

ORDENAMENTO TERRITORIAL DE AMBIENTES COSTEIROS: REFLEXÕES A PARTIR DE SERGIPE - BRASIL

COASTAL TERRITORIAL PLANNING: REFLECTIONS FROM SERGIPE - BRAZIL

ORDENACIÓN TERRITORIAL DE AMBIENTES COSTEROS: REFLEXIONES A PARTIR DE SERGIPE - BRASIL

José Wellington Carvalho Vilar

Professor Titular do Instituto Federal de Sergipe (IFS)

Professor Colaborador do Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Federal de Sergipe (UFS)

E-mail: wvilar@yahoo.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5061-5116>

“Sobre a praia se detém o homem: de lá ele lança seu sonho e suas aventuras; de lá ele parte em busca de novas costas; de lá levará a guerra ou o comércio para outros povos. O mar une (...). O mar divide (...). O mar se retira, e o mar morre. (...). O mar sobe os grandes rios e suscita portos ativos (...). O mar ataca os promontórios e as ilhas, destrói a casa dos homens. Devido ao mar as praias estão em constante transformação” (Eric Dardel, 2011, p. 22).

RESUMO:

O objetivo do presente texto é contribuir com a discussão a respeito do ordenamento territorial de ambientes costeiros, considerando a discussão teórica e as referências empíricas a partir de Sergipe - Brasil. Em termos metodológicos, o trabalho foi elaborado a partir da revisão da literatura sobre o litoral e mais especificamente sobre o litoral sergipano e suas perspectivas de ordenamento territorial. Foram também realizadas entrevistas com gestores municipais visando obter informações sobre as ações, planos e programas incidentes na zona costeira de Sergipe. A elaboração de mapas de síntese e figuras merecem destaque já que ilustram as ideias aqui expostas. O litoral sergipano converteu-se nas três últimas décadas num território onde a intensificação dos usos do solo e das várias formas de ocupação é bastante acentuada e desordenada. 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 Sergipe, poderemos entender mais nitidamente a urgência e a atualidade de programas de Gestão Integrada de Zonas Costeiras.

Palavras-chave: Litoral; Ordenamento do Território; Sergipe.

ABSTRACT:

The purpose of this text is to contribute to the discussion regarding the coast planning and management, considering the theoretical discussion and the empirical references from Sergipe - Brazil. In methodological terms, the work was based on a review of the literature on the coast and more specifically on the Sergipe coast and its prospects for spatial planning. Interviews were also carried out with municipal managers in order to obtain information about the actions, plans and programs incident in the coastal zone of Sergipe. The elaboration of synthesis maps and figures also deserve to be highlighted in order to illustrate the ideas exposed here. In the last three decades, the Sergipe coast became a territory where the intensification of land uses and the various forms of occupation is quite accentuated and disordered. In this sense, one can advocate for a territorial crisis on the Sergipe coast. If we consider the high degrees of vulnerability presented by the ecosystems that make up coastal environments in Sergipe, we will be able to understand more clearly the urgency and timeliness of Integrated Coastal Zone Management programs.

Keywords: Coastal Zone; Territorial Planning; Sergipe.

RESUMEN:

El propósito de este texto es contribuir a la discusión sobre la ordenación territorial de ambientes costeros, considerando la discusión teórica y las referencias empíricas de Sergipe - Brasil. En términos metodológicos, el trabajo se basó en una revisión de la literatura sobre el espacio litoral y más específicamente sobre la costa de Sergipe y sus perspectivas de ordenación del territorio. Igualmente, han sido realizadas entrevistas con gestores municipales visando obtener informaciones sobre acciones, planes y programas incidentes en la zona costera de Sergipe. La elaboración de mapas y figuras de síntesis también merecen ser destacadas para ilustrar las ideas aquí expuestas. En las últimas tres décadas, la costa de Sergipe se convirtió en un territorio donde la intensificación de los usos del suelo y las diversas formas de ocupación es bastante acentuada y desordenada. En este sentido, se puede abogar por una crisis territorial en la costa de Sergipe. Si consideramos los altos grados de vulnerabilidad que presentan los ecosistemas que conforman los ambientes costeros en Sergipe, podremos comprender con mayor claridad la urgencia y actualidad de los programas de Manejo Integrado de Zonas Costeras.

Palabras-clave: Costa; Ordenación del Territorio; Sergipe.

1 INTRODUÇÃO

Associado a uma dinâmica natural bastante volátil, a pressão que os homens exercem sobre o litoral converte esse espaço de transição entre o continente e o oceano numa das zonas mais críticas em termos de ocupação territorial e de problemas ambientais do planeta. São poucos os espaços humanos na Terra sujeitos a tanta pressão e tanta modificação, seja por uma ocupação massiva ou pela valorização dos lugares associados aos ambientes de praia, às amenidades da costa ou à exploração econômica.

O litoral é por excelência um espaço complexo, muitas vezes filiforme, multifuncional e cenário de conflitos variados. No litoral nordestino em geral e em Sergipe em particular, alguns elementos chamam a atenção nas modificações territoriais e paisagísticas: a urbanização, a industrialização, a construção de infraestrutura, o turismo, o veraneio, o imobiliário-turístico, a erosão costeira e os impactos territoriais, enfim sua capacidade multiuso que define um espaço em frequente mudança, tanto em termos geográficos como na escala do tempo.

Em termos metodológicos, o trabalho foi elaborado a partir da revisão da literatura sobre o litoral e mais especificamente sobre o litoral sergipano e suas perspectivas de ordenamento territorial. Foram também realizadas entrevistas com gestores municipais visando obter informações sobre as ações, planos e programas incidentes na zona costeira de Sergipe. A elaboração de mapas de síntese e figuras também merecem destaque na tentativa de ilustrar as ideias aqui expostas.

O objetivo do presente texto é contribuir com a discussão a respeito do ordenamento territorial de ambientes costeiros, considerando a discussão teórica e as referências empíricas a partir de Sergipe.

Nesse sentido, o texto está dividido em três partes. Na primeira, a discussão gira em torno do litoral como um espaço complexo. Na segunda e na terceira partes a referência empírica maior é o litoral sergipano em termos de ordenamento territorial.

2. O LITORAL COMO SISTEMA COMPLEXO

Embora a tradição geográfica dos estudos sobre o litoral seja relativamente antiga, os enfoques variaram ao longo do tempo e se deu maior ênfase à costa do que ao oceano propriamente dito (LINS-DE-BARROS; MUEHE, 2009). Nas últimas décadas cresceu o número de pesquisas geográficas com uma preocupação socioeconômica e política sobre vulnerabilidade e risco de erosão costeira e sobre desenvolvimento, planejamento e gestão integrada de áreas litorâneas a fim de utilizar adequadamente os recursos ambientais. Igualmente, são recorrentes os estudos sobre conflitos de uso do solo no litoral e sobre a preservação e conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos. A complexidade do tema dos espaços litorâneos se associa, entre outras coisas, às novas formas de investimento, aos novos tipos de conflitos territoriais e aos problemas de degradação ambiental desta zona de alta fragilidade físico natural.

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 acompanha 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 terrestre¹. 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 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 numa expectativa aplicada.

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 visão corológica, a defesa da tese de Gaia e do que Moreira (2006) denomina de hominização do

¹ “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 ideia da natureza como essência interior de todas as coisas” (MOREIRA, 2006, p. 22).

homem pelo homem, ou seja, a atuação do homem sobre a natureza externa, modificando-a, ao mesmo tempo em que modifica sua própria natureza.

Na geografia, a compreensão do litoral 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 do pensamento e vão oscilar entre as tentativas de ruptura da razão fragmentária, em seu ideal de construir uma mirada integrada, e o domínio do conhecimento especializado. Vejamos então a concepção de litoral a partir de três vertentes: a da geografia clássica, a 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 única, um caso de singularidade, um excepcionalismo no dizer clássico de Shaeffer (MOREIRA, 2006). Vale ressaltar que Hartshorne (1978) defendia uma compreensão relacional de diferenciação de áreas. Mas tanto num caso como no outro, a abordagem é corológica, de recortes territoriais definidos como área ou região, mas sem o olhar holista que caracterizou os mestres fundadores da geografia. Defendia-se a ideia 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 que 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 e 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 e à identidade geográfica também explicam as especificidades 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, esse olhar do espaço litorâneo sugere uma espécie de mosaico mais ou menos ordenado de formas, cores e densidade, uma paisagem singular, porque sólida, líquida e atmosférica. Se a Terra é um texto a decifrar, como disse Eric Dardel (2011), o litoral apresenta signos desse texto, talhados na matéria ou diluídos em elementos e fluxos muitas vezes imateriais.

Mas 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, p. 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 e 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 um olhar a partir da teoria dos sistemas. Sorre, um expoente da geografia clássica francesa, defendeu a ideia 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 integrado dos fenômenos geográficos.

Por sua vez, o geógrafo espanhol Barragán Muñoz (1994; 2014) 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; 2014) 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, energia e matéria.

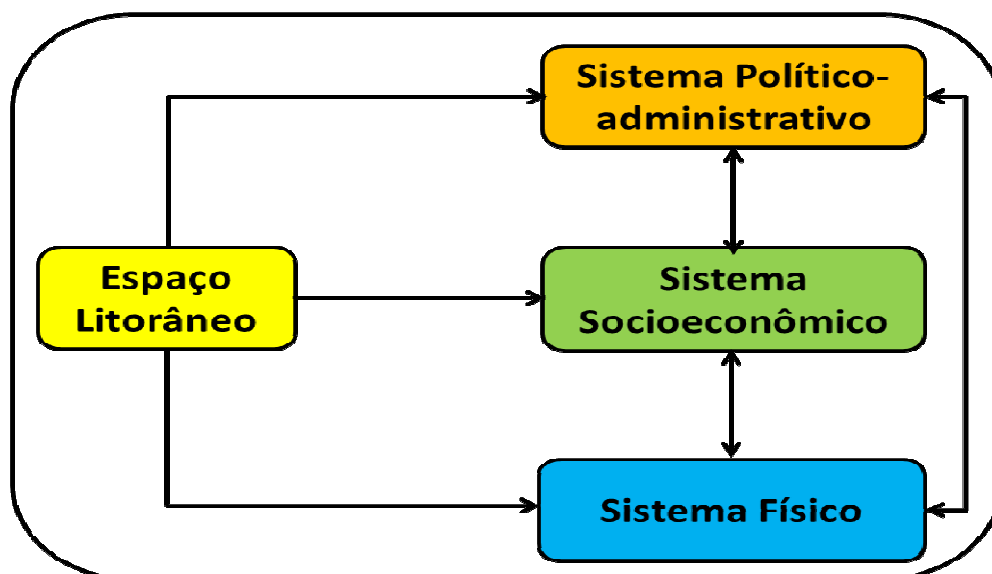


Figura 1: O Litoral como Sistema Territorial.
Organização e Elaboração: José Wellington Carvalho Vilar/2010.

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 da litosfera, da hidrosfera salgada ou da 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 entendido a partir das atividades socioeconômicas e das formas de uso e ocupação do solo. A zona costeira, além de valor estratégico e geopolítico, 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.

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 territorial, 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. Mas a teoria dos sistemas tem dificuldade de trabalhar com a dimensão temporal, limitando assim a compreensão integral e crítica do espaço litorâneo. No entendimento esclarecido de Claudino-Sales (2004, p. 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, marítima e outra “anfíbia”. Essa multidimensionalidade define um espaço dinâmico, singular, escasso territorialmente, multifuncional e com particularidades em termos de situação geográfica e de vantagens locacionais (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 ocupação territorial do litoral não é um processo simples, porque com o passar dos anos o espaço litorâneo tende a ficar mais denso, mais valorizado socialmente, de mais difícil compreensão, com maior carga técnica e com maior espessura de ciência e de informação. Mas considerando a seletividade espacial, no litoral nem todos os lugares alcança a mesma concentração de ciência, tecnologia e informação, ou seja, não recebe a mesma valorização. Por isso se pode advogar por ambientes litorâneos urbanos e metropolitanos, rurais e naturais conforme sua ocupação e seus atributos 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 (1996). 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 também contribuem para uma compreensão maior do litoral, ou seja, numa ótica integradora sem perder a sua dimensão corológica.

Processos de ocupação, muitas vezes desordenados, associados à urbanização, às atividades econômicas variadas, à 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 as ações de defesa também fizeram das zonas costeiras espaços estratégicos para a localização de cidades e de forte teor geopolítico. 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 *stricto sensu*, e as intrusões marinhas e os aquíferos terrestres são belos exemplos dessa influência flúviomarinha 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 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 propriamente ditos.

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 adotada nacionalmente, uma vez que a disparidade de critérios não gera um consenso entre os especialistas.

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

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 do planeta, um recorte espacial. 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 ambiguidades 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, acompanhada de fatores de integração, a exemplo da acessibilidade e da própria história local, oferece roteiros mais adequados para elucidar a questão do zoneamento, do ordenamento territorial 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, culturais e políticas. 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 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, região, território, sociedade, natureza, meio ambiente e paisagem são categorias analíticas chaves que dão sentido ao litoral numa visão geográfica unitária, integral e abrem caminhos e possibilidades para uma leitura da zona costeira (Figura 2).

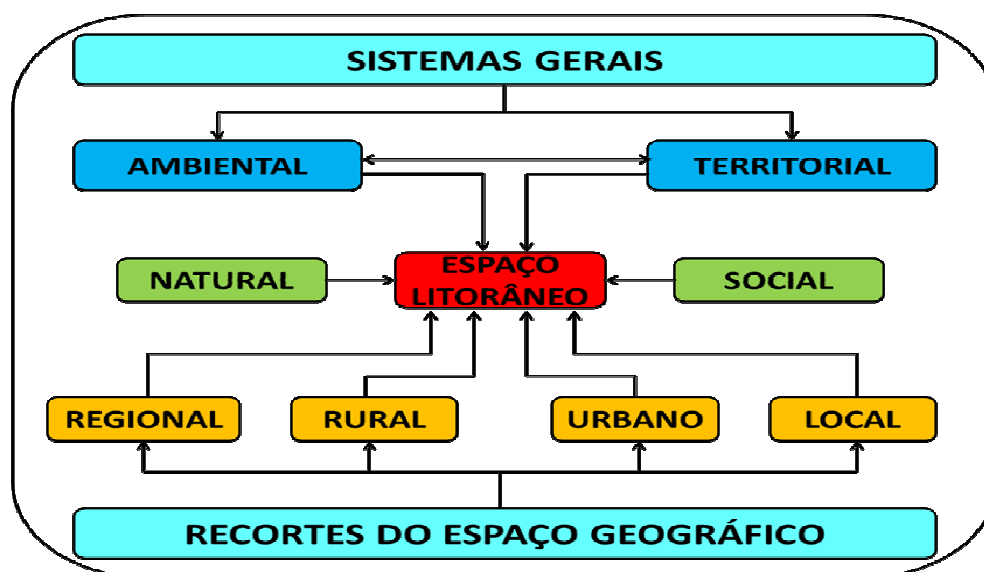


Figura 2: A Complexidade do Espaço Litorâneo.
Elaboração: José Wellington Carvalho Vilar.

3 O LITORAL SERGIPANO: UM SISTEMA TERRITORIAL COMPLEXO

Antes de iniciar a discussão sobre o ordenamento territorial e sobre as formas de uso do solo no contexto da gestão territorial do litoral de Sergipe, é conveniente apresentar algumas características básicas desse espaço com o intuito 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.

Mediante divisões transversais à linha de costa, Carvalho e Fontes (2006) segmentam o litoral sergipano em três setores: interface continental, planície costeira e interface marinha. No primeiro caso, destacam-se os depósitos continentais da formação Barreiras (Tb) e a presença marcante na paisagem dos tabuleiros costeiros. No que se refere ao segmento da planície vale destacar os domínios ambientais dos terraços marinhos (holocênicos e pleistocênicos), dos cordões litorâneos, das dunas e dos estuários, dos manguezais e das praias. A planície costeira em Sergipe se apresenta de maneira descontínua, assimétrica, alongada e segue o modelo de costa progradante (*prograd coast*) que avança em direção ao oceano. Com relação à interface marinha, segundo Carvalho e Fontes (2006, p. 33), “os processos morfodinâmicos que atuam na linha de costa estão representados por ações naturais, basicamente gerados pela ação das ondas, correntes costeiras e marés, que exercem influência na modelagem costeira, seja através da ação destrutiva (erosão) em determinados locais, seja da ação construtiva em outros”.

Além dessa visão transversal é possível entender o litoral sergipano a partir de outros critérios, a exemplo da divisão pela localização, o contato direto com o oceano e o alcance da ação estuarina. Nesse caso, é possível regionalizar o litoral sergipano em três setores, conforme a interpretação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO/SE): litoral norte, litoral centro e litoral sul (VILAR; ARAÚJO, 2010).

O litoral sergipano é relativamente pequeno, entretanto apresenta cenários paisagísticos e atrativos naturais com potencial turístico. Em termos estritamente geomorfológicos, registra-se em seus ambientes físicos a presença marcante dos tabuleiros e, principalmente, da planície costeira que recebe influência direta dos estuários 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; VIEIRA, 2014).

Atualmente, a construção das mais variadas infraestruturas de transporte e comunicação nos espaços costeiros sergipanos evidenciam uma nova lógica de estruturação do território com protagonismo para três vetores de ocupação: 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.

No litoral sergipano, o sistema territorial (Figura 3) evidencia um conjunto de eixos estruturantes do espaço. Dentre tais elementos do território destacam-se a força macrocéfala de Aracaju, os territórios de desenvolvimento definidos pelo governo estadual, o sistema de transporte, principalmente a Rodovia SE-100 e as pontes sobre os estuários, as atividades econômicas, os empreendimentos turísticos e imobiliários e o patrimônio territorial representado pelas unidades de conservação. Ainda numa visão ampla associada à rodovia SE-100, pode-se observar a construção de infraestrutura de apoio e obras complementares que tem aumentado a fluidez territorial.

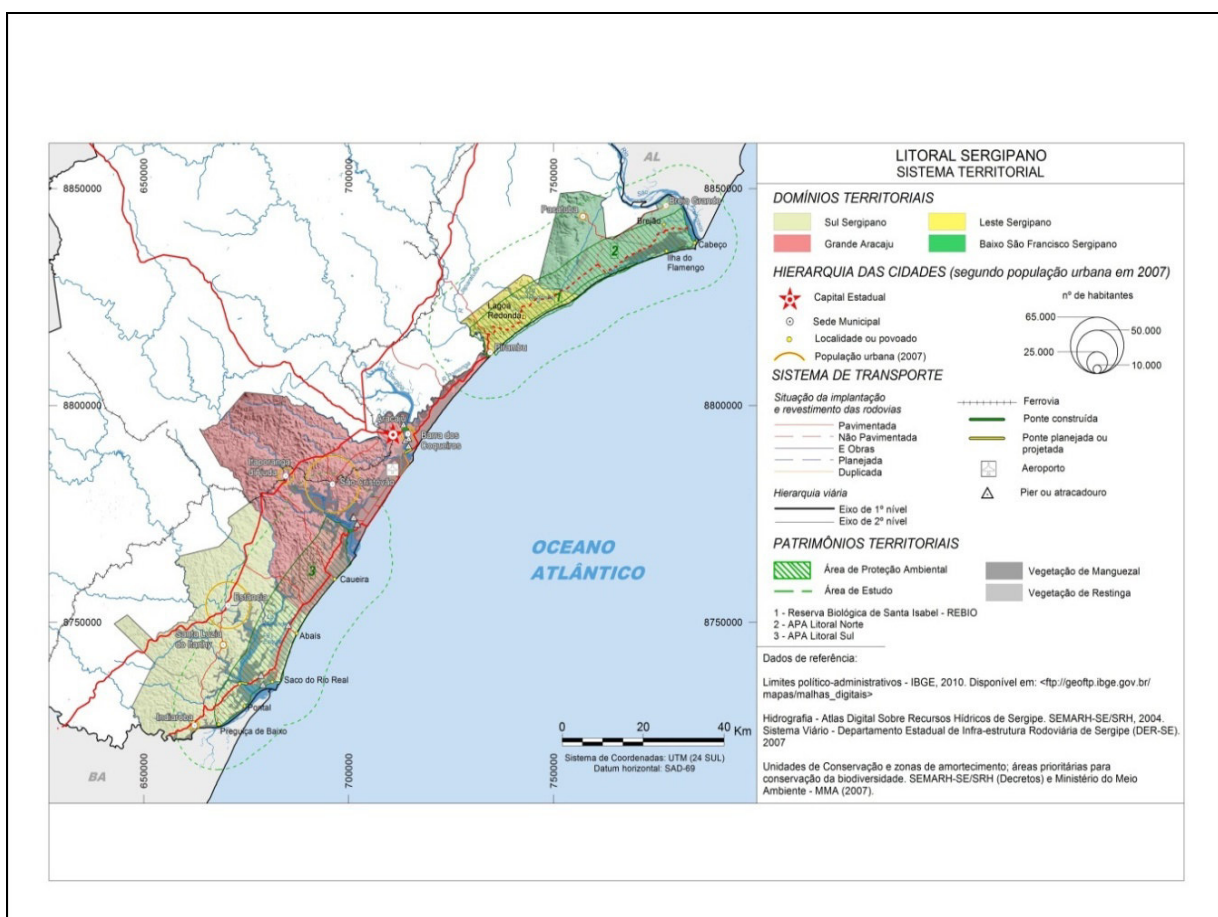


Figura 3: O Sistema Territorial do Litoral Sergipano - 2010

Elaboração: Edson Magalhaes.

Organização: José Wellington Carvalho Vilar.

De maneira geral, registra-se nos municípios costeiros do litoral sergipano a predominância de pastagem, vegetação secundária e mata de restinga. No litoral norte destacam-se os campos de várzea, no litoral centro, o aglomerado urbano de Aracaju, e no litoral sul, as lagoas e o manguezal do complexo estuarino dos rios Piauí-Real.

Algumas formas de uso do solo são exclusivas de zonas costeiras ou são predominantes em espaços litorâneos. Em Sergipe, a carcinicultura é exclusiva dos domínios costeiros, já a segunda residência enquanto forma de uso do solo é predominantemente litorânea (SANTOS, 2015). As formas turísticas também apresentam um forte acento costeiro através do modelo turístico de sol e praia em sua ocupação desordenada e cada vez mais acentuada (MORAES; VILAR, 2010).

Os conflitos entre territorialidades nômades e territorialidades permanentes se revelam também na percepção diferenciada sobre os recursos, na capacidade de antropização da paisagem e no nível de degradação ambiental das formas de uso do solo. O significado dos recursos para esse par de territorialidades opostas, mas igualmente inter-relacionados, se apresenta de maneira distinta e antagônica, seja como objeto de consumo, seja como forma de sobrevivência.

Diante da valorização do território litorâneo e costeiro em Sergipe, a pressão imobiliária e a “expulsão” dos moradores locais geram conflitos de natureza socioambiental associados à desterritorialização da comunidade, que diante do valor crescente atribuído a terra tende a vender suas propriedades e se deslocar para locais menos valorizados e mais afastados do litoral. É válido registrar que, de maneira geral, a reterritorialização em outros lugares ou em outras atividades traz prejuízos à preservação histórica e cultural das comunidades.

4 AVANÇOS E DESAFIOS DO ORDENAMENTO TERRITORIAL DO ESPAÇO LITORÂNEO SERGIPANO

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 nas regiões litorâneas do estado. A presença de áreas urbanas e metropolitanas no litoral sergipano concentra população, informação, tecnologia e variados tipos de infraestrutura. 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 dessas questões de escala mais ampla, outras mais específicas e de cunho socioambiental são expressões paisagísticas do desordenamento territorial e da desorganização espacial do ambiente costeiro sergipano. Os problemas do litoral em Sergipe estão, assim, vinculados

à conservação dos recursos e ao seu uso humano indevido. Em outros termos, são problemas de natureza socioambiental (VILAR; VIEIRA, 2014).

As políticas territoriais brasileiras em geral e as sergipanas em particular não manifestaram 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, do ecossistema de manguezal, estuários, terraços, 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 da 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 Planos de Intervenção em Sergipe, a exemplo de Aracaju (2002), Itaporanga d'Ajuda (2004) e Estância (2004). Por último, vale registrar a existência do Plano Diretor de Aracaju (2005), da Barra dos Coqueiros (2008) e da cidade de Pirambu (2008). Embora Itaporanga d'Ajuda e Estância não tenham suas sedes no litoral *stricto sensu*, suas praias receberam um tratamento especial nos respectivos Planos Diretores, haja vista a forte influência de Aracaju nas praias da Caueira, Abais e na Praia do Saco. Não será por falta de planos, programas e projetos que a gestão integrada deixará de ser alcançada. Na verdade, muitas dessas ideias precisam ser colocadas efetivamente em prática e passar por uma densa avaliação ambiental estratégica e atualização (VILAR; ARAÚJO, 2010).

Em Sergipe, coube inicialmente à SEPLANTEC a tarefa 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, focado no planejamento, no ordenamento espacial e no incentivo ao licenciamento das atividades produtivas e de ocupação residencial e turística. Observa-se claramente a tentativa de disciplinar o uso e a ocupação de um espaço bastante vulnerável à ação humana e de elevada fragilidade natural e biológica.

Vale ressaltar os objetivos do GERCO em Sergipe: a) diagnosticar as potencialidades socioeconômicas e dos recursos naturais da zona costeira; b) 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; c) 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; d) 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; e e) 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, infraestrutura rodoviária e hidroviária, e tantos outros potencialmente causadores de impacto sobre os recursos naturais e sobre o modo de vida das populações residentes.

Esses cinco objetivos básicos do programa se configuram 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. Embora no momento atual os problemas de alinhamento da gestão na esfera federal tenham evidenciado claramente uma série de dificuldades para a gestão em termos participativos e comunitários.

Segundo Moraes (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 às dificuldades 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 problemas do planejamento, que inibem a ideia de um ordenamento espacial integrado, foram culminados em Sergipe com as dificuldades operacionais dos órgãos ambientais competentes e com a extinção recente da Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

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 geocológica 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 Moraes (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 de desenvolvimento sustentável, enquadrando-se claramente nas tendências mais contemporâneas de gestão ambiental e de ordenamento territorial.

Mais recentemente, a institucionalização do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e do Conselho Estadual de Gerenciamento Costeiros (CEGC), ações do Projeto Orla na esfera municipal, além das intervenções urbanísticas nas praias da Aruana e da Zona de Expansão de Aracaju, são exemplos expressivos de iniciativas de ordenamento territorial e resultam dos esforços de décadas de planejamento e gestão territorial de ambientes costeiros.

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 claro e objetivo 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.

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 geoestratégica. (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.

Fonte: BARRAGÁN MUÑOZ (2004)

Organização: José Wellington Carvalho Vilar

A utilização desse quadro referencial para o caso sergipano revela problemas nas esferas do planejamento e da gestão. A natureza dessas questões se expressa inicialmente pelas dificuldades políticas, pela deficiência de estrutura normativa, de competências claras e de planos estratégicos para

o litoral, com linhas de ação claras e de intervenções prioritárias. Embora estejam previstas 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 e um certo atraso de implementação quando considerados os estados nordestinos. Por último, vale salientar as 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, e às demandas e oportunidades de desenvolvimento social e tecnológico. A realidade sergipana apresenta sérias dificuldades para implantação da análise ambiental integrada.

Outro questionamento deve ser levantado e se refere à capacidade de gestão municipal, ou seja, à capacidade dessa instância do executivo para planejar e programar políticas ambientais. Nas entrevistas com os gestores municipais ficou evidente a falta de infraestrutura mínima, inclusive, há municípios que não contam sequer com uma Secretaria de Meio Ambiente. Essas prefeituras dificilmente poderão programar os resultados de um ZEE, monitorar as condições ambientais e administrar adequadamente o sistema de licenciamento, ou seja, executar práticas de ordenamento territorial. 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 e à gestão integradas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 convive com um ambiente de elevada vulnerabilidade. Nesse contexto, natureza, sociedade e território contribuem para o entendimento da complexidade do litoral como espaço de transição e como recorte geográfico, cujo uso condiciona as possibilidades de desenvolvimento futuro. Seu planejamento e as ações integradas de ordenamento territorial se convertem em mecanismos estratégicos de uso e ocupação do solo.

Além dos riscos naturais a que estão sujeitos, os usos, muitas vezes inadequados, que a sociedade tem feito dos ambientes costeiros, sem respeito às 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.

O litoral sergipano converteu-se nas três últimas décadas num território onde a intensificação dos usos do solo e das várias formas de ocupação é bastante acentuada e desordenada. 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 geoambiental, do ordenamento territorial, das estratégias de recuperação da qualidade paisagística, do monitoramento e da política do meio ambiente como um todo. A experiência sergipana de gestão integrada do litoral necessita realizar esforços no sentido de desenhar modelos territoriais de análise, aperfeiçoar o diagnóstico participativo, reforçar as parcerias e elaborar documentos oficiais antenados com o desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS

- ALVES, N. M. de S. Análise geoambiental e sociodemográfica dos municípios costeiros do Litoral Norte de Sergipe – Diagnóstico como subsídio ao ordenamento e gestão do território. **Tese (Doutorado em Geografia)**. PPGEQ, UFS, 2009.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. **Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral**. Barcelona: Oikos-Tau, 1994.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. **Política, Gestión y Litoral**. Uma nueva visión de la gestión integrada de áreas costeras, Madrid: Editorial Tebas, Flores, 2014.
- CARVALHO, M. E. S.; FONTES, A. L. Estudo ambiental da zona costeira sergipana como subsídio ao ordenamento territorial. **Revista GeoNordeste**, ano XVII, nº 2, 2006, p. 10 - 39.
- CLAUDINO-SALES, V. de. Geografia, geossistemas e análise ambiental: abordagem crítica. **Revista GEOUSP**, nº 16, 2004, p. 125-141.
- DANTAS, E. W. C. **Maritimidade nos Trópicos. Por uma Geografia do litoral**. Fortaleza: UFC edições, 2010.
- DARDEL, E. **O Homem e a Terra: natureza da realidade geográfica**. São Paulo: Perspectiva, 2011.
- HARTSHORNE, R. **Propósitos e natureza da Geografia**, São Paulo: Hucitec, 1978.
- LINS-DE-BARROS, F. M.; MUEHE, D. Tradição da geografia nos estudos costeiros. **Mercator – Revista de Geografia da UFC**, ano 8, nº 16, 2009, p. 103-109.
- MORAES, A. C. R. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil. Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro**. São Paulo: Annablume. 2006.

MORAES, L. B. B. de; VILAR, J. W. C. Turismo de sol e praia e ordenamento territorial no litoral Sergipano. In: VILAR, J. W. C.; ARAÚJO, H. M. de (Orgs.). **Território, Meio Ambiente e Turismo no Litoral Sergipano**. São Cristóvão: Editora UFS, 2010, p. 291-314.

MOREIRA, R. **Para onde vai o Pensamento Geográfico? Por uma Epistemologia Crítica**. São Paulo: Contexto, 2006.

SANTOS, C. N. C. dos; BRAGHINI, C. R.; VILAR, J. W. C. **Entre Conflitos Ambientais e Ordenamento Territorial: Diálogos a partir do Litoral e Unidades de Conservação**. Aracaju, EDIFS, 2020.

SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SANTOS, P. P. Entre a casa de praia e o imobiliário turístico: a segunda residência no litoral sergipano. **Dissertação (Mestrado em Geografia)**. PPGeo, UFS, 2015.

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.

VILAR, J. W. C.; VIEIRA, L. V. L. (Orgs.). **Conflitos Ambientais em Sergipe**. Aracaju, EDIFS, 2014.

VILAR, J. W. C.; et al. Ordenamento Territorial do Litoral Nordeste. In: MENEZES, S. de S. M.; PINTO, J. E. S. de S. (Orgs.). **Geografias e Geograficidades: Escolhas, Trajetórias e Reflexões**. São Cristóvão: EDUFS, 2020, p. 277 -309.