

GESTOR PÚBLICO DE TERRITÓRIOS COSTEIROS: QUAL O PERFIL IDEAL?

SOUZA, F. A. Z.¹; ABESSA, D. M. S.²; SILVA, N. J. R.³; BEDUSCHI FILHO, L. C.⁴

¹ Biólogo. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM. Universidade de São Paulo, USP. E-mail: felipeaugusto@usp.br

² Professor Doutor da Universidade Estadual Paulista 'Júlio de Mesquita Filho', Campus do Litoral Paulista, Unidade São Vicente, SP, Brasil.

³ Doutor e Extensionista da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

⁴ Professor Doutor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM. Universidade de São Paulo, USP.

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de sugerir o perfil ideal dos gestores de territórios costeiros sob a perspectiva dos atores de uma unidade de conservação. O procedimento metodológico adotado ancora-se na pesquisa qualitativa. Concluiu-se que o gestor deve ter competências multidisciplinares e atuar como um tradutor. Este perfil do gestor pode contribuir para maior integração entre os governos e o público, aumentando a eficácia das políticas e ações de gestão.

INTRODUÇÃO

A implementação das políticas públicas está concentrada nas responsabilidades dos gestores públicos, sendo que esses profissionais são considerados os principais e mais importantes atores envolvidos no processo de gestão pública. Essa importância é destacada, especialmente, em regiões onde existem diversos interesses, sejam eles ambientais, sociais e econômicos, pois na maioria dos casos apresentam-se disputas que requerem habilidades do gestor em identificar atores e estratégias e construir a concertação, inibindo a manipulação e/ou a falta de informação entre os envolvidos. A gestão da zona costeira pode ser considerada um desses casos.

A zona costeira é definida legalmente como o “espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as faixas marítima e terrestre” (BRASIL, 1988), onde localizam-se ecossistemas com relevância ambiental que fornecem suporte para grande parte dos

organismos marinhos, desempenhando uma gama imensurável de serviços “gratuitos” às populações humanas (DIEGUES, 1996; CLARK, 1998). Além disso, as zonas costeiras são caracterizadas, no Brasil e no mundo, por possuírem altos índices de densidade demográfica. No Brasil, 2/3 da população estão concentrados na faixa litorânea, sendo que 14 das 17 capitais dos estados banhados pelo mar se localizam no litoral. De forma associada a essas questões demográficas, as zonas costeiras possuem atividades econômicas de grande representatividade, como: atividades portuárias, industriais, turísticas, aquicultura, exploração de recursos pesqueiros e minerais, extração vegetal, etc. Assim, pode-se afirmar que as zonas costeiras são territórios que apresentam múltiplos usos, inclusive tendo áreas de conservação, os quais muitas vezes se sobrepõem, fazendo emergir conflitos.

Os usos e atividades nas zonas costeiras resultam em diferentes impactos negativos,

dentre eles a redução da biodiversidade e da abundância de recursos naturais; perda da qualidade de vida das populações, potencializando, principalmente, a ocorrência de problemas de saúde pública, riscos ambientais, condições de vida subnormais; ocupação desordenada do solo; geração e despejo de esgotos no mar; supressão de vegetação; impermeabilização do solo para construção das estruturas urbanas; poluição industrial; dragagens; sobreexploração de recursos pesqueiros; derramamento de óleo, etc. Com o objetivo de minimizar os problemas elencados, diversas políticas públicas têm sido criadas para a zona costeira, como o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que tem como um dos seus instrumentos a elaboração do zoneamento ecológico- econômico dos municípios da zona costeira, amparado legalmente também pelos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro. Além dessas e de outras políticas, merece destaque o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que, especificamente no estado de São Paulo, tem possibilitado a recente expansão de unidades de conservação marinhas e terrestres. No caso da criação do Mosaico de Áreas de Proteção Ambiental Marinha, deve-se considerar que uma porção da faixa marinha do estado de São Paulo passou a ser regulamentada também por essa legislação. Nesse cenário, a atuação do gestor público assume papel preponderante para que a gestão costeira integrada seja alcançada, sendo necessário que o profissional tenha capacidade de compreender a complexidade socioambiental dessas regiões. Existem algumas iniciativas para formação de profissionais com essa característica, como se pode observar nos guias acadêmicos de cursos de graduação relacionados à zona costeira, como de

Oceanografia no Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo e de Ciências Biológicas, no Campus Experimental do Litoral Paulista da Universidade Estadual Paulista. Porém, estas iniciativas ainda são insuficientes quando o profissional em questão é o gestor público de territórios costeiros.

Nesse sentido, considerando a importância do gestor de territórios costeiros na implementação de políticas públicas eficazes e da necessidade de formar e capacitar profissionais com competências multidisciplinares, o presente estudo tem como objetivo sugerir as características consideradas necessárias e ideais para um gestor público nesses territórios.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O território estudado é a unidade de conservação (UC) costeira da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Barra do Una, localizada no litoral centro-sul do Estado de São Paulo, em um importante remanescente de Mata Atlântica, sendo ocupada por populações tradicionais - caiçaras - e não tradicionais¹.

A coleta de dados foi fundamentada por procedimentos metodológicos sugeridos pela sociologia e explicitados em Combessie (2003). A coleta de dados ocorreu no período compreendido entre setembro de 2008 e maio de 2009, sendo realizadas vinte entrevistas semi-estruturadas com atores-chave da gestão local, sendo eles representantes da sociedade civil e

¹ No momento da realização do presente estudo essa era situação jurídica da unidade de conservação. No dia 10 de junho de 2009, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que a lei que havia criado a RDS era inconstitucional, passando então a ser classificada como Estação Ecológica.

do poder público. As entrevistas buscaram identificar a importância e características do gestor que os entrevistados consideravam preponderantes para que sua atuação fosse considerada ideal para facilitar a concertação. Além disso, buscando complementar os dados obtidos nas entrevistas e verificar a coerência entre discurso e ação dos entrevistados em relação ao perfil do gestor, foi realizada a observação participante em reuniões do conselho gestor da UC e durante a elaboração do plano de manejo. A análise foi fundamentada no referencial teórico denominado sociologia da

tradução (CALLON, 1999) e em aspectos da ciência política (RODRIGUES, 2010).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados sobre as características do gestor ideal foram classificadas nas seguintes categorias: Funções do gestor; Conhecimentos específicos; Institucional e Relações sociais. Para cada uma delas os resultados obtidos foram listados e estão apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Resultados das características do gestor ideal.

CARACTERÍSTICAS		Resultados obtidos
Categorias	Funções do gestor	Conduzir os debates; Presidir as reuniões; Mobilizar os atores; Promover a comunicação; Ser imparcial
	Conhecimentos específicos	Compreender e analisar questões ambientais; Ter capacitação para a gestão pública; Possuir ensino superior
	Institucional	Possuir respaldo institucional; Possuir equipe de apoio; Entendimento de aspectos burocráticos
	Relações sociais	Não ser preconceituoso; Conhecer o histórico da população; Possuir identificação cultural com o local; Garantir a participação dos atores nos processos decisórios; Buscar benefícios para a região; Cumprir compromissos

Fonte: Dados obtidos pela pesquisa.

Os resultados indicaram que o gestor possui importância fundamental na administração da RDS Barra do Una. Nesse sentido, os entrevistados citaram que um gestor ideal deve possuir as seguintes características e funções nos processos de concertação da gestão territorial: ser responsável por organizar e conduzir os debates respeitando as limitações de cada ator; evitar conflitos; presidir as reuniões com a pauta enfatizando assuntos de interesse da comunidade tradicional²; apoiar e mobilizar os

moradores; promover a comunicação e o entendimento entre os atores; ser imparcial; utilizar informações técnicas para tomada de decisão e trazer benefícios para a comunidade. Foram recomendados, ainda, que o gestor seja capaz de conduzir processos de integração de interesses na gestão local, sendo elas: ter liderança; ser funcionário exclusivo da instituição responsável pela gestão do local; trabalhar em parceria com espaços institucionalizados de participação, como conselhos gestores; possuir capacidade de organizar e conduzir as reuniões.

² Enfatiza-se a comunidade tradicional pelo fato do estudo ser realizado em uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, que beneficia essas populações.

Em relação aos conhecimentos específicos do gestor ideal de territórios costeiros, foi citada a necessidade em compreender e analisar questões ambientais, ser capacitado para a gestão pública e possuir ensino superior. Cabe destacar a importância dada por Rodrigues (2010) aos conhecimentos específicos do gestor em áreas prioritárias de interesse coletivo. No caso, a autora cita áreas como saúde, previdência, transporte e segurança. Porém, para a gestão costeira devem ser consideradas especialmente áreas como oceanografia, ecologia, pesca, geografia, geomorfologia, economia, planejamento urbano, antropologia, sociologia, entre outras.

Outras características necessárias e levantadas pelos entrevistados para o gestor ideal de territórios costeiros foram: ter respaldo institucional; ter equipe de apoio; e saber lidar com questões burocráticas. Esses elementos são interessantes e merecem atenção, considerando que a burocracia pode ser um fator limitante para a efetivação de uma política pública e que o corpo burocrático não é isento de interesses e ambições. Associado às características citadas pelos atores, Rodrigues (2010) considera que o gestor deve ter capacidade de negociar dentro da burocracia dos governos e com a comunidade, articulando os apoios necessários mediante práticas compatíveis com os princípios universais da liberdade, da justiça social e da ética.

Outros elementos observados neste trabalho sobre o perfil do gestor ideal foram: não ter preconceito e conhecer o histórico da população envolvida com a área de atuação; ter identificação cultural com o local; garantir a participação da comunidade nos processos decisórios; buscar benefícios para a região; e

cumprir com compromissos estabelecidos. Essas informações complementam as características identificadas por Rodrigues (2010), que enfatizam a capacidade do gestor em diagnosticar demandas e necessidades sociais, planejar os meios, os instrumentos e recursos adequados para atender os fins almejados; saber analisar o ambiente (social, político e econômico) em que as organizações públicas deverão atuar; desenhar estruturas das organizações (em termos de meios, recursos, procedimentos e caminhos) e definir a estratégia adequada ao equilíbrio dinâmico com as organizações envolvidas. Vale ressaltar a necessidade de o gestor costeiro possuir, também, a capacidade de analisar o ambiente natural e os recursos disponíveis onde está atuando, possibilitando assim uma integração com os demais aspectos citados.

Essas características identificadas se assemelham ao perfil do tradutor no processo de construção de redes sociotécnicas. Callon (1999) afirma que traduzir é expressar na sua própria linguagem o que os outros dizem e querem, é se colocar como tradutor-porta-voz. Segundo o autor, no processo de tradução as posições entre os atores envolvidos são divergentes, mas ao fim do discurso são unificadas e colocadas em relação de forma inteligível, possibilitando compreender as vozes falando em uníssono e se compreendendo mutuamente. Assim, esse processo passa frequentemente pela construção de novos atores e interesses, com base no deslocamento de posições desses mesmos atores, na medida em que avançam as negociações e a convergência. Nessa perspectiva, espera-se que o gestor de territórios costeiros seja capaz de promover processos de tradução entre atores, possibilitando que ocorram convergências nas ações planejadas

pelas políticas públicas e que elas sejam implementadas conforme as características locais, no sentido de expandir a rede sociotécnica que viabilizará a gestão integrada.

Dessa forma, o gestor atuaria como um tradutor, produzindo um quadro de interesse comum entre atores heterogêneos, que trabalhariam na cogestão de territórios costeiros. Porém, para ser um tradutor Beuret (2006), citado por Silva (2008), afirma ser preciso: possuir legitimidade e ser mais que um mediador ou animador, isto é, deve-se ter capacidade de criar um clima propício à cooperação; ouvir ativamente; assimilar, tratar e sintetizar a informação; saber coordenar um grupo. Além disso, deve ser um ativista da criatividade, ter senso de construção de acordos e engajamento pessoal, sendo que sua ação não deve fundamentar-se nos seus interesses pessoais, mas principalmente naqueles da coletividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O gestor público possui papel preponderante na condução e efetivação de políticas públicas de gestão da zona costeira, sendo que sua maior eficácia dependerá, em grande medida da qualidade dos gestores. Assim, ações como cursos, sejam eles de graduação, pós-graduação e/ou de capacitação de gestores, bem como políticas públicas que busquem contribuir para o desenvolvimento sustentável da zona costeira devem considerar a necessidade de implantar ações que contemplem o perfil do gestor costeiro.

Considerando as informações levantadas, observa-se que o gestor público deve ter competências multidisciplinares que permitam refletir sobre o papel do Estado, das

complexas relações entre o público e o privado e das exigências do desenvolvimento comprometido com o bem-estar da sociedade, bem como de questões associadas aos temas ambientais. Assim, esforços para formação e capacitação de gestores costeiros devem fomentar ações direcionadas para aspectos relacionados aos processos administrativos internos do Estado, tornando-o capaz de se relacionar com a burocracia governamental.

Além disso, deve-se buscar aprofundamento dos conhecimentos específicos relacionados às áreas prioritárias como oceanografia e ecologia. O gestor deve ser capaz, nesse sentido, de integrar informações técnicas aos aspectos da gestão dos recursos naturais. Por fim, deve-se destacar a necessidade de capacitar gestores costeiros para compreender processos de formação e tradução de redes sociotécnicas. Dessa forma, espera-se que sejam capazes de articular atores em torno de problemas para buscar soluções comuns.

Sabe-se que dificilmente um profissional acumulará essa diversidade de competências em curto prazo, porém mostra-se necessário o desenvolvimento de ações que busquem contemplar as especificidades da formação do profissional que atua na gestão de territórios costeiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEURET, J.-E. *La conduite de la concertation: pour la gestion de l'environnement*. Paris: Éditions L'Harmattan. 2006. 342 p.
- BRASIL. *Lei federal nº 7661, de 16 de maio de 1988*. Dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, PNGC. 1988.

- CALLON, M. Le réseau comme forme émergente et comme modalité de coordination : les cas des interactions stratégiques entre firmes industrielles et laboratoires académiques. In: CALLON, M. et al. *Réseau et coordination*. Paris: Economica, 1999. p. 13 – 64.
- CLARK, J. R. *Coastal Seas: The Conservation Challenge*. Oxford: Blackwell Science Ltd, 1998.
- COMBESSIE, J.-C. *La méthodologie en sociologie*. 4 ed. Paris : La Découverte. 2003. 124 p.
- DIEGUES, A. C. *Ecologia humana e planejamento costeiro*. São Paulo. NUPAUB/USP, 1996.
- RODRIGUES, M. M. A. *Políticas Públicas*, Publifolha. 2010.
- SILVA, N. J. R. *Dinâmicas de Desenvolvimento da Piscicultura e Políticas Públicas: análise dos casos do Vale do Ribeira e Alto Vale do Itajaí*. 1. ed. São Paulo. Editora UNESP, 2008. 240p.