ISSN:1984-2295

Revista Brasileira de Geografia Física

Homepage: www.ufpe.br/rbgfe

Atuação da comunidade local nas políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico e ambiental

Adrielson Furtado Almeida[1]; Mário Augusto Gonçalves Jardim[2]

1 Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais. Universidade Federal do Pará, Rua Augusto Corrêa, 01, Campus: Básico, Belém, Pará, Brasil. adrielsonfurtado@hotmail.com. 2 Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Museu Paraense Emilio Goeldi, Avenida Magalhães Barata, 376, Belém, Pará. jardim@museu-goeldi.br.

Artigo recebido em 19/03/2019 e aceito em 04/11/2019

R E S U M O

A participação social nas políticas públicas tornou-se um dos princípios organizativos diante das falhas no seu planejamento para o desenvolvimento local. Avaliou-se a atuação da comunidade local no processo de consolidação das políticas para o desenvolvimento socioeconômico e, a garantia dos padrões ambientais nas praias do Crispim (Marapanim), Atalaia (Salinópolis) e Ajuruteua (Bragança), na zona costeira do Estado do Pará, Brasil, por meio de entrevista com membros dos órgãos federais, estaduais, municipais, associações comunitárias e de classe. Os resultados mostraram que o Projeto Orla é a principal política pública para o desenvolvimento socioeconômico e para manter os padrões ambientais. A mobilização comunitária é o principal resultado dessa atuação. O conflito e divergências de interesses dificultam a atuação dos próprios comunitários. A sazonalidade turística é a principal mudança relacionada ao tempo meteorológico. Conclui-se que a ausência da participação social causa o mau direcionamento das políticas públicas.

Palavras-chave: Participação social; planejamento; desenvolvimento local.

Local community action in the development of public policies socioeconomic and environmental

A B S T R A C T

Social participation in public policy has become one of the organizing principles in the face of failures in its planning for local development. We evaluated the performance of local community in the political consolidation process for socio-economic development and ensuring environmental standards in Crispim beaches (Marapanim), Atalaia (Salinópolis) and Ajuruteua (Bragança), in the state of Pará, Brazil trough interviews with members of the federal, state, municipal, community and professional associations. The results demonstrate that the Orla Project is the main public policy for socio-economic development and to maintain environmental standards. Community mobilization is the main result of this action. The conflict and differences of interest hampers the performance of the community themselves. It was concluded that the absence of social participation causes misdirection of public policy.

Keywords: Social participation; Planning; Local development.

Introdução

Na década de 1950 durante o processo de urbanização, a participação dos atores sociais nas políticas públicas do Brasil teve forte mobilização nas cidades através da fundação das associações de moradores para reivindicação de serviços públicos; no fim da década de 1970, as organizações da sociedade civil (OSCs) passaram a se organizar na luta contra o regime militar; com o fim do regime (1985), as lutas dos movimentos provocaram a democratização do sistema político da Nação culminando com a Constituição Federal de 1988 que passou a prevê a cooperação entre Estado e sociedade na participação e execução das políticas sociais (Bravo e Correia, 2012; Gohn, 2013).

Na década de 1990, a participação social tornou-se um dos princípios organizativos dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Esta

participação objetivou os diferentes atores políticos a criar uma "sociedade civil organizada" para informar, elaborar, e avaliar as políticas públicas como essenciais nos discursos de qualquer política pública considerada progressista (Bravo e Correia, 2012; Gohn, 2013; Milani, 2008).

A participação da sociedade civil na esfera pública não é para substituir o Estado, mas para lutar no cumprimento do seu dever na educação, na saúde e demais serviços sociais com qualidade a todos; gerando o desenvolvimento local como um processo endógeno de mudança, a partir de suas capacidades e potencialidades, elevando as oportunidades sociais, a viabilidade e competitividade da economia local, assegurando a conservação dos recursos naturais (Birkner, 2008; Freitas e Freitas, 2013).

A ausência da população local no planejamento das políticas públicas gera resultados com falhas; motivando o poder público a elaborar políticas com informações desatualizadas, que não atende a real necessidade da comunidade. Para reverter esse problema faz-se necessário à atuação conjunta dos atores sociais na formulação e implementação de programas e projetos que solucionem os problemas que impedem o desenvolvimento local (Oliveira, 2006; Pinheiro e Darnet, 2014).

Este trabalho avaliou a atuação da comunidade local no processo de consolidação das políticas para o desenvolvimento socioeconômico e, a garantia dos padrões ambientais nas praias do Crispim (Marapanim), Atalaia (Salinópolis) e Ajuruteua (Bragança) na zona costeira do Estado do Pará, Brasil.

Material e Métodos

A Costa Atlântica do Salgado Paraense possui 598 km de extensão (Baía do Marajó – rio Gurupi), distribuídos em 13 municípios. Para este estudo foram selecionadas a praia do Crispim (município de Marapanim), distante cerca de 18 km da sede do município e 156 km da cidade de Belém por via rodoviária; a praia do Atalaia (município de Salinópolis), distante cerca 13 km da sede do município e 213 km da capital paraense e a praia de Ajuruteua (município de Bragança), distante 36 km da sede do município e 246 km da capital do Estado (Figura 1). Estas praias receberam investimentos públicos referentes à expansão rodoviária, urbanização e turismo.

Figura 1. Mapa de localização das áreas de estudo.
Fonte: Elaborada pelos autores (2019)

O instrumento de coleta de dados foi à entrevista com os atores sociais públicos e privados, durante os meses de outubro e novembro de 2016, agosto e setembro de 2017, sobre as seguintes questões: a) Quais as medidas adotadas para o desenvolvimento socioeconômico local; b) Quais os meios propostos para garantir a funcionalidade dos padrões ambientais; c) Qual o resultado da atuação comunitária em prol das políticas publica; d) Quais as dificuldades enfrentadas para atuação comunitária nas políticas públicas e, e) Quais as mudanças nos aspectos ambientais, econômicos e sociais relacionados ao tempo meteorológico. A discussão dos resultados deu-se partir da análise descritiva dos dados

qualitativos nominais, que apresentaram maior frequência absoluta (FA) e relativa (FR).

Resultados

Foram entrevistados 16 membros distribuídos entre os níveis federal (03), estadual (03), municipal (06) e local (04) (Tabela 1). As principais políticas públicas planejadas, em andamento ou já executadas para promoção do desenvolvimento socioeconômico foram: a regularização e ordenamento fundiário das terras da União; o planejamento e gerenciamento de reserva extrativista marinha (Resex-Mar); o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima - Projeto Orla; a qualificação profissional da mão-de-obra local; a adequação urbanística de orla; a realização de eventos culturais e esportivos na alta temporada; limpeza pública; o abastecimento de água; o planejamento da atividade turística (plano municipal de turismo; os estudos técnicos de suporte ao desenvolvimento da atividade turística). A comunidade da praia do Crispim é a que possui menor investimento em políticas públicas. Há somente sistema de abastecimento de água encanada, energia elétrica e serviço de limpeza pública (ineficiente).

Tabela 1. Informações sobre atuação da população local nas políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico e ambiental nas praias do Crispim, Atalaia e Ajuruteua, Zona Costeira do Estado do Pará, Brasil.

NIVÉL	ÓRGÃO	QUESTÕES				
		Medidas para o desenvolvimento socioeconômico	Meios para garantir os padrões ambientais	Atuação comunitária nas políticas publicas	Dificuldades enfrentadas para a atuação comunitária nas políticas públicas	Mudanças relacionadas ao tempo meteorológico
FEDERAL	SPU	Regularização fundiária.	Autorização e definição do tipo de uso e ocupação.	Mudança no entendimento da legislação para garantir os padrões ambientais.	Ausência da prefeitura por falta de recursos financeiros.	- Erosão costeira. -Sazonalidade turística. - Aumento de resíduos sólidos e de água servida (esgoto).
	ICMBIO	Planejamento e gerenciamento das Resex-Mar.	- Criação de RESEX-Mar. - Plano de Manejo.	Mobilização comunitária.	Falha na comunicação para mobilização comunitária.	Sazonalidade turística.
	UFPA	Projeto Orla	Projeto Orla	Mobilização comunitária	- Ausência de Órgãos envolvidos. - Ausência da comunidade envolvida e afetada pelas políticas públicas.	- Erosão costeira. -Sazonalidade turística.
ESTADUAL	SETUR	- Projeto Orla. - Qualificação profissional.	Projeto Orla	Mobilização comunitária	- Falha de comunicação para mobilização comunitária. - Mobilidade para participar das reuniões. - Conflito e divergências de interesses.	- Erosão costeira. -Sazonalidade turística. - Aumento de resíduos sólidos e de água servida (esgoto).

	SEMAS	Projeto Orla	Projeto Orla	Mobilização comunitária	Políticas públicas planejadas sem participação comunitária.	Sazonalidade turística
	SEDOP	Requalificação da orla do Atalaia	Requalificação da orla do Atalaia	Mobilização dos barraqueiros	Conflito e divergências de interesses.	- Erosão costeira. -Sazonalidade turística.
MUNICIPAL	AG. DIST. Marudá	Eventos culturais e esportivos	- Limpeza pública. - Coibir novos empreendimentos que ameaçam o meio ambiente.	Interesse na elaboração das políticas públicas.	- Baixa participação comunitária no processo de decisão. - Baixa qualificação profissional.	- Erosão costeira. -Sazonalidade turística.
	SEMMA Marapanim	- Limpeza pública. -Abastecimento de água (outros inexistem).	- Estudos técnicos geológicos. - Apoio nos trabalhos da Resex-Mar Mestre Lucindo.	Mobilização comunitária (depende da pauta da reunião)	Conflito e divergências de interesses	- Erosão costeira -Sazonalidade turística - Aumento de resíduos sólidos e de água servida (esgoto).
	SECTUR Salinópolis	- Requalificação da orla do Atalaia. - Eventos culturais e esportivos.	- Projeto Orla. - Limpeza pública.	Direcionamento das ações e projetos	Descontinuidade das políticas públicas	Sazonalidade turística
	SEMMA Salinópolis	Requalificação da orla do Atalaia	- Projeto Orla. - Criação do Monumento Natural na Praia do Atalaia. - Mutirão ecológico.	Mobilização dos barraqueiros	Falta de interesse da população local	- Erosão costeira. -Sazonalidade turística.
	SECTUR Bragança	Planejamento Turístico	Projeto Orla	Interesse na elaboração das políticas públicas	- Falta de integração entre poder público, privado e comunidade. - Dependência da estrutura municipal para tomada de decisões.	Sazonalidade turística

	SEMMA Bragança	Projeto Orla	- Projeto Orla. - Reordenamento e adequação ambiental dos empreendimentos na praia de Ajuruteua.	Grande presença de moradores	- Baixa participação comunitária no processo de decisão. - Conflito e divergências de interesses. - Resistência de entendimento do assunto (ideias formadas)	- Erosão costeira. -Sazonalidade turística. - Aumento de resíduos sólidos e de água servida (esgoto).
LOCAL	PRES. DO COMTUR Bragança	Qualificação profissional	Projeto Orla	Direcionamento das ações e projetos	- Não aplicabilidade das ações e projetos acordados nas reuniões. - Ausência de Órgãos envolvidos.	- Erosão costeira. - Aumento de resíduos sólidos e de água servida (esgoto).
	LÍDER COMUN. ASCOMC (Crispim)	Inexiste	Limpeza pública pela população local (Ineficiência do serviço público).	Mobilização comunitária (depende da pauta da reunião).	- Baixa participação comunitária no processo de decisão. - Conflito e divergências de interesses.	- Erosão costeira. -Sazonalidade turística.
	PRES. DA ABAMS (Atalaia)	- Qualificação profissional dos barraqueiros. - Eventos culturais e esportivos.	- Projeto Orla. - Limpeza pública.	Direcionamento das ações e projetos	Dificuldade no acesso a informação	Sazonalidade turística
	LÍDER COMUM. AMPA (Ajuruteua)	- Projeto Orla. - Qualificação profissional. - Eventos culturais e esportivos.	- Projeto Orla. - Estudos técnicos geológicos.	- Mobilização comunitária. - Interesse na elaboração das políticas públicas.	- Falta de interesse do poder público. - Mobilidade para participar das reuniões.	- Erosão costeira. -Sazonalidade turística.

As políticas públicas adotadas para manter os padrões ambientais nas praias foram: a autorização e definição do tipo de uso e ocupação das terras da União; o Projeto Orla; a criação de unidades de conservação (Resex-Mar e Monumento Natural) e planos de manejo; adequação urbanística e ambiental dos empreendimentos na orla; a limpeza pública; mutirão ecológico (Coleta de resíduos sólidos); estudos técnicos geológicos e a coibição de novos empreendimentos que ameaçam o meio ambiente.

As atuações comunitárias nas reuniões que tratam sobre a criação, planejamento e execução de políticas públicas, resultaram na mudança no entendimento das informações; na mobilização comunitária e de classes; no interesse a formulação e direcionamento das políticas públicas com reflexos positivos e presença dos comunitários em algumas reuniões.

As dificuldades enfrentadas pela atuação comunitária na efetivação das políticas foram: mau planejamento das reuniões por parte do poder

público (falhas na comunicação, divulgação e articulação dos envolvidos); a mobilidade para o comparecimento das reuniões externas a comunidade, causando ausência dos mesmos e dos representantes dos órgãos envolvidos (dependem da autorização e da disponibilidade de transporte para locomoção); a falta de interesse do poder público com trabalho público e comunitário (gestores compromissados com política partidária); a descontinuidade das políticas públicas; a ausência das prefeituras por falta de recursos financeiros; a baixa participação comunitária no processo de decisão; o conflito e divergências de interesse; a baixa qualificação profissional; as dificuldades de acesso à informação; a falta de integração entre o setor público, privado e comunidade local.

As mudanças relacionadas ao tempo meteorológico que afetam os aspectos ambientais, sociais e econômicos referem-se a erosão costeira (intensificada no período mais chuvoso); a sazonalidade turística (com maior fluxo de visitantes durante o período menos chuvoso - julho e em feriados prolongados); no aumento do acumulo de resíduos sólidos (no período chuvoso tem origem principalmente natural provocado pelo carreamento da biomassa vegetal pelas correntes marítimas, além de outros resíduos industrializados e, no período menos chuvoso tem origem antrópica (produzido pelos veranistas)). A quantidade de veranistas também aumenta a produção de resíduos de água servida (esgoto), que infiltram no lençol freático ou drenam para cursos d'água do mar, sem nenhum tipo de tratamento.

Em ambos os períodos, a limpeza da praia e pós-praia é de responsabilidade da prefeitura (Secretária Municipal de Limpeza Pública). Na ausência deste, os próprios moradores e comerciantes organizam-se em mutirão para fazer a coleta e acondicionamento para o recolhimento da prefeitura. Caso isso não ocorra, a queima do resíduo torna-se comum, podendo provocar incêndio nas áreas de restinga e mangue.

Considerando as informações dos entrevistados, referente às cinco questões, as respostas que obtiveram maior frequência podem ser visualizadas na Tabela 2.

Tabela 2. Distribuição das respostas com maiores frequências sobre atuação da população local nas políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico e ambiental nas praias do Crispim, Atalaia e Ajuruteua, Zona Costeira do Estado do Pará, Brasil.

Questões	Respostas	Frequência Absoluta (FA)	Frequência Relativa (FR)
Mudanças relacionadas ao tempo meteorológico.	Sazonalidade turística	15	45%
Meios para garantir os padrões ambientais.	Projeto Orla	10	40%
Resultados da atuação comunitária nas políticas publicas.	Mobilização	9	53%
Medidas para o desenvolvimento socioeconômico local.	Projeto Orla	5	23%
Dificuldades enfrentadas para a atuação comunitária nas políticas públicas.	Conflito e divergências de interesses	5	20%

Discussão

Os planejadores públicos (municipal, estadual e federal) das áreas que abrigam as praias em estudo, desenvolveram políticas públicas visando o desenvolvimento socioeconômico da região a partir da década de 1960 (Furtado et al., 2006). Por serem terras da União, a demarcação de imóveis e aforamento dos terrenos de marinha pelo SPU foi possibilitado pelo Decreto Lei 9.760/1946, tendo preferencia para quem as cultivasse (Souza, 2009).

Neste período, já havia a Lei 4.771/1965 que instituía o novo Código Florestal que considerava no art. 2° como área de preservação permanente (APP) as florestas e outras formas de vegetação natural situadas nas restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues (Oliveira e Nicolodi, 2012). No entanto, as três áreas em estudo configuram-se exemplos de desrespeito à legislação ambiental vigente, mesmo estando dentro das áreas protegidas e sob jurisdição da Marinha, as terras aforadas foram loteadas e

outras ocupadas espontaneamente (Furtado et al., 2006; Monteiro et al., 2009; Ranieri e El-Robrini, 2015).

A partir da década de 1970, a expansão rodoviária de acesso a essas áreas, antes acessíveis apenas por via fluviomarinha, foi o principal vetor que possibilitou e impulsionaram as políticas de urbanização e turismo, como fonte de divisas, trabalho, renda e lazer (Furtado et al., 2006; Monteiro et al., 2009; Ranieri e El-Robrini, 2015). Tais investimentos públicos em infraestrutura rodoviária, urbanização e turismo são considerados os principais agentes de transformação e mudança socioeconômico e ambiental, que exigem dos gestores públicos atuais soluções para os problemas enfrentados pelas populações residentes nestas áreas.

As políticas públicas atuais incidentes sobre as três áreas, visando o seu desenvolvimento socioeconômico e garantia dos padrões ambientais determinados por lei, destacam-se o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima - Projeto Orla de iniciativa do governo federal, que objetiva compatibilizar as políticas ambiental, urbana e patrimonial no trato dos espaços litorâneos sob a propriedade e guarda da União, buscando dar uma nova abordagem ao uso e gestão dos terrenos e acrescidos de marinha, como forma de consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e políticas praticadas na orla marítima, bem como, estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla (Menezes et al., 2016; Oliveira e Broxado, 2014; Rocha et al., 2013).

A implementação do Projeto Orla a nível local inicia-se com a adesão municipal (fase de instrumentalização), por intermédio do Órgão Estadual de Meio Ambiente – OEMA e da Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU/SPU), passando pela etapa de capacitação, que envolve os gestores locais, universidades, sociedade civil organizada e entidades privadas, culminando com a estruturação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) (Menezes et al., 2016; Oliveira e Broxado, 2014; Oliveira e Nicolodi, 2012).

O Projeto Orla foi planejando e estruturado em seis fases, a partir de uma visão ministerial dedicada à construção de políticas públicas baseadas na participação popular (Oliveira e Broxado, 2014). Das fases do Projeto Orla, em Marapanim e Salinópolis ocorreram as primeiras reuniões e articulações políticas e institucionais para subsidiar as oficinas de capacitação. No entanto, somente em Bragança realizaram-se as oficinas de elaboração do PGI referente à segunda fase estruturante do projeto.

Em 2004, após a capacitação de 57 municípios em 14 estados litorâneos, foram elaborados 55 Planos de Gestão Integrados (PGIs), por meio de oficinas do P. Orla, demandando ações de projeto de urbanização; paisagismo; contenção de risco e erosão; organização e padronização de quiosques; saneamento; coleta e tratamento de resíduos sólidos; legislação, capacitação profissional, recuperação de APP, regularização fundiária, sinalização; disciplinamento de uso e atividades e, turismo (Oliveira e Nicolodi, 2012). Esses projetos demonstram que para garantir a função de sustentação natural e econômica da zona costeira, faz-se necessário o planejamento de uso e ocupação desse espaço, principalmente das atividades econômicas desenvolvidas, como o turismo.

O planejamento da atividade turística deve considerar os aspectos econômicos, sociais e ambientais, de forma a manter a sustentabilidade da atividade; no entanto, muitos destinos ainda não implementaram ou fazem-no de forma inadequada, tornado uma atividade insustentável com o tempo; este planejamento é realizado principalmente pelo setor público, por envolver vários setores da economia, contando com a participação do sector privado e da comunidade, visando assegurar a competitividade e sustentabilidade dos destinos turísticos (Azevedo et al., 2012; Fernandes et al., 2010; Umbelino e Amorim, 2010).

Nas áreas litorâneas do Pará, o turismo encontrou o produto ideal para a sua efetivação, nem sempre associado a um planejamento integrado e inclusivo, alterando a vocação natural de vilas de pescadores em balneários turísticos, gerando impactos diretos e indiretos nas formas tradicionais de organização socioeconômica e política das populações costeiras e, na poluição e esgotamento dos recursos naturais, que impulsionou o interesse em preservar determinados ecossistemas, a partir da reivindicação da comunidade local ou para combater a pesca predatória, assegurando os modos de vida e formas de manejo destas populações em relação à natureza (Amaral et al., 2008; Quaresma e Campos, 2006).

A partir do interesse de preservação dos ecossistemas foram criadas as RESEX-Mar no litoral paraense, baseadas nas reservas extrativistas terrestres, mas com os limites parcial ou totalmente dentro do ambiente marinho,

ocupando uma variedade de ambientes entre estuários, mangues, restingas e dunas cujos recursos extraídos pelas populações tradicionais são peixes e crustáceos (Santos e Schiavetti, 2013; Sales et al., 2009). Atualmente, existem 10 Resex-Mar no litoral do Nordeste paraense com o objetivo de reduzir a fragilidade ambiental e amenizar os conflitos entre grupos sociais e o tipo de relação que eles mantêm com o meio natural, principalmente em áreas onde a população possui menor poder aquisitivo e baixa capacitação para se fazer ouvir nos meios de comunicação e nas esferas de decisão (Dias et al., 2012; Figueiredo et al., 2009).

A baixa escolaridade da sociedade para exercer efetivamente a cidadania funciona como um limitador capaz de alterar a realidade social existente, além de não contribuir para o desenvolvimento socioeconômico (Silva e Silva, 2008). A ausência da população local no planejamento das políticas públicas gera resultados com falhas e, não solucionam os problemas que impedem o desenvolvimento local (Oliveira, 2006; Pinheiro e Darnet, 2014). A mobilização comunitária da sociedade civil na esfera pública além de promover o desenvolvimento local, contribui para o desenvolvimento socioeconômico com qualidade de vida e, o uso racional dos recursos naturais; esse empoderamento sociopolítico da população envolvida possibilita enunciar de forma coletiva suas necessidades, prioridades e soluções, como o fortalecimento dos mecanismos democráticos; além de gerar um ambiente favorável à diminuição do oportunismo e da corrupção, possibilitado uma melhor transparência nos negócios públicos, garantido uma melhor eficácia das políticas públicas (Cattani e Ferrarini, 2010; Ferrarini, 2012; Silva e Silva, 2008).

Particularizando o desenvolvimento local tem-se o desenvolvimento comunitário, delimitado pelo espaço da comunidade, organizado e centralizado pela associação comunitária, que organiza os interesses comuns a partir da auscultação das necessidades das populações diante da precariedade de políticas públicas referentes às condições de infraestrutura, transporte, segurança, lazer e educação (Pinheiro e Darnet, 2014). Nas associações comunitárias busca-se a mobilização das capacidades locais como ponto de partida para a solução dos problemas, a partir de uma visão integrada (Lüchmann, 2011). Nas comunidades em estudo há falhas do poder público e dos comunitários nas discussões das políticas públicas locais, referentes ao planejamento, compromisso, não aplicabilidade das ações, demonstração de interesse (individualista e coletivista) e forma de atuação, motivando o desinteresse de ambos na atuação. A ausência e atitudes de um compromete o desenvolvimento do outro, sendo fundamental a participação da população em todas as etapas e não apenas na execução (Cattani e Ferrarini, 2010).

Uma política pública não consegue atingir resultados abrangentes e sustentáveis sem a articulação local com entidades da sociedade civil e, planejamento adequado em conformidade com as necessidades da comunidade (Cattani e Ferrarini, 2010). Os resultados das políticas públicas também apresentam falhas quando há uma dissociação entre a elaboração e implementação no processo de planejamento, que deve ser elaborado por técnicos com visão integrada e de futuro, implementados acordo com o que foi indicado no plano (Oliveira, 2006).

A atuação dos atores sociais no planejamento das políticas públicas também pode apresentar visões e decisões localizadas e isoladas, por falta de percepção dos processos globais em que o local está inserido; geralmente, os atores sociais e suas instituições trabalham com o nível e qualidade de informação limitada ao seu espaço, não captando a complexidade e a relevância dos fatores externos, decisivos para o seu futuro, no que se referem as oportunidade e ameaças (Tapia, 2005). A dificuldade de acesso à informação configura-se em outro obstáculo para os comunitários, apesar de ser um direito constitucional garantido pela Constituição de 1988 (Art. 5º, inciso XXXIII).

Outra dificuldade enfrentada pelos comunitários é a descontinuidade e alternância político-partidária e administrativa da gestão governamental por eleição, que além de provocar uma desmotivação na atuação dos comunitários, técnicos e gestores do poder público gera interrupção de iniciativas, projetos, programas, obras, desperdício de recursos públicos, mudanças de prioridades, perda de memória e saber institucional, engavetamento de planos futuros e, desânimo dos envolvidos na elaboração das políticas públicas (Machado et al., 2015).

Apesar das dificuldades enfrentadas para atuação dos atores sociais no planejamento das políticas públicas, torna-se fundamental o processo da descentralização político-administrativa, através da distribuição das responsabilidades e do poder decisório para o desenvolvimento local; da contribuição para a

eficiência da gestão pública facilitando o diálogo entre os atores assegurando a contribuição para o desenvolvimento local e democratização da sociedade (Abers e Jorge, 2005; Leite, 2009). As políticas públicas socioeconômicas e ambientais na qual a comunidade local almejam soluções para os problemas atuais e melhor qualidade de vida e desenvolvimento local, estão relacionadas e influenciadas pelo tempo meteorológico, este provoca a variabilidade que se observa no tempo e que afeta as atividades humanas no dia a dia.

Nesta região do Atlântico Equatorial no extremo norte do Brasil, há diferenças nas estações do ano em relação ao restante do país. No período menos chuvoso, ocorre uma grande procura pelas praias em estudo, principalmente no mês de julho (férias escolares), promovendo forte impacto sobre os aspectos socioeconômicos e ambientais (Furtado et al., 2006; Monteiro et al., 2009; Ranieri e El-Robrini, 2016). Em Portugal, os meses mais quentes do ano (jul./ago./set.) são considerados o período de alta temporada, esta sazonalidade turística ocorre em virtude da procura dos turistas pelo segmento "sol e mar" (Daniel, 2010).

No período chuvoso, a zona costeira paraense registra eventos erosivos em suas praias, principalmente quando combinado com marés de sizígias, exigindo políticas públicas de mitigação e emergencial para atenuar este risco natural e induzido. A erosão costeira configura-se um grave problema mundial de cunho ambiental, econômico e social (Medeiros et al., 2014).

Estudos técnicos têm demonstrado que as atividades desenvolvidas e os diversos processos de ocupação de ambientes de praia têm induzido e acelerado os processos de erosão costeira. Dentre as principais causas destacam-se o déficit de sedimentos; elevações do nível relativo do mar; urbanização da orla; implantação de infraestrutura para contenção/mitigação de processos erosivos (Mazzer e Dillemburg, 2009; Souza, 2009).

As praias dependem de sua qualidade ambiental e, de gestão responsável, para continuar a oferecer um ambiente de qualidade e sustentável para as diversas atividades, capaz de trazer melhorias sociais, econômicas e ecológicas, minimizando riscos à população (Scherer, 2013). Torna-se fundamental o monitoramento e o conhecimento dos processos costeiros atuantes; o tipo de clima; as condições de agitação marítima; sua evolução e dinâmica; as limitações impostas pelas variações na configuração da linha de costa; a sua suscetibilidade à erosão; a elevação do nível do mar e, eventos climáticos extremos (Iwama et al., 2014; Pedrosa, 2013; Silva e Silva, 2007).

O conhecimento acerca dos processos costeiros condicionantes do litoral e o acompanhamento de suas mudanças (morfodinâmicos) são ferramentas fundamentais para a geração de informações para o planejamento e gerenciamento costeiro, que permitem o estabelecimento de faixas de recuos da zona litorânea, determinação de áreas de risco de erosão costeira e, contribuem também com informações para a implantação de obras de intervenção direta na linha de costa (Dias e Rocha-Barreira, 2011; Marino e Freire, 2013).

As praias em estudo apresentam uma ocupação desordenada sobre as dunas e região do estirâncio (setores que desempenham função de proteção costeira e apresentam maior risco de erosão), intensificando os processos erosivos, quando associados ao período chuvoso, marés de sizígias (março/abril e setembro/ outubro) e, incidência de ondas formada por fortes ventos alísios de NE (Monteiro et al., 2009; Ranieri e El-Robrini, 2016).

Nestas praias do litoral paraense ha necessidade crescente do ordenamento e adequação da orla para o uso público, além de obras de proteção/mitigação de erosão ou o estabelecimento de espaço para dinâmica natural costeira, porém a disponibilidade de espaço em virtude da concentração de edificações no limite do pós-praia reduz a realização das mesmas. As urbanizações das praias em diversas partes do mundo não deixaram espaços suficientes para a dinâmica costeira, ocasionando prejuízos ambientais, comerciais e recreativos (Silva et al., 2013).

Outro fator que limita a implantação obras e adequação da orla para o uso público é a ausência de recursos financeiros. Os países em desenvolvimento têm baixa capacidade financeira de recursos para aplicação nas diversas áreas, limitando os resultados e a continuidade das políticas públicas, fazendo com que haja a necessidade de empréstimos externos; a arrecadação dos Estados é dedicada a pagamento de dívidas públicas ou a cobrir déficits setoriais, não tendo uma quantidade significativa de recursos para investimento em políticas públicas, limitando a capacidade de planejamento (Oliveira, 2006).

A baixa emissão de nota fiscal para a arrecadação de imposto aos cofres públicos nestas praias também limita a disponibilidade de recursos financeiros. O Imposto sobre a

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um imposto estadual considerado como o principal tributo de arrecadação tributária em nosso país, sendo responsável por onerar o consumo de bens e os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Fernandes e Araújo, 2015; Gassen et al., 2013). Tais recursos provenientes da movimentação econômica da sociedade em geral ao serem arrecadados são aplicados no próprio estado e nos municípios sobre sua jurisdição, para investimentos em políticas públicas (Soares et al., 2011).

Os recursos do ICMS poderiam ser utilizados para o investimento na coleta e tratamento de esgoto, pois a ausência de saneamento básico aumenta a ocorrência de doenças (hepatite, dengue e micoses, etc.) (Monteiro et al., 2009) e, no tratamento dos resíduos sólidos, pois o gerenciamento inadequado destes geram impactos ambientais e sociais e, sua forte tendência de crescimento, torna-o um grave problema ambiental contemporâneo, tanto pela falta de sistemas adequados de coleta e destinação sanitária adequada, que possibilitam sua entrada no ambiente marinho, quanto pelo tempo necessário para se decomporem no ambiente (Gouveia, 2012; Oliveira et al., 2011). A quantidade, tipo e a proporção de resíduos variavam de acordo com condições meteorológicas, oceanográficas, características geográficas e atividades sociais e econômicas desenvolvidas na região (Oliveira et al., 2011).

Conclusão

A principal política pública voltada o desenvolvimento socioeconômico e para manter os padrões ambientais é o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla). Os informantes avaliaram a atuação dos comunitários das áreas estudas como positiva, ao informarem que há uma mobilização seja ela comunitária ou de classe. As principais dificuldades enfrentadas para garantir essa atuação referem-se ao conflito e divergência de interesses dos próprios comunitários. A principal mudança nos aspectos socioeconômico e ambiental relacionado ao tempo meteorológico refere-se à sazonalidade turística.

As primeiras políticas públicas implantadas nas áreas em estudos (expansão rodoviária, urbanização e atividade turística) contribuíram para os problemas atuais enfrentados pelas comunidades, que em conflito com as ações naturais (tempo meteorológico e dinâmica costeira) exigem soluções adequadas. A gestão integrada entre o poder público, setor privado e a comunidade local é fundamental para o planejamento, execução e avaliação das políticas públicas, melhorando a sua transparência. Esse processo de descentralização político-administrativa possibilita a criação de projetos e ações acertáveis para o desenvolvimento socioeconômico em consonância com a legislação ambiental vigente. Torna-se fundamental a atuação coletiva da comunidade local, mesmo que haja dificuldades deve se organizar, priorizando suas demandas coletivas e individuais, informar-se e buscar compreender o contexto externo ao qual estão inseridas, evitando soluções imediatistas em detrimento das assertivas, que consideram estudos técnicos sobre a realidade local. Do contrário, sua ausência causa um desequilíbrio ou mau direcionamento das políticas, tirando a sua legitimidade quanto política pública descentralizada, integrada e participativa.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de doutorado e, da bolsa do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (Realizado no Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento de Território - CEGOT, Universidade de Coimbra, Portugal).

Referências

Abers, R., Jorge, K.D., 2005. Descentralização da Gestão da Água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? Ambiente & Sociedade 8, 1-27.

Amaral, D.D., Prost. M.T., Bastos, M.N.C., Costa Neto, S.V., Santos, J.U.M., 2008. Restingas do litoral amazônico, estados do Pará e Amapá, Brasil. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciências Naturais 3, 35-67.

Azevedo, M.B.A., Lima, A.C.A., Nobre, M.F., 2012. Identificação de impactos ambientais associados à atividade turística nas praias de Baixa Grande e Morro Pintado, município de Areia Branca-RN. Turismo: Estudos e Práticas 1, 53-74.

Birkner, W.M.K., 2008. Desenvolvimento regional e descentralização político-administrativa: um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. Rev. Sociol. Polít. 16, 297-311.

Bravo, M.I.S., Correia, M.V.C., 2012. Desafios do controle social na atualidade. Serv. Soc. Soc. 109, 126-150.

Cattani, A.D., Ferrarini, A.V., 2010. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. Revista Katálysis 13, 164-172.

Daniel, A.C.M., 2010. Caracterização do sector turístico em Portugal. Revista de Estudos Politécnicos 8, 255-276.

Dias, H.M., Soares, M.L.G., Neffa, E., 2012. Conflitos socioambientais: o caso da carcinicultura no complexo estuarino Caravelas, Nova Viçosa/Bahia-Brasil. Ambiente & Sociedade 15, 111-130.

Dias, I.C.C.M., Rocha-Barreira, C.A., 2011. Comportamento morfodinâmico da praia da Taíba, Nordeste do Brasil. Revista da Gestão Costeira Integrada 11, 421-431.

Fernandes, A.S.A., Araújo, S.M.V.G., 2015. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. Revista Brasileira de Gestão Urbana 7, 295-309.

Fernandes, M.F.D., Souza, R.C., Dantas, J.R.Q., 2010. O papel do estado e das políticas públicas na definição do espaço turístico: um estudo de caso do município de Portalegre, RN. Rev. Pol. Públ. 14, 167-176.

Ferrarini, A.V., 2012. Desenvolvimento local integrado e sustentável: uma metodologia para políticas e programas de superação da pobreza. Interações 13, 233-241.

Figueiredo, E.M., Furtado, L.G., Castro, E.R., 2009. Trabalhadores da pesca e a Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá-PA: impactos socioambientais da rodovia PA-316. Amazônia: Ci. & Desenv. 5, 231-252.

Freitas, A.L., Freitas, A.L., 2013. Interações entre organizações coletivas na promoção do desenvolvimento local. Interações 14, 177-188.

Furtado, L.F.G., Nascimento, I.H., Santana, G., Maneschy, M.C., 2006. Formas de utilização de manguezais no litoral do Estado do Pará: casos de Marapanim e São Caetano de Odivelas. Amazônia: Ci. & Desenv. 1, 113-127.

Gassen, V., D'Araújo, P.J.S., Paulino, S.R.F., 2013. Tributação sobre Consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos. Sequência 66, 213-234.

Gohn, M.G., 2013. Desafios dos movimentos sociais hoje no Brasil. SER social 15, 261-384.

Gouveia, N., 2012. Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. Ciência & Saúde Coletiva 17, 1503-1510.

Iwama, A.Y., Batistella, M., Ferreira, L.C., 2014. Riscos geotécnicos e vulnerabilidade social em zonas costeiras: desigualdades e mudanças climáticas. Ambiente & Sociedade 17, 251-274.

Leite, C.K.S., 2009. Descentralização das políticas sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. Revista Política Hoje 18, 306-341.

Lüchmann, L.H.H., 2011. Associações, participação e representação: combinações e tensões. Lua Nova 84, 353-364.

Machado, J.C., Cotta, R.M.M., Soares, J.B., 2015. Reflexões sobre o processo de municipalização das políticas de saúde: a questão da descontinuidade político-administrativa. Interface: comunicação saúde educação 19, 159-170.

Marino, M.T.R.D., Freire, G.S.S., 2013. Análise da evolução da linha de costa entre as praias do Futuro e Porto das Dunas, Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Estado do Ceará, Brasil. Revista da Gestão Costeira Integrada 13, 113-129.

Mazzer, A.M., Dillenburg, S., 2009. Variações temporais da linha de costa em praias arenosas dominadas por ondas do sudeste da Ilha de Santa Catarina (Florianópolis, SC, Brasil). Pesquisas em Geociências 36, 117-135.

Medeiros, E.C.S., Pantalena, A.F., Miola, B., Lima, R.S., Soares, M.O., 2014. Percepção ambiental da erosão costeira em uma praia no litoral Nordeste do Brasil. Revista da Gestão Costeira Integrada 14, 471-482.

Menezes, C.T.B., Lumertz, L.S., Munari, A.B., Ceni, G., 2016. Gestão integrada e participativa em ambientes costeiros: estudo de caso do Projeto Orla no município de Balneário Rincão, SC, Brasil. Desenvolv. Meio Ambiente 38, 347-360.

Milani, C.R.S., 2008. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. RAP 42, 551-79.

Monteiro, M.C., Pereira, L.C.C., Guimarães, D.O., Costa, R.M., 2009. Ocupação territorial e variações morfológicas em uma praia de macromaré do litoral amazônico, Ajuruteua, PA, Brasil. Revista da Gestão Costeira Integrada 9, 91-99.

Oliveira, A.L., Tessler, M.G., Turra, A., 2011. Distribuição de lixo ao longo de praias arenosas: estudo de caso na praia de

Massaguaçu, Caraguatatuba, SP. Revista da Gestão Costeira Integrada 11, 75-84.

Oliveira, J.A.P., 2006. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. RAP 40, 273-88.

Oliveira, M.R.L., Nicolodi, J.L., 2012. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do poder público. Revista da Gestão Costeira Integrada 12, 91-100.

Oliveira; R.R., Broxado, F.S.N., 2014. Visão apreciativa da atuação do comitê gestor da orla em Itamaracá, Pernambuco: contribuição ao estudo de uma política de descentralização na gestão pública brasileira. Revista dos Mestrados Profissionais 3, 68-95.

Palmieri, M.W.A., Branco, A.U., 2004. Cooperação, competição e individualismo em uma perspectiva sociocultural construtivista. Psicologia: Reflexão e Crítica 17, 189-198.

Pedrosa, A.S., 2013. Risco de erosão no litoral norte de Portugal: uma questão de ordenamento do território. Soc. & Nat. 25, 133-146.

Pinheiro, J.O.C., Darnet, L.A.F., 2014. Comunidades tradicionais em áreas litorâneas da Amazônia: estudo sobre desenvolvimento local em Vila Mota, Pará, Brasil. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. Hum. 9, 145-162.

Quaresma, H.D.A.B., Campos, R.I.R., 2006. Turismo como instrumento de ação coletiva em áreas pesqueiras do litoral da Amazônia. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. Hum. 1, 139-147.

Ranieri, L.A., El-Robrini, M., 2016. Condição oceanográfica, uso e ocupação da costa de Salinópolis (Setor Corvina – Atalaia), Nordeste do Pará, Brasil. Revista de Gestão Costeira Integrada 16, 133-146.

Ranieri, L.A., El-Robrini, M.,2015. Evolução da linha de costa de Salinópolis, Nordeste do Pará, Brasil. Pesquisas em Geociências, 42, 207-226.

Rocha, T.B., Fernandez, G.B., Nascimento, L.C., 2013. Avaliação dos critérios morfodinâmicos para a fase de diagnóstico do Projeto Orla: um estudo de caso em praias arenosas com desembocaduras fluviais. Soc. & Nat. 25, 333-348.

Sales, J.B.L., Mehlig, U., Nascimento, J.R., Rodrigues Filho, L.F., Menezes, M.P.M., 2009. Análise estrutural de dois bosques de mangue do rio Cajutuba, município de Marapanim, Pará, Brasil. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciências Naturais 4, 27-35.

Santos, C.Z., Schiavetti, A., 2013. Reservas extrativistas marinhas do Brasil: contradições de ordem legal, sustentabilidade e aspecto ecológico. Bol. Inst. Pesca 39, 479-494.

Scherer, M., 2013. Gestão de praias no Brasil: subsídios para uma reflexão. Revista da Gestão Costeira Integrada 13, 1-11.

Silva, F.C., Silva, L.J.M., 2008. História regional e participação social nas mesorregiões paraenses. Paper do NAEA 226, 1-25.

Silva, L.M., Gonçalves, R.M., Lira, M.M.S., Pereira, P.S., 2013. Modelagem fuzzy aplicada na detecção da vulnerabilidade à erosão costeira. Bol. Ciênc. Geod. 19, 746-764.

Silva, I.R., Silva, S.B.M., 2007. Caracterização geoambiental e de ocupação das praias da Costa do Dendê, litoral sul do Estado da Bahia. Geosul, 22, 27-46.

Soares, M., Gomes, E.C.O., Toledo Filho, J.R., 2011. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. RAP 45, 459-81.

Souza, C.R.G., 2009. A erosão costeira e os desafios da gestão costeira no Brasil. Revista da Gestão Costeira Integrada 9, 17-37.

Tapia, J.R.B., 2005. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. São Paulo em Perspectiva 19, 132-139.

Umbelino, J., Amorim, E., 2010. Estrutura organizacional do processo de planeamento turístico: Uma perspectiva teórica. CULTUR 4, 38-50.