



REVISTA
Casa da

ISSN 2316-8056

GEOGRAFIA
de Sobral



IV SGFNE
SIMPOSIÓ DE GEOGRAFIA
FÍSICA DO NORDESTE

GOVERNANÇA AMBIENTAL SOB A ÓTICA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS: UM ENFOQUE SOBRE GESTÃO DA COSTA DO ESTADO DO CEARÁ, BRASIL

Environmental governance of the municipal public institutions: an approach about the management of the Ceará coast, Brazil

Gobernanza ambiental bajo la vista de instituciones públicas municipales: un enfoque en la gestión de la costa del estado de Ceará, Brasil

Érica Nádia Costa Sousa¹

Davis Pereira de Paula²

RESUMO

A governança ambiental no Brasil tem avançado significativamente nas últimas décadas, principalmente no que concernem as políticas públicas. No contexto da descentralização do poder institucional, o município vem adquirindo papel de relevância como entidade executora das ações orientadas pela governança. No âmbito da gestão costeira, hoje há diversos meios legais que reafirmam a importância do gerenciamento do litoral em áreas densamente urbanizadas, nesse quesito, todos os níveis detêm diversos mecanismos que podem auxiliar significativamente para a gestão adequada das áreas litorais. Dessa forma, a partir das diretrizes da governança ambiental brasileira, o presente artigo tem por objetivo analisar a gestão costeira dos municípios litorâneos cearenses a partir da atuação das secretarias municipais de meio ambiente dos referentes municípios. Sendo assim, foi aplicado um questionário eletrônico direcionado aos gestores públicos de órgãos e/ou secretarias de meio ambiente. Em que foram analisados aspectos da sua estrutura técnica de implementação das políticas públicas de gestão costeira, bem como as respostas municipais de gestão com base local. Levou-se em consideração para esta análise apenas os municípios que possuem orla marítima. Com base na estrutura que orienta a boa gestão, aqui entendida como Governança, foi possível identificar a capacidade técnica de resposta dos órgãos de meio ambiente dos municípios costeiros cearenses frente as problemáticas de gestão de suas orlas. E sobre todas essas questões, a governança assume o papel direcionador de boas práticas para melhorar a gestão costeira.

Palavras-chave: Governança. Gestão Costeira. Instituições Públicas.

ABSTRACT

Environmental governance in Brazil has advanced significantly in recent decades, especially regarding public policies. In the context of the decentralization of institutional power, the municipality has been acquiring a relevant role as an executing entity of governance-oriented actions. In the context of coastal management, today there are several legal means that

¹ Mestranda em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará. E-mail: ericanadiacs@gmail.com

² Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Ceará, davis.paula@uece.br.

reaffirm the importance of coastal management in densely urbanized areas. In this regard, all levels have several mechanisms that can significantly assist in the proper management of coastal areas. Thus, based on the guidelines of the Brazilian environmental governance, this article aims to analyze the coastal management of the coastal municipalities of Ceará from the performance of the municipal environmental secretariats of the referred municipalities. Thus, an electronic questionnaire was applied to public managers of environmental agencies and / or departments. In which aspects of its technical structure for the implementation of coastal management public policies were analyzed, as well as the municipal based management responses. For this analysis, only the municipalities with seafronts were considered. Based on the structure that guides good management, understood here as Governance, it was possible to identify the technical capacity of the environmental agencies of Ceará coastal municipalities to respond to the problems of managing their borders. And on all these issues, governance assumes the guiding role of good practice for improving coastal management.

Keywords: Governance. Coastal Management. Public Institutions.

RESUMEN

La gobernanza ambiental en Brasil ha avanzado significativamente en las últimas décadas, especialmente con respecto a las políticas públicas. En el contexto de la descentralización del poder institucional, el municipio ha adquirido un papel relevante como entidad ejecutora de acciones orientadas a la gobernanza. En el contexto del manejo costero, hoy existen varios medios legales que reafirman la importancia del manejo costero en áreas densamente urbanizadas, en este sentido, todos los niveles tienen varios mecanismos que pueden ayudar significativamente en el manejo adecuado de las áreas costeras. Por lo tanto, con base en los lineamientos de la gobernanza ambiental brasileña, este artículo tiene como objetivo analizar el manejo costero de los municipios costeros de Ceará a partir del desempeño de las secretarías ambientales municipales de los municipios referidos. Por lo tanto, se aplicó un cuestionario electrónico a los administradores públicos de agencias y / o departamentos ambientales. En qué aspectos de su estructura técnica para la implementación de la gestión costera se analizaron las políticas públicas, así como las respuestas de gestión con base municipal. Para este análisis, solo se consideraron los municipios con zonas marítimas. Con base en la estructura que guía la buena gestión, entendida aquí como Gobernanza, fue posible identificar la capacidad técnica de las agencias ambientales de los municipios costeros de Ceará para responder a los problemas de gestión de sus fronteras. Y en todos estos temas, la gobernanza asume el papel rector de las buenas prácticas para mejorar la gestión costera.

Palabras clave: Gobernanza. Manejo costero. Instituciones públicas.

INTRODUÇÃO

Desde a primeira conferência mundial, no início da década de 1970, foi despertado um interesse coletivo em se cobrar do poder público e privado meios que possam garantir a preservação do meio ambiente (PASSOS, 2009). Sob a óptica das diretrizes que orientam gestão dos recursos naturais, no plano teórico, tem se obtido significativos avanços, mas que ainda não foram vislumbrados na prática. Nesse contexto, a governança pública aparece nas discussões com papel decisivo de orientar ações efetivas de gestão do território.

A Governança, conceito relativamente recente, aparece no setor público associado a ação do Estado e seu papel indutor de mudança social (SINGER; LIMEIRA, 2006). Em um documento publicado pelo Banco Mundial, no qual teve algumas considerações gerais para o entendimento da governança, o termo aparece associado ao desenvolvimento da sociedade diretamente

vinculada à capacidade de um governo de administrar adequadamente os recursos sociais e econômicos (WORLD BANK, 1992).

Os termos governança e gestão, por vezes, são entendidos como sinônimos, porém é importante destacar que são diferentes em suas acepções conceituais. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito dos órgãos e entidades de administração pública a Governança se refere a “um conjunto mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (2015, p. 10). Por conseguinte, a gestão busca pôr os mecanismos e políticas em prática. (Figura 1).

Figura 1 - Diferenciação entre governança e gestão.



Fonte: BRASIL, 2014.

O TCU também destaca que enquanto a governança se pauta na efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e na economicidade (melhor aproveitamento dos recursos), a gestão busca a eficácia (cumprir as ações prioritizadas) e eficiência (custo-benefício). Ambos os processos precisam atuar de forma integrada para alcançar seus objetivos para melhorar as práticas governamentais.

A presente análise foi direcionada para identificar os programas, políticas e mecanismos que estão sendo executados pela gestão pública municipal. Dessa forma, sob a ótica da Governança Pública no Brasil, tem-se por objetivo nessa pesquisa analisar a gestão costeira dos municípios litorâneos cearenses a partir da atuação das secretarias municipais de meio ambiente dos referentes municípios.

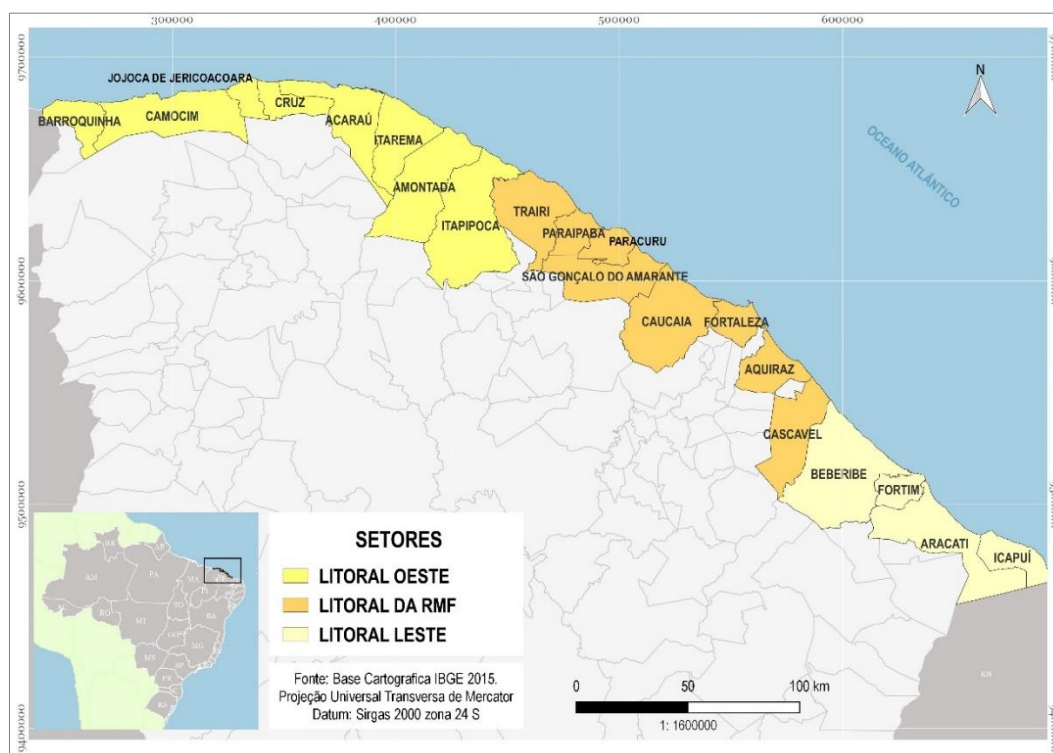
Área de estudo

O estado do Ceará, nos seus 573 km de linha costa é composto por 20 (vinte municípios) defrontes ao mar, isto é, esses municípios contêm sob seu domínio político-administrativo a estreita faixa de areia denominada de orla marítima. Com base nos dados do Perfil Básico Municipal de 2016 divulgados pelo IPECE foi calculado que esses municípios representam cerca de 60% do PIB do estado do Ceará e concentram mais de 40% da população do todo o estado.

A orla cearense se encontra atualmente em diferentes estágios de conservação, vários setores sofrem com problemas pontuais associadas à erosão, ocupação irregular, degradação do ambiente e conflitos de usos. Sendo o setor da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) um dos trechos que mais se faz sentir com os efeitos da urbanização versus erosão costeira (PAULA, 2015).

No que se refere a gestão da zona costeira, todos os municípios litorâneos do Ceará contam com órgãos municipais de meio ambiente, em sua maioria são secretarias atreladas a administração do município. Para fins de avaliação da estrutura e processo de gestão nesse estudo, adaptou-se a setorização da costa cearense agrupando os municípios costeiros em três grandes setores: Litoral Oeste (de Barroquinha a Itapipoca), Litoral da RMF (de Trairi a Cascavel) e o Litoral Leste (de Beberibe a Icapuí) (Figura 2).

Figura 2 – Municípios litorâneos do estado do Ceará dividido em setores



Fonte: Elaborado pelos autores.

Governança ambiental e gestão costeira

No setor público, a governança pode tomar diversos vieses assessorando um setor individual de acordo com a abordagem de referência para determinada finalidade, esse é o exemplo da governança ambiental, que é o meio pelo qual são tomadas as decisões que atingem o meio ambiente (LOE, 2009). A governança ambiental tomou força a partir das discussões acerca das questões ambientais em caráter global em torno da possível equidade entre tríade social, econômica e ambiental (COTÉ GAGNON, 2005). Na prática, Sales e Leroy (2013) destacaram que a governança atua na elaboração e a execução de políticas articuladas com os atores sociais de forma descentralizada e integrada.

Nessa perspectiva, a governança se insere na tentativa de melhorar o processo de gestão ambiental e, mais especificamente, a gestão costeira como área de grande interesse ambiental, econômico, social e cultural do Brasil.

Conforme a divisão de administração do Estado brasileiro, a gestão costeira pode ser executada nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), cada qual com suas competências. Nesse quesito, as políticas públicas, sobretudo, as de planejamento e gestão costeira, obedecem a uma matriz de escalas de atuação (Quadro 1). Nota-se nessa estrutura que a escala municipal, via de regra, exerce o papel de executor das políticas em âmbito local.

Quadro 1 - Escalas de responsabilidades da gestão costeira sob o viés institucional.

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
PRÁTICA	Política	Política e gestão	Gestão, administração
ATORES	Políticos	Políticos, funcionários de alto escalão	Funcionários, técnicos
COMPETÊNCIA	Tomada de decisões relevantes	Transmite e concretiza decisões	Aplica normas e diretrizes, temas rotineiros
INSTRUMENTOS	Política, diretrizes e orientações	Estratégias, planos	Programas, projetos

Fonte: Adaptado de BARRAGÁN, 2016.

Conforme consta na Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), o município possui autonomia político-administrativa e financeira. Mello (1991) defende que tal autonomia concedida ao município é a forma mais universal de descentralização. Para o Banco Mundial (WORLD BANK, 1992), esse processo de descentralização acarreta benefícios para a administração pública à

medida que o poder político possibilita melhorias na eficiência e na execução de normas, ao distribuir as competências e responsabilidades a escalas menores.

No âmbito legal, os municípios vêm adquirindo papel de relevância como entidade executora das ações orientadas pela governança. Embora na teoria as ações direcionem sua aplicação para escala municipal, na prática ainda há dificuldade na implementação das políticas públicas (SCHERER, 2018).

Recentemente, a União (através da lei 13.240 de 2015 no seu artigo 14) deixa autorizada a transferência da gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica aos municípios litorâneos que a desejarem. Até então, a Secretária de Patrimônio da União (SPU) se responsabilizava pela gestão e controle de uso das praias. Com essa nova proposta o órgão é responsável por avaliar os pedidos dos municípios. Como exposto nessa lei, trata-se de uma responsabilidade voluntária, que após análise técnica da solicitação poderá ser concedida pelo período de vinte anos, podendo ser prolongada ou cessada antes do período pré-estabelecido caso não atendam aos critérios.

Dentro do município, enquanto unidade administrativa, os órgãos de administração específica (e.g. secretária de educação, saúde, meio ambiente, etc.) configuram-se como uns dos principais meios de execução das políticas públicas em âmbito local. Isso também se aplica as políticas centrais que tratam da zona costeira. Nesse quesito, a esfera municipal vem garantindo papel importante no que concerne a execução de políticas públicas.

Atualmente, grande parte das prefeituras municipais conta com órgãos responsáveis para gerir as questões ambientais em âmbito local, que, na teoria, seria a escala mais próxima de interação com o cidadão, podendo contribuir para a disseminação de uma gestão ambiental participativa, que é um dos pilares para o desenvolvimento sustentável (LEME, 2016).

Estratégias de gestão da orla marítima brasileira

Nas últimas décadas, o Governo Federal tem contribuído para oficializar no plano teórico os direitos e deveres dos estados e municípios para com sua faixa litorânea. Em termos de evolução das políticas ambientais voltadas para gestão da zona costeira, o primeiro destaque vai para a Política Nacional para os Recursos do Mar, aprovada em 1980 (e atualizada em 2002), com finalidade de orientar o uso sustentável dos recursos vivos, minerais e enérgicos costeiros. Desde então, foram lançados diversos mecanismos, instrumentos, ações e ferramentas que aproximam, pelo menos do ponto de vista legal, de uma gestão costeira integrada.

No âmbito da gestão, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) é considerado uma ação política que direciona a gestão litorânea em todas as escalas. O PNGC foi instituído pela Lei 7.661, de 1988, com sua primeira versão aprovada em novembro de 1990 pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e regulamentado pelo decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004. Através desse decreto foram estabelecidas diretrizes, ações, instrumentos e entes competentes, onde as responsabilidades são distribuídas em todas as escalas de atuação da União. Nesse caso, os demais níveis devem respeitar as diretrizes propostas no PNGC de forma articulada e integrada.

Outra iniciativa proposta pelo Governo Federal foi o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla). Essa iniciativa constitui-se como uma das principais estratégias de descentralização da gestão costeira adotada na última década, distribuindo as responsabilidades pelas três esferas governamentais. Ao âmbito nacional cabe a responsabilidade de orientar as estratégias centrais de governança, através do planejamento geral, realizando a capacitação dos gestores e auxiliando na captação de recursos.

Dessa forma, o Projeto Orla traz diretrizes de ordenamento do litoral, no qual fornece subsídios para o planejamento com o foco principal de aplicação na esfera municipal (BRASIL, 2006). O projeto tem por objetivo auxiliar a gestão da orla marítima de forma descentralizada, com foco de aplicação na escala municipal. A adesão ao projeto é voluntária e cabe à gestão local avaliar a capacidade do mesmo em executar todas as etapas propostas. Nos últimos anos, o Projeto Orla tem ganhado bastante destaque para a ordenação da orla marítima brasileira. O projeto conta com toda uma estrutura de capacitação dos gestores locais para a boa utilização de seus recursos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A técnica de análise adotada nesse estudo foi aplicação de um instrumento de coleta de dados baseado na elaboração de um questionário direcionado, ou seja, trata-se de uma amostra não aleatória. O questionário foi aplicado via formulário eletrônico e enviada por e-mail para cada secretaria do meio ambiente dos municípios litorâneos do Ceará.

O questionário foi elaborado na plataforma gratuita do Google Forms. Trata-se de um aplicativo gratuito atrelado ao serviço de disco virtual Google drive. De fácil manuseio para qualquer usuário, o formulário eletrônico oferece vantagens que podem ser mais bem aproveitadas para diversos tipos de pesquisas, inclusive no âmbito acadêmico (MATHIAS; SAKAI, 2016). O Formulário foi enviado para os endereços eletrônicos fornecidos pelos próprios órgãos ambientais

no site oficial da prefeitura. Para aqueles que não disponibilizavam seus endereços na página na web os endereços de e-mail foram solicitados via telefone. Os e-mails foram encaminhados individualmente com devida solicitação e explicação do objetivo da pesquisa, juntamente com o link de acesso direto ao formulário eletrônico.

O formulário foi submetido à aplicação durante aproximadamente um (1) ano (de maio de 2017 a maio de 2018) com intuito que fosse obtido uma quantidade relevante de respostas para que não houvesse prejuízos a análise completa dos dados. No questionário havia perguntas direcionadas as diversas atividades e competências de um órgão ambiental, mas sempre com foco nos mecanismos utilizados pela gestão municipal no gerenciamento costeiro integrado.

A tabulação dos dados em tópicos foi essencial para a organização e interpretação das informações. Para fins de sistematização, o litoral cearense foi dividido em três setores: litoral oeste, litoral da Região Metropolitana de Fortaleza e o litoral leste.

Concomitante a aplicação do questionário foram consultados inúmeros artigos acadêmicos, livros, teses, legislação brasileira, relatórios com dados institucionais, entre outras fontes que abordassem assuntos pertinentes a pesquisa. Esta investigação científica trata-se de uma pesquisa descritiva e explicativa, pois através de uma técnica padronizada de coleta de dados, como é o caso dos questionários, tentou-se nessa análise identificar fatos ou fatores que contribuem para maior ou menor eficiência da aplicação dos instrumentos de gestão costeira na esfera municipal.

A escolha única das secretarias de meio ambiente como objeto desse estudo se deu ao ser analisado que importantes mecanismos de aplicação em âmbito municipal, por exemplo, o Projeto Orla, assunto que foi abordado detalhadamente mais a frente, estão ligados a esses órgãos. Nesse caso, os órgãos de meio ambiente municipal (secretaria, institutos e/ou autarquia) são responsáveis pela adesão, elaboração e implementação dessa e de outras importantes ferramentas a nível local.

No geral, o questionário teve boa aceitação por parte dos órgãos competentes, obtendo uma taxa de retorno de 85%, ou seja, dezessete dos vinte órgãos responderam ao questionário. O tempo entre a primeira resposta e a última foi de onze meses (de maio de 2017 a março de 2018). É importante ressaltar que durante esse tempo, com intuito de obter um maior índice de resposta, foram tomadas diversas iniciativas de contato com os responsáveis pelo setor ao qual a pesquisa está direcionada, seja via telefone e contato direto na própria secretaria a fim de confirmar o recebimento do e-mail e reiterar a importância das respostas para a construção da pesquisa.

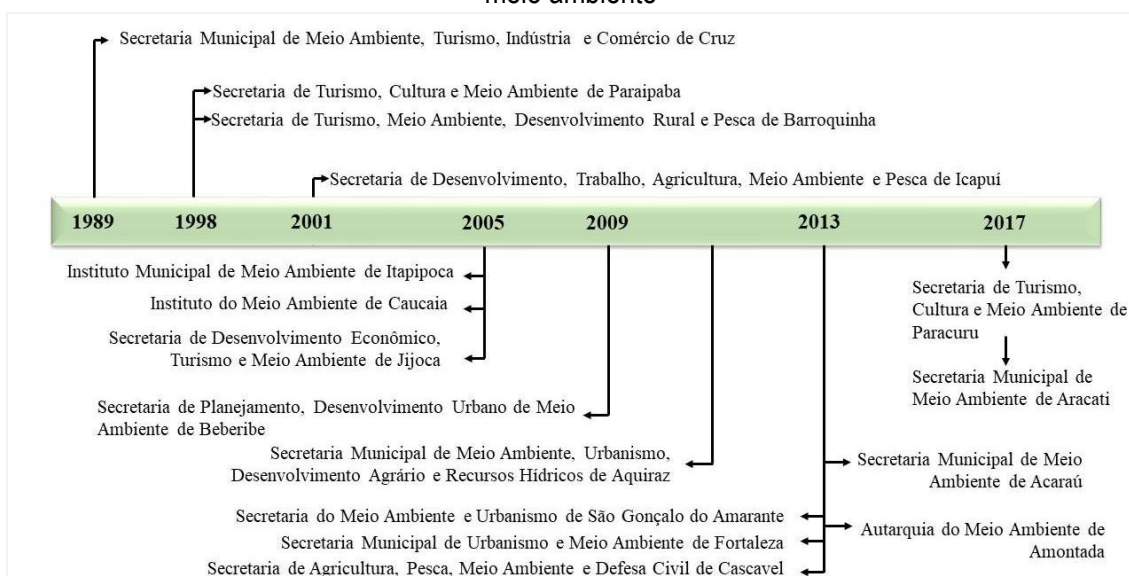
RESULTADOS E DISCUSSÃO

Estrutura organizacional e composição técnica do órgão

Um primeiro destaque sobre as instituições vai para a questão relativa ao ano de início de funcionamento. De todos os órgãos que responderam ao questionário, contabilizou-se que 76% foram instituídos após o ano 2000, alguns, inclusive, são mais recentes, tendo suas funções iniciadas apenas em 2017 (Figura 3).

Quanto acumulação de competências por parte das secretarias, o setor de meio ambiente está frequentemente vinculado a outros setores, tais como os de turismo, urbanismo e cultura. Apenas 29% são órgãos de meio ambiente individuais.

Figura 3 - Linha temporal indicando o ano de início de funcionamento dos órgãos municipais de meio ambiente



Fonte: Elaborado pelos autores.

No tocante a capacidade técnica de formação acadêmica do quadro de funcionários (servidores públicos e terceirizados) que compõe os respectivos órgãos. Com base no que foi informado nas respostas, funcionários que compõe os órgãos do litoral oeste, 79% possuem curso superior. Destes, 38% são cursos vinculados área ambiental. Como esperado, o litoral da RMF possui o maior número de funcionários empregados no órgão, dos quais aproximadamente 48% possuem nível superior completo. Desse total, 45% são cursos da área ambiental. Por sua vez, o litoral leste tem 46% de seus funcionários públicos com nível superior, onde 23% são cursos que envolvem a temática ambiental.

A autonomia dos órgãos (administrativa e financeira) se apresenta de forma relativamente moderada. Por autonomia financeira entende-se que o órgão não necessita de aporte monetário do governo, estadual ou federal, para desenvolver projetos locais. Dos órgãos de todo o litoral cearense, apenas 53% possuem autonomia administrativa e 35% possuem autonomia financeira, sendo que destes, apenas 29% são órgãos que possuem tanto autonomia administrativa como também financeira.

Com relação à ordenação do litoral, um indicador positivo é que 65% dos órgãos afirmaram que fiscalizam a ocupação do seu litoral. Quanto ao licenciamento ambiental, 47% dizem que emitem licenças em âmbito municipal. Fazendo um vínculo com a autonomia abordada anteriormente, a maioria dos órgãos que concedem licenciamento são daqueles municípios que afirmaram operar na esfera municipal com autonomia administrativa e financeira.

Ao fazer um apanhado geral sobre a composição e estrutura dos órgãos de meio ambiente dos municípios costeiros do Ceará podemos destacar alguns pontos centrais. Primeiramente, é nítido o processo de descentralização na governança ambiental, principalmente a partir dos anos 2000, com o surgimento de órgãos de meio ambiente vinculados em sua maioria as prefeituras municipais do estado. Há também uma tendência de junção de serviços que se relacionam numa mesma secretaria. Setores vinculados a cultura, indústria, comércio, agricultura, urbanismo e turismo aparecem constantemente vinculados a um único órgão.

Um dos setores que ganha destaque no litoral juntamente com o de meio ambiente é o de turismo. Isso pode ser justificado no ranking dos municípios mais visitados pelos turistas que ingressaram no Ceará via Fortaleza, apresentado pela Secretaria de Turismo do Ceará no ano de 2014, 55% eram municípios costeiros (CEARÁ, 2016). Sem contar a capital, Fortaleza, que concentra mais da metade dos destinos, sendo também o principal meio de acesso aos outros destinos através do Aeroporto Internacional Pinto Martins. Dessa forma, o turismo de sol e praia lidera nos principais destinos escolhidos pelos turistas que visitam o Ceará (IPETURIS, 2011).

Já em relação ao baixo percentual de funcionários formados em cursos da área ambiental também pode ser explicado pelo fato da maioria dos órgãos não estar unicamente vinculado ao setor de meio ambiente. Os cursos superiores citados variaram entre Geografia, Biologia, Gestão Ambiental, Geologia, Agronomia e Engenharia de Pesca, compondo um quadro variado de ramos do conhecimento que de alguma forma, direta ou indiretamente, abordam as questões ambientais.

Um fator limitante para uma atuação mais efetiva da gestão local é a falta de autonomia em grande parte dos órgãos da esfera municipal. A dependência administrativa e, sobretudo, a

financeira na qual necessita de aporte monetário do governo estadual ou federal para execução de suas iniciativas pode dificultar a implementação de mecanismos mais eficazes de gestão.

Quanto a ordenação do litoral, como prevê o artigo 7º da Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Ceará - COEMA nº 01, a fiscalização e o licenciamento em âmbito local são critérios essenciais de descentralização da governança (CEARÁ, 2016). No caso do Ceará, a SEMACE é o órgão responsável pela fiscalização e licenciamento em âmbito estadual, por isso, cabe a ela exercer essas funções na esfera local enquanto o município não apresentar as competências necessárias.

De acordo com a SEMACE, até julho de 2019, dos 184 municípios cearenses, apenas 36 desempenham licenciamento em âmbito local, destes, 14 são municípios localizados no litoral do estado (CEARÁ, 2019). Em teoria, a habilitação para realizar esses procedimentos em escala local tende a tornar o processo mais rápido e eficiente, uma vez que os outros municípios não habilitados devem se submeter ao governo estadual ou federal, de acordo com a natureza da solicitação, tornando o processo mais lento.

O gestor do órgão

O gestor de um órgão é um dos atores determinantes e essenciais para o bom funcionamento da instituição, pois ele é a pessoa responsável pelo planejamento e por dar os direcionamentos do grupo de funcionários do qual ele está à frente (MARQUES, 2017). Sobre os gestores que estão na direção dos órgãos municipais de meio ambiente do Ceará, 88% deles configuram em uma nova gestão, portanto, começaram a atuar no cargo no início de 2017. Os outros 12% são relativos a gestores que já estão à frente do cargo a mais de cinco anos.

Quanto à formação desses gestores, foram questionados sobre alguns principais vieses que elencamos como formações que podem vir a auxiliar na atuação desses profissionais nos órgãos que estão à frente, quais sejam: graduação e/ou pós-graduação com ênfase na área ambiental, capacitação em gestão ambiental e capacitação em governança/gestão pública.

Em ordem crescente, apenas 24% dos gestores possuem alguma pós-graduação com ênfase na área ambiental, enquanto 47% possuem alguma graduação nessa mesma área acadêmica. Mais proeminentes em termos percentuais, 71% dos gestores possuem alguma capacitação em governança/gestão pública e outros 71% obtiveram uma capacitação em gestão ambiental. No geral, 12% dos gestores atuais possuem as quatro formações em destaque. Embora a formação acadêmica não implique necessariamente na eficiência da gestão das questões

ambientais, essas vertentes de atuação podem dar noções para a tomada de decisões mais deliberadas.

Atuação do órgão na área ambiental

Os órgãos ambientais atuam, principalmente, através de elaboração de programas, projetos, ações e eventos temáticos que devem ser postos em prática no dia a dia. A atuação contínua nas questões que envolvem o meio ambiente é de essencial importância para a conscientização da população sobre a utilização dos recursos naturais. É indispensável nesses casos que haja participação da sociedade e entidades locais, através de parcerias e apoios de outras instituições (e.g. Universidades, instituições públicas, privadas, ONG's). De fato, essa questão é bastante positiva no que se refere aos municípios costeiros do Ceará. Dos que responderam ao questionário, 82% confirmam que contam com apoio de outras instituições governamentais e não governamentais.

No que se refere aos projetos ambientais, de modo geral, 71% desenvolvem projetos permanentes voltados para área ambiental. A maioria está vinculada a coleta seletiva e, principalmente, atividades de sensibilização/educação ambiental. Quanto a esse último, todos os órgãos afirmam realizar projetos de educação ambiental nas escolas do município e 94% também realizam atividades de educação ambiental voltadas para as comunidades locais.

Quanto aos projetos específicos voltados para a orla marítima, cerca de 40% disseram realizam algum programa ou projeto permanente direcionado para o uso sustentável de áreas litorais e seus ecossistemas. Contudo, 76% realizam eventualmente alguma campanha ou ação de educação ambiental dirigidas aos turistas ou residentes das praias do município, conscientizando-os sobre ordenação dos diferentes usos do litoral.

Há ainda a realização de eventos periódicos voltados aos moradores locais para educar e conscientizar sobre o uso adequado dos ambientes costeiros e marinhos, nos quais 76% dos órgãos afirmam que realizam efetivamente, com destaque para a Semana do Meio Ambiente que a maioria dos municípios adere a sua agenda de atividades locais.

Aos projetos voltados para o litoral, destacam-se as atividades de educação ambiental e o projeto de recuperação de áreas degradadas. A importância desses projetos, em especial a recuperação de áreas degradadas nas áreas litorais se reforça com a crescente utilização desses espaços pelas atividades degradantes que acarreta sérios danos, principalmente nas áreas estuarinas, com a supressão da vegetação manguezal (MEIRELES, 2007).

Um das alternativas para a manutenção do estado de conservação dos sistemas ambientais não protegidos por lei, em meio a crescente degradação dos recursos, é criação de unidades de conservação, isso quando o ambiente em questão apresentar as características necessárias para tal. Nesse estudo foram constatados que 80% dos municípios que responderam ao questionário possuem algum tipo de unidade de conservação, instituídas nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Ocupação da orla e erosão costeira

A urbanização da orla cearense tem contribuído negativamente na dinâmica costeira. A erosão costeira é um problema cada vez mais recorrente no litoral cearense que varia de intensidade no tempo e no espaço. As circunstâncias que a desencadeia são adversas, inclusive ligadas à própria dinâmica natural da costa (PAULA, 2015). No entanto, a principal causa são as intervenções do homem nos ecossistemas costeiros, muitas vezes, incompatíveis com o tempo de resiliência, que acabam por obstruir grande parte de sedimentos que alimentam as praias, conseqüentemente, comprometendo a manutenção da integridade ambiental (AQUINO, 2013). Tais problemas exigem medidas paliativas específicas a cada caso, por isso, a escala do município seria a mais apropriada para auxiliar tomada de decisões adequadas.

Sobre essa temática, ao considerar por setor, todos os órgãos do litoral leste, que responderam ao questionário, afirmam ter conhecimento de erosão marinha em sua orla. Seguidos do litoral oeste com 67% e do litoral da RMF com 63%.

Quando considerados todos os municípios da orla, sem diferenciação por setor, 71% tem conhecimento de algum problema de erosão nas praias seu município. No entanto, apenas 47% garantem fazer algum monitoramento da evolução do problema. E alguns, mesmo afirmando não realizar nenhum tipo de monitoramento, 17% aplicam medidas redutoras de danos. Ao todo, aproximadamente, 60% dizem tomar algum tipo de medida mitigadora, através, principalmente, de construção de estruturas de proteção costeira, contribuindo para a artificialização da costa.

O problema dessa questão reside justamente na falta de monitoramento através do conhecimento técnico-científico. Acontece que sem estudos específicos, as medidas são tomadas com bases em modelos que não se encaixam nas dinâmicas locais. As obras acabam por colapsarem em pouco tempo, ou mesmo transferir o problema para as praias a jusante.

O problema merece atenção especial do poder público, pois, como apontam Farias e Maia (2008), em estágios mais avançados, o processo de erosão costeira acarreta no recuo gradativo

da linha de costa e, conseqüentemente, em danos ao patrimônio edificado, impactando diretamente a população local, bem como, sua economia e o seu modo de vida.

Segundo Paula (2015), no litoral da RMF foram identificados vários trechos em processo erosivos. O autor destaca as praias da Caponga (Cascavel), do Iguape (Aquiraz), do Icaraí (Caucaia) e da Taíba (São Gonçalo do Amarante) como os principais focos de erosão encontrados na RMF, embora, haja outras praias ao longo do trecho costeiro do estado que sofrem com mesmo problema em maior ou menor grau (Figura 4).

Figura 4 – Principais focos de erosão no litoral da RMF. Praia da Caponga em Cascavel (A), praia do Iguape em Aquiraz (B), praia do Icaraí em Caucaia (C) e praia da Taíba em São Gonçalo do Amarante (D)



Fonte: Capturadas pelos autores, 2018.

Gestão da costa pelo órgão municipal

Como já visto, a governança ambiental no Brasil avançou significativamente nos últimos anos, especialmente no que se refere às áreas litorais, recebendo atenção especial para a valorização de seus recursos naturais.

Dentro do PNGC, o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC é uma proposta inovadora dentro dos instrumentos expressos no documento. Trata-se de um instrumento proposto pelo o PNGC que a elaboração de fica a cargo do município, devendo estar em consonância com os respectivos planos nacional e estadual, bem como as normas do planejamento municipal. Apesar da importância para a gestão costeira local, ainda possui baixo índice de adesão nos

municípios costeiros cearenses, pois apenas um órgão, dos 17 municípios que reapoderam ao questionário, afirma possuir PMGC.

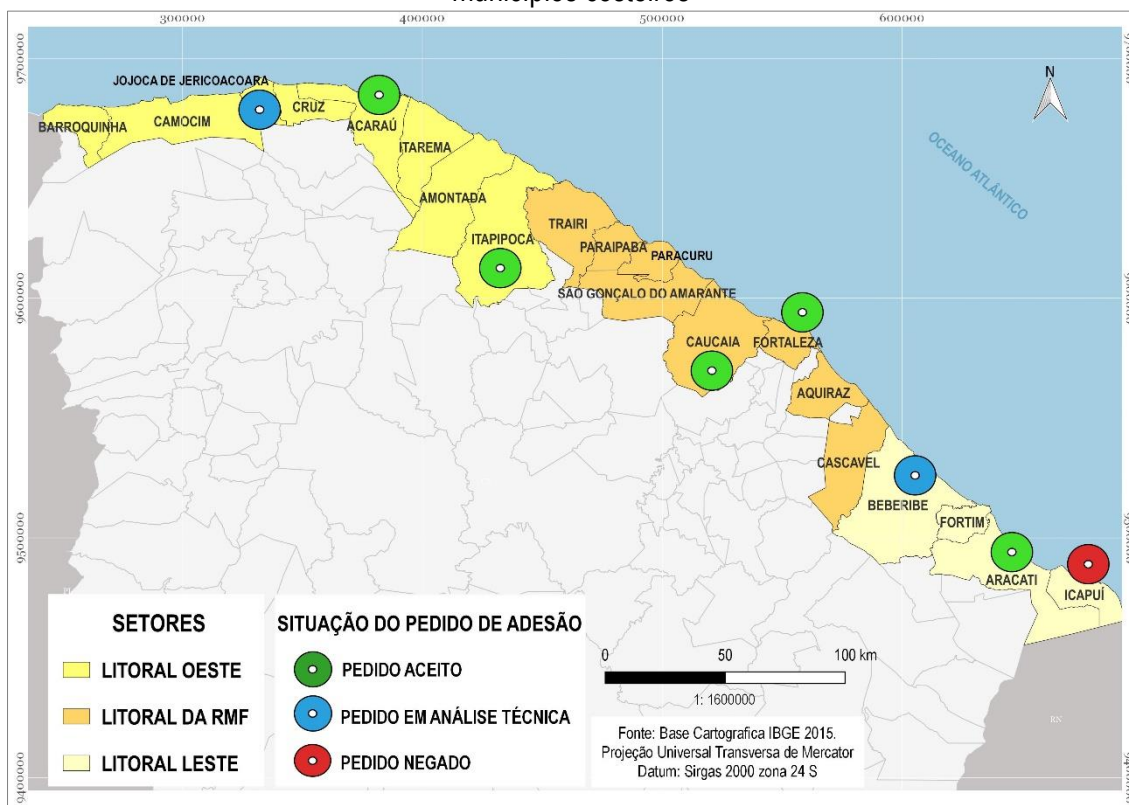
O estado do Ceará publicou, em 2016, a reestruturação e atualização do mapeamento do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do estado, por meio da SEMACE, ao qual resultou em mapeamento detalhado de cada município costeiro para fins de planejamento e gestão. No entanto, 66,7%, afirmam não ter conhecimento de tal instrumento, denotando em falta de comunicação entre as entidades competentes em âmbito estadual e os municípios.

Outros mecanismos de governança que merecem destaque é o Projeto Orla, proposto pelo Governo Federal, e o Programa Praia Limpa criado pelo Governo do Estado do Ceará. Ambos tiveram boa aceitação nos municípios, sendo incluídos nas estratégias de gestão local por 70% dos órgãos competentes.

A maioria dos órgãos ao justificar a baixa adesão aos instrumentos do PNGC aponta para a falta de recursos para a realização dos estudos pertinentes aos instrumentos. Ao analisar as justificativas dada pelos órgãos, percebeu-se que os órgãos que contam com menor aporte financeiro acabam tendo que optar por apenas uma das estratégias propostas pelo governo federal. Aquela que se mostra mais acessível é o Projeto Orla, por isso a maior aceitação por mais da metade dos órgãos.

Há ainda de se considerar em análise a possibilidade de transferência de gestão das praias para os municípios. Dos vinte municípios litorâneos do Ceará, oito entraram com o pedido de adesão solicitando a transferência para a prefeitura municipal. Dos oito pedidos realizados cinco foram deferidos, dois se encontram em análise técnica e um (1) foi indeferido (Figura 5) (BRASIL, 2018). O município de Icapuí, localizado no litoral leste, teve seu pedido negado. A justificativa do SPU é que no município não existem praias urbanas, portanto, não se enquadra no disposto do Artigo n.º 14 da Lei n.º 13.240/2015.

Figura 5 - Situação do pedido de adesão para a transferência de gestão das praias para os municípios costeiros



Fonte: Elaborado pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança ambiental no setor público tem oferecido cada vez mais mecanismos legais de descentralização para que os órgãos públicos municipais possam aplicar na gestão das problemáticas locais. Parte-se do pressuposto que a gestão municipal é, presumidamente, a esfera de poder mais apta à obtenção de soluções difíceis de serem alcançadas na relação distante em âmbito estadual e federal, sua vantagem estaria na proximidade com população e aos problemas que exigem soluções mais urgentes.

No geral, sobre os questionários aplicados, os órgãos ambientais dos municípios costeiros do Ceará, aparentemente, detêm de considerável conhecimento sobre os problemas que atingem o litoral sob sua jurisdição, embora, por vezes, tenham sido reveladas algumas divergências quanto às informações disponibilizadas pelo órgão estadual e aquelas informadas através do questionário. Denotando, de certa forma, uma falta de comunicação e compartilhamento de informações entre os diferentes níveis de governança pública.

A elaboração de projetos de acordo com as especificidades locais destacou-se como o principal meio de atuação dos órgãos municipais nas questões ambientais. Apesar de que, quando

vinculadas às problemáticas específicas ao litoral, essa atuação, por meio de projetos, diminui sensivelmente revelando certa dificuldade da gestão local na resolução dos problemas que atingem o litoral cearense. É um fator a ser melhorado através da governança.

Um ponto positivo a ser destacado é adesão da maioria dos municípios ao Projeto Orla, destacando-se como importante projeto de descentralização vislumbrado na gestão costeira. No entanto, quando passamos para instrumentos tal como o PMGC que envolve maior interesse e maior gama de recursos financeiros esse quantitativo cai consideravelmente.

No caso da possibilidade de transferência de gestão das praias urbanas para os municípios, ainda é cedo para conclusões, a proposta necessita de um aprofundamento nas discussões sobre as repercussões em escala local. A princípio destaca-se a necessidade de mecanismo de fiscalização e monitoramento desses municípios que solicitaram a gestão de suas praias.

Destaca-se que, embora esses órgãos sejam responsáveis por gerir as ações que afetam o meio ambiente em caráter local, a participação e integração entre todos os atores sociais são de essencial importância para consolidação de uma governança ambiental amadurecida. Há de se considerar, portanto, não só atuação dos órgãos públicos, mas exigir a participação cidadã e transparência dos processos ocorridos, sendo estas perspectivas da para a boa governança.

Por fim, a aplicação do questionário online nessa pesquisa se mostrou como um importante mecanismo de obtenção de dados referentes aos órgãos municipais, uma vez que consiste no meio (*online*) mais acessível disponibilizado a sociedade civil para contato direto com os referentes órgãos competentes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) pela concessão da bolsa de iniciação científica durante o período de 2017 a 2018. Também quero registrar meus agradecimentos ao Laboratório de Geologia e Geomorfologia Costeira e Oceânica da UECE e aos seus professores e estudantes.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Mariana Correia. Evolução e dinâmica socioambiental na praia da Caponga, Cascavel, Ceará, Brasil. *GeoUECE*, v. 2, n. 2, p. 172-173, 2013.

BARRAGÁN, Juan Manuel Muñoz. **Política, gestão e litoral**: uma nova visão da Gestão Integrada das Áreas Litorais. Tradução: Marinez Eymael Garcia Scherer; Washington Luiz dos Santos Ferreira; Milton Lafoucade Asmus. Madrid: Editorial Tébar Flores, 2016.



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?concurso=CF88%20202018>. Acesso em: 26. Jul. 2017.

_____. LEI Nº 7.661, DE 16 DE MAIO DE 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, 16 de maio de 1988; 167º da Independência e 100º da República.

_____. DECRETO Nº 5.300 DE 7 DE DEZEMBRO DE 2004. Brasília, 7 de dezembro de 2004; 183o da Independência e 116o da República.

_____. Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada. / Coordenação de Kazuo Nakano. — São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 80 p.

_____. Ministério do Meio Ambiente. PROJETO ORLA: fundamentos para gestão integrada / Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. – Brasília: MMA, 2006.

_____. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em: 25 de jul. 2017.

_____. LEI Nº 13.240, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2015. Brasília, 30 de dezembro de 2015; 194o da Independência e 127o da República.

CEARÁ, Governo do Estado. INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Perfil Básico Municipal 2016. Disponível em: <<https://www.ipece.ce.gov.br/2016/12/16/perfil-basico-municipal-2016/>>. Acesso em: 05. Ago. 2019.

_____, Governo do Estado. SECRETARIA DE TURISMO. Indicadores turísticos 1995/2015. Fortaleza - Ceará – Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.setur.ce.gov.br/index.php/estudos-e-pesquisas>>. Acesso em: 03. Ago. 2017.

_____, Governo do Estado. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE. Resolução COEMA nº 01, de 04 fevereiro de 2016. Diário Oficial do Estado. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/wpcontent/uploads/2014/01/publica%C3%A7%C3%A3osite.compressed.pdf>>. Acesso em: 03. Ago. 2017.

_____, Governo do Estado. SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. Licenciamento ambiental municipal. Disponível em: <<https://www.semace.ce.gov.br/licenciamento-ambiental/municipios-com-orgao-licenciador/>>. Acesso em: 03. Ago. 2019.

CÔTÉ, Gilles; GAGNON, Christiane. Gouvernance environnementale et participation citoyenne: pratique ou utopie? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma). Nouvelles pratiques sociales, v. 18, n. 1, p. 57-72, 2005.

FARIAS, Eduardo Guilherme Gentil de; MAIA, Luís Parente. Aplicação de técnicas de geoprocessamento para a análise da evolução da linha de costa em ambientes litorâneos do estado do Ceará. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará. Dissertação de Mestrado, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISAS, ESTUDOS E CAPACITAÇÃO EM TURISMO. Estudos de mercado dos polos turísticos do PRODETUR nacional no estado do Ceará (versão final). São Paulo, 10 de Outubro de 2011.

LEME, Taciana Matos. Governança ambiental no nível municipal. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, p. 147-174, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28192> Acesso em: 24 jul. 2017.

LOE, R.C., ARMITAGE, D., PLUMMER, R., DAVIDSON, S. and Moraru, L. 2009. From Government to Governance: A State-of-the-Art Review of Environmental Governance. Final Report. Prepared for Alberta Environment, Environmental Stewardship, Environmental Relations. Guelph, ON: Rob de Loe Consulting Services.

MARQUES, José Roberto. Qual é o significado e o conceito de gestor? Instituto Brasileiro de Coaching, 2017. Disponível em: <http://www.ibccoaching.com.br/portal/rh-gestao-pessoas/qual-significado-conceito-gestor/>. Acesso em: 31 jul. 2017.

MATHIAS, Sergio Larruscain; SAKAI, Celio. Utilização da ferramenta google forms no processo de avaliação institucional: Estudo de caso nas Faculdades Magsul. 2016.

MEIRELES, A. J. A.; CASSOLA, R.S. ; VANINI, S. T. ; QUEIROZ, L.S. . Impactos ambientais decorrentes das atividades da carcinicultura ao longo do litoral cearense, nordeste do Brasil. Mercator (UFC), v. 12, p. 83-106, 2007. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/48/22>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

DE MELLO, Diogo Lordello. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 4, p. 199-217, 1991.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, n. 6, 2009.

PAULA, Davis Pereira de. Erosão costeira e estruturas de proteção no litoral da Região Metropolitana de Fortaleza (Ceará, Brasil): um contributo para artificialização do litoral, Ceará. REDE-Revista Eletrônica do PRODEMA, v. 9, n. 1, 2015.

SALLES, Denis; LEROY, Pieter. Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation. Gouvernance environnementale. 2013.

SCHERER, Marinez Eymael Garcia; ASMUS, Milton Lafourcade; GANDRA, Tiago Borges Ribeiro. Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 44, 2018.

SINGER, Eugenio; LIMEIRA, Cristiane. **Governança costeira: o Brasil voltado para o mar**. 1. ed. São Paulo: Instituto Pharos, 2006.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. Governance and development, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>>. Acesso em: 24 Jul. 2017.