ 38.687,32 e última liberação de R\$ 116.061,95). Outro convênio, no período de 2009 a 2010, para a construção de estradas de 44,16 Km em área de influência da RESEX, foi repassado seu valor de R\$ 930.016,15. No período de 2009 a 2011, a construção de 25,92 Km de estradas para área de RESEX, sob jurisdição da superintendência regional do Pará, o valor repassado do convênio foi de R\$ 498.734,49. De 2010 a 2011, a orientação para construção de estradas de 23,10 km em área de RESEX teve o financiamento conveniado em R\$ 799.924,95, mas foi liberada somente a contrapartida de R\$ 33.330,21. A Ponte sob o “Furo Grande”, área de RESEX, foi construída mediante convênio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Superintendência Estadual do Pará-INCRA, repassado a Prefeitura Municipal de Bragança, no período de 2009 a 2011; o valor total do convênio é de R\$ 1.534.943,50, mas até o momento só foi liberado R\$ 1.023.295,66.

Entretanto, ao analisar a realidade da costa bragantina, concorda-se com Figueiredo M.; Figueiredo A. (1986) que os produtos de políticas não revelam necessariamente em que medida os objetivos desejados foram, ou não, atingidos, ou seja, não revelam necessariamente os impactos destes produtos nas condições de vida da população.

Relacionado a isto, constata-se que o Programa GERCO, tanto sob coordenação federal quanto estadual, não surte maior proporção ou efeitos da política de gerenciamento costeiro (PNGC) nas comunidades costeiras de Bragança. Por outro lado, muito se avançou na política ambiental local, principalmente no ano de 2009 e 2010, com o avanço político legal e seus desdobramentos na descentralização político institucional, mesmo que ainda de modo incipiente. É o caso da institucionalização de órgãos ambientais no município como: Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Conselho Municipal de Meio Ambiente; e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio (Autarquia Federal) – responsável diretamente pela gestão da Unidade de Conservação Federal RESEX Marinha Caeté Taperaçu.

No entanto, concorda-se com Arretche (1996) que o Estado Federativo brasileiro é marcado por desigualdades estruturais e de capacidade administrativa de seus governos, o que compromete a qualidade da execução de programas públicos.

O ICMBio, mesmo de forma incipiente, desenvolve em Bragança seu poder de polícia: fiscalizando e fazendo apreensões de recursos ambientais extrativista como o caranguejo; além de educação ambiental e reuniões com as comunidades de RESEX para elaboração do plano de manejo.

A própria RESEX é um instrumento de gestão que visa proporcionar melhor qualidade de vida à população local, juntamente em suas atividades socioeconômicas e conservação dos recursos naturais. Portanto, atende à dinâmica específica de Unidades de Conservação de Uso Sustentável prevista no SNUC, nessa área costeira marinha, mas enfrenta contradições na legitimação dos direitos de seus usuários (ASSUREMACATA), conforme visto nesse capítulo (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2011, p. 06).

O gerenciamento costeiro orientado pelo PNGC é percebido em Bragança na tentativa de garantir a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e natural da zona costeira (Art. 6º do PNGC), o que vem sendo realizado pela própria instituição da RESEX. O modo de gestão costeira descentralizado, integrado, participativo, das atividades da zona costeira são percebidos por iniciativas tanto da administração pública (descentralização de órgãos ambientais no município, tais como SEMMA, ICMBIO, COMDEMA) quanto na perspectiva de serem aplicados instrumentos de planejamento e gestão (Plano de Manejo em áreas de RESEX, ZEEC), bem como as instruções normativas e legais já existentes, que representam avanço na política ambiental local e ações, mesmo que iniciais, para o ordenamento do uso de recursos naturais e ocupação de espaços costeiros (fiscalizações, apreensões, licenciamentos, concessões de uso).

A gerência política do uso dos recursos naturais costeiros e a ocupação desordenada na região da costa (não só bragantina, mas própria da realidade brasileira) vêm ocorrendo de forma diferenciada. A política de ordenamento territorial, por exemplo, precisa melhor ser estruturada e oferecer condições financeiras adequadas à execução de políticas, nas diversas realidades. Além disso, há a necessidade de: investimentos, por meio da governança em múltiplos níveis, na capacitação de gestores; formação de banco de dados costeiros; mapeamentos detalhados da costa brasileira; e, principalmente, recursos financeiros destinados ao gerenciamento costeiro, de forma planejada e eficiente, consonantes aos anseios da população.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisou-se neste trabalho a política de gerenciamento costeiro, orientada pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – Lei nº 7661/88 – nas esferas governamentais, em especial, ao alcance do município de Bragança-Pa. Constatou-se que a intervenção do poder público consegue alterar parcialmente a situação de degradação dos recursos naturais e ocupação desordenada na zona costeira bragantina, ligadas a atividade socioeconômica de extração do caranguejo, o crescimento demográfico e a deterioração dos espaços de mangue. Ao perceber o contexto que esta política está inserida, entende-se que a realidade costeira brasileira é complexa, por isso, existem um conjunto de políticas, tanto de proteção ambiental quanto de ordenamento dos recursos naturais e ocupação dessas áreas, para subsidiarem uma melhor intervenção pública nestas realidades. Por exemplo, as mudanças nas condições de vida dessa população bragantina e no espaço costeiro não dependem diretamente e exclusivamente do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (orientado pelo PNGC), ou seja, outras políticas estão interligadas, a exemplo das políticas sociais (saúde, habitação, educação) e ambientais (criação da RESEX Marinha Caeté Tapuruçu, que configura - se como instrumento de proteção ambiental).

Cabe aqui sintetizar a história do gerenciamento costeiro no Brasil, para esclarecer a forma que a política costeira chega no Estado do Pará e no município de Bragança/Pa. O uso dos recursos naturais e ocupação desordenada dos espaços litorâneos têm chamando atenção da sociedade e do poder público desde os anos de 1970. O Brasil, na década de 80, instituiu uma política específica para a zona costeira, por meio do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente e execução dos estados e municípios. Nessa estrutura é desenvolvido o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, por meio de órgãos ambientais descentralizados como as Secretarias de Meio Ambiente estadual e municipal.

A proteção ambiental da zona costeira brasileira conta com uma estrutura política de legislações, órgãos institucionais e acordos multilaterais que auxiliam ações efetivas nessas áreas. A maior perspectiva é melhorar a qualidade de vida de sua população, além do ordenamento dos recursos e espaços costeiros (DIEHL et al. 2006; FREITAS, 2004).

A Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661 de 1988, revista e atualizada), específica à zona costeira, é capaz de subsidiar ações aos governos e atender aos interesses das atividades socioeconômicos de sua população. Dentro de um arcabouço legal, o PNGC tem como propósito planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e

participativa as atividades socioeconômicas na Zona Costeira. Essa política prevê garantir a utilização sustentável dos ecossistemas costeiros, por meio de medidas de controle, proteção, preservação e recuperação de seus recursos naturais.

Esse trabalho atentou-se para o uso desordenado dos recursos naturais costeiros, de base extrativista, e ocupação destes espaços no município de Bragança/PA. Questionou-se como o poder público intervém diante disso nessa esfera local. Analisaram-se os impactos (quanto efeitos e produtos) desta política ambiental (PNGC - Lei nº 7661 de 1988 e revisada) na costa bragantina, diante da implementação de seus objetivos e instrumentos de gestão, contrastadas às políticas efetivadas por órgãos institucionais ambientais na área costeira do município.

A estrutura política nacional do Programa GERCO, instituído legalmente por meio do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), conta apenas com normas gerais e orientações para a gestão ambiental da zona costeira no país. O plano está fundamentado em objetivos, instrumentos de planejamento e gestão, tais como: os planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro; sistema de informação e monitoramento da zona costeira; zoneamento ecológico econômico costeiro; e macrodiagnóstico e relatório de qualidade ambiental. Conforme já mencionado, os Estados e municípios litorâneos são responsáveis pela execução desses instrumentos. Seus efeitos são observados no conjunto de políticas que desempenham para proteção, preservação e ordenamento territorial e atividades socioeconômicas na zona costeira.

Os recursos financeiros para a execução dessa política (nos estados e municípios abrangidos), segundo consta, devem ser disponibilizados em orçamentos: da União; dos estados e municípios; do Fundo Nacional de Meio Ambiente; das Agências federais e internacionais de financiamento; das entidades e instituições financeiras públicas e privadas; e das doações e legados. No entanto, o GERCO não conta com uma estrutura mais específica de transparência pública que demonstre a entrada de recursos financeiros destinados à zona costeira, aos Estados e Municípios. No Pará, por exemplo, o repasse de recursos para o GERCO depende do Projeto Orla e do Programa Pará Rural, segundo a SEMA/Pa.

Constatou-se uma ausência de levantamento de dados em toda a costa brasileira ou mapeamento detalhado da mesma. Isso seria necessário para sistematizar informações das políticas que estão sendo desenvolvidas em diferentes realidades costeiras e perceber sua relação com as perspectivas do programa. Por exemplo, o GERCO não estimula a efetiva execução do SIGERCO (Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro) para a aquisição dessas informações nos estados e municípios litorâneos.

O programa de gerenciamento costeiro tem mais de 20 anos de existência, mas nunca avaliou, detalhadamente, as políticas costeiras efetivadas nas esferas de governo. O ordenamento do uso dos recursos naturais e ocupação do território costeiro contam com a instituição de políticas complementares ao PNGC e não necessariamente operacionalização dos seus instrumentos de planejamento e gestão. O exemplo disso é o Projeto Orla, baseado no Decreto Federal 5.300/2004, que, apesar de sua importância, não conta com a estrutura organizativa do GERCO (instrumentos) e busca, em geral, proteger o patrimônio da orla marítima.

Os desdobramentos das Políticas costeiras federais no Pará são:

- a) **GERCO no Pará** (desde 1990): É coordenado pela SEMA/Pa; realiza licitações em obras públicas; e realiza atividades fiscalizatórias em áreas portuárias.
- b) **Projeto Orla no Pará** (desde 2009): É coordenado pela SEMA/Pa e as atividades desenvolvidas são iniciais, tais como:
 - a) Elaboração do Plano de Gestão Integrado;
 - b) Divulgação e capacitação (política e institucional) de municípios da costa paraense para aderirem ao Projeto Orla, com audiência técnica em 17 municípios: Barcarena; Curuçá; Marapanim; Maracanã; São João de Pirabas; Colares; Salinópolis; Santa Cruz do Arari; Oriximiná, Santarém, Obidos, Juruti, Gurupá, Cachoeira do Arari, Salvaterra, Soure, Currealinho;
 - c) Força tarefa para zona costeira, no período de 2009-2010, por meio de ações preventivas e repressivas nas orlas de 5 municípios (Bragança, Salinópolis, Marapanim, Maracanã, Distrito de Mosqueiro e nas ilhas Grande e Cumbu;
 - d) Oficina de construção da Metodologia do ZEEC em 5 municípios: Salinópolis, Bragança, Soure, Curuçá, Vigia;
 - e) Oficina para experimentação da adequação metodológica do Projeto Orla em 6 municípios, que o aderiram: Belém, Soure, Salinópolis, Barcarena, Marapanim e Obidos (13 municípios solicitaram adesão ao Projeto Orla, mas até o final do ano de 2010 somente 6 aderiram).
- c) **Programa de Ordenamento Territorial**, previsto no PPA 2008-2011: A SEMA/Pa conta com esse orçamento para desenvolver atividades de ordenamento territorial no estado. No PPA, constam 18 municípios (não

esclarecido quais) a serem atendidos por ações na sua zona costeira e marinha.

Os resultados atuais são:

- a) No ano de 2009, 83% desses municípios receberam algum tipo de ação na sua zona costeira; no ano de 2010, diminuiu para 50% os municípios que receberam essas intervenções;
- b) Até o ano de 2010, 33% desses municípios tiveram sua zona costeira gerenciada.

O governo federal, em 2007, instituiu o “Projeto Orla” com perspectivas de contribuir no ordenamento dos recursos e território costeiro. Apesar de este prever a execução de instrumentos de planejamento costeiro, como o ZEEC, difere-se do PNGC, por ser limitado na sua estrutura organizativa e público alvo.

No Pará, o programa GERCO, orientado pela descentralização política, foi adotado nos anos 90. Hoje em dia atua juntamente com o Projeto Orla, desde 2009, e pouco executa as finalidades do PNGC em si. O principal instrumento de Planejamento costeiro estadual, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, ainda não foi elaborado, os outros instrumentos de planejamento e gestão previstos (por exemplo: ZEEC, sistema de monitoramento, sistema de informação, relatório de qualidade ambiental) também não são adotados, mas - segundo a SEMA/Pa - há uma perspectiva de se trabalhar com eles em breve. Contudo, as atividades se limitam ao licenciamento ambiental, penalidades à degradação dos ecossistemas costeiros e fiscalização, baseadas na política estadual ambiental, Leis dos Portos e (Conselho Nacional de Meio Ambiente) CONAMA.

A gestão costeira no município de Bragança focaliza áreas de RESEX. Algumas ações políticas já surtiram efeitos nas comunidades de RESEX. A própria criação dela, que abrange 54 comunidades do território bragantino, é uma forma de proteção do meio ambiente costeiro e ordenamento das atividades socioeconômicas desenvolvidas localmente. No entanto, as contradições persistem.

Representantes dos usuários da RESEX Marinha Caeté Taperaçu registraram no Ministério Público Federal, em fevereiro de 2011, irregularidades no repasse de benefícios e direitos (sob responsabilidades do INCRA), como, por exemplo, a ausência de infraestrutura básica para todas as comunidades da área de RESEX e o uso de recursos naturais de forma ilegal, nessas áreas de proteção ambiental. Dessa forma, persistem problemas na costa bragantina, como: a falta de alternativas de renda diversificadas; a ausência de regulação fundiária; a invasão das áreas de RESEX para extração ilegal de madeiras, caça e pesca ilegais; a ausência de Plano de Manejo; a demora no repasse de Crédito “Instalação” aos

beneficiários do Projeto de Reforma Agrária; e a falta de habitações (por meio do Projeto de Reforma Agrária) para usuários desta RESEX, que moram na zona urbana.

Em 2009, avançou-se na perspectiva legislatória do município, que subsidiou, por exemplo, a criação de órgãos ambientais municipais, tais como a SEMMA e COMDEMA. Embora tenham iniciado suas atividades no segundo semestre de 2010, há perspectivas de se trabalhar com uma gestão descentralizada, participativa e integrada com outras políticas, bem como com a previsão de um Fundo Municipal de Meio Ambiente no ano de 2011 (o qual até o momento não foi criado). Em meados de 2010, outro órgão ambiental foi instalado no núcleo administrativo do município, o ICMBio, responsável pela gestão da RESEX Marinha Caeté - Taperaçú. Este órgão, mesmo de forma incipiente, desenvolve ações de fiscalização, tem poder de polícia ambiental, e organiza reunião com as comunidades para elaboração de plano de manejo comunitário e educação ambiental.

Até o momento, a política de gerenciamento costeiro surte impactos no município de Bragança por meio de políticas integradas, por meio de convênios governamentais, legislações e fiscalização, tais como: infraestrutura, pavimentação de vias, sistemas de abastecimento de água, educação básica, bem como o benefício de seguro defeso para quem desenvolve a atividade extrativista de coleta e beneficiamento do caranguejo (conforme a Lei Nº 10.779/2003 e Projeto de Lei Federal, que tramita na câmara dos deputados, Nº 1186/2007), desde que estejam de acordo com os critérios estabelecidos. Mas, são insuficientes para atender à demanda populacional local crescente. Falta uma estrutura mais adequada à sua realidade, melhor planejada, que perpasse pelo governo federal e estadual. As principais ações políticas desenvolvidas foram do ICMBIO, em grande parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Superintendência Estadual do Pará-INCRA. A SEMMA e COMDEMA têm expectativas de maiores efeitos futuros, pois no contexto da política ambiental do município há orientações resumidas para se trabalhar com o gerenciamento costeiro, embora se tenha observado algumas falhas de governo na gestão ambiental costeira pelos órgãos SEMA/Pa, IBAMA, ICMBio e SEMMA, tais como: fragilidade de leis, comportamento burocrático, informações imperfeitas, capacidade organizacional interna, conforme explicadas por Fernandes et al., (2003).

De modo geral, identificou-se na pesquisa que, tanto as comunidades usuárias das áreas de RESEX quanto a comunidades de entorno, áreas costeiras de Bragança, reivindicam melhorias dos seguintes pontos necessários para garantir a sua qualidade de vida: sustentabilidade econômica, investimento para produção local, habitação, transporte, melhoria

das estradas, comunicação, saúde, saneamento básico, educação diferenciada, espaços e opções de lazer e cultural para as comunidades, energia elétrica, organização comunitária.

Com isso, constata-se a hipótese, fundamentada por Arretche (1996), que a descentralização político-administrativa restringe maiores efetivações de programas públicos ao alcance municipal, por conta da autonomia que as instituições políticas desempenham, elegendo as políticas prioritárias a serem executadas.

Neste sentido, é necessário atentar-se para a discussão do federalismo na política de gerenciamento costeiro, pois, percebeu-se no contexto do trabalho que os estados mais planejados e articulados nos níveis de governo (com parcerias da União e seus municípios litorâneos), a exemplo dos estado de Santa Catarina e Rio de Janeiro, os quais possuem uma política de gerenciamento costeiro condizente ou coerente com as diretrizes do PNGC (além da Constituição Federal, Legislações Estaduais e municipais) adaptada à sua realidade. Isto significa que com a autonomia política, os municípios litorâneos, especificamente Bragança/Pa, precisam articula-se com as esferas governamentais e ser coerente, em sua realidade, com objetivos e instrumentos de planejamento e gestão costeira. Fundamentalmente, são necessárias parcerias institucionais e captação de recursos financeiros, para conseguir efetivar a política de gerenciamento costeiro, baseada no PNGC, consonante ao tipo de demanda, visando uma melhor qualidade de vida de sua população costeira.

Percebeu-se que a efetividade de programas públicos depende significativamente dos governos, seja por meio de atribuições, descentralização político-institucional, participação da sociedade, ou repasses de financiamentos. De acordo com Arretche (1996), muitas vezes, estados e municípios passam a adquirir novas prerrogativas fiscais e políticas, comprometendo, com isso, os resultados de programas públicos, dada a desigualdade política e diferentes modo de gestão.

Embora o comprometimento da sociedade seja relevante para que haja um desenvolvimento sustentado, esta não deve carregar sozinha a responsabilidade (ética, moral, cívica) de gerir o uso dos recursos de acervo comuns, como demonstram Hardin (1968) e Ostrom (1992), pois, vivemos num contexto de globalização, democracia, descentralização de políticas públicas, captação de recursos financeiros e execução orçamentária, sob responsabilidades governamentais, em múltiplos níveis. Contudo, concorda-se com Hochaman (2001) que a descentralização de políticas públicas, transferência das responsabilidades para esferas estaduais e municipais, assim como de recursos financeiros, é diversa, complexa e desigual.

As políticas e programas públicos em face das transformações políticas e sociais iniciados na década 80, com a reforma do Estado e conseqüentemente redução do gasto público, passaram a ter a perspectiva de monitoramento das mesmas. Trata-se da fase de avaliação de políticas públicas (no âmbito de sua estrutura organizativa), que contribuem significativamente para a eficiência, eficácia e efetividade destas (Arretche, 1998; Belloni, 2003; Cunha, 2006; Figueiredo M.; Figueiredo A., 1986; Silva e Silva, 2001). Logo, os governos precisam adotar a prática contínua de avaliação de políticas públicas, para que possam analisá-las e melhorá-las no início, meio e fim.

O Brasil ainda vivencia contradições na implementação de políticas. Por exemplo, a política de gerenciamento costeiro no país, durante seus 20 anos de existência, passou por reformas em sua legislação e conta com o subsídio de outras políticas, como a de ordenamento territorial, proteção e preservação ambiental de áreas costeiras Marinhas por meio de Unidades de Conservação Federal (RESEX Marinha) e a própria Constituição Federal. Mesmo assim, os 17 estados costeiros e seus municípios litorâneos, abrangidos pelo PNGC, não seguem uma estrutura adequada de descentralização política e repasses financeiros.

Observou-se neste trabalho que nem todos os estados costeiros seguem um planejamento coerente com sua realidade e aplicação dos instrumentos previstos à gestão costeira, nas esferas de governo. No Brasil, apenas 40% do território costeiro brasileiro tem ordenamento territorial por meio do ZEEC. O estado do Pará é um dos poucos entes federados que ainda não possui Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e praticamente não usa os demais instrumentos de planejamento e gestão para intervenção nessas áreas, mas adotou o “Projeto Orla”, assim como o restante do país, como estratégia de gestão, no entanto, as ações têm se mostrado incipientes e inexpressivas.

Com isso, os efeitos ou resultados das políticas e programas públicos, realizados pelos governos poderiam, efetivamente, contribuir para melhores impactos da política de gerenciamento costeiro no Brasil, pois constatou-se que o GERCO (por meio de sua diretriz legislatória, PNGC) encontra-se ineficiente, estagnado e inexpressivo. A governança em múltiplos níveis é uma das formas, ou uma das principais, para resolver falhas de governo na gestão ambiental do referido programa, bem como contribuir na capacitação e articulação técnica e social, financeira, instrumental do mesmo. Diante da realidade costeira brasileira, questiona-se em que medida o ordenamento territorial (seja por meio de licenciamento, monitoramento, fiscalização e gestão) tem se efetivado nos estados e municípios costeiros –

frente ao uso dos recursos naturais e ocupação destes espaços desordenadamente? Conseguirá ele dar conta de uma realidade tão complexa, de interesses variados?

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Flávio G. Ordenamento territorial e a geografia física no processo de gestão ambiental. In: SANTOS, M.; BECKER, Berta. (Org.) **Território, territórios, ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 333- 351.

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo**. São Paulo: UNESP, 1996. Revisado na **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, nº40: 1999. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>.> Acesso em: 12 ago. 2010.

_____. Tendências nos estudos sobre avaliação, In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ. **Audiência pública debate gerenciamento costeiro no Pará**. 10 de nov de 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2001059/audiencia-publica-debate-gerenciamento-costeiro-no-para>.> Acesso em 23 de mar de 2010.

BARROS, Ana C. A influência do IPAM na política de prevenção de incêndios florestais e queimadas agrícolas acidentais na Amazônia. In: LITTLE, Paul L. (Org.). **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 323-331.

BLANDTT, Lucinaldo da S.; GLASER, Marion. **O homem e o recurso caranguejo: ligações e dependências econômicas e culturais**. 5º Workshop do Programa MADAM em Belém/Pa. 10-12 nov. 1999.

BRAGANÇA. Poder Legislativo, Câmara Municipal de Bragança. **Lei Orgânica do Município de Bragança**, 1990. rev. e aumentada em 12 de Out. de 1998. Disponível em: <<http://www.camarabraganca.pa.gov.br/>>. Acesso em 08 set. 2007-2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, CLT, Legislação Previdenciária**; obra coletiva Saraiva; Colaboração de Toledo Pinto et al. São Paulo: Saraiva, 2008 (atualizada em 2010).

_____. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>.> Acesso em 02 ago. de 2008.

_____. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGCII) 1997**. Revisão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, Lei N 7.661, de 16 de maio de 1988. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_sigercom/arquivos/pngc2_78.pdf.> Acesso em 17 de mar. 2009.

_____. **Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a regulamentação da lei nº 7661/88, regras de uso e ocupação da zona costeira e critérios de gestão da orla marítima. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 06 dez. 2009.

_____ **Decreto Federal nº 98.897 de 30 de janeiro de 1990.** Dispõe sobre a criação de RESEX. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 24 de abr. de 2010.

_____. **Legislações.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso contínuo 2010 - 2011.

_____ **Lei n 9.985, de 19 de abril de 2000.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 18 de nov. de 2009.

_____ **Lei n 9605 de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre crimes ambientais e outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 23 de abril de 2011.

_____ **Lei n 10.779 de 25 de novembro de 2003.** Dispõe sobre o benefício de seguro defeso e outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 16 de out. de 2009.

_____ **Projeto de Lei n 1186/2007.** Dispõe sobre seguro defeso para os pescadores artesanais e para os catadores de caranguejo e outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>> Acesso em 28 de jan. 2011.

_____ **Lei n 4.771 de 15 de setembro de 1965.** Dispõe sobre o código florestal brasileiro. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 28 de nov. 2009.

_____ **Lei n 8.630 de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a Lei dos Portos e outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 28 de out 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Censo Educacional 2005, 2007 - 2009.**

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente (MMA).** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 13 de abr. de 2009 - 11 de set. 2011.

_____ **Macrodiagnóstico da zona costeira e marinha (MZC):** Gestão costeira carta 03 salgado paraense (MAPA). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_sigercom/arquivos/gesto_03_78.pdf> Acesso em 25 de jun. 2010.

_____ **Gestão costeira, cartas atualizadas.** 1996. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> <<http://www.laget.igeo.ufrj.br/index.php>> Acesso em 20 de jun. 2010.

_____ **Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO).** 2000. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sqa/projeto/gerco/capa/>> Acesso em 14 de out 2010.

_____ **GERCO, 2000.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/SMA/gerco/gerco.html>> <http://www.rc.unesp.br/igce/aplicada/ead/estudos_ambientais/ea28a.html> Acesso em 24 de set. 2010.

_____ **MMA lança projeto para conservação de manguezais.** Publicação em 08/02/2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?>> Acesso em 26 de ago. 2010.

_____ **Plano de Ação Federal (PAF).** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa/arquivos/pafzcout2005.pdf>> Acesso em 25 de set 2010.

_____ **Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos do Brasil.** MMA, SBF, GBA: Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em 28 de jan. 2011.

_____ **Relatório de avaliação 2003 – 2006: Programa Zoneamento Ecológico – Econômico.** MMA, SPDS, CZEE: Brasil, Dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?>> Acesso em 15 de dez 2010.

_____ In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE SISTEMA DE MODELAGEM COSTEIRA (SMC)/BRASIL: APOIO À GESTÃO DA COSTA BRASILEIRA.** 2011. Brasília, DF, Espanha. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=ascom.noticiaMMA&idEstrutura=8&codigo=6666>> Acesso em 12 de maio 2011.

BRESSER – PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista da Administração Pública** n 34 (v. 4), July, 2000.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento.** Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CÂMARA DE DEPUTADOS. **Portal da Câmara.** Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>> Acesso em 14 Jan. 2011.

CARVALHO, Vitor C.; RIZZO, Hidely Gram. **A zona costeira brasileira: subsídios para uma avaliação ambiental.** Brasília, DF, MMA, 1994.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL DOS RECURSOS DO MAR (CIRM). Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm/pngc.htm>> Acesso em 04 set. 2010.

COSTA, Valeriano M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. soc. Campinas**, v. 31; n 112, p. 729-748, Jul. - set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf>> Acesso em 04 de Ago. 2010.

CUNHA, Carla. G. S. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil.** s/l: s/e, 2006. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>> Acesso em 20 de ago. 2009.

CUNHA, L. H.; COELHO, M.C.N. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. (Org). **A questão ambiental: diferentes abordagens.** 4 ed. Rio de Janeiro: Betrand Brasil, 2008.

CUNHA, Francisco D. R.; GLASER, Marion. **Conflitos entre sistemas de grupos de tiradores de caranguejo (*ucidés cordatus*), na bacia do rio Caeté**. 5º Workshop do Programa MADAM em Belém/Pa, 10-12 de Novembro de 1999.

CUNHA, F.; SANTIAGO, T. Organização social e representatividade política dos tiradores de caranguejo no município de Bragança. In: GLASER, Marion, CABRAL, Neila e RIBEIRO, Adagenor (Org.). **Gente, ambiente e pesquisa: manejo transdisciplinar no manguezal**. Belém: NUMA; UFPA, 2005. p. 155-166.

DIÁRIO DO PARÁ. **Economia do caranguejo corre risco de colapso**. Belém-PA, p. A9 Belém 2009.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (DOU). **ICP e PAD referentes obras na Resex extrativista marinha Caeté Taperaçú**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/25601356/dou-secao-1-28-03-2011-pg-148>>; <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/25585838/dou-secao-1-25-03-2011-pg-119>>; <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/873361/dou-secao-1-30-11-2005-pg-111>>. Acesso em 08 de Abr. 2011.

_____. **Portaria n 17 de 24 de setembro de 2007**. Dispõe sobre a criação do conselho deliberativo da reserva extrativista marinha de Caeté- Taperaçú. N 206, 25 de outubro de 2007.

DIEHL, Franceline P; XAVIER, G.;BRANCHER, D.R. Proteção Jurídica dos manguezais: uma abordagem a partir do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e da Convenção de Ramsar. **Revista de Direito Ambiental** ano 11, n 44, out/dez: Revista dos Tribunais, São Paulo, 2006. p.9-39.

DUARTE, Ana Cláudia C. **Pescadores e extrativistas de Bragança face a projetos e políticas de manejo sustentável em áreas de mangue**. 118 f. Dissertação (Mestrado). NAEA: UFPA - Belém, 2002.

FERNANDES, A. et al. Falhas de governo em oportunidades de aprimoramento de políticas ambientais no Brasil. In: PAUL E. L. (Org.). **Políticas ambientais no Brasil: Análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis, Brasília, DF: IIIB, 2003.

FERNANDES, Agnes. Estado, inovações tecnológicas e meio ambiente. In: PAUL E. L. (Org.). **Políticas ambientais no Brasil: Análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis, Brasília, DF: IIIB, 2003. P. 340-347.

FIGUEIREDO, Marcus. F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Instituto de Estudos Econômicos e Sociais de São Paulo (IDESP); UNICAMP. São Paulo: Análises e Conjunturas 1 (3): p. 107-127, 1986.

FIORI, J. L. Sobre o poder global. **Revistas Novos Estudos** n 73, CEBRAP. nov. 2005. p. 61-72.

FONTALVO-HERAZO, M; RIBEIRO, A. Visões de sustentabilidade: uma experiência de participação comunitária na região costeira de Bragança. In: GLASER, Marion, CABRAL,

Neila e RIBEIRO, Adagenor (Org.). **Gente, ambiente e pesquisa: manejo transdisciplinar no manguezal**. Belém: NUMA; UFPA, 2005. p. 269-282.

FREITAS, Mariana A. P. **Zona costeira e meio ambiente, aspectos jurídicos**. 2004, 143 f. Dissertação (Mestrado). PUC: PPGD - Curitiba, 2004. Disponível em: <<http://comiteitajai.org.br>> Acesso em 17 de nov 2010.

FURTADO, Lourdes G. Problemas ambientais e pesca tradicional na qualidade de vida na Amazônia. In: FURTADO, Lourdes (Org.). **Amazônia, desenvolvimento, sociodiversidade e qualidade de vida**. Belém: UFPA; NUMA, 1997.

GASPAR, Jorge. **Conceito de ordenamento do território**. 1995. Disponível em: <[http://www.igeo.pt/instituto/cegig/got/17 Planning](http://www.igeo.pt/instituto/cegig/got/17_Planning)> Acesso em 17 de abr. 2011.

GLASER, M. et al. **Tiração do caranguejo um futuro sustentável?** Resumos do 5º Encontro Nacional de Educação Ambiental em áreas de Manguezais. Belém, 1999.

GLASER, Marion, CABRAL, Neila e RIBEIRO, Adagenor (Org.). **Gente, ambiente e pesquisa: manejo transdisciplinar no manguezal**. Belém: NUMA; UFPA, 2005.

GLASER, Marion. Introdução. In: GLASER, Marion, CABRAL, Neila e RIBEIRO, Adagenor (Org.). **Gente, ambiente e pesquisa: manejo transdisciplinar no manguezal**. Belém: NUMA; UFPA, 2005. p. 17-33.

_____ Inter-relação entre o ecossistema manguezal, a economia local e a sustentabilidade social no estuário do Caeté, norte do Brasil. In: GLASER, Marion, CABRAL, Neila e RIBEIRO, Adagenor (Org.). **Gente, ambiente e pesquisa: manejo transdisciplinar no manguezal**. Belém: NUMA; UFPA, 2005. p. 37-49.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GRASSO, M. A função socioeconômica das terras úmidas em países em desenvolvimento: ecossistemas dos manguezais como atenuante da pobreza na região amazônica (Pará, Brasil). In: GLASER, Marion, CABRAL, Neila e RIBEIRO, Adagenor (Org.). **Gente, ambiente e pesquisa: manejo transdisciplinar no manguezal**. Belém: NUMA; UFPA, 2005. p. 121-128.

HARDIN, Garret. La tragédia de los bienes comunes. 1968. In: HARDIN, G.; MEHTA, L. et al.(edição 1992); OSTRON, Elinor. (Org.). **El cuidado de los bienes comunes: Gobierno y manejo de los lagos y bosques em La Amazônia**. México: Instituto Del Bien Comum; IEP (Instituto de Estudios Peruanos), ed. atualizada em 1992.

HOCHAMAN, Gilberto. Sobre as relações entre descentralização e federalismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 16 n 45, Fev. de 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4339.pdf>> Acesso em 28 de abr. 2010.

IBGE. **Censo demográfico; zona costeira**, 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>; <<http://www.ibge.gov.br/cidades>> Acesso em 24 de nov. 2010.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável.** 2010. Estudos e Pesquisas, informações geográficas. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/ids2010.pdf>> Acesso em 03 de jan 2011.

INSTITUTO CHICO MENDES PARA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/>> Acesso em 15 de set. 2010 - 20 de ago. 2011.

_____. **Relatório de gestão do ICMBio 2010.** Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/>> Acesso em 15 de jan 2011.

_____. **Plano de Utilização da Resex Marinha de Caeté – Taperaçu Bragança-PA.** Pdf - 6 p. 2005.

_____. **Instrução Normativa nº 03, de 18 de setembro de 2007.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, n 182, Seção I, p. 104, de 20/09/2007.

_____. **Moção por um ordenamento participativo do caranguejo-uçá no litoral do Pará.** Ofício Circular Nº 002/2011/Resex Marinha de Caeté-Taperaçu/Icmbio.08 de fev.2011.

_____. **Informação verbal.** Aplicação de questionário ao ICMBio/Bragança-PA. 16 de maio de 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO DE REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Disponível em <<http://www.incra.gov.br/>> Acesso em 14 de mar. 2011.

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ (INTERPA). Regularização territorial: a regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar o acesso a terra. **Cadernos ITERPA v. 1: Regularização Territorial.** Belém: ITERPA, 2009.

LIVRO BRANCO DA COMISSÃO EUROPEIA, 2009. Disponível em: <http://www.cor.europa.eu/cor_cms/ui/ViewDocument.aspx?> Acesso em 18 de dez. 2010.

MADAM. **Programa Manejo e Dinâmicas em Áreas de Manguezais,** 2005. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/numa/madam/Area.htm>> Acesso em 15 de abr. de 2010.

_____. **Folhetos informativos.** Bragança, UFPA, 2006.

MARRONI, Etiene; ASMUS, Milton. **Gerenciamento costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental.** Pelotas: USEB, 2005.

MEDEIROS, Antônio Carlos. **Agora é governança XXI.** Disponível em: <<http://www.seculodiario.com.br/arquivo2008/maio/27>> Acesso em 12 de set. 2010.

MORAES, Robert Carlos Antonio. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro.** 2 ed. ampl. São Paulo: ANNABLUME, 2007.

O LIBERAL. **Secretário anuncia a primeira indústria de caranguejo no Estado.** Belém, 2011. Disponível em: <<http://www.orm.com.br/projetos/oliberal/interna.>> Acesso em 18 de set. 2011.

OSTROM, Elinor. “Reformulando los bienes comunes” In: HARDIN, G. et al.(ed. 1992); OSTROM, Elinor. (Org). **El cuidado de los bienes comunes: Gobierno y manejo de los lagos y bosques em La Amazônia.** México: Instituto Del Bien Comum; IEP (Instituto de Estudios Peruanos), 1992.

PARÁ. **Lei n. 5.887, de 09 de maio de 1995.** Dispõe sobre a Lei Ambiental do Estado do Pará. Diário Oficial 1995. Belém: SECTAM, 1995.

_____. **Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla (CTE/ORLA-PA).** Diário Oficial nº 315007 de 18/09/2009, Portaria nº 2.586/2009-GAB/SEMA de 17 de setembro de 2009.

POLETI, A. E. **Gestão costeira no Brasil precisa ser revista.** 2008. Disponível em: <<http://www.remaatlantico.org/Members/poleti/noticias/gc>> . Acesso em 11 ago. 2010.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/consultam.>> Acesso em 12 jan. 2010 - 15 de ago. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA. Disponível em: <<http://www.braganca.pa.gov.br.>> Acesso em 12 de ago. 2010.

_____. **Lei N 3.875 de 10 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Bragança, 2006.

_____. **Lei N 4.035/2009.** Dispõe sobre a política ambiental do município de Bragança-Pa e dá outras providências. Bragança, 2009.

_____. **Informação verbal.** Entrevista na Secretaria de Meio Ambiente de Bragança (SEMMA). 29 de outubro de 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). Disponível em: <<http://www.pnuma.org.>> Acesso em 20 ago. 2010.

RESENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: Desempenho *versus* ajuste fiscal. Curitiba, **Revista de Sociologia e Política** n 19 p. 111-121 nov. 2002.

REVISTA DA GESTÃO COSTEIRA INTEGRADA. Disponível em: <<http://www.aprh.pt/rgci/basedados.html.>> Acesso em 06 de out. 2010.

RÜCKERT, Aldomar A. A Política nacional de ordenamento territorial, Brasil. uma política territorial contemporânea em construção. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.** Barcelona: Universidad de Barcelona, v. 11, n. 245 (66), ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24566.htm>> Acesso em 11 de abr. 2011.

SANTOS, J.U.M; GORAYEB, I.S.; BASTOS, M.N.C. **Diagnóstico para avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da zona costeira e marinha amazônica.** Doc. Apresentado ao MMA/PROBIO. Belém, 1999. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/brasil-rounds>>. Acesso em 29 jun. 2011.

SANTOS, Marina R. **Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial.** 120 f. Dissertação (Mestrado). USP: São Carlos, 2010.

SEBRAE (MA, PI); EMBRAPA MEIO NORTE (Org). **Diagnóstico socioeconômico dos catadores de caranguejo de Araiose –Ma.** BIOTERRA-MA, 2009.

SIDRA. Sistema IBGE de Recuperação Automática. Rio de Janeiro, 1994. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?e=v&p=CD&z=&o=>>>. Acesso em 19 de maio 2010. In: **Indicadores de Sustentabilidade 2010.** IBGE, 2010.

SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ (SEMA). Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br>> Acesso em 20 de mar de 2009- 14 de set de 2011.

_____. Reportagem sobre a fiscalização da SEMA-PA no mangue bragantino. ASCOM, Jan. 2010. Disponível em: <<http://www.sectam.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=5195>>. Acesso em 14 de maio 2010.

_____. **Relatório de gestão do Projeto Orla Pará 2010.** Documento interno cedido para esta pesquisa. 15 de abril de 2011.

_____. **Informação verbal.** Aplicação de questionário na SEMA-PA. 14 de abril de 2011.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA e SILVA, M. O.; et al. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática.** São Paulo: Veras, 2001.

SIMÕES, A. SIMÕES, L. Os desencontros dos diversos agentes sociais na gestão dos recursos naturais: um campo de mediação a ser construído. In: GLASER, Marion, CABRAL, Neila e RIBEIRO, Adagenor (Org.). **Gente, ambiente e pesquisa: manejo transdisciplinar no manguezal.** Belém: NUMA; UFPA, 2005. p. 167- 187.

SOUZA FILHO, P. W. **Influência das variações do nível do mar na morfoestratigrafia da planície costeira Bragantina (NE do Pará) durante o holoceno.** 130 f. Dissertação (Mestrado). UFPA: Belém, 1995.

_____. Impactos Naturais e Antrópicos na Planície Costeira de Bragança (NE do Pará). In: PROST, M. T.; MENDES A. C. (Org.). **Ecossistemas costeiros: impactos e gestão ambiental.** Belém: MPEG, 2001.

SOUZA FILHO, P. W. et al. (Org.). **Bibliografia da zona costeira Amazônica.** Belém: MPEG; UFPA; PETROBRÁS, 2005.

TREMBLAY, Diane-G.; ROSSEAU, Serge. **Construção um cluster industrial e governança:** mobilização dos actores no sector industrial multimédia MONTREAL, 2004. Disponível em: <<http://translate.googleusercontent.com>.> Acesso em 20 de nov. 2010.

VASCONCELOS, Fábio P. **Gestão integrada da zona costeira:** ocupação antrópica desordenada, erosão, assoreamento e poluição ambiental do litoral. Fortaleza: PREMIUS, 2005.

ZMT- Leibniz- Zentrum für Tropenökologie. Bremen-Alemanha Disponível em: <<http://www.zmt-bremen.de/>.> Acesso em 15 de abr 2010.

ANEXOS

ANEXO A: Ações políticas dos governos nos estados litorâneos.

AMAPÁ	
	<ul style="list-style-type: none"> • Todo o litoral (69.842 km²) – diagnóstico preliminar • Plano de Desenvolvimento Sustentável • Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro.
PARÁ	
	<ul style="list-style-type: none"> • Costa Atlântica do Salgado Paraense (15.200 Km²) – diagnóstico.
MARANHÃO	
	<ul style="list-style-type: none"> • Golfão Maranhense (7.570 km²) – zoneamento • Plano de Manejo do Parcel de Manoel Luís • Plano de Contingência da Baía de São Marcos • Setor de Geoprocessamento.
PIAUI	
	<ul style="list-style-type: none"> • Todo o litoral (4.633 Km²) – diagnóstico preliminar.
CEARÁ	
	<ul style="list-style-type: none"> • Litoral Leste (4.684 km²) – zoneamento • Litoral Oeste (3.848 km²) – zoneamento • Plano de Gestão Setor Leste • Plano Gestão do Setor Oeste.
RIO GRANDE DO NORTE	
	<ul style="list-style-type: none"> • Litoral Oriental (4.932 km²) – zoneamento • Plano Estadual de Gestão Costeira • Projeto de Manejo (dunas) • Projeto de Fiscalização Integrada (ação zona costeira) • Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro • Setor de Geoprocessamento.
PARAÍBA	
	<ul style="list-style-type: none"> • Litoral Norte (1.100 km²) – diagnóstico • Litoral Sul (1.539 km²) – zoneamento • Plano de Gestão do Município de Cabedelo • Plano de Gestão da Região Metropolitana de João Pessoa • Parâmetros de Licenciamento Ambiental Litorâneo • Minuta de Anteprojeto de Lei sobre o PEGC
PERNAMBUCO	

	<ul style="list-style-type: none"> • Litoral sul (2.097 km²) - zoneamento preliminar – zoneamento da APA de Guadalupe • Plano de Gestão do Litoral Sul • Ação Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (movimento “Onda Limpa”) • APA dos Corais
ALAGOAS	
	<ul style="list-style-type: none"> • Litoral Norte (578 km²) – zoneamento • Plano de Gestão do Litoral Norte • Plano de Gestão do Complexo Estuarino Lagunar Mundaú-Manguaba • APA dos corais
SERGIPE	
	<ul style="list-style-type: none"> • Litoral Sul (2.496 km²) – zoneamento • Plano Estadual de Gestão Costeira
BAHIA	
	<ul style="list-style-type: none"> • Litoral Norte (7.890 km²) – zoneamento • Salvador / Baía de Todos os Santos (4.835 km²) – zoneamento • Litoral Sul (28.884 km²) – zoneamento • Anteprojeto de Lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (no âmbito do executivo) • Setor de Geoprocessamento
ESPÍRITO SANTO	
	<ul style="list-style-type: none"> • Litoral Norte (4.248 km²) – diagnóstico e zoneamento • Litoral Centro/Grande Vitória (1.450 km²) – diagnóstico e zoneamento • Litoral Sul (894 km²) – diagnóstico e zoneamento • Plano de Gestão do Litoral Norte • Setor de Geoprocessamento
RIO DE JANEIRO	
	<ul style="list-style-type: none"> • Região dos Lagos (2.695 km²) – diagnóstico • Macroplano de Gestão (Sepetiba e Ilha Grande) • Plano Estadual de Gestão Costeira • Setor de Geoprocessamento
SÃO PAULO	
	<ul style="list-style-type: none"> • Litoral Norte (2.474 km²) – zoneamento

- Vale do Ribeira (13.243 km²) – zoneamento
- Complexo Estuarino e Lagunar Iguape, Cananéia e Ilha Comprida (3.287 km²) – diagnóstico
- Plano Estadual de Gestão Costeira
- Plano de Gestão da APA de Cananéia e Peruíbe
- Subsídios a Planos Diretores Municipais
- Lei Estadual (na Assembleia Legislativa)
- Normas para Instalação de Marinas
- Setor de Geoprocessamento.

PARANÁ

- Todo o Litoral (5.594 km²) – zoneamento
- Plano Estadual de Gestão Costeira
- Plano de Gestão da Papa de Guaraqueçaba
- Plano de Gestão da Ilha do Mel
- Lei de Ordenamento do Uso do Solo e do Litoral (aprovada).

SANTA CATARINA

- Litoral Norte (4.051 km²) – diagnóstico concluído
- Litoral Centro (1832,3 km²) – zoneamento
- Litoral Sul (3497 km²) – zoneamento
- Plano Estadual de Gestão Costeira
- Anteprojeto de Lei
- Setor de Geoprocessamento.

RIO GRANDE DO SUL

- Litoral Norte (3.700 km²) – zoneamento
- Plano de Gestão de Resíduos Sólidos
- Enquadramento de Recursos Hídricos
- Setor de Geoprocessamento.

A partir do MMA_2000.

Ou: http://www.rc.unesp.br/igce/aplicada/ead/estudos_ambientais/ea28a.html

ANEXO B – Efetividade de políticas costeiras baseadas no PNGC ao alcance do município de Bragança/Pa.

Convênios por Estado/Município (Família Detalhada)														
Dados de 28/2/2011														
Município: BRAGANÇA														
Estado: Pa														
Órgão Superior: Todos														
Número	Situação	Nº Original	Objeto do Convênio	Órgão Superior (Descrição - Código)	Órgão Superior (Descrição - Código)	Conveniente (Descrição - Código)	Valor Convênio	Valor Liberado	Publicação	Início Vigência	fim da vigência	Valor da Contrapartida	Data Última liberação	valor Última Liberação
741210	Adimplente	30019/2010	Construção/complementação de 23,10 km de estradas vicinais, localizadas na Reserva Extrativista Marinha Caeté-Taperaçu, no município de Bragança, no Estado do Pará	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO -49000	SUPERINTENDESTADUAL DO PARA-INCRAS/RSR.01	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA	799.924,95	0,00	29/6/2010	29/6/2010	28/6/2011	33.330,21		0,00
740306	Adimplente	30016/2010	Construção de 01 (um) sistema de abastecimento de água potável para atender demanda de 120 habitações em área da Reserva Extrativista Marinha de Caeté Taperaçu, na Comunidade Acar-Pará, no município de Bragança - Pará.	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO -49000	SUPERINTENDESTADUAL DO PARA-INCRAS/RSR.01	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA	0,00	0,00	29/6/2010	26/6/2010	25/6/2011	10.485,77		0,00
724467	Adimplente	00022/2009	SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA TRATADA NA LOCALIDADE DO TREME MUNICIPAL DE BRAGANÇA - PARÁ	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO -49000	SUPERINTENDESTADUAL DO PARA-INCRAS/RSR.01	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA	524.746,91	524.746,91	31/12/2009	21/12/2009	29/4/2011	58.305,21	14/10/2010	174915,63
724459	Adimplente	00021/2009	Construção de 01 (um) sistema de abastecimento de água potável para atender demanda de 285 habitações em área da Reserva Extrativista Marinha de Caeté Taperaçu, na Comunidade Bacuriteua, no município de Bragança - Pará.	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO -49000	SUPERINTENDESTADUAL DO PARA-INCRAS/RSR.01	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA	419.282,76	419.282,76	31/12/2009	21/12/2009	8/11/2010	46.586,97	15/9/2010	139.760,92
715451	Adimplente	00011/2009	CONSTRUÇÃO DE PONTE EM CONCRETO SOBRE O FURO GRANDE, NA ESTRADA VICINAL QUE LIGA A VILA DOS PESCADORES À VILA DO BONIFÁCIO, NARESEX MARINHA CAETÉ - TAPERACU.	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO -49000	SUPERINTENDESTADUAL DO PARA-INCRAS/RSR.01	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA	1.534.943,50	1.023.295,66	4/1/2010	21/12/2009	1/3/2011	80.786,50	5/7/2010	511.647,83
708853	Adimplente	00006/2009	Complementação de 25,92 km de estradas vicinais, localizadas na Reserva Extrativista Marinha Caeté - Taperaçu, no município de Bragança, no Estado do Pará, em área sob jurisdição da Superintendência Regional de Pará - SR(01).	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO -49000	SUPERINTENDESTADUAL DO PARA-INCRAS/RSR.01	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA	498.734,49	498.734,49	26/11/2009	31/12/2009	20/4/2011	26.249,19	23/11/2010	166.244,84
652825	Adimplente	37.303057.200.814000	Objeto: Celebração de convenio visando a execução de obras de construção/complementação de 44,16 km de estradas vicinais localizadas em área de influencia da Reserva Extrativista Marinha de Caeté-taperaçu, município de Bragança, Estado do Pará.	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO -49000	SUPERINTENDESTADUAL DO PARA-INCRAS/RSR.01	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANÇA	930.016,15	930.016,15	7/1/2009	31/12/2008	12/4/2010	48.948,22	5/2/2010	310.005,39

60168	Adimplente	37.303057.20.770000	Objeto Execução de obras de infraestrutura na construção de 10,40 km de estradas vicinais no PAE RESEX EXTRATIVISTA MARINHACAIETÉ TAPERACU, município de Bragança, Estado do Pará.	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO -49000	SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO PARA- INCRASR01	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANCA	348.185,87	232.123,90	17/12/2007	17/12/2007	17/12/2007	38.687,32	5/2/2010	116.061,95
60168	Adimplente	37.303057.20.740000	Objeto Execução de obras de infraestrutura destinada a construção de 01 micro-sistema de abastecimento de água no PAE RESEX EXTRATIVISTA MARINHACAIETÉ TAPERACU, município de Bragança, Estado do Pará.	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO -49000	SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DO PARA- INCRASR01	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANCA	192.692,14	128.461,42	17/12/2007	17/12/2007	12/4/2010	21.410,23	9/2/2010	61.230,61
587411	Concluído	CR.NR.0213588-96	APÓIO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR AGRICOLA RURAL NA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO	MINIST. DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO - 22000	CAIXA ECONOMICA FEDERAL/M A	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANCA	58.500,00	58.500,00	8/1/2007	29/12/2006	30/4/2008	2925,00	4/10/2007	58.500,00
517001	Adimplente	CVFNMA124/2004	ELABORAR UM PLANO DE GESTÃO COMUNITÁRIO PARTICIPATIVO PARA O USO DOS RECURSOS PESQUEIROS VISANDO DIMINUIR O ESFORÇO SOBRE OS RECURSOS EXPLORADOS INTENSAMENTE E PROPOR ALTERNATIVA DE RENDA PARA A COMUNIDADE DE TAMATATEUA, MUNICÍPIO DE BRAGANÇAPÁ	MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE - 44000	FUNDO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE / BID 1013/SF/BR	COMUNIDADE RURAL DE TAMATATEUA	144.091,00	144.091,00	27/12/2004	27/12/2004	31/3/2007	16.800,00	29/12/2005	60.870,00
338922	Concluído	PA01E700	PROMOVER O DESENVOLVIMENTO RURAL ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	MINIST. DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO - 22000	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRICULTURÁRIO E COOPERAT.	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANCA	250.000,00	250.000,00	23/12/1997	23/12/1997	28/7/1998	27.800,00	19/2/1998	250.000,00
321870	Concluído	078597	GARANTIR, SUPLETIVAMENTE, COM RECURSOS FINANCEIROS, A MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E MUNICIPALIZADAS QUE ATENDAM MAIS DE 20 ALUNOS NO ENSINO FUNDAMENTAL, A CONTADO DO PROGRAMA DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL - PMDE	MINISTERIO DA EDUCACAO - 26000	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANCA	94000,00	94000,00	4/9/1997	2/9/1997	30/6/1998	0,00	11/9/1997	4.100,00
307412	Concluído	498996	CONTRIBUIR SUPLEMENTARMENTE COM RECURSOS FINANCEIROS PARA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E MUNICIPALIZADAS	MINISTERIO DA EDUCACAO - 26000	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	PREFEITURA MUNICIPAL DE BRAGANCA	134.600,00	134.600,00	16/7/1996	28/6/1996	30/1/1997	0,00	16/8/1996	134.600,00

Fonte: Portal da Transparência Pública, 2010-2011. Anexo II.

Universidade Federal do Pará
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)
Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento
Mestranda: Thalita Sousa
Orientador: Dr. Armin Mathis
Projeto: Política ambiental costeira (bases no PNGC- Lei nº7661/88): uma análise do impacto desta política em Bragança/PA
Contatos: thalitanaeufpa@gmail.com e thaadria@yahoo.com.br / Fone: (91) 82801564

ANEXO C- Entrevista quanto ao gerenciamento costeiro municipal de Bragança/Pa.

1-Quais são os principais problemas ambientais identificados no município de Bragança? Que indicadores revelam a existência dos mesmos?

2-Qual é a principal demanda atendida neste órgão de governo? E quais principais ações políticas adotadas?

3-Que ações políticas municipais estão sendo desenvolvidas no meio ambiente costeiro? E qual metodologia adotada?

4-Que ações políticas ambientais desenvolvidas estão em parceria (direta ou indiretamente) com as esferas de governo estadual e federal? E Quais principais fontes de recursos?

5-Quanto ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, Lei 7.661/1988 (revisado e ampliado), que instrumentos de ação da gestão costeira refletem no município de Bragança (quanto plano de gestão municipal, sistema de informação e monitoramento ambiental da zona costeira, relatório ambiental da zona costeira, zoneamento ecológico econômico costeiro, diagnóstico da zona costeira)?

6- No seu entendimento, que ações políticas poderiam ser melhor efetivadas na zona costeira bragantina, especificamente nas comunidades extrativistas que desenvolvem atividades socioeconômicas, por exemplo a extração e beneficiamento do caranguejo?

7- Na sua visão, quais os principais obstáculos para aplicação dos instrumentos de gestão costeira neste município?

Obrigada pela colaboração!

Universidade Federal do Pará
Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (NAEA)
Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
Orientador: Dr. Armin Mathis
Discente: Thalita Sousa. Mat. 2009050M0011
Dissertação: Política Ambiental Costeira (bases no PNGC- Lei nº 7661/88): uma análise do reflexo desta política em Bragança/PA
Contatos: thaadria@yahoo.com.br thaadria@gmail.com 82801564

ANEXO D- Questionário Aberto à SEMA/PA.

- 1) Quais as principais ações políticas desenvolvidas pelo GERCO/PA e sua relação com o Projeto Orla? De que forma estas atividades se relacionam com a gestão ambiental em áreas de RESEX Marinha Federal?
- 2) Que instrumentos de planejamento e gestão são usados para o desenvolvimento das atividades do GERCO (ZEE, Planos Estadual de Gerenciamento Costeiro, Sistema de Informações e monitoramento etc.)? De que forma?
- 3) Quais indicadores políticos o GERCO/ORLA utiliza para efetivar suas ações? Há dados ou porcentagens do que já foram desenvolvidos no Pará? Se possível, mencionar.
- 4) Quais são as ações específicas do ordenamento territorial no Pará, por meio deste órgão de governo? E quais são direcionadas para zona costeira, bem como principais municípios atendidos?
- 5) Há alguma ação política específica do GERCO/P. ORLA para Bragança, seja via convênio, capacitação etc.?
- 6) Quais dificuldades são enfrentadas na descentralização político-administrativa do GERCO/Pa? Há perspectivas para implementação de novas ações políticas?

Obrigada pela colaboração!

Universidade Federal do Pará
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)
Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento
Mestranda: Thalita Sousa. Matrícula: 2009050M0011
Orientador: Dr. Armin Mathis
Dissertação: Política Ambiental Costeira (Bases no PNGC - Lei 7661/88): uma análise do impacto desta política em Bragança/PA
Solicitação SISBIO: 26578. Belém/PA
Contatos: thaadria@gmail.com e thaadria@yahoo.com.br / Fone: (91) 82801564

ANEXO E- Questionário ao ICMBio/Bragança/PA.

- A) A partir de quando o ICMBio começou suas atividades no município de Bragança/PA? Que comunidades compõem a RESEX Marinha Caeté Taperapu e quais são suas principais atividades socioeconômicas? Quais ações políticas do ICMBIO são desenvolvidas nestas localidades?
- B) Há Plano de Manejo concluído nas comunidades desta RESEX?
- C) Existe Conselho na RESEX? Quem compõe? Qual a situação atual e como funciona?
- D) Qual a diretriz para ser uma RESEX dentro da área de costa (zona costeira)?
- E) Qual a relação do ICMBio/Bragança com órgãos ambientais municipal, estadual e federal, a exemplo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Bragança, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e IBAMA? Há ações políticas em conjunto frente à RESEX M. Caeté Taperapu? Como funcionam?
- F) De que forma os recursos financeiros, a nível federal, estão sendo aplicados efetivamente em Bragança/PA, nestas áreas de RESEX (destinados ao zoneamento ecológico econômico, entre outros)? Se for possível, mencionar valores e quem financia.
- G) A RESEX M. Caeté Taperapu possui ZEE (zoneamento ecológico econômico)? Explique a situação atual.
- H) Estatísticas comunitárias (1996 e 2000) realizadas pela UFPA/MADAM demonstraram que as comunidades extrativistas rurais como Treme, Tamatateua, Caratateua, Bacuriteua, Acarajó, Bonifácio e Ajuruteua são as que mais desenvolvem atividades socioeconômicas baseadas nos recursos do mangue, por exemplo, a extração de caranguejo (depois da pesca). Com bases nestas informações, que ações políticas o ICMBio desenvolve nestas localidades?
- I) Há relação do ICMBio/Bragança com o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7661/88)? De que forma?
- J) Se puder, mencione dados socioeconômicos existentes da RESEX Caeté Taperapu.

Muito Obrigada pela colaboração!

ANEXO F: Atividades realizadas pelo Projeto Orla no Pará.

EVENTO/ATIVIDADE	MUNICÍPIOS/CIDADE	PERÍODO
Oficina de Construção da Metodologia do ZEE Costeiro	Salinópolis	27 a 28.08
Oficina de Construção da Metodologia do ZEE Costeiro	Bragança	30 a 31.08
XII Reunião Ordinária da CTE-ORLA/PA	Belém – UFRA	08.09
Visita Técnica em Soure (Preparativo para Oficina Experimental da Adequação Metodológica)	Soure	09 a 10.09
Oficina de Construção da Metodologia do ZEE Costeiro	Soure	10 a 11.09
Reunião com os Técnicos da Prefeitura de Belém para Resgate do PGI de Belém	Belém	14.09
Preparatório para o Workshop e Oficinas Experimentais da Proposta de Adequação Metodológica	Mosqueiro, Barcarena, Salinópolis Marapanim	13 a 16.09
Fiscalização em Curuçá	Curuçá	15 a 16.09
Reunião de Resgate do Plano de Gestão de Macapá	Macapá	16 a 17.09
Oficina de Construção da Metodologia do ZEE Costeiro	Curuçá	17 a 18.09
Workshop sobre Adequação Metodológica do Projeto Orla	Belém	21 a 24.09
Oficina de Construção da Metodologia do ZEE Costeiro	Vigia	24 a 25.09
Reunião Ordinária da CTE-ORLA/PA	Belém – SIPAM	05.10
Oficina Experimental da Adequação Metodológica do Projeto Orla	Soure	13 a 16.10
Força Tarefa – Fiscalização Repressiva em Barcarena	Barcarena	14 a 16.10
Oficina Experimental da Adequação Metodológica do Projeto Orla	Salinópolis	19 a 23.10
Oficina Experimental da Adequação Metodológica do Projeto Orla	Barcarena	26 a 29.10
Oficina Experimental da Adequação Metodológica do Projeto Orla	Marapanim	03 a 07.11
Oficina Experimental da Adequação Metodológica do Projeto Orla	Óbidos	09 a 12.11

Fonte: Relatório Interno P. Orla/ SEMA/PA, 2010-2011.

ANEXO G: Decreto de 20/05/2005, de criação da RESEX Caeté Taperaçú.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO DE 20 DE MAIO DE 2005.

Dispõe sobre a criação da Reserva Extrativista Marinha de Caeté-Taperaçú, no Município de Bragança, no Estado do Pará, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, tendo em vista o disposto no art. 18 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, e o que consta do Processo nº 02018.004600/1999-51,

DECRETA:

Art. 1º Fica criada a Reserva Extrativista Marinha de Caeté-Taperaçú, no Município de Bragança, Estado do Pará, abrangendo uma área de aproximadamente quarenta e dois mil, sessenta e oito hectares e oitenta e seis centiares, tendo por base as Folhas SA-23-V-A e AS-23-V-C, na escala 1:250.000, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, com o seguinte memorial descritivo: partindo do Ponto 01, de coordenadas geográficas aproximadas 46°36'19.48" WGr e 0°56'3.76" S, localizado no Oceano Atlântico, em águas territoriais brasileira, segue por uma reta de azimute 231°43'02" e distância aproximada de 1.609,46 metros até o Ponto 02, de coordenadas geográficas aproximadas 46°37'0.36" WGr e 0°56'36.20" S, localizado na linha divisória entre os Municípios de Augusto Corrêa e Bragança, no limite do terreno de marinha, na foz do Rio Caeté; deste, segue pelo limite municipal, pelo Rio Caeté no sentido montante, por uma distância aproximada de 17.118,12 metros, até o Ponto 3, de coordenadas geográficas aproximadas 46°43'41.97" WGr e 0°59'38.90" S, localizado na margem direita do Rio Caeté, sobre o limite municipal; deste, segue o limite da zona terrestre de mangue, margeando o Rio Caeté, por uma distância aproximada de 10.695,10, metros até o Ponto 4, de coordenadas geográficas aproximadas 46°45'14.96" WGr e 1°03'09.54" S, localizado na margem direita do Rio Caeté; deste, segue para a margem esquerda do Rio Caeté, no sentido jusante, pelo limite da zona terrestre de mangue, por uma distância aproximada de 19.308,79 metros, até o Ponto 5, de coordenadas geográficas aproximadas 46°44'54.58" WGr e 0°57'55.50" S, localizado no Igarapé Raimundo; deste, segue pelo limite da zona terrestre de mangue, por uma distância aproximada de 7.739,27 metros, até o Ponto 6, de coordenadas geográficas aproximadas 46°47'12.23" WGr e 0°57'23.56" S, localizado no Rio Taperaçú; deste, segue pelo limite da zona terrestre de mangue, por uma distância aproximada de 12.087,35 metros, até Ponto 7, de coordenadas geográficas aproximadas 46°46'55.36" WGr e 0°54'39.59" S, localizado no Rio Velho; deste, segue pelo limite da zona terrestre de mangue, por uma distância aproximada de 13.291,77 metros até Ponto 8, de coordenadas geográficas aproximadas 46°48'38.26" WGr e 0°57'55.64" S, localizado no Furo do Jabotiteua, tributário do Rio Maniteua; deste, segue pela margem esquerda do Furo do Jabotiteua, no sentido jusante, por uma distância aproximada de 3.470,29 metros, até o Ponto 9, de coordenadas geográficas aproximadas 46°49'25.99" WGr e 0°56'32.67" S, localizado na margem direita do Rio Maniteua sobre a linha divisória dos Municípios de Bragança e Tracuateua; deste, segue pelo limite municipal, pelo Rio Maniteua, no sentido jusante, por uma distância de 14.586,88 metros, até o Ponto 10, de coordenadas geográficas aproximadas 46°47'43.06" WGr e 0°50'18.48" S, localizado na foz do Rio Maniteua, no limite do terreno de marinha; deste, segue por uma reta de azimute 08°30'25" e distância aproximada de 1.609,71 metros, até o Ponto 11, de coordenadas geográficas aproximadas 46°47'35.35" WGr e 0°49'26.66" S, localizado no Oceano Atlântico, em águas territoriais brasileiras; deste, segue por uma linha equidistante de uma milha náutica da linha da costa, por uma distância aproximada de 55.022,35 metros, até o Ponto 1, início desta descritiva, perfazendo um perímetro aproximado de cento e setenta e sete mil, cento e vinte metros e sessenta centímetros.

Parágrafo único. Ficam excluídas do polígono descrito no caput deste artigo:

I - uma área de aproximadamente duzentos e sessenta e dois hectares e setecentos e oitenta centiares, com o seguinte memorial descritivo: partindo do Ponto A1, de coordenadas geográficas aproximadas 46°37'19,05" WGr e 0°49'13,64" S, localizado na margem direita do Furo da Estiva, segue a montante pelo Furo da Estiva, por uma distância aproximada de 3.151 metros, até o Ponto A2, de coordenadas geográficas aproximadas

46°36'41.50" WGr e 0°50'16.95" S, na confluência do Furo da Estiva com o Furo do Maguari; deste, segue pela margem esquerda do Furo Maguari, no sentido jusante, por uma distância aproximada de 1.991 metros, até a sua foz no Oceano Atlântico, Ponto A3, de coordenadas geográficas aproximadas 46°35'58.51" WGr e 0°50'25.69" S; deste, segue pelo limite da preamar máxima, por uma distância aproximada de 3.575 metros, ao longo da costa da localidade Ajuruteua, até o Ponto A4, de coordenadas geográficas aproximadas 46°36'53.33" WGr, 0°48'46.21" S; deste, segue a montante, pela margem direita do Furo do Chavascal, por uma distância aproximada de 1.574 metros, até o Ponto A1, início desta descritiva, perfazendo um perímetro de aproximadamente dez mil, duzentos e noventa metros e setenta e cinco centímetros; e

II - a Rodovia PA 458, que interliga a sede do Município de Bragança à localidade Ajuruteua, no Estado do Pará.

Art. 2º A Reserva Extrativista ora criada tem por objetivo proteger os meios de vida e garantir a utilização e a conservação dos recursos naturais renováveis, tradicionalmente utilizados pela população extrativista residente na área de sua abrangência.

Art. 3º Caberá ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA administrar a Reserva Extrativista Marinha de Caeté-Taperaçu, adotando as medidas necessárias para a sua implantação e controle, nos termos do art. 18 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, providenciando os contratos de cessão de uso gratuito com a população tradicional extrativista, para efeito de sua celebração pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e acompanhar o cumprimento das condições neles estipuladas, na forma da lei.

Art. 4º Ficam declarados de interesse social, para fins de desapropriação, na forma da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, os imóveis rurais de legítimo domínio privado e suas benfeitorias que vierem a ser identificados na Reserva Extrativista Marinha de Caeté-Taperaçu, para os fins previstos no art. 18 da Lei nº 9.985, de 2000.

§ 1º O IBAMA fica autorizado a promover e executar as desapropriações de que trata este artigo, podendo, para efeito de imissão de posse, alegar a urgência a que se refere o art. 15 do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

§ 2º A Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União, por intermédio de sua unidade jurídica de execução junto ao IBAMA, fica autorizada a promover as medidas administrativas e judiciais pertinentes, visando a declaração de nulidade de eventuais títulos de propriedade e respectivos registros imobiliários considerados irregulares, incidentes na unidade de conservação de que trata este Decreto.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de maio de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Marina Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 23.5.2005