



Resenha

MORAES, ANTÔNIO CARLOS ROBERT.
CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DA ZONA COSTEIRA DO BRASIL. ELEMENTOS PARA UMA GEOGRAFIA DO LITORAL BRASILEIRO. SÃO PAULO: HUCITEC, 1999. P. 9 A P.108.

Maria Raquel Mattoso Mattedi

Aluna do Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional.

APRESENTAÇÃO

O livro “*Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil. Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro*”, está estruturado em sete capítulos, dos quais, quatro serão comentados nesta resenha. Na apresentação o autor esclarece que o livro agrega um conjunto de textos, reunidos em torno da questão da gestão da zona costeira, escritos em distintos momentos e com finalidades diversas, apresentando, sinteticamente, a origem e os objetivos de cada um. No capítulo primeiro situa, do ponto de vista teórico, questões relacionadas à economia ambiental ou ecológica, bem como os processos de “valorização” e “valoração” dos espaços. Nos capítulos dois, três e quatro apresenta informações relativas aos processos de povoamento, urbanização e planejamento do litoral brasileiro. Nos capítulos finais, apresenta o “*Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro*”; subsídios para a implementação de uma Agenda 21 no litoral e, fi-

nalmente, aspectos relacionadas à metodologia para o macrozoneamento costeiro.

No capítulo 1, o autor justifica, teoricamente, a definição do “litoral” como o objeto empírico da sua análise. Inicia referindo-se à necessidade metodológica do estabelecimento de instrumentos de análise econômica para os programas e processos de planejamento e gestão ambientais, necessidade essa que se expressa, inclusive, na centralidade atual do conceito de desenvolvimento sustentável. Refere-se ao “estado da arte” da chamada economia ecológica ou ambiental, informando sobre as dificuldades quanto à valoração dos recursos naturais, considerados como o conjunto de materiais, de natureza diversa, dispostos sobre a biosfera, os quais, nos fluxos econômicos, aparecem como mercadorias, com seus preços aferidos pelo mercado. Estabelece, entretanto, diferenciação entre os recursos naturais e os ambientais, chamando atenção para a necessidade de uma maior reflexão sobre os últimos que

referem-se às condições de vida e produção, envolvendo, não raro, fatores de difícil valoração, tais como a relevância ecológica ou as particularidades paisagísticas de um dado espaço.

Comenta a dificuldade e a variedade de métodos usados para a valoração de bens até então considerados, pela economia, como “bens livres”, informando que longe se está de um consenso. Faz uma revisão dos modelos “convencionais” de valoração econômica de recursos naturais e recursos ambientais sendo que, o primeiro desses modelos seria a utilização de um método único para os dois tipos de recursos, informando que a mais conhecida teoria desse tipo usa a noção de “disposição a pagar”, sobre a qual muito pouco esclarece. Outro equacionamento teórico possível seria a valoração dos recursos a partir da utilização e dos rendimentos dela decorrentes. Assim o valor seria definido pela atividade e pela sua lucratividade, correspondendo ao “valor criado”. Trata-se de um método de reduzido alcance para o pla-

**“ O valor é
objetivado no
consumo produtivo
do lugar e dos seus
recursos que vai gerar
valores de uso,
renda e lucros... ”**

nejamento, uma vez que pressupõe o uso para o estabelecimento posterior do valor.

Outra possibilidade apresentada pelo autor, refere-se à valoração dos recursos ambientais baseando-se no valor dos lugares. Neste ponto faz alusão à uma inspiração, claramente, “ricardiana”, que tem como paradigma a teoria da renda da terra e da valorização do espaço. Nessa vertente metodológica, o lugar é considerado como uma unidade de investigação e gestão, de natureza material e integrado por elementos físicos, bióticos e sociais, que guarda consigo um “valor contido”, o qual se manifesta a partir de algumas mediações: a) determinações históricas relativas à história das técnicas de transformação da natureza; b) o entendimento do caráter sempre potencial da valoração; c) a relatividade social da valoração. Por fim, mais uma e importante ordem de mediação é introduzida pelo autor, que recorre aos conceitos de posição e situação, ou seja, a elementos de natureza locacional, para esclarecer sobre a metodologia.

O valor é objetivado no consumo produtivo do lugar e dos seus recursos que vai gerar valores de uso, renda e lucros. Com base nesse raciocínio o autor dá sustentação ao recorte do “litoral” como objeto empírico de sua análise, justificando a relevância dessa escolha através de diferentes formas de utilização desse espaço.

Nesse ponto, já mais próximo do objeto empírico, apresenta as vantagens locacionais do litoral, associadas a três tipos de usos: a) como local que favorece a exploração dos recursos marinhos; b) como local estratégico para o escoamento da produção, relacionado à atividade portuária e, c) para uso do turismo e do veraneio.

O valor contido num dado lugar ou localidade pode determinar formas economicamente viáveis de uso e, nesse ponto, o autor apresenta um novo conceito, qual seja, o de valorização dos lugares, contrapondo-o ao de valoração anteriormente trabalhado. Assim, se valoração significa atribuir valor econômico ao recurso natural ou ambiental, a valorização refere-se à “objetivação” do valor contido no lugar. Considera que o debate sobre os agentes de valorização dos espaços está mais adiantado do que o debate acerca da valoração dos lugares.

Por fim, considera que dificilmente um só fator seja suficiente para definir o valor dos lugares e, nesse sentido, vários elementos devem ser considerados, além dos aspectos locacionais: disponibilidade de certos recursos naturais e ambientais, acessibilidade, exame das vocações e, principalmente, o comportamento do mercado fundiário. O preço da terra é um elemento “precioso” para a indicação dos vetores que comandam o uso do solo e o ritmo de sua ocupação. Comenta, ainda, que o preço da terra é um dos principais agentes estruturantes do ordenamento espacial. No caso do Brasil e do litoral brasileiro a dinâmica mercantil encontra-se plenamente instalada, com muitos problemas relativos às titularidades.

Conclui comentando o papel do Estado na valorização e valoração dos espaços costeiros não pode ser minimizado. Sua influência tanto pode se dar no sentido de um uso e ocupação sustentável quanto predatória. Assim, o Estado é visto como o maior agente impactante da zona cos-

teira com capacidade, inclusive, de reverter tendências de ocupação e induzir usos específicos, seja pela imobilização de áreas (áreas protegidas), seja pela instalação de grandes equipamentos ou infra-estrutura.

Saindo da perspectiva teórica do capítulo anterior para a explicitação do “objeto empírico pesquisado”, o autor, no capítulo 02 propõe possíveis critérios de definição da zona costeira, entendendo que esta definição deva ir além do “puro formalismo” das definições abstratas. Mostra as discrepâncias existentes entre as definições do IBGE e do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro - GERCO, quanto ao espaço que pode ser denominado de espaço litorâneo brasileiro. Para avançar no trabalho, sugere a explicitação dos propósitos da definição como um elemento importante a ser considerado.

As possibilidades iniciais de definição desse objeto referem-se aos quadros natural e social da zona da costa. No primeiro caso considera que os sistemas naturais são insuficientes para uma definição adequada, fato que o faz avançar para os sistemas sociais. Nesse sentido surgem as unidades administrativas, os municípios, os múltiplos padrões de uso do solo e os fatores locacionais. Feitas essas observações, o autor aponta, ainda, outros aspectos a considerar na análise: além dos diversos padrões de uso, as diferenciadas extensões e concentrações populacionais; a variedade de fatores locacionais; e os diversos “vetores” de ocupação acelerada do litoral brasileiro: a urbanização, a industrialização e a exploração turística. Esses elementos aproximam o autor da definição pretendida.

Uma vez definido o seu objeto de estudo, o autor apresenta o padrão colonial de ocupação do litoral do Brasil, que se estruturou de forma descontínua, desde áreas densamente povoadas, até extensas áreas desocupadas, em um modelo recorrente

que denomina de “bacias de drenagem”. Esse modelo caracteriza-se por uma ocupação de áreas estratégicas do ponto de vista do escoamento da produção: áreas estuarinas ou voltadas nessa direção. Apresenta quatro conjuntos de lugares que permitiram a ocupação do espaço litorâneo no período colonial: a) O litoral oriental da zona da mata, polarizado por Recife e Olinda; b) O Recôncavo da Bahia, polarizado por Salvador; c) O litoral fluminense, polarizado pelo Rio de Janeiro e d) o Litoral de São Paulo. Além dessas “bacias de drenagem”, acrescenta as cidades portuárias, conectadas com ferrovias, como as de Belém, São Luis, Fortaleza e Vitória. Apresentação o crescimento populacional dos núcleos urbanos brasileiros, considerando o período de 1822 a 1900, informando que o advento das ferrovias alterou, sensivelmente, os critérios de avaliação locacional sendo que o século XX tem início com a presença de “cidades mortas” na orla litorânea.

A seguir o autor vai analisar o papel da industrialização recente do país (1950) na ocupação do litoral, apontando os impactos dela decorrentes tais como as migrações, o surgimento de novos empregos e grupos de renda, processos esses que acabam provocando a ampliação das camadas médias da população e impulsionando um novo vetor de ocupação do litoral, voltado para a construção de segundas residências. Esta forma de ocupação é considerada como a forma contemporânea numericamente mais expressiva e, do ponto de vista social, impactante, capaz de desorganizar sociabilidades locais estabelecidas, inaugurar um mercado de terras ascensional e ávido e gerar situações fundiárias tensas e conflitivas.

Destaca outros processos decorrentes da urbanização brasileira, protagonizados por atores sociais distintos, e que se expressam diferentemente no espaço, lembrando as favélas que, junto às segundas residências,

integram a paisagem das periferias das grandes aglomerações e capitais litorâneas. Nesse ponto o autor refere-se ao papel do planejamento estatal na ocupação de espaços litorâneos, até então isolados, atribuindo à ação do Estado, se devidamente planejada, a possibilidade de incorporação de áreas ao espaço nacional. Referindo-se, ainda, ao planejamento, destaca alguns de seus traços comuns, como o centralismo autoritário, a mentalidade tecnocrática, a ótica do “hiperdesenvolvimento”, que tende a ignorar qualquer obrigação ambiental. Nessa perspectiva o Estado tem se constituído em um dos principais agentes de intervenção no espaço, intervenção essa que pode, de um lado, criar atrativos locais e, de outro, dilapidar o patrimônio natural e cultural.

A seguir analisa outros vetores de ocupação da zona costeira, como o turismo, entendido aqui no seu sentido estrito, não abrangendo o veraneio. Essa atividade envolve vários processos, resultando de diferentes fatores: a) ora apresentando-se como expressão do crescimento do setor urbano de uma cidade; b) ora como espaços de segunda residência; c) ora como espaços de investimentos, públicos ou privados, capazes de ressuscitar “cidades mortas” e, ainda, d) como ações estatais indutoras da ocupação de novas áreas. A ampliação das camadas médias da população ao lado do aumento da demanda estrangeira sobre o litoral do Brasil, alimentam esses processos. Refere-se, também, a implementação de “enclaves” turísticos, como os muitos *resorts* recentemente implantados.

Considerando o povoamento atual do litoral brasileiro em uma escala macroregional, chega a dois grandes agrupamentos: 1) O primeiro, formado desde o litoral central do Rio Grande do Sul até o litoral oeste de Fortaleza, cuja dinâmica de uso, ocupação e valorização do espaço se dá de forma

“... na parte mais setentrional do litoral predomina um padrão de uso assentado em atividades extrativas e de autoconsumo...”

plenamente capitalista. Nessas áreas observam-se padrões urbanos, processos especulativos e as populações “tradicionais” são residuais, embora ainda sejam encontrados espaços “aparentemente” não submetidos à lógica do mercado de terras, bem como áreas legalmente protegidas por unidades de conservação; b) O segundo, formado por áreas de baixa densidade de ocupação, situadas tanto ao sul, extremo sul do RS, como em áreas mais setentrionais, localizadas acima do Ceará, abrangendo o Maranhão, o Pará e o Amapá. Considera que, salvo o entorno de grandes cidades como São Luis e Belém, onde os padrões de uso assemelham-se aos do primeiro tipo de agrupamento, na parte mais setentrional do litoral predomina um padrão de uso assentado em atividades extrativas e de autoconsumo, executadas por “populações tradicionais isoladas”. Essa zona representa um estoque contíguo de fundos territoriais litorâneos do país.

O autor comenta a densidade demográfica dos 17 estados localizados no litoral, constatando a existência de uma amplitude que vai de 2 hab/km² no Amapá até 930 hab/km², no Pernambuco. No sentido norte/sul, propõe um novo agrupamento, agora a partir deste último indicador. Analisando os dados, observa que: a) Quanto mais setentrionais são os estados, mais desocupados os litorais, citando o Amapá (2²), Pará (12), Maranhão (29) e Piauí (58); b) Os estados mais adensados encontram-se

“...das nove regiões metropolitanas brasileiras, cinco encontram-se na zona costeira, abrigando 15% da população brasileira...”

mais ao sul, abrangendo Ceará (252), Rio Grande do Norte (131), Paraíba (373), Pernambuco (913), Alagoas (202) e Sergipe (214); c) Espaços de transição, os relativamente adensados com a Bahia (96) e o Espírito Santo (87); d) Em um outro conjunto agrupa Rio de Janeiro (806) e São Paulo (222). Finalmente, considera a existência de características díspares na região mais meridional, que não permitem a formação de um novo conjunto, sendo o caso do Paraná (29); Rio Grande do Sul (24) e Santa Catarina (207). Em todos os Estados a densidade demográfica da região litorânea é maior do que a média estadual.

Leva em conta, ainda, outro indicador para avaliar a importância do litoral, considerando os estados da federação e respectivos municípios costeiros e o percentual da população total vivendo nessa área. Conclui ser impossível chegar a um agrupamento contíguo face a esse indicador. Análisa também a média estadual de crescimento em relação ao crescimento da população nos municípios litorâneos.

Ao propor uma síntese da urbanização da zona costeira, refere-se a dois movimentos simultâneos: um de crescimento dos núcleos urbanos já existentes e, outro, de urbanização de novas áreas, salientando que se difundem os “meios urbanos”, disseminam-se o modo urbano de valorização da terra e do seu uso, no qual é rápida a incorporação de áreas litorâneas ao mercado capitalista de terras.

Ainda apresentando dados, lembra que das nove regiões metropolitanas brasileiras, cinco encontram-se na zona costeira, abrigando 15% da população brasileira; este mesmo contingente representa 56% dos habitantes da zona costeira e 64% da população urbana, índices esses que explicitam a alta densidade de ocupação verificada. Outrossim, as demais regiões metropolitanas se voltam para as zonas costeiras, mesmo que oficialmente não sejam consideradas como tais, num padrão que lembra as “bacias de drenagem” já referidas. É o caso do Paraná, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre. Além dessas regiões, existem ainda as grandes cidades litorâneas que chegam perto das cornubações. São elas: Santos/São Vicente/Guarujá e Cubatão e Vitória/Vila Velha e Serra, além de outras. Outra tendência observada é que os municípios periféricos das regiões metropolitanas crescem mais do que seus respectivos núcleos.

Finaliza o capítulo comentando que, frente às diversas situações e às carências e espontaneísmo das ocupações, cabe ao Estado planejar o uso do solo, aspecto a ser considerado no capítulo que segue.

O capítulo 3 é iniciado com a apresentação de um panorama da urbanização brasileira cuja característica marcante tem sido o espontaneísmo e a anarquia. Em quatro décadas a população urbana cresceu 600%, correspondendo, em 1991, a 75% da população total do país. Antes de apresentar, de forma bem organizada, os dados empíricos sobre a urbanização da zona litorânea, levantados a partir do IBGE, o autor apresenta dados acerca das carências urbanas quanto à habitação, ao abastecimento e tratamento da água, ao serviço de esgoto, bem como de deposição de resíduos sólidos.

Com base nos dados do IBGE, censo de 1991, o autor apresenta alguns números referentes à urbanização dos municípios litorâneos brasileiros que, numa extensão de 7.367 km

lineares, abriga uma população de 32,5 milhões de habitantes, com uma densidade de 87 hab/km², cinco vezes maior do que a média nacional.

A partir da apresentação de dados para o conjunto do país, volta-se para a análise do processo de ocupação da costa, afirmando o seu caráter essencialmente urbano, que ocorre de forma desordenada e provoca impactos ambientais que demandam um tipo de planejamento voltado tanto para a prevenção, quanto para a recuperação de áreas degradadas, bem como para o ordenamento do uso futuro. Observa que o crescimento urbano está se dando, de um lado, pelo avanço das fronteiras urbanas e, de outro, pela criação de novos núcleos urbanos em área, até então, pouco povoadas. Nesse ponto, informa sobre os principais agentes do processo. No primeiro caso - avanço das fronteiras urbanas - o veraneio, com a construção de segundas residências e a periferação das camadas de renda mais baixas, destacam-se como principais. No segundo - criação de novos núcleos - evidenciam-se outros processos tais como usos industriais, turísticos e/ou portuários. Em todos os casos, a demanda por infra-estrutura urbana é grande.

Como já referido, a partir da definição de indicadores empíricos, faz um esforço de sistematização e uma análise bastante útil do perfil do crescimento urbano da costa. Em 1991 eram 258 os municípios litorâneos, segundo definição do IBGE. De início o autor observa a relação existente entre a extensão da costa e o número de municípios aí situados e a “variedade na magnitude das sedes urbanas (...)”, comentando os diversos padrões urbanos estabelecidos ao longo do litoral. Para proceder a análise pretendida, estabelece alguns patamares e respectivos indicadores.

O primeiro nível refere-se à análise dos estados litorâneos e são considerados como indicadores, o PIB per capita e o IDH. Apresenta dados que evidenciam a desigualdade entre os

estados e considera essa uma informação importante, pois permite que se avalie a capacidade dos estados no planejamento e execução de políticas públicas urbanas. O segundo nível de análise refere-se ao municípios litorâneos, identificando os estados que, efetivamente, apresentam um maior dinamismo econômico na costa. Assim, trabalha com o percentual das populações estaduais vivendo nos municípios costeiros, com a densidade demográfica que é comparada com a densidade global dos estados, com o percentual de municípios na costa de cada estado e com os índices de crescimento da população total e urbana no conjunto de municípios litorâneos.

Essa análise permite chegar a alguns pontos conclusivos: a) ocorrência de um adensamento populacional nas áreas litorâneas; b) ratificação da diversidade de situações existentes; c) verificação do peso das regiões metropolitanas nesses resultados e d) verificação de um crescimento maior da população urbana em relação ao conjunto da população do país.

A seguir o autor vai se referir à estrutura federal de planejamento urbano, às políticas de habitação e saneamento no Brasil, ao desenvolvimento urbano no âmbito da Constituição Federal, ao setor de desenvolvimento urbano nos anos 90, à situação do setor no cenário da crise econômica e, para finalizar o capítulo, ao planejamento ambiental e desenvolvimento urbano. Apresentando dados sobre as políticas habitacionais e de saneamento (água, esgoto e drenagem), refere-se ao desmonte do apare-

lho do Estado, nos setores das políticas urbanas, pelo Governo Collor, com a priorização dos planos econômicos em relação ao planejamento global, política essa que leva a uma extrema fragmentação setorial, uma enorme dispersão e, as vezes, sobreposições de funções nos três níveis de governo, concluindo pela inequívoca ausência de políticas de desenvolvimento urbano no Brasil. Encerra comentando a necessidade de melhor articular essas políticas com as políticas de meio ambiental, sugerindo algumas possibilidades nesse sentido.

No capítulo 4 o autor vai referir-se ao processo de re-ordenamento, em curso, do planejamento no Brasil, apontando duas características anteriores dessa atividade: 1) a extrema centralização ocorrida nos governos militares e 2) a hipersetorialização da década de 80. Considera que o atual governo busca a reversão do quadro, evidenciando com isso uma valorização do patrimônio natural orientada pelos valores do desenvolvimento sustentável e, também, pelos princípios de cooperação entre as diversas instâncias governamentais. Esse estilo de planejamento está amplamente respaldado na Constituição de 1988.

Refere-se às dificuldades existentes para o planejamento da zona costeira devido as enormes disparidades entre os Estados que têm capacidades diferenciadas de implementação de programas e projetos. Por outro lado, acrescenta, a questão do planejamento ambiental não pode se desvincular da questão social uma vez que o combate à pobreza implica na continuidade dos processos de ocu-

... o desafio do planejamento é compatibilizar “os imperativos do crescimento econômico” com a conservação ambiental...

pação territorial e na exploração dos recursos naturais. Assim, o desafio do planejamento é compatibilizar “os imperativos do crescimento econômico” com a conservação ambiental, numa visão pouco crítica quanto ao modelo de crescimento econômico do país, que longe está dos padrões desejáveis de sustentabilidade.

Por fim, refere-se à região da costa como um imenso laboratório para o planejamento ambiental sustentável, enfatizando as condições que tem o governo brasileiro de levar à cabo uma política de planejamento do litoral em bases de sustentabilidade, mesmo considerando as dificuldades que isso possa representar. Os planos e programas devem ser executados pelos estados e municípios, cabendo à União a coordenação do processo. Os recursos para a materialização do planejamento, dada a escassez de recursos naturais, devem ser buscados através de cooperação internacional, salvaguardadas, certamente, a autonomia e auto-determinação do país.

CEDRE – Centro de Estudos do Desenvolvimento Regional

Núcleo de Estudos do Desenvolvimento Local ● Núcleo de Estudos do Turismo ● Núcleo de Estudos Ambientais

UNIFACS – Departamento de Ciências Sociais Aplicadas 2

Prédio de Aulas 8 - Campus Iguatemi - Alameda das Espatódias, 915 - Caminho das Árvores
CEP 41820-460 - Salvador, Bahia - Tel.: (71) 273-8528/8557 — e-mail: cedre@unifacs.br