

AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GERENCIAMENTO COSTEIRO NA VISÃO DE GESTORES E TÉCNICOS MUNICIPAIS DO LITORAL CEARENSE

Otávio Augusto de Oliveira Lima Barra ¹

Maria Bonfim Casemiro ²

Fábio Perdigão Vasconcelos³

Henrique Ramos de Paiva⁴

INTRODUÇÃO

No Brasil, não são adotados princípios ou padrões para o exercício da atividade avaliativa de políticas públicas (MOURA, 2013). Apesar de incisiva, a afirmação feita pela autora parece fazer sentido, sobretudo ao se perceber que a avaliação de políticas no campo ambiental somente chegou nos anos 1990, representando um relativo atraso diante da avaliação de outras tipologias de políticas públicas (ASSIS et al., 2012).

Apesar dos avanços na formulação de políticas públicas ambientais, são observadas, ainda, lacunas nas práticas de monitoramento e avaliação de sua implementação, gerando obstáculos à efetivação de seus objetivos (FERNANDES et al., 2012).

Na formulação de políticas públicas, nem todos os processos parecem ser exitosos, o que demanda práticas de avaliação. Nesse contexto, a avaliação da efetividade de uma política pública pode ser definida pelo exame da relação entre a implementação de um determinado programa e de seus impactos e/ ou resultados (ARRETCHE, 2006; ASSIS et.al., 2012).

Como a implementação das políticas públicas se envolvem em um processo dinâmico, a avaliação das etapas também se faz necessária para entender os processos não esperados, assim como explicitado por Belo (2017, p.58):

Numa perspectiva de aprendizagem da política pública, a avaliação permite, mais do que uma aferição de benefícios e fracassos de uma determinada política, possibilita a aquisição de conhecimentos sobre a dinâmica do processo entre os decisores políticos, bem como dos vários intervenientes no processo do ciclo político. Uma vez que o sucesso e o fracasso são difíceis de determinar, quando em causa um processo que responde a um vasto conjunto de variáveis, algumas delas passando pela percepção e pela valorização de determinados contextos.

¹ Professor da Universidade Estadual do Ceará - UECE, otavio.lima@uece.br;

² Professora da SEDUC-CE, mariabonfimc@gmail.com;

³ Professor da Universidade Estadual do Ceará – UECE, fabio.perdigao@uece.br;

⁴ Professor da SEDUC-CE, henriq.ramos7@gmail.com.

A ausência da avaliação dos processos de gestão costeira dificulta uma gestão adaptativa e a melhoria ambiental dos ambientes marinho e costeiro (SCHERER et al., 2018). Em tal caso, o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de determinada política ou programa (COSTA, CASTANHAR, 2003; RAMOS, SCHABBACH, 2012).

Ainda nesse contexto, Scherer et al. (2018) ressaltam a importância em se verificar se as ações tomadas estão surtindo os efeitos desejados na melhoria do ambiente costeiro-marinho e no bem-estar humano das comunidades costeiras. Não apenas as ações operativas, mas “as iniciativas estratégicas da gestão, a própria estrutura que permite uma boa gestão e o envolvimento dos atores, entendidos aqui como governança, devem ser constantemente monitorados” (SCHERER et al., 2018, p. 432).

Nesse sentido, a avaliação constitui-se como elemento crucial para as políticas públicas costeiras. Olsen (2003) pontua a fase avaliativa como finalização e reinício no ciclo de gestão costeira. Entretanto, o fato de ser apresentada como última etapa não significa que ela seja uma ferramenta para ser utilizada apenas quando do término de atuação de determinada Política Pública.

Diante disto, este resumo tem por objetivo avaliar as políticas de gerenciamento costeiro na visão de gestores e técnicos dos municípios do litoral cearense.

METODOLOGIA

O uso preciso de instrumentais, com base em estudos científicos, são fundamentais para uma boa análise de medidas e políticas voltadas ao meio ambiente, não sendo isoladas de participação de vários agentes e sujeitos de ordem pública. Para avaliação do gerenciamento costeiro, optou-se pela opinião dos gestores e técnicos municipais acerca dos assuntos pertinentes às políticas ambientais da gestão do litoral. Deste modo, foram realizadas entrevistas com o público mencionado, entendendo a entrevista enquanto um instrumento importante de coleta, sobretudo, quando faltam informações preliminares sobre o assunto abordado na pesquisa (BARRA, 2023).

Em variadas situações, dados subjetivos só poderão ser obtidos através da entrevista, posto que eles se relacionam às atitudes, às opiniões e com os valores dos sujeitos entrevistados (BONI, QUARESMA, 2005). A realização da entrevista requer preparação e tempo, sendo pertinente ao pesquisador ter uma ideia clara das informações de que necessita (MARCONI, LAKATOS, 2003).

Neste trabalho, as entrevistas foram executadas via questionário eletrônico enviados através da Plataforma *Google Forms*. O link para o questionário foi enviado para o e-mail das secretarias/órgãos de meio ambiente dos 18 municípios litorâneos da costa cearense⁵. Da amostra, apenas 7 responderam o questionário enviado.

As perguntas apresentadas no questionário foram aprovadas junto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Estadual do Ceará (UECE) registrado sob o Parecer nº 3.344.315, conferindo ética e transparência na pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As perguntas realizadas no questionário podem ser observadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Perguntas do questionário aplicado

PERGUNTAS	
1. Em sua opinião, as políticas, planos e instrumentos de gerenciamento costeiro no estado do Ceará são aplicados efetivamente?	() Sim () Não () Parcialmente
2. O (A) senhor (a) considera que existem embargos para a execução plena das políticas, planos e dos instrumentos de gerenciamento costeiro no estado do Ceará?	() Sim () Não
3. Em caso afirmativo, qual (is) seria(m) esse(s) embargo(s)?	****
4. Quais dessas políticas, planos e instrumentos de gestão, o senhor (a) considera como o(s) mais eficiente(s) para a gestão costeira? Atribua uma nota de 1 a 3.	ZEE Projeto Orla Licenciamento Ambiental
5. Além das políticas, planos e dos instrumentos citados acima, que outra(s) medida(s) seu município adota para fortalecer o gerenciamento costeiro municipal?	****

Fonte: Elaborada pelos autores.

Em relação à pergunta de número 1 que questionava a efetividade do gerenciamento costeiro, as respostas foram apenas “Não”, 3 respostas; e “Parcialmente”, 4 respostas.

Ao questionamento nº 2, se haveriam embargos para a execução plena das políticas, planos e dos instrumentos de gerenciamento costeiro no estado do Ceará”, as respostas foram unânimes, em que todas as respostas foram “sim”. As justificativas das respostas da Pergunta 2 foram as seguintes:

⁵ Esse quantitativo excetuou os 5 municípios do Litoral Metropolitano de Fortaleza/CE por fazerem parte de outros estudos mais específicos por parte dos autores deste trabalho.

Município A: *Forte interesse empresarial, que muda, altera leis em seus próprios benefícios, e falhas na fiscalização[...]. Além disso, a insegurança jurídica afeta a maioria dos empresários, que dormem com licenças ambientais e acordam embargados, dependendo de qual fiscal ambiental pisou no município.* Município B: *A própria política; baixa capacidade técnica dos órgãos; falta de investimentos de fiscalização (ZEEC pode contribuir); Apoio entre os órgãos. Praia do município aderiu ao sistema de outorga.* Município C: *Falta de pessoal e de recursos.*

Município D: *A principal dificuldade encontrada é o consenso entre as principais partes interessadas (governo, sociedade e afins), as quais, geralmente, participam visando benefício próprio.* Município E: *Muitas vezes os planos e instrumentos de gerenciamento costeiro ou políticas públicas voltadas para a população de regiões litorâneas, não conversam diretamente com as reais formas de uso e espaço que são ocupados pela população local. Por serem realizados em uma escala macro, esses instrumentos não são tão eficazes no âmbito local.*

Município F: *As políticas que chegam aos locais para serem implementadas, muitas vezes não atende a realidade local pela falta de mapeamento in loco. Isso acontece pelo fato de não ouvir as pessoas e não vivenciar as dificuldades e desafios enfrentados pelas comunidades tradicionais costeiras.* Município G: *As questões políticas que implicam muito no gerenciamento costeiro.* Abaixo (Figura 1) é apresentado um resumo dos principais embargos apontados pelos colaboradores da pesquisa; optou-se por apresentar na forma de nuvem de palavras como forma de visualizar melhor as informações.

Figura 1 – Nuvem de palavras-chaves dos embargos



Fonte: Elaborada pelos autores.

No questionamento de nº 4, os gestores deveriam atribuir um peso de 1 a 3 em relação aos instrumentos de gerenciamento ambiental costeiro (Quadro 1).

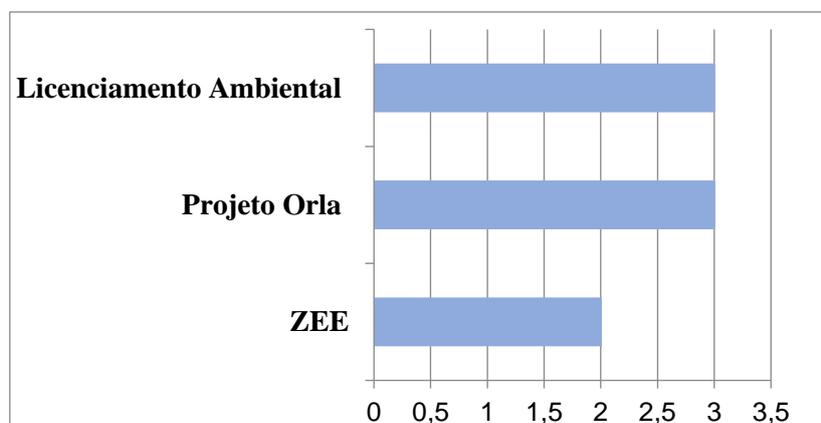
Quadro 1 – Pontuação atribuída pelos gestores aos instrumentos de gerenciamento

	ZEE	Projeto Orla	Licenciamento Ambiental
Município A	2	3	1
Município B	2	3	3
Município C	2	3	2
Município D	2	1	1
Município E	2	1	3
Município F	1	1	1
Município G	1	2	3

Fonte: Elaborado pelos autores.

Pelo Quadro 1, observa-se que o ZEE é prioridade 1 para dois municípios, o Projeto Orla para três municípios e o Licenciamento Ambiental também para três localidades (Figura 2). Para um representante, todos os instrumentos de gestão descritos apresentam prioridade 1.

Figura 2 – Gráfico das prioridades a partir do julgamento dos gestores



Fonte: Elaborada pelos autores.

Por fim, foi feito aos mesmos o questionamento: “5. Além das políticas, planos e dos instrumentos citados acima, que outra(s) medida(s) seu município adota para fortalecer o gerenciamento costeiro municipal?”.

Para o Município A: *Demos entrada na certificação internacional de praias, Bandeira Azul*. O Município B: *Fiscalização ambiental, a tríade: 1. Monitoramento, 2. Fiscalização, 3. Licenciamento*. O Município C pontuou: *Palestras com pescadores, alunos secundaristas e universitários*. Para o Município D: *Fiscalização Ambiental*,

Monitoramento, Educação Ambiental, Política Municipal de Meio Ambiente. Enfim, há um Sistema Municipal de Gestão Ambiental completo: Comdema; Fundo do Meio Ambiente e Órgão Local.

O Município E respondeu: *No âmbito das Unidades de Conservação que estão inseridas no município, são realizadas ações de monitoramento, a elaboração e revisão dos planos de manejo também é uma ferramenta extremamente eficaz para o fomento do gerenciamento costeiro.* O representante do Município F, por sua vez, expôs: *Por não possuir nenhuma praia, nosso município tem aplicado estratégias para fortalecer o turismo de passagem.* Finalmente, a opinião do Município G: *Plano Diretor e Código de Obras ou Plano de Manejo (quando existe).* As falas dos gestores se coadunaram em alguns pontos, ao passo que demonstram também as problemáticas específicas em nível local dos municípios que representavam.

Encerrando a discussão é importante apresentar as principais medidas apontadas pelos colaboradores como forma de fortalecimento do gerenciamento costeiro para a área estudada. As palavras-chave são apresentadas na forma de nuvem de palavras (Figura 3).

Figura 3 – Palavras-chave principais medidas de fortalecimento ao gerenciamento



Fonte: Elaborada pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação mostra-se como um dos passos previstos para a efetivação de uma Gestão Costeira Integrada. Apesar de ser uma fase elementar, observa-se que processos

avaliativos são pouco contemplados no âmbito das políticas de gerenciamento costeiro no Brasil.

No caso específico deste trabalho, foi realizada uma proposta de avaliação do gerenciamento costeiro na visão de gestores e técnicos dos municípios do litoral cearense. Para isso foi enviado um formulário eletrônico para o e-mail das secretarias/órgãos ambientais de 18 dos 23 municípios costeiros do Ceará.

Dos municípios em que os formulários foram enviados, apenas 7 responderam. Em relação à pergunta de número 1 que questionava a efetividade do gerenciamento costeiro, as respostas foram “Não” (3 ou 43%) e “Parcialmente” (4 ou 57%).

Ao questionamento nº 2, se haveriam embargos para a execução plena das políticas, planos e dos instrumentos de gerenciamento costeiro no estado do Ceará, as respostas foram unânimes, onde todos responderam “sim”. Justificando quais seriam tais obstáculos, os entrevistados citaram fatores, como: a própria política de gerenciamento costeiro, múltiplos interesses na costa, questões relativas à fiscalização, insegurança jurídica, falta de consenso entre as partes, falta de integração entre os entes federativos, falta de pessoal/recursos humanos, desconhecimento da realidade local, além da ausência de escuta às comunidades tradicionais.

Sobre as políticas mais importantes na visão deles, o ZEE foi considerado prioridade 1 para dois municípios, o Projeto Orla para três municípios e o Licenciamento Ambiental também para três localidades. Para um representante, os instrumentos de gestão descritos apresentaram prioridade 1.

Indagados sobre medidas que os municípios estavam adotando para o fortalecimento do gerenciamento costeiro municipal, foram citados: selos e certificações internacionais, palestras voltadas para a Educação Ambiental, consolidação dos órgãos/repartições ambientais, fiscalização além da execução de planos de manejo e outras políticas de ordenamento territorial.

A entrevista se configura enquanto um instrumento importante de coleta, sobretudo, quando faltam informações preliminares acerca do assunto abordado na pesquisa. Neste trabalho, as entrevistas forneceram informações necessárias para a avaliação do gerenciamento costeiro de municípios litorâneos do estado do Ceará.

Por fim, entende-se que a avaliação de políticas ambientais costeiras deve ter caráter permanente, garantindo, dessa forma, a preservação e conservação desses espaços, considerando sua relevância física, biológica e social.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICCO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 29-39.
- ASSIS, M. P.; MALHEIROS, T. F. FERNANDES JUNIOR, V. P. A. Avaliação de Políticas Ambientais: desafios e perspectivas. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 3, p. 7-20, 2012.
- BARRA, O. A. de O. L.. **Avaliação do Gerenciamento Costeiro do Litoral Metropolitano de Fortaleza/Ceará: bases para a Gestão Integrada**. 375 f. Tese (Doutorado em 2023) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=113345>. Acesso em: 09 ago. 2024.
- BELO, E. M. C. P. **Gestão do processo de formulação, implementação e avaliação da política pública de cooperação para o desenvolvimento: análise na perspectiva da governança**. Lisboa: ISCSP, 2017.
- BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 3, p. 68-80, 2005.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.
- FERNANDES, V.; MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI JUNIOR, A.; SAMPAIO, C. A. C. S. Metodologia de avaliação estratégica de processo de gestão ambiental municipal. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 3, p. 128-143, 2012.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MOURA, A. M. M. **Governança das Políticas Ambientais no Brasil: desafios à construção de um Sistema Integrado de Avaliação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- OLSEN, S. B. Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives. **Ocean e Coastal Management**, v. 46, n. 1, p. 347-361, 2003.
- RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.
- SCHERER, M. E. G. et al. Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, p. 431-444, 2018.