



# **RISCOS**

**ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE RISCOS, PREVENÇÃO E SEGURANÇA**

## **MULTIDIMENSÃO E TERRITÓRIOS DE RISCO**

**III Congresso Internacional  
I Simpósio Ibero-Americano  
VIII Encontro Nacional de Riscos**

**Guimarães  
2014**

# ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO FACE ÀS DINÂMICAS CLIMÁTICAS: COMPARAÇÕES ENTRE O PROJETO ORLA BRASILEIRO E O PROGRAMA BUYOUT ESTADUNIDENSE

**Rômulo Lima Silva de Góis**

Univ. de Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Bolsista da CAPES nº 1471-13-9  
romulo.gois@yahoo.com.br

**João Vítor Gobis Verges**

Univ. de Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Bolsista da CAPES nº 9719-13-0  
vitorverges@gmail.com

**Braúlio Luna**

Universidade de Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas  
bjcluna@hotmail.com

## RESUMO

Este trabalho propõe um diálogo sobre o ordenamento do território para o ambiente costeiro e sua relação direta com os riscos ocasionados pelas dinâmicas climáticas, partindo de uma análise comparativa entre o Plano *Buyout* dos Estados Unidos e o Projeto Orla brasileiro. A metodologia utilizada compreende a análise e revisão de levantamento de dados bibliográficos sobre dinâmicas climáticas, ordenamento do território, erosão marítima e planos de gestão de costa. Fez-se, ainda, pesquisa legislativa e uma análise comparativa de instrumentos dos planos mencionados. Atinge como principal resultado a conclusão de que a congregação do Projeto Orla brasileiro com o programa *Buyout* estadunidense traria maior efetividade à gestão do litoral face às dinâmicas climáticas, pois quando a implantação de política pública preventiva não se apresenta mais como promotora de adaptação possível ao aumento do nível do mar e da erosão marítima, a mesma deve considerar soluções mais coercivas por parte do Estado e, frente a estas problemáticas, o Programa *Buyout* apresenta maior robustez e eficácia no funcionamento adotado.

**Palavras-chave:** Riscos; Planejamento Costeiro; Erosão Marítima; Políticas Públicas.

## Introdução

As zonas urbanas detêm historicamente função contributiva para garantir descobertas, avanços científicos e alterações progressistas nas relações humanas como espaços excepcionais do encontro, da comunicação, do intercâmbio e concentração de informações.

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2006), as cidades constituem centros da economia global, sendo responsáveis por grande parte da produção nacional de cada país, da inovação e emprego, constituindo, ainda, os principais pontos de entradas dos fluxos de capitais globais e de cadeias de suprimentos transnacionais.

Em artigo divulgado pela OCDE (2008), considerando 136 cidades portuárias, o número da população suscetível à elevação do nível do mar, nestas, pode chegar a 40 milhões de pessoas. O valor total de prejuízos projetados foi estimado em U\$ 3 trilhões de dólares, o que correspondeu a 5% do PIB global em 2005.

Projeções ainda da OCDE (2008), demonstram que no final do século, o total da população exposta poderia triplicar para cerca de 150 milhões de pessoas, sendo os prejuízos projetados estimados em mais de 36 trilhões, cerca de 9% do PIB mundial do ano de 2005.

Jamet e Corfee-Morlot (2009) estimam que as ações políticas no presente, apesar dos custos elevados, devem ganhar prioridade porque diante de um quadro de grandes incertezas, o que limita o risco maior no futuro é tornar prioritário o combate e ações no presente.

Neste sentido, este artigo objetiva, de modo amplo, fazer uma análise sobre a importância do Ordenamento do Território e sua relação direta com as dinâmicas climáticas, discorrendo sobre a capacidade adaptativa das cidades litorâneas que constituem um dos centros receptores dos maiores prejuízos advindos dos azares climáticos, da expansão do nível do mar e da erosão marítima.

Por objetivos específicos, almeja-se demonstrar como a delimitação de políticas públicas acertadas e uma gestão integrada para ordenar o uso e a ocupação do solo nas cidades litorâneas e nas suas faixas territoriais juntos aos mares como contributo para adaptação às nuances climáticas, trazendo como eixo investigativo um diálogo entre o Projeto Orla brasileiro e a implantação do Zoneamento Ecológico-Econômico nos planos de gestão da Costa e o Plano *Buyout* dos Estados Unidos como modelo de adaptação transformacional quando das adaptações às dinâmicas climáticas já não são suficientes.

### **O Projeto Orla brasileiro e o desenvolvimento do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro.**

No Brasil, envolvendo as esferas Federais, Estaduais e Municipais, foi estabelecido um programa de gerenciamento costeiro, no que corresponde ao ordenamento do território, denominado Projeto de Gestão integrada da Orla Marítima = Projeto Orla. Este objetiva, entre outras metas, a valorização de ações inovadoras de gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e da ocupação dos espaços litorâneos e o desenvolvimento de mecanismos de participação e adequação social para sua gestão integrada (BRASIL, 2006).

A construção e efetivação deste projeto acontece em oficinas municipais e estaduais, articulando os atores locais e os responsáveis pela composição das ações. As oficinas objetivam a sensibilização social sobre os fundamentos do Projeto Orla, a construção de diagnóstico juntamente com a classificação e delimitação da orla, os cenários futuros para mesma, a sistematização dos quadros de problemas e as linhas de ação voltadas ao enfrentamento e a instalação de instrumentos para uma gestão sustentável através de meios e cronogramas específicos (BRASIL, 2006).

Para além da participação dos agentes envolvidos, surge via legislação (Decreto Federal brasileiro nº 4.297/2002) o Zoneamento Econômico Ecológico Costeiro (ZEEC), com a finalidade de reconhecer os limites e as áreas pertencentes a linha de costa e subsidiar os contornos gerais do ordenamento do território em costa brasileira. Este surge como medida de Ordenamento do Território que se apresenta como meio de articulação e coordenação da tomada de decisões políticas, no qual a previsibilidade do processo de planejamento participativo e colaborativo do território passa a ajudar na criação de visões partilhadas com minimização de conflitos de interesses na construção de um futuro comum, possibilitando convergências e novas coligações de interesses.

### **O Programa Buyout estadunidense como Política Pública territorial de adaptação transformacional.**

Se por um lado o Projeto Orla brasileiro surge como instrumento de Ordenamento do Território que considera a complexidade social e a importância de uma visão integrada entre Planos de Gestão da Orla marítima e a delimitação de Zoneamentos Especiais de uso e ocupação do território, sob outro prisma existem situações emergenciais e limítrofes onde políticas públicas passam a agir de modo mais coercitivo para possibilitar uma adaptação transformacional da

sociedade evitando os impactos crescentes das alterações climáticas e dos eventos extremos associados à elas, como o Programa Buyout estadunidense.

O Programa Buyout consiste na aquisição de propriedades imobiliárias litorâneas e ocorre quando um Órgão Público negocia diretamente a compra dessas propriedades com seus proprietários privados. A aquisição da propriedade compensa o proprietário com uma porcentagem muito próxima ao valor de mercado do imóvel e também pode cobrir os custos de realocação e pode ser realizado de forma voluntária ou coercitiva com desapropriação direta da propriedade delimitada

Conforme Conrad et al (1998), mais de 20 mil voluntários se submeteram ao programa deixando suas propriedades e passaram a aderi-lo por três princípios básicos: recebem assistência significativa e valor de compra justo; enxergam a política pública como utilização eficaz dos fundos públicos pois alivia os gastos na reparação dos danos e impactos provocados pelos eventos extremos; sentem-se agentes preservadores do ambiente, pois veem suas propriedades serem revertidas permanentemente em espaços de lazer e em zonas de proteção ambiental.

O Ordenamento do Território pensado sistematicamente com o programa de compras de imóveis em situações de riscos pela administração pública demonstra caracterizar forte política pública de adaptação às dinâmicas climáticas e eventos climáticos extremos, sendo adotado em espectro e alcance consideráveis em alguns Estados norte-americanos.

### **Conclusão**

Pode-se concluir que a análise das dinâmicas climáticas nas cidades litorâneas demonstra como os cidadãos, empresas e agentes políticos destas possuem uma clara opção de desenvolvimento que poderá agravar, ou de maneira distinta, limitar os danos que as dinâmicas climáticas poderão produzir no futuro.

Para um contexto de corresponsabilidade e governança em vários níveis de atuação, demonstra que através do planejamento urbano proativo e gestão das propriedades terrestres de modo eficaz, pode-se reduzir a exposição da população urbana e das infraestruturas a potenciais inundações costeiras.

Um olhar integrado, mais amplo e estratégico, como no Projeto Orla brasileiro, não deverá ser centrado apenas no vetor de ação sob a perspectiva humana de utilização do território costeiro, mas sim deverá partir do reconhecimento de que aspectos como os impactos das dinâmicas climáticas, dinâmicas do litoral, riscos naturais, não só compreendendo as interações terra-mar, mas sim necessitando de intervenções coordenadas ou mesmo integradas a serem desenvolvidas para espaços adequados que não se limitem apenas as características morfológicas dos centros urbanos litorâneos, mas em estratégias de intervenção para um salto que pense as cidades litorâneas como cidades que cooperam com o mar e com os recursos marinhos.

A estratégia de Ordenamento do Território no litoral adotada pelo Projeto Orla e as delimitações das ZEEC, apresentam caráter preventivo e podem ser desenvolvidas instrumentalmente, caso necessário, através de medidas que vão desde a implantação de infraestruturas leves que visam à proteção costeira de inundações provocadas pela subida do nível do mar, tempestades associadas a tufões, até medidas que pensem uma nova relação entre essas infraestruturas, a sociedade no meio urbano litorâneo e os ecossistemas correlacionados, mas que deve ser repensada para agregar intervenções mais rígidas como a desapropriação direta ou indireta por meio de instrumentos legais, como no programa estadunidense *Buyout*.

Se por um lado o Projeto Orla brasileiro leva em conta a análise das formas de uso e ocupação do território, características físicas, socioeconômicas e socioambientais do território costeiro e passa a ser instrumento de subsídio da formulação de propostas para a destinação social, econômica e ambiental de cada área da Zona Costeira, por outro lado, o Programa *Buyout* estadunidense apresenta-se como instrumento que deve ser utilizado em momento mais emergencial onde situações limítrofes passam a exigir políticas públicas mais coercitivas que possibilitem uma adaptação transformacional da sociedade, evitando os impactos crescentes dos eventos climáticos associados.

Numa perspectiva comparada, a combinação do Projeto Orla brasileiro para delimitação e análise territorial com a implantação dos ZEEC e Plano de Gestão Costeira combinados com a utilização do programa *Buyout* estadunidense em fase posterior, onde a implementação de política pública preventiva não se apresenta como promotora de adaptação possível à sociedade vulnerável pode constituir solução a ser considerada para enfrentar as problemáticas que envolvem o aumento do nível do mar e da erosão marítima, num contexto que é preciso pensar e projetar cidades urbanas que cooperem com o mar e com o ambiente.

Desta feita, recomendam-se no âmbito científico abordado pesquisas futuras direcionadas a escolha de alternativas para integrar um projeto ao outro e fazer análises econômicas, principalmente referentes a custo/benefício do Programa *Buyout*, levantando dados relevantes sobre o andamento das desapropriações já realizadas.

## Referências

- Assistência de Mitigação de Risco. Introdução ao Programa Buyout. Disponível em <http://www.fema.gov/application-development-process/hazard-mitigation-assistance-property-acquisition-buyouts>
- Code of Federal Regulations, disponível em <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2002-title44-vol1/content-detail.html>
- CONRAD, D.R. MCNITT, B. STOUT, M. *Higher Ground: A Report on Voluntary Property Buyouts in the Nation's Floodplains, A Common Ground Solution Serving People at Risk, Taxpayers and the Environment*, National Wildlife Federation, Washigton D.C. Disponível em [http://www.nwf.org/pdf/Water/199807\\_HigherGround\\_Report.pdf](http://www.nwf.org/pdf/Water/199807_HigherGround_Report.pdf)
- JAMET, S. e MORLOT-CORFEE, J. *Assessing the Impacts of Climate Change: A Literature Review*. ECD Economics Departament Working Papers. 2009.
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Competitive Cities in the Global Economy*. OECD Publications, Paris. 2006.
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Observer* n° 260, Março de 2007. 2007b.
- Projeto Orla - Fundamentos para uma gestão integrada, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2006.
- Projeto Orla - Guia de implementação, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Qualidade Ambiental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União, Brasília, 2005.
- Projeto Orla - Manual de Gestão, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2006.