

AS ÁREAS LITORÂNEAS DE SERGIPE (BRASIL): DA ANÁLISE GEOGRÁFICA A GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO

José Wellington Carvalho Vilar¹
Max Alberto Nascimento Santos²

Resumo

O objetivo do presente artigo é avaliar a gestão territorial integrada do litoral no Estado de Sergipe (Brasil) a partir da análise dos documentos produzidos pelo poder público e dos instrumentos de intervenção utilizados, principalmente o Projeto Orla, o GERCO-SE (Programa de Gerenciamento Costeiro) e os Planos Diretores de municípios costeiros. O litoral é por excelência um espaço complexo, multifuncional e cenário de conflitos variados. Os três elementos que mais chamam atenção nas modificações territoriais e paisagísticas nos domínios ambientais do litoral sergipano são: a urbanização, a industrialização e o uso turístico do território. De maneira geral, o litoral pode ser visto a partir de dois ângulos: um conceitual e outro de gestão. Aqui se aposta tanto na visão acadêmica como na perspectiva aplicada. No primeiro caso, é necessário realizar uma discussão sobre a complexidade terminológica e conceitual do litoral na perspectiva de desenvolver metodologias capazes de entender a complexidade do nosso objeto de estudo: as áreas litorâneas. No segundo caso, é conveniente destacar as novas formas de gestão integrada do litoral, incluindo os modelos territoriais de análise, o diagnóstico ambiental participativo, as boas práticas, as parcerias e, obviamente, a experiência das comunidades locais.

Palavras chave – Gestão Integrada, Ordenamento Territorial, Ambientes Costeiros.

Introdução

¹ Geógrafo, Professor Dr. do IFS (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe) e do NPGEO (Núcleo de Pós-graduação em Geografia da UFS). E-mail: wvilar@yahoo.com.br

² Geógrafo, Consultor Técnico da FAO. Mestre em Geografia pelo NPGEO (Núcleo de Pós-graduação em Geografia da UFS - Universidade Federal de Sergipe). E-mail: sergipemax@yahoo.com.br

O objetivo do presente artigo é avaliar a gestão territorial integrada do litoral no Estado de Sergipe (Brasil) a partir da análise dos documentos produzidos pelo poder público e dos instrumentos de intervenção utilizados, principalmente o Projeto Orla, o GERCO (Programa de Gerenciamento Costeiro) em Sergipe e os Planos Diretores de municípios costeiros.

Segundo VALLEGAS (1999), a linha de costa mundial se estende por cerca de 440.000 quilômetros, mas a zona costeira ocupa menos de 0,05% do total da superfície terrestre. A pressão que os homens exercem nesse espaço filiforme, associado a uma dinâmica natural bastante volátil, converte-o numa das zonas mais críticas em termos de ocupação territorial e de problemas ambientais do planeta. São poucos os outros espaços humanos na Terra sujeitos a tanta pressão e tanta modificação, seja por uma ocupação massiva ou pela simples valorização dos lugares associados aos ambientes de praia, às amenidades da costa ou à exploração econômica.

O litoral é por excelência um espaço complexo, multifuncional e cenário de conflitos variados. Os três elementos que mais chamam atenção nas modificações territoriais e paisagísticas nos domínios ambientais do litoral sergipano são: a urbanização, a industrialização e o uso turístico do território.

De maneira geral, o litoral pode ser visto a partir de dois ângulos: um conceitual e outro de gestão. Aqui se aposta tanto na visão acadêmica como na perspectiva aplicada. No primeiro caso, é necessário realizar uma discussão sobre a complexidade terminológica e conceitual do litoral na perspectiva de desenvolver metodologias capazes de entender e superar as dificuldades do nosso objeto de estudo: as áreas litorâneas. No segundo caso, é conveniente destacar as novas formas de gestão integrada do litoral, incluindo os modelos territoriais de análise, o diagnóstico ambiental participativo, as boas práticas, as parcerias e, obviamente, a experiência das comunidades locais.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, o eixo da discussão gira em torno do litoral como sistema complexo. Na segunda parte é feita uma breve apresentação do litoral sergipano. Por último, o foco da análise está centrado nos avanços e nos desafios do ordenamento territorial do litoral sergipano.

Metodologia

Para a compreensão dos aspectos positivos e negativos da gestão territorial do litoral de Sergipe foi selecionada uma série de procedimentos metodológicos divididos, grosso modo, em três momentos básicos. Em primeiro lugar, o levantamento da legislação pertinente ao espaço costeiro, dos instrumentos de ação utilizados no planejamento e na gestão territorial de ambientes litorâneos e dos documentos oficiais produzidos. Num segundo momento foi realizada a análise crítica do material levantado, tendo como critérios norteadores o tipo de leitura territorial utilizada (Técnica e/ou participativa), o modelo territorial definido no planejamento e as estratégias de gerenciamento. Em terceiro lugar, foram feitas entrevistas com os principais atores envolvidos com o ordenamento costeiro no estado de Sergipe, a exemplo dos técnicos responsáveis pelo programa, de líderes comunitários que atuaram em projetos levados a cabo pelo GERCO-SE e pelo Projeto Orla e alguns atores que prestaram consultoria ao programa. Em síntese, considerou-se o quadro de elementos e dimensões definidos por Barragán Muñoz (2004) para a gestão integrada do litoral.

O Litoral como sistema complexo

Desde os fundadores da geografia como ciência moderna, a exemplo de Karl Ritter (1779-1859) e de Alexander Von Humboldt (1769-1859), a busca da integração entre os elementos físicos e humanos sobre uma base territorial acompanham a trajetória do pensamento geográfico. Com respostas diferenciadas a essa questão central, alguns geógrafos propuseram uma geografia unitária que considerasse uma visão integrada da superfície terrestre³. Entretanto, como defende Moreira (2006), a razão fragmentária da modernidade industrial dominada pela filosofia positivista levou a uma pulverização da geografia em ramos setoriais cada vez mais especializados. Um exemplo inicial dessa pulverização corresponde à formação da geografia humana, da geografia física e da

³ “Tanto Ritter quanto Humboldt são holistas em suas concepções de geografia. Enquanto Ritter vai do todo – a superfície terrestre – à parte – o recorte da individualidade regional (...), Humboldt vai do recorte – a formação vegetal – ao todo – o planeta Terra (...). O fundo holista comum, que Ritter e Humboldt captam do pensamento iluminista, é a idéia da natureza como essência interior de todas as coisas”. (MOREIRA, 2006: 22).

“O respeito pela unidade essencial da geografia humana ordena a rejeição de qualquer tendência para a dispersão”. “Acrescentaram-se exageradamente adjetivos a uma disciplina que é única” (SORRE, apud MEGALE, J. F. **Max Sorre**. São Paulo: Ática, 1984:15).

geografia regional, e posteriormente a criação dos ramos internos desses campos maiores, como a geografia urbana, a geomorfologia e a regionalização. Talvez o ordenamento territorial seja a junção de todos eles.

Hoje, no que se convencionou denominar de pós-modernidade, se verifica uma pluralidade de tendências, e, na esteira do ambientalismo, há um claro retorno ao holismo de Humboldt, abandonado pela emergência da fragmentação proposta pela geografia positiva. Verifica-se também o resgate da perspectiva corológica, a defesa da tese de Gaia e do que Moreira (2006) denomina de hominização do homem pelo homem, ou seja, a atuação do homem sobre a natureza externa, modificando-a, ao mesmo tempo em que modifica sua própria natureza.

A compreensão do litoral em geografia não está imune a essa discussão a respeito dos paradigmas dominantes ao longo da história do pensamento geográfico. Muito pelo contrário, as concepções de litoral na geografia vão responder a esses marcos maiores do pensamento e vão oscilar entre as tentativas de ruptura da razão fragmentária, em seu ideal de construir uma visão integrada, e o domínio do conhecimento especializado.

Vejamos então a concepção de litoral a partir de três vertentes: a da geografia clássica, a perspectiva da teoria dos sistemas e a atual abordagem integrada. Ou seja, vamos discutir o litoral como região e paisagem, como organização espacial e, por fim, como espaço geográfico e território.

A geografia clássica, principalmente de corte francês, defendeu a noção de região numa perspectiva uniqueísta e isolacionista, um caso de singularidade, um excepcionalismo no dizer de Shaeffer. Vale ressaltar que Hartshorne defendia uma visão relacional de diferenciação de áreas (MOREIRA, 2006). Mas tanto num caso como no outro, a abordagem é corológica, de recortes territoriais definidos como área ou região, mas sem a visão holista que caracterizou os fundadores da geografia. Defendia-se a idéia de que esses recortes territoriais são o resultado da diferenciação de área dos fenômenos geográficos distribuídos pela superfície terrestre. Reconhecia-se que é a diferenciação espacial permite a análise geográfica.

Nesse contexto, o litoral é concebido como lugar único, de encontro do mar com a terra, e apresenta uma série de aspectos humanos e físicos que fornece uma marcada singularidade paisagística e regional. Com efeito, a Costa do Sol na Espanha, a Riviera Francesa ou o Litoral Sul de Sergipe são espaços singulares no planeta, ou seja, não se

repetem da mesma maneira na superfície terrestre. Pode-se então advogar pela singularidade do litoral, seja em termos de biodiversidade ou de sociodiversidade.

As regiões costeiras são lugares muito especiais. A confluência de pessoas, de usos do solo e de atividades econômicas, a atratividade paisagística e as amenidades climáticas são suficientes para compreender o espaço litorâneo como um lugar individualizado. No entanto, razões vinculadas à multifuncionalidade, às variadas potencialidades do litoral e a sua identidade geográfica também explicam a especificidade da zona costeira. Se a esses itens acrescentarmos a fragilidade e o uso coletivo de alguns de seus ambientes, poderemos entender melhor o litoral como lugar único, a la geografia regional. Em síntese, a visão de qualquer litoral nos sugere uma espécie de mosaico mais ou menos ordenado de formas e cores, uma paisagem singular.

Essa visão preliminar de litoral que sugere o lugar de encontro entre dois sistemas ambientais diferentes, uma interface, uma encruzilhada de processos geomorfológicos, hidrológicos, climáticos, biológicos, de atividades econômicas e de interesse humano, apresenta uma série de limitações. Para Moraes (2006:29). “A precisa delimitação do que seria a zona costeira de um país, é um tema que suscita polêmica em termos internacionais. Quando a perspectiva se afasta do formalismo das definições abstratas, do tipo ‘zona de interação dos meios terrestres, marinhos e atmosféricos’, vê-se que a questão não permite uma só resposta, pois tal tema remete a uma variedade de situação que deveriam ser contempladas numa boa definição”. Tais entraves levam a um conjunto variado de questionamentos na comunidade acadêmica e no âmbito do gerenciamento costeiro:

- Quais critérios devem ser utilizados para definir o litoral como lugar único?
- Pode-se falar em “litoraneidade” como a busca pela natureza, da identidade do litoral?
- Os espaços costeiros estão no âmbito do mundo rural ou do mundo urbano ou fazem parte de um recorte geográfico próprio?
- Os conflitos ambientais e territoriais podem ser um elo entre o Rural e o Urbano na busca de novos caminhos para a discussão da territorialidade costeira?

A compreensão do litoral com uma dimensão geográfica, ou seja, a apreensão do real por uma província do saber implica também num olhar a partir da teoria dos

sistemas. Sorre, um expoente da geografia clássica francesa, defendia a idéia de que cabe a geografia lidar com integrações complexas (MOREIRA, 2006). Embora não defendesse a teoria dos sistemas, Sorre já chamava a atenção sobre o caráter complexo e integrado dos fenômenos geográficos.

Por sua vez, Barragán Muñoz (1994) reconhece explicitamente a necessidade de uma visão de conjunto para a compreensão do litoral, e denomina de “teoria dinâmica dos sistemas litorâneos” a abordagem que concebe os seguintes princípios: o litoral é um sistema aberto, complexo em sua estrutura, bastante inter-relacionado, com um funcionamento dinâmico, nem sempre fácil de compreender e de difícil previsão das repercussões das intervenções humanas. Barragán Muñoz (1994) também reconhece a existência de três subsistemas no espaço litorâneo: o subsistema físico-natural, o subsistema sócio-econômico e o subsistema jurídico-administrativo (Figura 1). Estes subsistemas são bem diferenciados, embora interdependente e com seus respectivos elementos, atributos e relações de fluxos de energia e matéria.

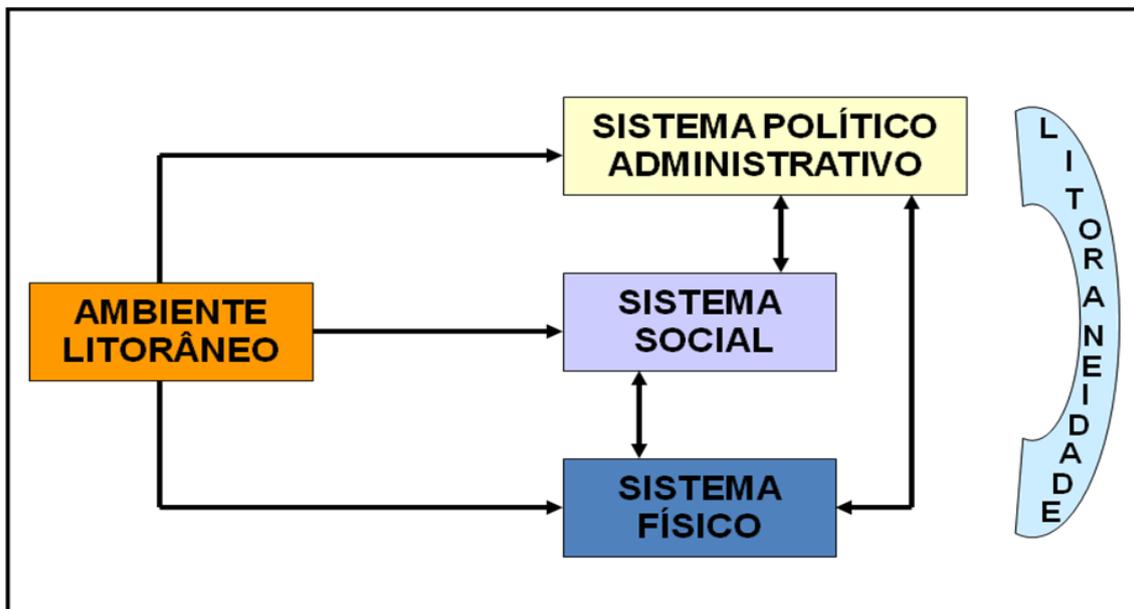


Figura 1. O litoral como sistema.

Fonte: José Wellington Carvalho Vilar/2010.

Na perspectiva do ordenamento territorial de zonas costeiras, o litoral como sistema físico apresenta as características básicas de um cenário ambiental. Nesse sentido, o litoral é um espaço que alberga meios de distintas naturezas, seja a litosfera, a hidrosfera salgada ou a atmosfera; é um lugar que apresenta uma dinâmica bastante

complexa com interações e mudanças, às vezes rápida, e que possui alta produtividade e diversidade biológica, já que se trata de uma zona de transição, de limites entre meios geográficos diferentes. O subsistema físico apresenta atributos naturais inter-relacionados com funções ambientais variadas que sofrem ameaças antrópicas também diversificadas. Mas não se deve esquecer a função precípua de proteção que o meio físico, principalmente em seus componentes geomorfológicos, oferece ao continente. Por último, vale ressaltar a tentativa dos geógrafos para criar unidades espaciais homogêneas a partir de critérios naturais, e a dinâmica que o subsistema físico impõe ao território.

Do ponto de vista do segundo subsistema definido por Barragán Muñoz (1994), o litoral pode ser classificado a partir das atividades sócio-econômicas (Figura 2) e das formas de uso e ocupação do solo (Figura 3). A zona costeira, além de valor estratégico, apresenta convergências de usos diferenciados do solo e de atividades humanas. Em outros termos e parafraseando o geógrafo Jean Brunhes, o litoral é a alternância de espaços cheios e de espaços vazios, utilizados de acordo com os interesses e as necessidades humanas.

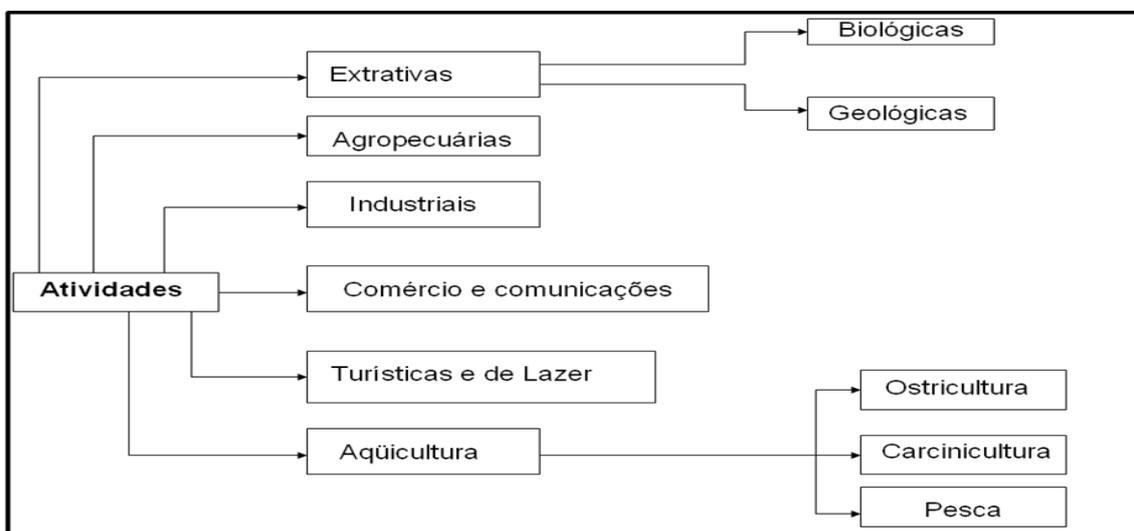


Figura 2. Atividades econômicas do litoral.

Fonte: VILAR, modificado de BARAGÁN MUÑOZ, 1994.



Figura 3. Usos do solo do litoral.

Fonte: VILAR, modificado de BARAGÁN MUÑOZ, 1994.

O litoral como subsistema jurídico-administrativo tenta regular as relações entre os dois outros subsistemas. As questões associadas ao caráter público da costa, as intervenções privadas do litoral, os modelos de gestão, a legislação incidente e as competências do poder público assumem relevo no subsistema jurídico administrativo.

Como se vê, o litoral é um sistema territorial complexo formado por elementos interdependentes, e para sua compreensão deve-se aprendê-lo no plano sincrônico (espaço), diacrônico (tempo) e na sua dimensão vertical. Era isso que os geógrafos holistas tentaram fazer em vários momentos da história do pensamento geográfico. Mas a teoria dos sistemas tem dificuldade de trabalhar com a dimensão temporal, limitando assim a compreensão integral e crítica do litoral. Na visão esclarecida de Claudino-Sales (2004:132), “Se a geografia é unitária, quando baseada em geossistemas, ela também o é formalmente acrítica, pois os geossistemas, assim como os sistemas em geral, não consideram a ação de processos que ocorrem em escala temporal de médio e longo prazo”.

Outro aspecto que deve ser considerado para o entendimento sistêmico do litoral é o fato desse espaço possuir uma porção terrestre, uma marítima e outra “anfíbia”. Essa tridimensionalidade define um espaço dinâmico, singular, escasso territorialmente, multifuncional e com particularidades em termos de situação geográfica e de vantagens locais (MORAES, 2006). Em síntese, o princípio básico que rege a compreensão geográfica do litoral é o reconhecimento da interação entre meios de distinta natureza.

Nessa característica de transição e de zona de contato residem suas fragilidades e sua força maior.

Seja como for, a formação do litoral é um processo complexo. Desse modo, com o passar dos anos o litoral tende a ficar mais denso, de mais difícil compreensão, com maior carga técnica e com maior espessura de ciência e de informação. Mas considerando a seletividade espacial do litoral nem todos os lugares alcança a mesma concentração de ciência, tecnologia e informação. Por isso se pode advogar por ambientes litorâneos urbanos e metropolitanos, rurais e naturais conforme sua ocupação e seus atributos humanos construídos sobre um espaço territorial dinâmico. A complexidade atual reside também na força das redes ou nas verticalidades, para usar um termo já consagrado por Milton Santos. O litoral deve assim ser entendido como lugar em si e como espaço que se relaciona com outros espaços, com outros lugares e com o mundo. As concepções de horizontalidade e verticalidade contribuem para uma compreensão maior do litoral, ou seja, numa perspectiva holista sem perder a sua dimensão corológica.

Processos de ocupação, muitas vezes desordenados, associados à urbanização, às atividades econômicas variadas, a vultosos sistemas de engenharia e ao turismo fazem dessa zona de transição um espaço de problemas e conflitos em termos de uso e apropriação do solo. No mesmo diapasão, a necessidade de comunicação e defesa também fez das zonas costeiras espaços estratégicos para a localização de cidades. Na atualidade, essa forma de ocupação territorial assume contornos mais acentuados a ponto de se registrar na literatura uma nova expressão: urbanização litorânea. Esse fenômeno relativamente recente está fortemente relacionado ao turismo, ao elitismo da segunda residência e dos condomínios fechados e a um estilo de vida que valoriza os atributos físicos e humanos dos territórios costeiros, constituindo-se em vetores que comandam a territorialidade e os processos de reterritorialização e de desterritorialização em suas mais variadas nuances.

Para ampliar a complexidade atual do tratamento dado ao litoral, é conveniente registrar que a temática costeira tem sido tradicionalmente concebida de diferentes maneiras entre os vários especialistas da área. Para os geomorfólogos, por exemplo, já é ponto pacífico que o litoral não pode ser concebido simplesmente a partir da linha de contato entre a terra e o mar, uma vez que uma série de processos ligados à dinâmica costeira atua também no continente, como é o caso da influência das marés nos

estuários e das heranças morfológicas das regressões e transgressões marinhas durante o quaternário. Por sua vez, a visão da hidrogeologia tampouco aceita essa concepção de litoral *strito sensu*, e as intrusões marinhas e os aquíferos terrestres são belos exemplos dessa influência flúvio-marinha continente adentro.

Essa questão conceitual assume contornos mais nítidos no campo da geografia humana onde critérios econômicos, de uso e ocupação do solo e aspectos associados à acessibilidade e aos tipos de assentamentos contribuem na discussão acerca da delimitação e da definição do litoral e dos territórios costeiros. Por esses critérios mais sociais, o litoral pode ser concebido como uma ponte que facilita o contato entre o mar e o continente.

Como se vê, muitos são os critérios usados para definir e delimitar o litoral. Essa dicotomia entre critérios físicos, geralmente restritivos e de mais fácil observação, e os critérios humanos, mais laxos e de mais difícil universalização, é uma mostra da complexidade conceitual do litoral e dos territórios costeiros. Na verdade, não existe um critério único para definir os limites do litoral e da costa e por isso são diversificados os critérios utilizados em muitos países ao redor do mundo.

Por último, há que considerar os critérios político-administrativos, tão necessários à gestão territorial de qualquer ambiente, que arbitram delimitações em termos de distância ou do tipo de divisão político territorial adotado pelo país, uma vez que a disparidade de critérios não gera um consenso entre os especialistas.

Em síntese, a partir dessas considerações sobre as várias concepções do litoral podem-se levantar as seguintes conclusões preliminares:

a) O litoral e a costa incluem elementos do mar, da terra e do ar. Não resta dúvida que esse caráter variado e tridimensional converte este espaço geográfico num lugar único na superfície no planeta, um recorte espacial, um território. A presença de uma faixa ou de uma zona direta de influência costeira também avaliza o uso de expressões mais limitadas espacialmente, como é o caso de municípios costeiros, ou seja, aqueles com contato direto com as águas salgadas do oceano.

b) O litoral é um território de transição. Misturas, vicissitudes, ajustes e mudanças são elementos que contribuem na definição de espaços litorâneos e de territórios costeiros.

b) As dificuldades de definição de zonas de transição são imensas e é pouco provável que se encontre uma solução universal, uma vez que as ambigüidades são

constantes. As análises multicritérios parecem ser bastante adequadas para a delimitação territorial do litoral, da costa e da orla marítima. A utilização de critérios naturais, sociais e administrativos, quer dizer, uma análise tripartite, acompanhada de fatores de integração, a exemplo da acessibilidade e da própria história local, oferece roteiros mais adequados para elucidar a questão do zoneamento e para o estabelecimento dos limites do litoral e da costa.

d) Muitas das peculiaridades das regiões costeiras se devem ao amálgama de forças internas e externas, físicas e humanas. Em função desse caráter multifuncional e de articulação, o litoral pode ser concebido como um lugar de encontro, território de conflitos de usos dos recursos ambientais e também de identidade cultural.

e) A interface geográfica, particularmente muito rica em relações de todo tipo, evidencia o litoral como um espaço natural e humano, instável e equilibrado ao mesmo tempo, frágil e variado, mas único, azonal e sazonal. Enfim, um lugar de interface, um espaço de contrastes e de encontros, uma fronteira geográfica.

f) Espaço, tempo, território, sociedade, natureza e paisagem são as categorias analíticas chaves que dão sentido ao litoral numa visão geográfica unitária, integral.

O litoral sergipano: Breve apresentação geográfica

Antes de iniciar a discussão sobre a gestão territorial integrada do litoral de Sergipe, é conveniente apresentar algumas características básicas desse espaço na perspectiva de realizar uma breve apresentação geográfica. O litoral sergipano, localizado no Nordeste do Brasil, tem cerca de 163 km de extensão e ocupa uma superfície de 5.513,7 km², equivalente a 25,1% do território do Estado de Sergipe. A área de estudo está constituída por 23 municípios, classificados como litorâneos, costeiros e estuarinos, de acordo com um dos critérios do GERCO, e subdivididos em Litoral Norte, Centro e Sul. Esse espaço abriga atualmente cerca de 53,2% da população do Estado.

O litoral sergipano é relativamente pequeno, entretanto, apresenta cenários paisagísticos e atrativos naturais com potencial turístico. Em termos geomorfológicos, registra-se em seus ambientes físicos a presença da formação barreiras e, principalmente, da planície costeira que recebe influência direta dos estuários sergipanos e do oceano atlântico. Em função dessa base territorial, a maior parte do

litoral sergipano é ambientalmente frágil e por isso necessita de uma ocupação ordenada (VILAR; ARAÚJO, 2010).

Atualmente, a construção das mais variadas infra-estruturas de transporte e comunicação nos espaços costeiros sergipanos evidenciam uma nova lógica de estruturação do território com protagonismo para três vetores de ocupação do espaço geográfico: a indústria, a urbanização e principalmente o turismo. Ademais, a valorização social das praias e dos ambientes costeiros tem acentuado a ocupação e aumentado a especulação imobiliária, ampliando assim a complexidade territorial dessa zona de transição entre a terra e o mar.

No litoral sergipano, o sistema territorial evidencia um conjunto de eixos estruturantes do espaço. Dentre tais elementos do território destacam-se a Rodovia SE-100, as pontes, as atividades econômicas e os empreendimentos imobiliários. Ainda numa visão ampla associada à rodovia SE-100, pode-se observar a construção de infra-estrutura de apoio e obras complementares que aumentarão a fluidez territorial. Algumas pontes já estão construídas, como a que interliga os municípios de Aracaju e Barra dos Coqueiros e Aracaju e Itaporanga d'Ajuda, outra está em fase final de construção sobre as águas do rio Piauí no sul do Estado, interligando os povoados de Terra Caída, município de Indiaroba, ao povoado Porto Cavallo, no município de Estância, proporcionando, com a conclusão dessas obras, um percurso rodoviário litorâneo por via asfáltica entre a zona costeira sergipana e a Estrada do Coco, no litoral norte da Bahia.

A gestão territorial do litoral no Estado de Sergipe: avanços e desafios

A ocupação desordenada das regiões litorâneas sergipanas se materializa em uma série de problemas socioambientais que necessitam uma avaliação equilibrada para indicar os cenários futuros, as metas e as estratégias de ação, na perspectiva de um desenvolvimento territorial. Tanto os agentes sociais causadores dos conflitos, como as materialidades geográficas resultantes necessitam de parâmetros que definam a qualidade ambiental, um ponto de equilíbrio que possa garantir a adequada exploração dos recursos e o respeito às especificidades do litoral.

É necessário também considerar que mais de 50% da população sergipana está localizada na zona costeira e os maiores índices de densidade demográfica ocorrem

também nas regiões litorâneas do estado. A presença de áreas urbanas e metropolitanas no litoral sergipano concentra população, informação, tecnologia e variados tipos de infra-estrutura. É em função dessa concentração que a literatura sobre urbanização costeira fala de uma estrutura espacial com problemas de coesão territorial (VILAR; ARAÚJO, 2010). Além desses problemas de escala mais ampla, outros mais específicos e de cunho socioambiental são expressões paisagísticas do desordenamento territorial e da desorganização espacial do ambiente costeiro sergipano. Os problemas do litoral sergipano estão, assim, vinculados à conservação dos recursos e ao seu uso humano indevido. Em outros termos, são problemas de natureza ambiental.

As políticas territoriais brasileiras em geral e a sergipana em particular não têm manifestado a devida preocupação com os espaços litorâneos ao longo do século XX. Na verdade, durante um bom tempo a ausência de políticas públicas com foco específico nas zonas costeiras foi uma das deficiências no âmbito do planejamento territorial e inclusive na gestão de praias, mangues, lagoas e dunas, os principais ambientes da zona costeira sergipana.

Somente a partir da década de noventa foram elaborados os primeiros documentos normativos e de planejamento para o litoral de Sergipe. Segundo o levantamento realizado junto aos órgãos ambientais sergipanos, o esforço de trabalho coordenação do GERCO/SE redundou na elaboração dos seguintes documentos oficiais: Ações do Governo Federal na Zona Costeira de Sergipe (1994), Perfil dos Estados Costeiros do Brasil: Litoral de Sergipe (1995), Diagnóstico Simplificado da Zona Costeira de Sergipe (1998), Gerenciamento Ambiental do Litoral de Sergipe (1998) e Zoneamento ecológico-econômico (ZEE) do Litoral Sul de Sergipe (2001). Por sua vez, o Projeto Orla responde por três Planos de Intervenção em Sergipe: Aracaju (2002), Itaporanga d'Ajuda (2004) e Estância (2004). Por último, vale registrar a existência do Plano Diretor de Aracaju (2005), de Barra dos Coqueiros (2008) e da cidade costeira de Pirambu (2008). Embora Itaporanga d'Ajuda e Estância não tenham suas sedes no litoral, suas praias receberam um tratamento especial no Plano Diretor, que considerou a forte influência que seus ambientes costeiros (Praia da Caueira, Abais e Praia do Saco) recebem da capital, Aracaju. Não será por falta de planos, programas e projetos que a gestão integrada deixará de ser alcançada. Na verdade, muitas dessa idéias precisam ser colocadas efetivamente em prática.

Em Sergipe, couberam inicialmente à SEPLANTEC (atual Secretaria de Estado do Planejamento - SEPLAN) as tarefas de execução do gerenciamento costeiro. Iniciadas em 1989, um ano após a institucionalização do programa na esfera da União, o GERCO é considerado um instrumento técnico, construído em parceria com a Secretaria de Meio Ambiente, a ADEMA (Administração Estadual de Meio Ambiente) e as Prefeituras Municipais, que consiste no planejamento e no ordenamento espacial da zona Costeira e no licenciamento das atividades produtivas e da ocupação residencial e turística, numa área de elevada fragilidade natural e biológica. Observa-se claramente a tentativa de disciplinar o uso e a ocupação de um espaço bastante vulnerável à ação humana.

Vale ressaltar os objetivos do GERCO em Sergipe: Diagnosticar as potencialidades socioeconômicas e dos recursos naturais da zona costeira; Identificar as limitações naturais e as restrições legais ao uso do território, e os conflitos de usos que já se manifestam e causam a diminuição da qualidade de vida da população que ali reside; Promover a participação da comunidade representada pelos dirigentes Municipais, Estaduais e Federais, Setores Privados e Organizações Não-Governamentais na definição das alternativas de uso do solo, do aproveitamento dos recursos naturais e do desenvolvimento da indústria, do turismo e da agricultura, conforme os princípios do desenvolvimento ambiental sustentado; Participar da gestão ambiental oferecendo aos Órgãos do Meio Ambiente e às Prefeituras Municipais da Zona Costeira, o mapa de uso futuro que será utilizado pelo Poder Público Estadual na elaboração das leis de uso do solo e meio ambiente do litoral de Sergipe; Cooperar com a Secretaria de Meio Ambiente, ADEMA e as Prefeituras Municipais no licenciamento de empreendimentos a serem instalados na Zona Costeira, tais como indústrias, hotéis, loteamentos, conjuntos habitacionais, obras turísticas e de lazer, avicultura e piscicultura, infra-estrutura rodoviária e hidroviária, e tantos outros potencialmente causadores de impacto sobre os recursos naturais e sobre o modo de vida das populações residentes.

São cinco os objetivos básicos do programa, os quais se configuraram como um verdadeiro desafio para o poder público, seja na esfera estadual, seja no município. Como se vê, enfatiza-se o trabalho técnico de diagnóstico e a identificação dos conflitos, além da preocupação com as limitações e restrições de uso do território, ainda

que não se utilize a expressão Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Tampouco se desconsidera a participação das comunidades locais diretamente envolvidas. É condição *sine qua non* para o planejamento contemporâneo a consulta à população local em todas as fases do processo. As sementes da gestão ambiental e do ordenamento territorial na zona costeira em Sergipe começam, apesar das dificuldades, a ter visibilidade social, cumprindo assim uma das medidas previstas pela coordenação nacional do GERCO.

Segundo Morais (2006), o tripé de sustentação de um Plano de Gestão é o resultado da conjunção entre capacidade técnica, vontade política e meios materiais para o exercício dos dois componentes anteriores. No GERCO/SE, o primeiro elemento procurou ser trabalhado através de uma série de encontros nacionais nos quais a equipe sergipana esteve presente. O segundo elemento do tripé relaciona-se aos reverses da falta de articulação entre os organismos estaduais e das oscilações de governos que não tem como prioridade a continuidade de projetos anteriores, por mais que eles tenham resultados positivos. Esses vícios do planejamento, que dificultam a idéia de um ordenamento espacial integrado, foram culminados em Sergipe com as dificuldades operacionais dos órgãos ambientais competentes.

O foco preferencial das atividades iniciais do GERCO/SE foi o Litoral Norte. Contemplando 17 municípios, o setor norte totaliza uma área de 2.859,6 km² e apresenta uma diversidade geoecológica muito grande e uma gama igualmente extensa de problemas. A mudança da área de estudo foi comunicada ao MMA e acha-se justificada oficialmente nos termos aditivos dos convênios de 1994 e de 1995. Com a mudança do eixo de prioridade do GERCO/SE para o Litoral Sul, inicia-se uma nova fase do Gerenciamento Costeiro, inclusive com uma metodologia mais consolidada. Segundo Morais (2006), as mudanças no PNGC II (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) incidiram marcadamente nos campos operacional e instrumental. Em Sergipe, a metodologia incorpora totalmente o conceito chave de desenvolvimento sustentável, enquadrando-se claramente nas tendências mais contemporâneas de gestão ambiental e de ordenamento territorial.

De maneira geral, a política ambiental referente ao Litoral de Sergipe apresenta deficiências de toda sorte, com destaque para a falta de um modelo territorial que expresse as prioridades e desenhe as principais necessidades. A definição de um modelo que represente sinteticamente o sistema territorial é uma condição básica para o planejamento integrado do nosso litoral.

Essas deficiências, apesar dos recentes avanços no setor, podem ser estendidas para todo o Estado. Com efeito, Sergipe como um todo e o Litoral em particular, enfrenta problemas ambientais graves e de difícil solução. A falta de instrumentos legais que atuem na esfera local, os problemas referentes à efetivação de uma Política Ambiental em seu sentido lato, demonstram tais dificuldades.

Ao analisar o litoral espanhol, o geógrafo Barragán Muñoz (2004) propõe um decálogo para o planejamento e a gestão integrada de áreas litorâneas, ou seja, para o ordenamento territorial dessa área tão vulnerável e ao mesmo tempo tão estratégica. (Quadro 1).

Decálogo	Elementos/Momentos	Dimensões
1	Política	A vontade
2	Estrutura normativa	As regras
3	Competências	A responsabilidade
4	As instituições	A administração
5	Linhas de atuação	As estratégias
6	As intervenções ordenadas	Os instrumentos
7	A formação técnica	Os administradores
8	Aspectos financeiros e econômicos	Os recursos
9	A informação para a gestão	O conhecimento
10	Os agentes sociais e institucionais	Participação

Quadro 1. Dimensões do ordenamento de ambientes costeiros.
BARRAGÁN MUÑOZ (2004).

A utilização desse quadro referencial para o caso sergipano revela problemas em todas as esferas do planejamento e da gestão. A natureza desses problemas se revela inicialmente pelas dificuldades políticas, pela ausência de estrutura normativa, de competências claras e de planos estratégicos para o litoral, com linhas de ação e intervenções prioritárias. Embora estejam previstos na legislação costeira do Brasil uma série de instrumentos para nortear as intervenções ordenadas, em Sergipe esses instrumentos apresentam uma dificuldade enorme para contribuir com os objetivos do GERCO. Por último, vale ressaltar questões mal solucionadas de formação técnica dos gestores, problemas de recursos financeiros e de implantação de uma base de dados geográficas, como previsto no PNGC, e as dificuldades de absorver metodologias participativas.

Malgrado a necessidade da gestão integrada revelada nas dificuldades para a implantação das dimensões do decálogo de Barragán Muñoz (2004) para Sergipe, a complexidade do gerenciamento dos ambientes costeiros é muito grande e envolve

aspectos políticos, técnicos, administrativos, participativos e operacionais. Dentre as muitas dimensões dessa complexidade, é conveniente destacar as questões referentes à negociação social, ao conhecimento científico do funcionamento dos geossistemas, às demandas e oportunidades de desenvolvimento social e tecnológico. A realidade sergipana apresenta sérias dificuldades para implementação dessa perspectiva de análise ambiental integrada.

Outro questionamento deve ser levantado e se refere à capacidade de Gestão Municipal, ou seja, a capacidade dessa instância do executivo para planejar e programar as políticas ambientais. Nas entrevistas com os gestores municipais ficou evidente a falta de infra-estrutura mínima, inclusive, há municípios que não contam sequer com uma Secretaria de Meio Ambiente, incluindo-se a capital do Estado. Essas prefeituras dificilmente poderão programar os resultados do ZEE, monitorar as condições ambientais e administrar adequadamente o sistema de licenciamento. A prestação de serviços urbanos é talvez a única área com resultados efetivos, ainda que insuficientes. Não resta dúvida que essas dificuldades de gestão municipal redundam em obstáculos, verdadeiros óbices ao planejamento integrado.

Segundo VILAR e ARAÚJO (2010), a crescente e desordenada ocupação de boa parte do litoral sergipano e os impactos gerados pela sua intensa utilização econômica e pela urbanização excessiva vêm despertando na sociedade a necessidade de encontrar uma situação mais aceitável entre o uso dos recursos litorâneos e a preservação do meio ambiente. A ocupação do litoral sergipano se processa de maneira rápida e sem as devidas providências de ordenamento territorial por parte do poder público. Poucos são os Planos Diretores de cidades costeiras do Nordeste do Brasil que tem levado em consideração a urbanização litorânea e toda a sua complexidade como nexos territoriais entre o mundo rural e a realidade urbana. A litoraneidade tampouco tem sido o fio condutor desse instrumento de gestão ambiental e urbana obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, segundo as exigências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Conclusões

Sem sombra de dúvidas são muitos os atores, as formas de uso do solo e as atividades econômicas nos espaços litorâneos, e esse leque de possibilidades, esse

amplo espectro de atuação, convive com um ambiente de elevada vulnerabilidade. Nesse contexto, natureza, sociedade e território contribuem para o entendimento da complexidade do litoral e da costa como espaços de transição e como recortes geográficos, geralmente filiformes, cujo uso condiciona as possibilidades de desenvolvimento futuro. Seu ordenamento territorial se converte, por tanto, numa atividade estratégica.

Os riscos naturais a que estão sujeitos o litoral produzem uma morfologia própria adaptada a essa situação, mas os usos, muitas vezes inadequados, que a sociedade tem feito dos ambientes costeiros, não respeitando as características físicas do lugar, tem exposto o território a uma vulnerabilidade cada vez mais ampliada. Diversidade paisagística, pressão demográfica e fragilidade ambiental fazem do litoral um espaço complexo que não admite simplificação e tampouco abordagens setoriais. Não se pode olvidar que a zona litorânea é um espaço diversificado e com uma ocupação acelerada nas últimas décadas.

O litoral sergipano converteu-se nas três últimas décadas do século XX num território onde a intensificação dos usos do solo e das várias formas de ocupação é bastante acentuada. Nesse sentido, pode-se advogar por uma crise territorial do litoral sergipano. Se considerarmos os graus elevados de vulnerabilidade que apresentam os ecossistemas que compõem os ambientes costeiros em nosso estado, poderemos entender mais nitidamente a urgência e a atualidade de programas de Gestão Integrada de Zonas Costeiras e de pesquisas voltadas para esse campo do conhecimento.

A temática do litoral se insere no contexto da gestão, do planejamento, do ordenamento territorial, das estratégias de recuperação da qualidade ambiental e paisagística, do monitoramento e da política do meio ambiente como um todo. Na atualidade, a gestão ambientalmente adequada de espaços costeiros é condição *sine qua non* para o uso sustentável dos recursos ambientais. A experiência sergipana de gestão integrada do litoral necessita realizar esforços no sentido desenhar modelos territoriais de análise, aperfeiçoar o diagnóstico ambiental participativo, reforçar as parcerias e elaborar documentos oficiais antenados com as aportações do desenvolvimento territorial.

Referências

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral.

Barcelona: Oikos-Tau, 1994.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. Las áreas litorales de España. Barcelona: Ariel, 2004.

CLAUDINO-SALES, V. de. Geografia, geossistemas e análise ambiental: abordagem crítica. **Revista GEOUSP**, N° 16, 2004, pp125-141.

DANTAS, E. W. C. Maritimidade nos trópicos. Por uma geografia do litoral. Fortaleza: UFC edições, 2010.

JIMENO ALMEIDA, R. Planeamento y gestión del litoral. Madrid: ITUR-MOPU, 1988.

KAY, R; ADLER, J. Coastal planning and management. Nova York, Taylor & Francis Group, 2ª edição, 2005.

MORAIS, A. C. R. Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil. Elementos para uma geografia do litoral brasileiro, SP: Annablume. 2006.

MOREIRA, R. Para onde vai o pensamento geográfico? Por uma epistemologia crítica. São Paulo: Contexto, 2006.

OCDE. Gestión de zonas costeras. Políticas integradas. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1993.

VALLEGAS, A., Fundamentals of integrated coastal management, Londres: Kluwer Academic Publishers, 1999.

VILAR, J. W. C.; ARAÚJO, H. M. de (Orgs.). Território, meio ambiente e turismo no litoral sergipano. São Cristóvão: EDUFS, 2010.