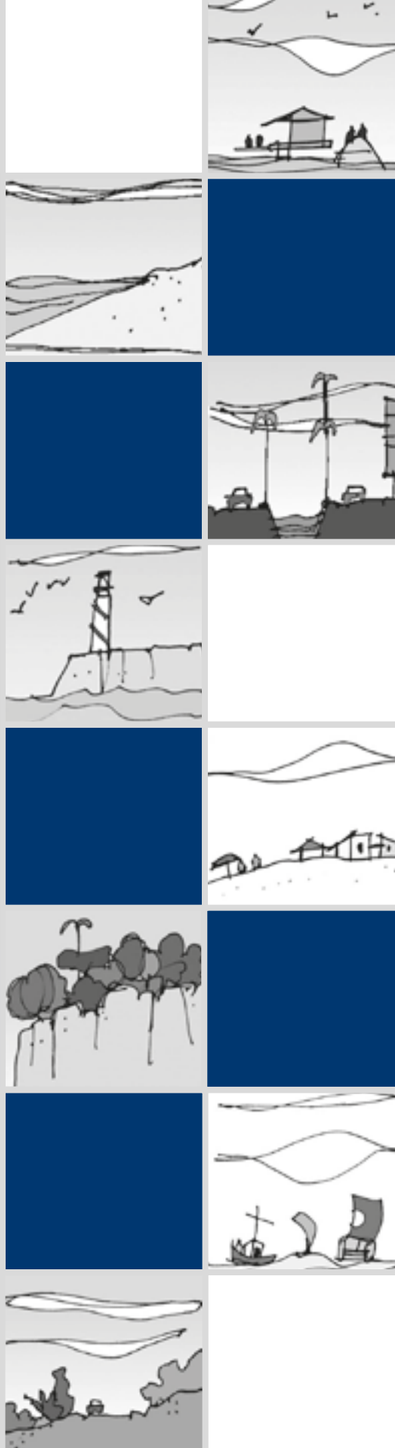
PROJETO ORLA

MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA



PROJETO ORLA

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente: Jair Messias Bolsonaro

Vice-Presidente: Antônio Hamilton Martins Mourão

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Rogério Simonetti Marinho
Ministro do Desenvolvimento Regional

Daniel de Oliveira Duarte Ferreira
Secretário Executivo

Sandra Maria Santos Holanda
Secretária Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano

Francisco Soares de Lima Junior
Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano

Laís Andrade Barbosa de Araújo
Coordenadora-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana

Raphael Curioso Lima Silva
Coordenador-Geral de Gestão do Território

MINISTÉRIO DO TURISMO

Gilson Machado Neto
Ministro do Turismo

Fábio Augusto Oliveira Pinheiro
Secretário Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo

Nicole Ferreira Facuri
Diretora de Inteligência Mercadológica e Competitiva do Turismo

Rafaela Levay Lehmann
Coordenadora-Geral de Turismo Responsável

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Paulo Roberto Nunes Guedes
Ministro da Economia

Marcelo Pacheco dos Guaranys
Secretário Executivo

Diogo Mac Cord de Faria
Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercado

Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos
Secretária de Coordenação e Governança do Patrimônio da União

Nilza Emy Yamasaki
Diretora do Departamento de Destinação Patrimonial

André Luís Pereira Nunes
Coordenador-Geral de Gestão de Bens de Uso da Administração Pública/Núcleo de Gestão de Praias

PROJETO
ORLA

EQUIPE DE ELABORAÇÃO

Projeto Subsídios para Avaliação da Transferência da Gestão das Praias Marítimas Urbanas aos Municípios - ATAGP

Coordenadores:
Marinez Eymael Garcia Scherer (UFSC)
João Luiz Nicolodi (FURG)
Monica Ferreira da Costa (UFPE)

Gestão de projeto:
Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU/UFSC) e Mariana Paul de Souza Mattos

EQUIPE TÉCNICA

Alessandra Pfuetzenreuter de Castro
Bárbara Viana da Silva
Bruna de Ramos
Francisco Arenhart da Veiga Lima
Gabriela Decker Sardinha
Isabela Kerber
José Maurício de Camargo
Letícia Origi Fischer
Manoela Moreira
Meyriane de Mira Teixeira
Natalia Ramos Corraini
Rafael Kuster Gonçalves
Samanta da Costa Cristiano
Vitor Alberto de Souza

EQUIPE TÉCNICA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nathan Belcavello de Oliveira
Thales Alessandro de Carvalho

EQUIPE TÉCNICA DO MINISTÉRIO DO TURISMO

Rafaela Levay Lehmann
Carolina Fávero de Souza
Laís Campelo Corrêa Torres

EQUIPE TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA

André Luís Pereira Nunes
Letícia Teixeira Teófilo
Reinaldo Magalhães Redorat
Wagneide Rodrigues

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Canhotorium Arte Aplicada

Ilustrações:
Silvio Soares Macedo in memoriam
Canhotorium Arte Aplicada

Revisão textual:
Luiz Gonzaga Paul

PROJETO
ORLA

FICHA CATALOGRÁFICA

Manual Projeto Orla. Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – Brasília: Ministério da Economia. 2022. 324p.

1. Plano de Gestão Integrada; 2. PGI; 3. Gestão Costeira Integrada; 4. Gerenciamento Costeiro; 5. Gestão ambiental; 6. Gestão patrimonial; 7. Gestão de Praias. Brasil.

Ministério da Economia. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Brasil.

ISBN 978-65-997520-0-1

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União

Esplanada dos Ministérios, Bloco K

Brasília, DF

CEP 70040-906

MINISTÉRIO DO TURISMO

Esplanada dos Ministérios, Bloco U

Brasília, DF

CEP 70065-900

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Esplanada dos Ministérios, Bloco E

Brasília, DF

CEP 70067-900

Observação Jurídica:

Nenhum dos participantes, nem as instituições as quais representam no desenvolvimento do projeto, são responsáveis pela utilização dada a esta publicação.

PROJETO ORLA

APRESENTAÇÃO

Em fins da década de 1980, a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC ao nível Federal, Estadual e Municipal, com a incumbência de estabelecer normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis.

Nos anos seguintes, buscou-se definir uma política nacional que pudesse reunir entes dos três níveis da federação e a sociedade civil organizada na busca de articular ações de proteção ao meio ambiente e de ocupação urbana, entre outras, por meio do planejamento do uso e ocupação da orla brasileira e da construção de um pacto entre os atores envolvidos em cada localidade. O desafio, ainda hoje, é trabalhar com a diversidade de situações encontradas em uma faixa de mais de 20.000 Km de extensão, dimensão obtida ao se considerar uma infinidade de baías, enseadas e recortes da orla continental e insular do nosso litoral, distribuídos por cerca de 300 municípios banhados pelo mar e onde habitam mais de 50 milhões de pessoas.

Os estudos realizados serviram de suporte para o Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, que regulamentou o PNGC. Ao tempo em que era publicado o Decreto, e com suporte, ainda, em diversas oficinas experimentais, a impressão do Subsídios para um Projeto de Gestão, primeiro de 5 (cinco) Manuais, anunciava o nascimento do Projeto Orla e, com ele, o Plano de Gestão Integrada da Orla - PGI. Essa publicação buscou em ampla bibliografia internacional as melhores experiências sobre a gestão das orlas.

PROJETO ORLA

Entrementes, para o sucesso do Plano era necessário que a execução de todas as etapas de implementação fossem pactuadas entre os atores das esferas federal, estadual e municipal. A resposta veio com a publicação do Guia de implementação, que detalha o fluxo de atividades e tarefas, contribuindo para organização de uma agenda gerencial que oriente a elaboração do PGI e sua implementação. O terceiro dos Manuais, Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada, busca assegurar a participação cidadã, a garantia do cumprimento da função socioambiental da propriedade ao longo da costa brasileira urbanizada, em especial em imóveis da União, e a interação do PGI com outros Instrumentos de Planejamento e Gestão Territorial. Por derradeiro, dois anos após o lançamento do Projeto Orla tivemos as duas últimas publicações: o Fundamentos para Gestão integrada e o Manual de Gestão, frutos de uma série de estudos que buscaram dar subsídios ao Orla, analisando sua base legal, seus antecedentes institucionais e explicitando seus fundamentos teóricos.

Por iniciativa da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, do Ministério da Economia – SPU/ME, decorridos quase 20 anos do lançamento dos Manuais do Projeto Orla, estes passam, agora, por uma grande reforma não só quanto à atualização da legislação, mas também no tocante à inserção de princípios econômicos em seu escopo, em especial o turismo, anteriormente sem a devida importância. O Ministério do Turismo – MTur assume, então, um especial protagonismo no Projeto Orla, com sua inserção na Coordenação Nacional do Projeto Orla – CNPO, em consonância com os termos do Decreto nº 5.300, de 2004. O Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, como entidade federal, veio compor a CNPO e trazer maior dimensão ao Projeto, em face da abrangência de seus programas e projetos em atendimento às necessidades das comunidades onde o Projeto Orla for implantado.

PROJETO ORLA

A CNPO deliberou por convidar como membro *ad hoc* a Associação Brasileira das Entidades Estaduais do Meio Ambiente – ABEMA, com a missão de promover a incorporação da variável ambiental nas estratégias de crescimento do país e no conjunto das políticas setoriais, buscando sempre um modelo de desenvolvimento equitativo e equilibrado. Dessa maneira, a CNPO passa a ser composta pela SPU/ME, MTur, MDR, tendo a ABEMA o papel de destaque de consultora para assuntos de meio ambiente. A CNPO poderá ser ampliada, caso haja interesse e necessidade.

O desafio continua, como bem destacava o Manual de nº 2: "As discussões sobre a implementação do Orla trouxeram uma necessidade em especial: contemplar as peculiaridades das grandes cidades litorâneas, nas quais a complexidade urbana se torna ainda mais presente. São inúmeros os usos simultâneos, concorrentes, por vezes conflitantes; são diversos os atores e os interesses envolvidos; a presença das problemáticas comuns aos municípios maiores – poluição, tráfego de veículos motorizados, ocupações irregulares, especulação imobiliária – contrastam com o frágil ambiente marinho. A paisagem natural litorânea deu lugar aos ambientes construídos e, não raro, as praias estão diminuídas e descaracterizadas. Por outro lado, nesses ambientes, com certeza, estarão presentes outros instrumentos de planejamento do território – com destaque para o Plano Diretor Municipal – e as práticas de participação social na gestão das políticas urbanas estarão mais consolidadas." E, o que dizer dos Municípios menores? Como compatibilizar o desenvolvimento a que têm direito, com a preservação do ecossistema, a beleza cênica, o bucólico?

PROJETO ORLA

Calcado, agora, em seus três eixos: a Sociedade Civil, o Mercado e o Estado, o Projeto Orla galga novos patamares que lhe permitirão, a partir de seus princípios enfrentar com maior efetividade questões como: a urbanização municipal; a geração de conflitos quanto à destinação de terrenos e demais bens de domínio da União, com reflexos nos espaços de convivência e lazer, especialmente as praias, bens de uso comum do povo; o estímulo às atividades econômicas compatíveis com o desenvolvimento verdadeiramente sustentável em seus três pilares (ambiental, social e econômico); e a solução de uma infinita gama de problemas de ordem ambiental e sanitárias que afligem as comunidades.

Grande inovação trazida pelo art. 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, é a possibilidade de a União transferir aos municípios a gestão da faixa de areia e calçadões. Ganha a União, que obtém a parceria do município na fiscalização e gestão desse nobre e disputado espaço público. Ganha o Município, politicamente, porque recebe a gestão de seus espaços praiais, além de reter os ganhos auferidos pelo uso e ocupação desses espaços, e ganha a população, porque ao receber a gestão, o município se obriga a implementar o Projeto Orla em um prazo de até três anos da assinatura do Termo de Adesão à Gestão de Praias – TAGP, que possibilitará, por intermédio do PGI, a melhor gestão da orla.

Sandra Maria Santos Holanda
Secretária Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano
Ministério do Desenvolvimento Regional

Fábio Augusto Oliveira Pinheiro
Secretário Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo
Ministério do Turismo

Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos
Secretária de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
Ministério da Economia

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS | *13*

1 INTRODUÇÃO | *16*

2 BASE CONCEITUAL DO PROJETO ORLA | *25*

2.1 ASPECTOS FÍSICOS-NATURAIS | *44*

2.2 ASPECTOS PATRIMONIAIS | *60*

IMÓVEIS DA UNIÃO | *61*

GESTÃO PATRIMONIAL | *66*

ESPECIFICIDADES DA GESTÃO PATRIMONIAL DE ORLAS E PRAIAS | *71*

GESTÃO DE ORLAS E PRAIAS DA UNIÃO COMPARTILHADA COM MUNICÍPIOS: TERMO DE ADESÃO À GESTÃO DE PRAIAS (TAGP) | *76*

2.3 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS | *87*

2.4 ASPECTOS INSTITUCIONAIS | *92*

2.5 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROJETO ORLA | *95*

ÍNDICE

3 INICIANDO O PROJETO ORLA | *100*

3.1. ADESÃO AO PROJETO ORLA | *102*

3.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS | *103*

ARRANJO FEDERAL | *105*

ARRANJO ESTADUAL | *109*

ARRANJOS MUNICIPAIS | *113*

3.3 ESTIMULANDO A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ | *127*

MAPEAMENTO DE ATORES | *128*

ESTRATÉGIAS DE MOBILIZAÇÃO | *130*

SEMINÁRIOS DE SENSIBILIZAÇÃO | *134*

REUNIÕES SETORIAIS | *135*

REUNIÕES SETORIAIS | *136*

EDUCAÇÃO AMBIENTAL | *137*

4 DIAGNÓSTICO | *138*

4.1 ESTRUTURA DO DIAGNÓSTICO | *141*

4.2 LEVANTAMENTO DE FUNDOS E OUTROS MEIOS DE FINANCIAMENTO EXISTENTES | *144*

4.3. AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA JURÍDICA E INSTITUCIONAL | *145*

4.4 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO | *149*

4.5 DELIMITAÇÃO DA ORLA | *175*

ÁREA DE PLANEJAMENTO DIRETO (APD) | *182*

ÁREA DE PLANEJAMENTO INDIRETO (API) | *183*

4.6 PRÉ-DEFINIÇÃO DAS UNIDADES DE PAISAGEM | *187*

4.7 QUADRO SÍNTESE | *191*

ÍNDICE

5 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO | *193*

5.1 OFICINA - ETAPA 1 | *198*

PREPARAÇÃO PARA OFICINA - ETAPA 1 | ***200***

REALIZAÇÃO DA OFICINA - ETAPA 1 | ***208***

5.2 CONSOLIDAÇÃO DA OFICINA - ETAPA 1 | *248*

SISTEMATIZAÇÃO DA OFICINA - ETAPA 1 E DEFINIÇÃO DA AGENDA LOCAL | ***250***

CONSULTA PÚBLICA | ***252***

SISTEMATIZAÇÃO FINAL DOS RESULTADOS DA OFICINA - ETAPA 1 E CONSULTA PÚBLICA | ***256***

5.3 OFICINA – ETAPA 2 | *264*

PREPARAÇÃO DA OFICINA - ETAPA 2 | ***265***

REALIZAÇÃO DA OFICINA - ETAPA 2 | ***269***

6 PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA MARÍTIMA (PGI) | *277*

6.1 CONSOLIDAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA (PGI) | *284*

CONSULTA PÚBLICA | ***285***

SISTEMATIZAÇÃO DO PGI | ***286***

6.2 AVALIAÇÃO DO PGI | *287*

AVALIAÇÃO PELA COORDENAÇÃO ESTADUAL | ***288***

MANIFESTAÇÃO PELA COORDENAÇÃO NACIONAL (CNPO) | ***290***

6.3 VERSÃO FINAL DO PGI | *293*

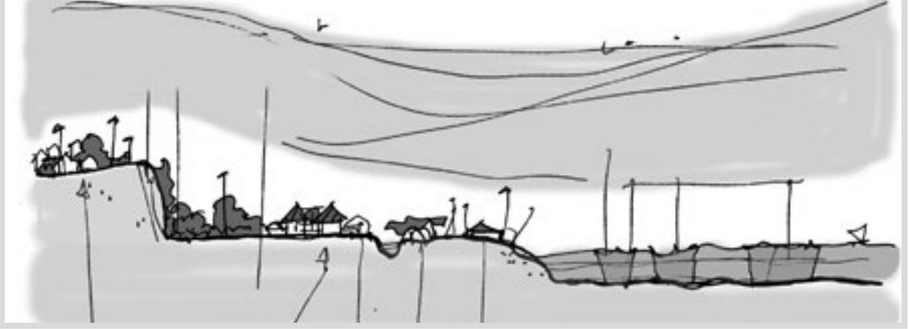
DISPONIBILIZAÇÃO DO PGI PARA CONSULTA PÚBLICA | ***293***

AUDIÊNCIA PÚBLICA (AP) | ***294***

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO COMITÊ GESTOR MUNICIPAL DO PROJETO ORLA | ***296***

DISPONIBILIZAÇÃO DA VERSÃO FINAL | ***297***

ÍNDICE



7 IMPLEMENTAÇÃO | *298*

7.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO | *300*

7.2 IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES | *302*

DEFINIÇÃO DE AGENDA E FONTES DE RECURSOS | *303*

EXECUÇÃO DAS AÇÕES | *305*

ATUAÇÃO DO COMITÊ GESTOR MUNICIPAL DA ORLA (CG) | *306*

8 MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PGI | *307*

8.1 RELATÓRIOS ANUAIS DE ACOMPANHAMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PGI | *310*

9 REVISÃO DO PGI | *312*

9.1 RELATÓRIO DE REVISÃO | *315*

9.2 PROPOSTA E EXECUÇÃO DE REVISÃO DE PGI | *317*

9.3 PGI REVISADO | *321*

REFERÊNCIAS | *322*

APÊNDICES

1. INSTRUMENTOS DO GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO DO BRASIL | *325*

2. ARCABOUÇO LEGAL BRASILEIRO COM INCIDÊNCIA NA GESTÃO DAS PRAIAS | *327*

3. SISTEMAS DE CERTIFICAÇÃO AMBIENTAL E TURÍSTICA | *334*

4. DIRETRIZES PARA CONTRATAÇÃO DE FACILITADORES PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA POR MUNICÍPIOS | *336*

5. LISTA DE DOCUMENTOS SUGERIDOS PARA ELABORAÇÃO DA BASE DE DADOS A SER UTILIZADA NO DIAGNÓSTICO [FASE 1] | *369*

6. CONJUNTOS DE SUGESTÕES PARA LEITURA REFERENTES AOS ASPECTOS FÍSICO-NATURAIS DO DIAGNÓSTICO | *371*

7. CONJUNTOS DE SUGESTÕES PARA LEITURA REFERENTES AOS TEMAS DO DIAGNÓSTICO SOCIOECONÔMICO | *373*

8. SUGESTÃO DE CONTEÚDO PARA OS PGIS, COM DESTAQUE PARA TÓPICOS OBRIGATÓRIOS PARA AQUELES MUNICÍPIOS QUE ADERIRAM AO TAGP | *376*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAMMA | Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente

APD | Área de Planejamento Direto

API | Área de Planejamento Indireto

AP | Audiência Pública

BQI | Beach Quality Index

Cartas SAO | Cartas de Sensibilidade ao Óleo

CDL | Câmara de Dirigentes Lojistas

CEPO | Coordenação Estadual do Projeto Orla

CIRM | Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

CGMO | Comitê Gestor Municipal da Orla

CMPO | Coordenação Municipal do Projeto Orla

CNPO | Coordenação Nacional do Projeto Orla

CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSEMA | Conselho Estadual do Meio Ambiente

CONDEMA | Conselho Municipal de Meio Ambiente

COP | Conferência das Partes

CTE | Comissão Técnica Estadual

CTF/APP | Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais

DC | Defesa Civil

FUNAI | Fundação Nacional do Índio

FURG | Universidade Federal do Rio Grande

GAIGERCO | Grupo de Ações Integradas em Gerenciamento Costeiro da Universidade Federal do Rio Grande

GBE | Gestão com Base Ecossistêmica

GCI | Gestão Costeira Integrada

GERCO | Coordenação Estadual Gerenciamento Costeiro

GI-GERCO | Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro

GMUP | Gestor Municipal de Utilização de Praias

IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INPE | Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change

IPHAN | Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LPM | Linha do Preamar Médio

LAGECI | Laboratório de Gestão Costeira Integrada da Universidade Federal de Santa Catarina

LEGECE | Laboratório de Ecologia e Gerenciamento de Ecossistemas Costeiros e Estuarinos da Universidade Federal de Pernambuco

MEA | Millennium Ecosystem Assessment (Avaliação Ecossistêmica do Milênio)

MDR | Ministério de Desenvolvimento Regional

MMA | Ministério do Meio Ambiente

MPF | Ministério Público Federal

MTur | Ministério do Turismo

NUGEP | Núcleo de Gestão de Praias

OEMA | Órgãos Estaduais de Meio Ambiente

ONG | Organizações não governamentais

PAF-ZC | Plano de Ação Federal para a Zona Costeira

PBA | Programa Bandeira Azul

PD | Plano Diretor

PDF | Portable Document Format

PEGC | Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro

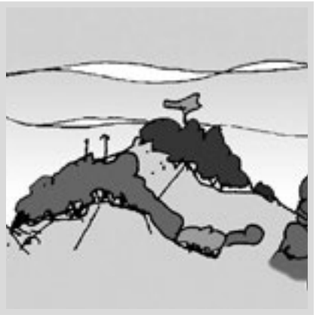
PEM | Planejamento Espacial Marinho

PGI | Plano de Gestão Integrada

PIB | Produto Interno Bruto

PMGC | Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS



PNCMar | Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro

PNGC | Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA | Política Nacional do Meio Ambiente

PNMC | Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNRM | Política Nacional para os Recursos no Mar

PPA | Plano Plurianual

PROCOSTA | Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa

RQA-ZC | Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira

SE | Serviços Ecossistêmicos

SI GERCO | Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro

SGT-GROPC | Subgrupo de Trabalho de Gestão de Riscos e Obras de Proteção Costeira

SGT-PRAIAS | Subgrupo de Trabalho Praias

SMA | Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira

SPU | Secretaria da Coordenação de Governança do Patrimônio da União

SPU/UF | Superintendência do Patrimônio da União da respectiva Unidade Federativa

TED | Termo de Execução Descentralizada

TAGP | Termo de Adesão de Gestão de Praias Urbanas

UC | Unidades de Conservação

UFSC | Universidade Federal de Santa Catarina

UFPE | Universidade Federal de Pernambuco

UICN | União Internacional para a Conservação da Natureza

UNFCCC | United Nations Framework Convention on Climate Change

ZC | Zona Costeira

ZEEC | Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

1 INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) foi esboçado no final da década de 1990 como uma iniciativa inovadora no âmbito do Governo Federal, no contexto da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Nacional de Recursos do Mar e, mais especificamente, do Gerenciamento Costeiro.

A iniciativa foi conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pela então denominada Secretaria do Patrimônio da União (SPU), vinculada - à época - ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ao longo do tempo, o Projeto Orla sempre foi apoiado pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), que, por sua vez, se vincula à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Iniciaram-se assim discussões visando à definição do objetivo e estruturação da metodologia do que viria a ser o Projeto Orla. Nesse período, o processo de gestão costeira no País se aproximava do marco de 10 anos da promulgação da Lei Federal n.º 7.661, de 1988, identificava, à época, a necessidade de um instrumento de gestão que permitisse atuar especificamente no espaço da orla.

Ainda que a estruturação do Projeto Orla tenha iniciado na década de 1990, pode-se considerar que a primeira fase dessa iniciativa de fato ocorreu entre 2000 e 2004, quando foram estabelecidas a metodologia do projeto e a verificação e validação das etapas a serem implementadas (OLIVEIRA e NICOLODI, 2012).

Nesse contexto, os conceitos e a metodologia foram publicados em manuais que serviram de guia para o desenvolvimento do Projeto Orla. Embora o presente documento tenha a intenção de atualizar e aprimorar o processo, os manuais do Projeto Orla, anteriormente publicados, constituem-se ainda de importantes documentos de base conceitual e podem ser consultados durante o desenvolvimento desta iniciativa.

para SABER MAIS

Manuais do Projeto Orla, produzidos entre 2002 e 2006, que estabeleceram orientações de cunho conceitual, metodológico e de fluxo de processos. Eles têm estes títulos:

a) Fundamentos para Gestão Integrada

b) Manual de Gestão

c) Subsídios para um Projeto de Gestão

d) Guia de Implementação

e) Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada

Em 2004, é promulgado o Decreto Federal n.º 5.300, o qual incorpora formalmente o planejamento da orla marítima ao escopo das políticas públicas incidentes sobre a zona costeira. Nesse sentido, tal decreto definiu um novo espaço geográfico de gestão territorial - a Orla Marítima, a qual tem seu planejamento expresso pelos roteiros de elaboração do que se convencionou denominar *Projeto Orla*.

Os roteiros de elaboração e implantação do Projeto Orla foram estruturados para que pudessem contribuir, em escala nacional, à aplicação de diretrizes gerais de ordenamento de uso e de ocupação nessa porção específica do território brasileiro, a qual se apresenta como relevante para a sustentabilidade ambiental e econômica da zona costeira.

fique ATENTO

SÃO OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PROJETO ORLA:

- *fortalecer a capacidade de atuação e a articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla marítima;*
- *desenvolver mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada;*
- *estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla, e*
- *compatibilizar políticas públicas e projetos de interesse da sociedade.*

As bases para o desenvolvimento desses objetivos estão de acordo com a fundamentação legal presente no próprio texto constitucional, que reafirma o caráter público das praias e a propriedade estatal dos terrenos e acrescidos de marinha, estabelecendo atribuições e competências na defesa do patrimônio natural e cultural do País.

Veja como o seu município pode aderir ao Projeto Orla na página 102 deste manual

O escopo do Projeto Orla visa, em última análise, implementar uma política pública nacional a ser executada de forma integrada com outros entes federados e com a sociedade civil. Um dos preceitos desta iniciativa é a busca pela articulação entre as ações de ordenamento dessa porção do território, conduzindo diretrizes e ações efetivas que visem ao equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental e patrimonial, considerados aspectos de ocupação urbana, de atividades turísticas e de lazer, entre outras.

Na orla marítima, estão presentes ambientes terrestres e marinhos com sobreposição de usos e atividades, bem como de instituições responsáveis pela sua gestão e fiscalização. Assim, o desafio da efetividade da gestão desses espaços se torna uma tarefa complexa, mas extremamente necessária, refletindo-se na destinação de terrenos e demais bens sob o domínio da União, tais como espelhos d´água, praias, Terrenos de Marinha, Acrescidos de Marinha, entre outros.

para ***SABER MAIS***

BENS DA UNIÃO: o que são e para que servem?

Bens da União são espaços públicos que pertencem à União, ou seja, ao poder público. Esses bens servem para manter atividades essenciais para a sociedade. Os bens que pertencem à União estão definidos no art. 20 da Constituição Federal de 1988 e no Decreto-Lei n.º 9.760, de 1946, e podem ser classificados de acordo com a destinação a lhes ser dada. Alguns exemplos de bens da União na zona costeira são terrenos de marinha (e acrescidos de marinha), praias, ilhas, margem de rios, unidades de conservação, terras rurais e terras indígenas.

Embora contando com a experiência acumulada em mais de 20 anos de implementação do Projeto Orla em diversos Municípios do Brasil, o desafio da gestão desse espaço é permanente. Ainda hoje, a realidade de muitos Municípios costeiros, sobretudo os mais urbanizados, está muito aquém da qualidade ambiental e urbana desejada. Com isso, perdem-se oportunidades para uma exploração sustentável de suas potencialidades socioambientais e econômicas, incluídas as turísticas.

Mesmo que tal iniciativa tenha buscado a integração dos aspectos ambientais, patrimoniais, urbanísticos e turísticos na formulação de políticas públicas, na prática a gestão de praias e orlas muitas vezes não efetivou essa integração. Como consequência, observam-se:

- *a manutenção de conflitos fundiários e ambientais pelo uso indevido de recursos ou do espaço,*
- *a urbanização desordenada,*
- *a ausência de infraestrutura urbana relativa ao saneamento básico,*
- *a desigualdade na utilização do bem público,*
- *a atividade turística desordenada,*
- *a ausência da gestão efetiva de resíduos,*
- *o desrespeito às práticas das comunidades tradicionais, bem como*
- *todos os consequentes impactos negativos nos ecossistemas presentes na orla.*

Muitos desses problemas decorrem da ausência de uma gestão efetiva da orla, bem como da falta de clareza de atribuições e responsabilidades das instituições que atuam nessa porção do território, fato este que se reflete na falta de integração entre os instrumentos de gestão incidentes na orla (SCHERER, 2013).

Como consequências dos problemas citados, destacam-se algumas situações/problemas:

a) Acúmulo de resíduos sólidos e o consequente impacto paisagístico, ambiental e de saúde pública

b) Perda de balneabilidade, contaminação microbiológica da água, e sedimentos, afetando espaços de recreação e turismo

c) Erosão da linha de costa, levando à vulnerabilidade ambiental, econômica e social, com danos materiais, perdas de vidas humanas e custos elevados para a execução de obras de reconstrução de praias ou de estruturas de contenção da erosão

d) Comércio ilegal ou desordenado, ocasionando evasão de recursos e perda de arrecadação de impostos

e) Adensamento populacional que ultrapassa a capacidade de suporte das praias, gerando impactos ao ambiente e a atividades, como o turismo

f) Planejamento deficiente dos usos e atividades aquáticas

g) Ausência de fiscalização

h) Ameaça às comunidades tradicionais

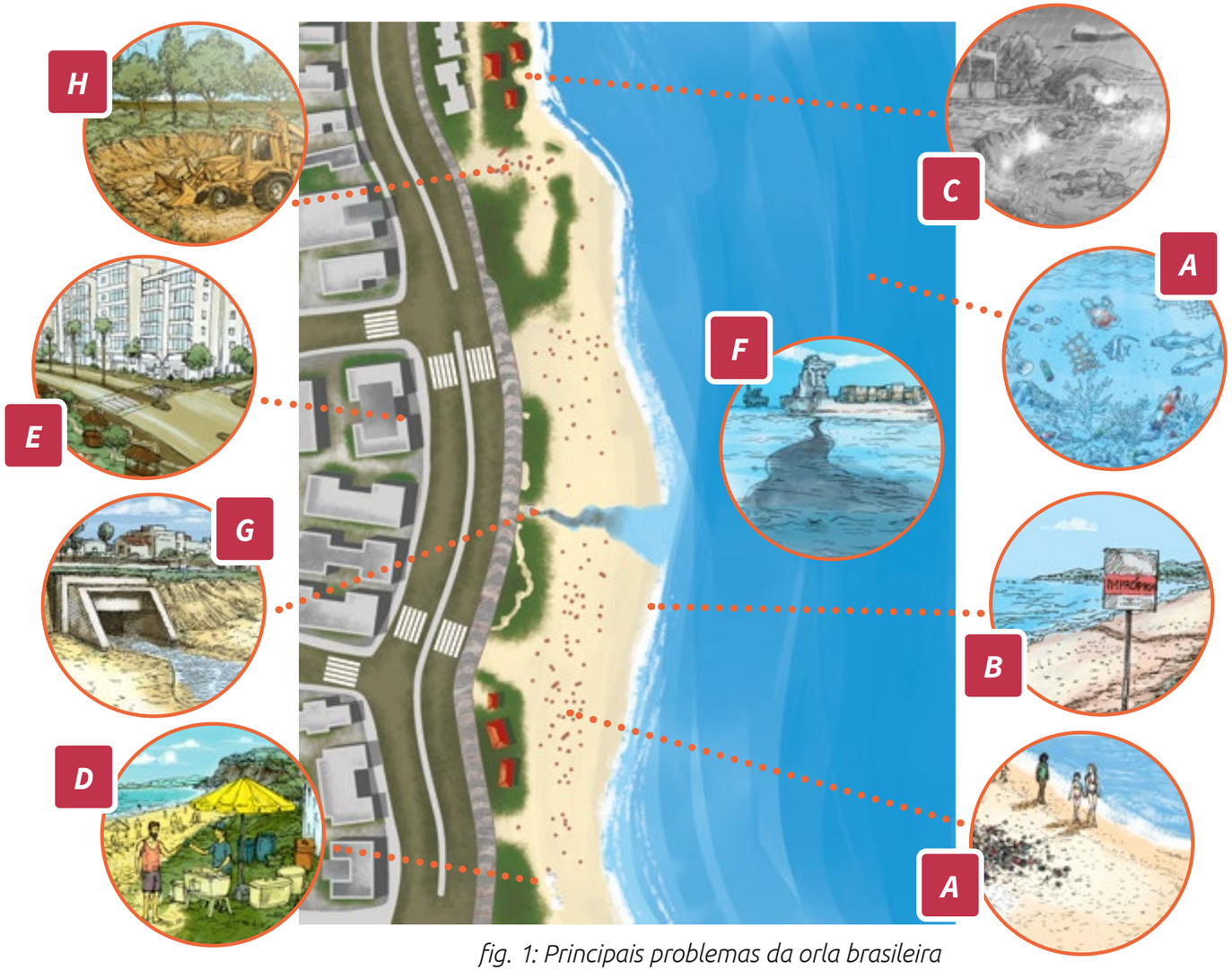


fig. 1: Principais problemas da orla brasileira

Este documento objetiva contribuir para que se consolide o Projeto Orla no País, qualificando a gestão da orla e das praias, em conformidade com o contexto normativo vigente. Espera-se ainda que essa consolidação seja baseada na prática do diálogo entre os diversos setores da sociedade e que venha a fomentar a construção de uma orla marítima planejada e ordenada, promovendo a manutenção dos ecossistemas em consonância com as atividades humanas presentes e futuras.

O Projeto foi concebido para ser prático, sucinto e duradouro, sem deixar de abordar conceitos e conteúdos relevantes à compreensão teórica de todo o seu arcabouço, estando dividido nos seguintes grandes tópicos: *Base Conceitual do Projeto Orla, Iniciando o Projeto Orla, Diagnóstico, Planejamento Participativo, Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) Implementação, Monitoramento, Revisão e Apêndices/Anexos* (Figura 2).

Além desses tópicos, este manual pode ser complementado pelos cadernos temáticos, quando observada a necessidade de detalhamento de aspectos relacionados ao Projeto Orla (p.ex. Caderno Temático de Turismo, Caderno Temático sobre Orlas Lacustres ou Fluviais etc.)

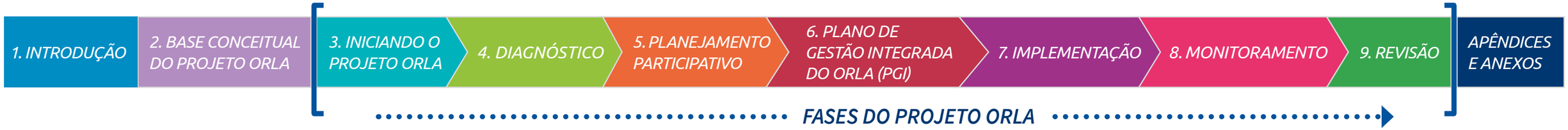


fig. 2: Manual e passos do Projeto Orla

Embora o Projeto Orla tenha sido elaborado visando a gestão das orlas marítimas do país, há que se destacar que sua metodologia, fluxos e processos podem ser utilizados (desde que devidamente adaptados) para orlas estuarinas e fluviais. Tais adaptações tendem a ter relação mais direta com os aspectos físicos, ambientais e socioeconômicos destes espaços do que propriamente dito com o escopo metodológico.

Etapas como o Diagnóstico (capítulo 4) deverão ser efetivamente ajustadas para contemplar as peculiaridades das orlas estuarinas e fluviais, mas, por outro lado, sugere-se seguir o fluxo metodológico do projeto sem maiores alterações, como por exemplo, na construção dos arranjos institucionais, no planejamento participativo e nas etapas de implementação, monitoramento e revisão do Plano de Gestão Integrada (PGI).

2 BASE CONCEITUAL DO PROJETO ORLA

2 BASE CONCEITUAL DO PROJETO ORLA

A gestão de um território pressupõe a consideração de um conjunto de conceitos e fundamentos científicos, técnicos e legais relativos a diversas esferas do conhecimento (NICOLDI e GRUBER, 2020). No Projeto Orla, esses conceitos apresentam uma característica em comum: o foco no território e no objetivo de gerar subsídios para a tomada de decisão na orla marítima. Alguns desses fundamentos serão brevemente discutidos* para apresentar um panorama básico à compreensão necessária para que se realizem as etapas da implantação do Projeto Orla.

Um dos fundamentos mais diretamente relacionados ao escopo do Orla é o de Gestão Costeira Integrada (GCI). A GCI pode ser entendida como um processo contínuo e dinâmico pelo qual decisões são tomadas visando ao desenvolvimento socioeconômico, ao uso sustentável e à proteção das áreas marinhas e costeiras e de seus recursos (HUMPHREY et al., 2000).

Além disso, a abordagem da GCI busca a integração de planos e políticas existentes, a fim de manter, restaurar e recuperar os ecossistemas costeiros e as comunidades por eles sustentadas (ERYC, 2002). Esse conceito vem sendo utilizado desde a década de 1970 e tem diversos sinônimos e derivações, tais como, gestão costeira, gestão dos recursos costeiros, gestão de áreas costeiras, gestão integrada da zona costeira (WILLIAMS e MICALLEF, 2009).

**Mais informações conceituais nos primeiros manuais do Projeto Orla*

Uma das principais características da GCI é a relevância do papel dado aos diferentes atores envolvidos na gestão da Zona Costeira (ZC), os quais são: instituições governamentais, organizações não governamentais, setor privado, grupos comunitários, comunidades tradicionais, entre outros. A abordagem da GCI pressupõe que a participação de tais atores possa fazer a diferença nas tomadas de decisão, tendo o diálogo como a principal forma de se buscar uma visão de consenso (CZMAI, 2016).

para SABER MAIS

Vídeos e cartilhas GAIGERCO:

https://gaigerco.furg.br/produtos/2-uncategorised/28-produtos-videos-cartilhas

- *Um Mar de Lixo*
- *Um Mar de Ameaças*
- *Um Mar de Integração*
- *Um Mar de Consensos*
- *A Gestão de Orlas e Praias no Brasil*

O conjunto de instrumentos de Gestão Costeira Integrada existente no Brasil é amplo e perpassa as diferentes esferas de atuação do poder público (Apêndice 1).

A linha do tempo, relacionada a seguir, aponta alguns dados importantes no contexto da GCI no Brasil:

1946

Definição dos terrenos de marinha (Decreto-Lei n.º 9.760, de 05 de setembro de 1946)

1974

Criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) pelo Decreto n.º 74.557, de 12 de setembro de 1974

1980

Diretrizes Gerais para a Política Nacional para os Recursos do Mar

1982

Criados os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs)

1987 - 1988

Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988)

DÉCADA DE 1940 | *DÉCADA DE 1970* | *DÉCADA DE 1980*

1979

Criada a Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM)

1981

Criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)

Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981)

1988

Constituição Brasileira, de 05 de outubro de 1988

1990

Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I

1991

Criação do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) 1

1993

Lei n.° 8.617, de 04 de janeiro de 1993, dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira

1997

Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II institui o GIGERCO

1998

I Plano de Ação Federal para a Zona Costeira – Resolução CIRM n.º 05/1998

Bens imóveis de domínio da União - Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998

1999

Decreto n.° 2.956, de 03 de fevereiro de 1999, institui o V Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM) - 1999 – 2003, e aborda articulação com o GERCO

DÉCADA DE 1990

2001

Decreto Federal n.º 3.725, de 10 de janeiro de 2001, regulamenta a Lei n.º 9.636/1998

Lei Federal n.°10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, incentivo ao Plano Diretor

Implementação do Projeto Orla pelo MMA

2005

Decreto n.º 5.377, de 25 de fevereiro de 2005, aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar

II Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (Resolução CIRM n.º 07/2005)

2009

Lei n.º 11.925, de 25 de junho de 2009, para a regularização fundiária das ocupações em terras da União

DÉCADA DE 2000

2004

Decreto n.º 5.300, de 07 de dezembro de 2004, regulamenta a Lei n.º 7.661/1988

I Seminário Nacional do Projeto Orla e assinatura de convênios com Municípios

2008

II Seminário Nacional do Projeto Orla

Formação de 250 multiplicadores do Projeto Orla e regularização fundiária em terras da União

2010

III Seminário Nacional do Projeto Orla

2017

Portaria SPU n.º 113/2011, que regulamenta o art. 14 da Lei 13.240 de 2015, que trata da transferência da Gestão de Praias

2021

Portaria MMA n.º 34, de 02 de fevereiro de 2021, apresenta a listagem dos Municípios que compõem a zona costeira do Brasil

DÉCADA DE 2010

DÉCADA DE 2020

2015

III Plano de Ação Federal para a Zona Costeira

Criação do projeto do MPF-GERCO

2019

IV Plano de Ação Federal para a Zona Costeira

Portaria SPU n.º 44/2019, que amplia a transferência de gestão de praias

Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal

Os limites da Zona Costeira no Brasil abrangem tanto uma faixa terrestre quanto uma faixa marítima. Para além da faixa marítima da Zona Costeira, o Brasil conta com a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) (200 milhas náuticas). Essas áreas, juntamente com a plataforma continental brasileira forma a chamada Amazônia Azul (Figura 3).

A faixa marítima apresenta um claro limite físico entre a linha de base e as 12 milhas náuticas - espaço denominado de Mar Territorial.

Já para a faixa terrestre, foi estabelecido pelo art. 4.° do Decreto Federal n.º 5.300 de 2004 os Municípios que compõem a zona costeira, sendo aqueles:

"I - Defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

II - Não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas

III - Não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação

IV - Não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância

V - Estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar

VI - Não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com Municípios referidos nos incisos I a V

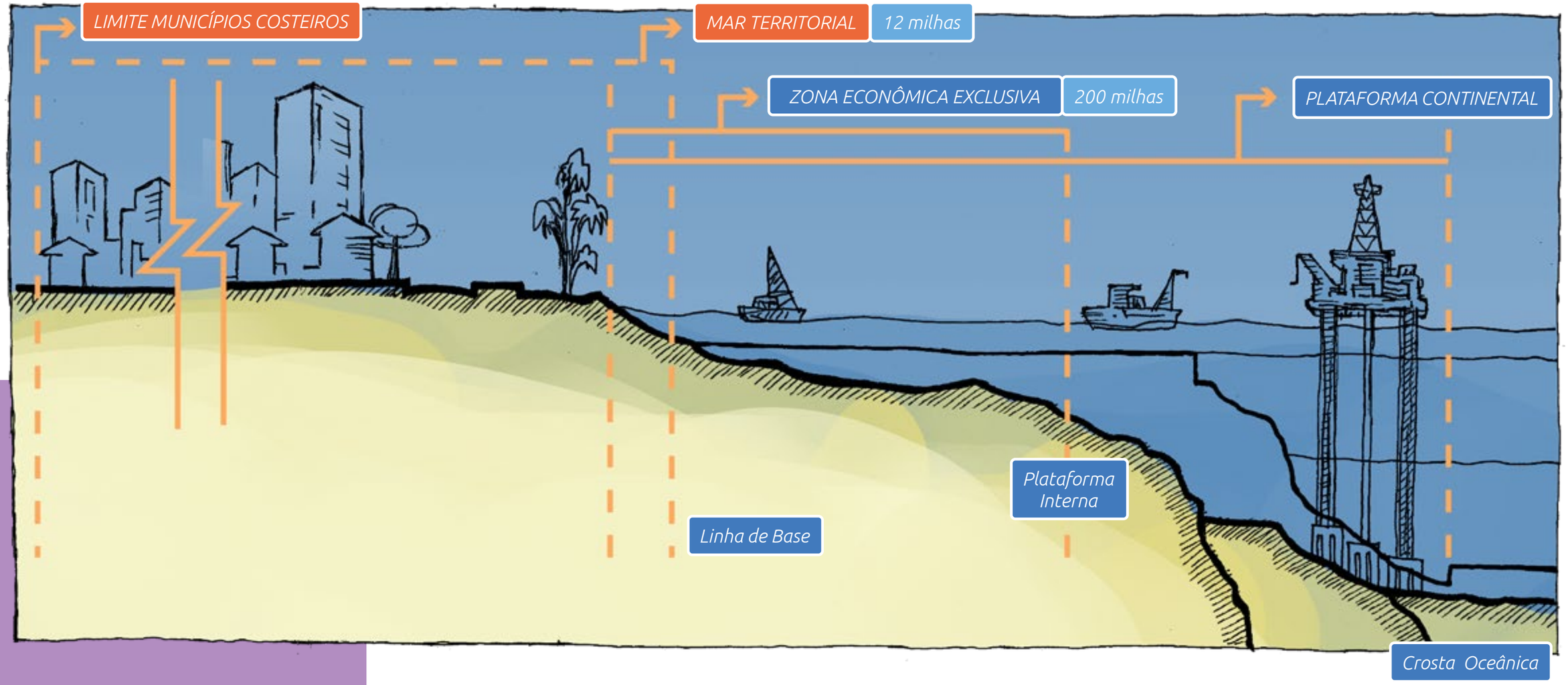
VII - Desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira".

para SABER MAIS

Amazônia Azul é a denominação do território marítimo brasileiro, que possui aproximadamente 3,5 milhões de km² referentes à soma da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) com a Plataforma Continental (PC) do Brasil. É chamada assim por conta das riquezas naturais e minerais abundantes, numa comparação à importância da floresta amazônica para o país.

Fonte: Marinha do Brasil

fig. 3: Limites no mar - zona costeira e marítima



A Portaria MMA n.º 34/2021 atualizou a listagem dos Municípios que compõem a zona costeira do Brasil: são 443 municípios abrangidos pela faixa terrestre. Destes, 280 são defrontantes com o mar, segundo o IBGE (2020) (Figura 4).

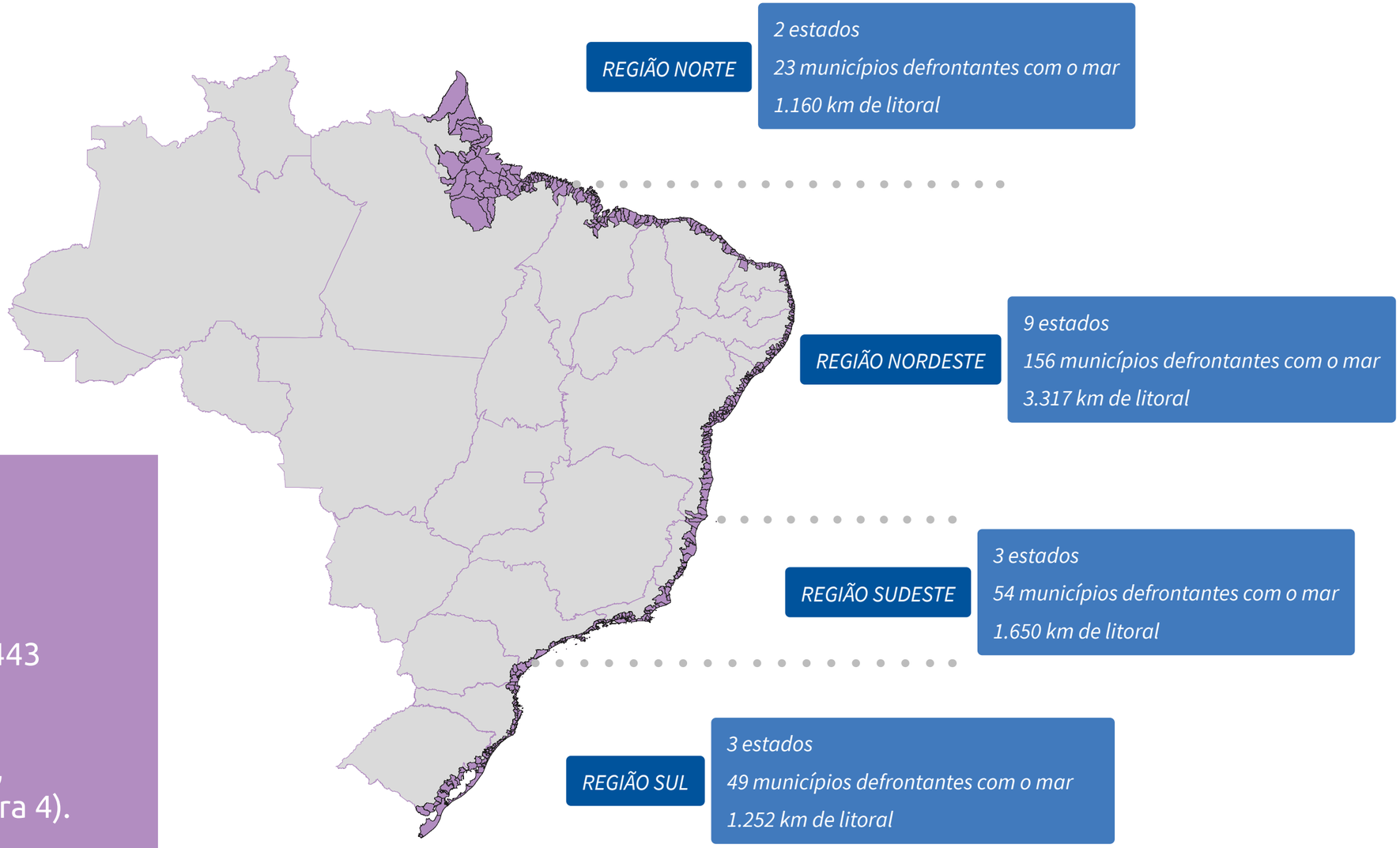


fig. 4: Municípios costeiros e defrontantes com o mar

Ainda que os limites da Zona Costeira possam indicar áreas significativas de atuação da GCI, uma das principais especificidades do gerenciamento costeiro é a gestão do espaço de estreita relação terra-mar, ou seja, a orla. Este recorte tem evidente foco na escala local, sendo regida pelo arcabouço legal e conceitual dos instrumentos do gerenciamento costeiro brasileiro. Nesse sentido, a orla é definida pelo art. 22 do Decreto Federal n.º 5.300 de 2004, como:

> ***"ORLA MARÍTIMA É A FAIXA CONTIDA NA ZONA COSTEIRA, DE LARGURA VARIÁVEL, COMPREENDENDO UMA PORÇÃO MARÍTIMA E OUTRA TERRESTRE, CARACTERIZADA PELA INTERFACE ENTRE A TERRA E O MAR".***

para SABER MAIS

A publicação "Caminhos para construir um Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro" foi elaborada no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia, visando contribuir aos municípios na implementação de instrumentos de gestão das zonas costeiras de forma participativa, descentralizada e democrática.

A cartilha tem como objetivo apresentar algumas informações, reflexões e sugestões para contribuir na elaboração de planos municipais de gerenciamento costeiro. A publicação foi elaborada de forma a permitir sua utilização nos processos de planejamento da gestão municipal, contribuindo como mais uma ferramenta de apoio a grupos de trabalho municipais e demais sujeitos dedicados ao contexto das zonas costeiras.

Bahia. Secretaria do Meio Ambiente. Caminhos para construção de um Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro / Secretaria do Meio Ambiente. – 1. ed. – Salvador: EGBA, 2018. 37p. (disponível neste link)

Do ponto de vista científico o perfil de uma praia também considera o sistema de dunas adjacente, uma vez que há transporte ativo de sedimentos entre esses compartimentos. Para fins de gestão, as praias (Figura 5) foram definidas pelo § 3.º do artigo 9.º da Lei Federal n.º 7.661 de 1988, como:

"área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema".

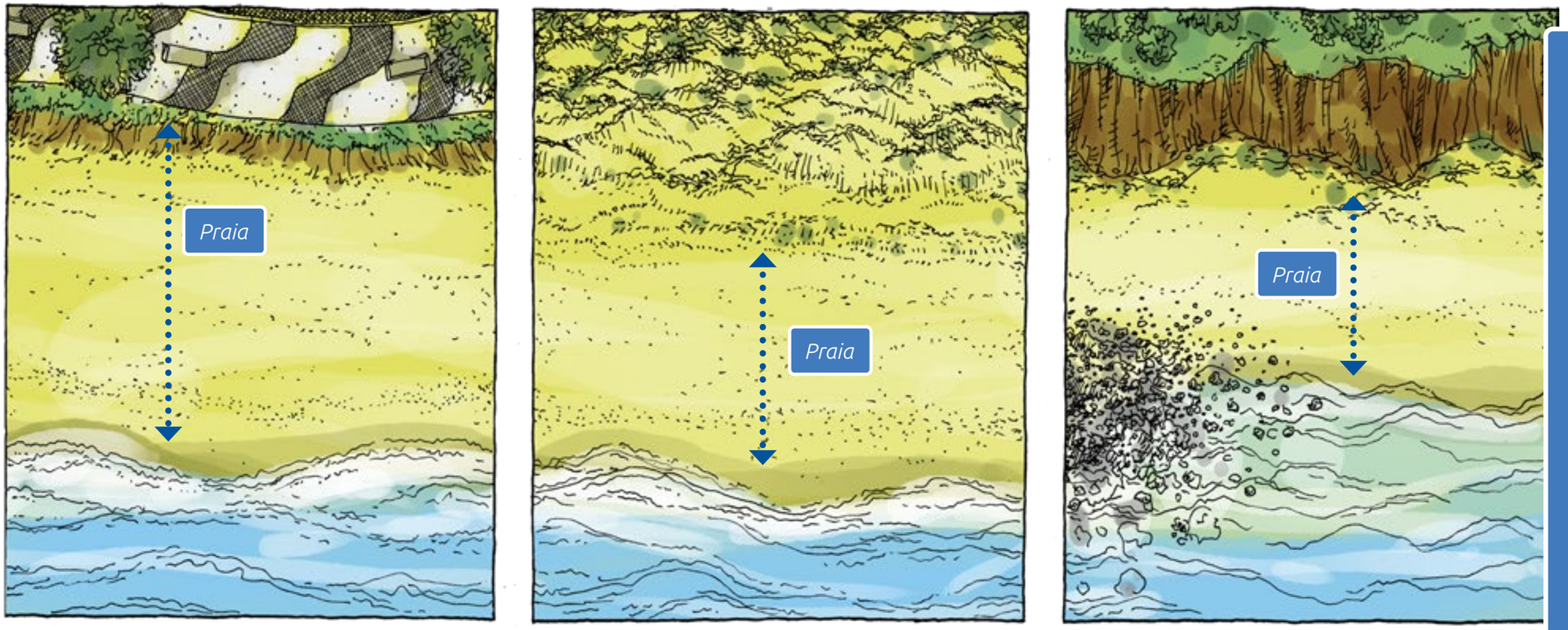


fig. 5: Praia conforme a legislação brasileira

Destaca-se que na Lei Federal 7.661 de 1988, as praias são entendidas como:

"bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica".

As especificidades dos usos, fiscalização e demais ações relacionadas a esses espaços dinâmicos e sensíveis são regulamentadas por normas próprias, que se relacionam direta ou indiretamente ao gerenciamento costeiro (Apêndice 2).

Do ponto de vista da esfera federal, o Planejamento da Orla Marítima foi instituído pelo Decreto Federal n.º 5.300 de 2004 no entanto, a temática já vinha sendo discutida desde a década de 1990. Mais especificamente, em 1998, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) iniciou a discussão sobre um programa de gestão territorial, que foi incluído no Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC).

O PAF-ZC é desenvolvido pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO*), vinculado à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Visa ao planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na Zona Costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação e estabelecendo o referencial acerca da atuação da União. Desde sua versão de 2005, o PAF-ZC considera o Projeto Orla como uma de suas ações a ser desenvolvida na Zona Costeira brasileira.

**O GI-GERCO é um grupo específico para tratar de temas do Gerenciamento Costeiro no Brasil, definido no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.*

para ***SABER MAIS***

O sistema praia-dunas é muito importante para a manutenção e qualidade ambiental das praias. A retirada e/ou ocupação indevida das dunas frontais trás consequências para a dinâmica praial, podendo acentuar a erosão costeira.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o Projeto Orla é uma política estratégica que contribui para qualificar a tomada de decisões a fim de ser cumprida a função socioeconômica e ambiental da orla. O Projeto Orla atua no planejamento e regulamentação desse espaço como um processo inclusivo de alocação de recursos e tomada de decisões para o desenvolvimento socioeconômico da orla marítima, valorizando arranjos produtivos locais e conservação de seus ecossistemas.

Suas linhas de ação estão baseadas em métodos que exploram fundamentos de avaliação paisagística, de dinâmica geomorfológica e de uso e ocupação do litoral, definindo e projetando cenários favorecedores da aplicação dos instrumentos de ordenamento do uso e da ocupação do solo na orla.

para SABER MAIS

A função socioeconômico e ambiental da orla pode ser compreendida a partir da combinação de três dispositivos constitucionais brasileiros: os artigos 182, 183 e 225 da Constituição Federal, de 1988.

Os artigos 182 e 183 tratam da política urbana e foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257 de 2001), o qual estabelece normas de ordem pública e interesse social, reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Entre elas, destaca-se a determinação de que o espaço urbano cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (art. 39).

Já o artigo 225 da Constituição Federal determina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como também institui como responsabilidade do poder público e da coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, pode-se afirmar que a função socioeconômico e ambiental é efetivada quando o ordenamento espacial permite que o território comporte tanto o atendimento às necessidades sociais e econômicas dos cidadãos quanto a preservação do meio ambiente.

O Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI), produto resultante do desenvolvimento do Projeto Orla, é instrumento fundamental para a gestão da orla do Brasil, no qual as ações e diretrizes - construídas ao longo do processo - são apresentadas. Ao escolher aderir ao Projeto Orla, a administração municipal assume a incumbência de desenvolver e implementar o Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) e o compromisso de fazê-lo com autonomia e qualificação da gestão da orla e de suas praias.

Isso implica em maior responsabilidade pela gerência de sua orla, considerados a gestão do patrimônio público, a fragilidade e potencialidade dos ambientes naturais, os aspectos urbanísticos e turísticos, o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. Maiores detalhes sobre como aderir ao Projeto Orla se encontram no Capítulo 3.

para ***SABER MAIS***

Cabe destacar que o Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) também é conhecido - entre outras denominações - como Plano de Ordenamento da Orla Marítima ou Plano de Intervenção da Orla Marítima (Decreto Federal n.º 5.300 de 2004).

De caráter eminentemente participativo, o PGI prevê uma caracterização geográfica e urbanística da orla e, ainda, a elaboração de cenários futuros que possam ter sido idealizados pelos atores participantes da oficina participativa* (ver Capitulo 5), com base no conhecimento real do território. O PGI é, portanto, um instrumento básico para a implantação do Projeto Orla nos Municípios, cujas ações visam ao ordenamento das áreas litorâneas sob domínio da União, levando em consideração políticas patrimoniais e ambientais (MMA, 2005 OLIVEIRA e NICOLODI, 2012 SCHERER *et al.*, 2020).

Além de auxiliar o Município no processo de tomada de decisão, o PGI pode contribuir para estreitar relações com outros entes federados e permitir ainda melhor conhecimento e controle do seu território, de forma a favorecer parcerias entre as prefeituras, universidades e instituições de pesquisa, no âmbito da caracterização, fiscalização e planejamento socioeconômico e ambiental, bem como de ferramentas para avaliação e monitoramento da gestão da orla marítima.

**A oficina é parte importante do planejamento participativo, assim como outras formas de consulta pública, sendo desenvolvida em 2 etapas, quando se oportuniza a participação dos cidadãos em geral.*

O PGI resulta da reunião da visão do conjunto de atores, a partir do Diagnóstico local, programa ações e diretrizes necessárias e desejadas para a orla marítima, e serve como instrumento de orientação, implementação, monitoramento e avaliação das ações executadas. Além disso, o PGI pode ser um instrumento de apoio às ações dos Poderes Legislativo e Judiciário, na medida em que fornece subsídios para amparar a formulação e revisão de políticas públicas, bem como para as discussões de cunho legal.

A gestão de orlas e praias no âmbito municipal fortalece o desenvolvimento dos Municípios costeiros (BOMBANA, CONDE e POLETTE, 2016; ARIZA, 2008). Ao estruturar o PGI, o Município, em parceria com a rede de atores locais (setor privado, sociedade civil, instituições de ensino, entre outros) pode estruturar um conjunto de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da orla marítima.

fique ATENTO

O PGI é um importante instrumento de planejamento que auxilia o Município nas tomadas de decisão e relações com os outros entes federados, e permite ainda um melhor conhecimento e controle do seu território, de forma a favorecer o estabelecimento de convênios entre as prefeituras, universidades e institutos de pesquisa, no âmbito da caracterização, fiscalização e controle socioeconômico e ambiental, e de ferramentas para avaliação e monitoramento da gestão da Orla Marítima.

Dessa forma, o PGI apresenta potencialidade para qualificar a orla, do ponto de vista ambiental, social e econômico. Ele se fundamenta na negociação e na gestão de conflitos sobre o uso do território, e ordena a atuação dos diferentes atores na convergência de interesses com a priorização de ações para o desenvolvimento local, em consonância com os ecossistemas locais e suas vocações socioeconômicas.

Uma das premissas mais relevantes do PGI é o fortalecimento da efetiva participação cidadã no desenvolvimento do Plano, a qual envolve a atuação, na oficina, de representantes da sociedade civil e dos Poderes Públicos das três esferas, nas reuniões setoriais, consultas e audiências públicas. O documento que integrar o PGI do Município pode ser aprovado pelo Poder Legislativo para ter força de lei ao ser usado no respectivo território.

Turismo de sol e praia, pesca, cultivo de espécies marinhas, comércio, práticas esportivas e náuticas são alguns dos exemplos de atividades que, quando bem geridas, têm potencialidade para dar qualidade de vida aos usuários locais, veranistas, turistas (nacionais e internacionais) e para promover a manutenção dos serviços ecossistêmicos e das culturas locais.

fique ATENTO

Além dos fundamentos de GCI apresentados, a gestão da orla pode ser discutida de acordo com seus aspectos de influência: físico-naturais, patrimoniais, socioeconômicos e institucionais .

Tais aspectos devem ser levados em consideração na elaboração do Diagnóstico do Município (ver Capítulo 4).

Esses aspectos corroboram com os eixos de desenvolvimento do Decreto n.º 10.531, de 26 de outubro de 2020, que estabelece a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFD 2020-2031).

para SABER MAIS

Ao realizar uma gestão eficiente da orla, o Município tem potencialidade de colocar em prática - especialmente - os seguintes Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU):

ODS 03 - Saúde e bem-estar: assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades

ODS 11 - Cidades e comunidades sustentáveis: cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

ODS 13 - Ação contra a mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos

ODS 14 - Vida na água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

ODS 15 - Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda de biodiversidade

ODS 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis e

ODS 17 - Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Apesar de global, a Agenda 2030 tem nos governos locais seus maiores aliados, já que é nesse campo de ação que residem os serviços e equipamentos públicos que atendem as pessoas, o que torna os Municípios promotores de ações e políticas públicas que possam fundamentar-se nos ODS.

2.1 Aspectos Físicos-Naturais

O Decreto nº 5.300, de 2004, estabelece critérios para a delimitação da orla municipal em seu artigo 23. Esses critérios são baseados em aspectos específicos do ambiente natural de cada Município e levam em consideração os ambientes emersos - estendidos por 50 metros em áreas urbanizadas e por 200 metros em áreas não urbanizadas continente adentro, e os submersos até a isóbata de 10 metros.

Quanto aos aspectos físico-naturais, alguns ecossistemas característicos da ZC brasileira são recorrentes na orla marítima, assim como as características físicas que os suportam. Um panorama de praias, costões rochosos, falésias, restingas, manguezais, dunas, banhados, floresta ombrófila densa, pradarias submersas, recifes de coral, fundos arenosos, entre outros, compõem a paisagem emersa e submersa da orla marítima brasileira, panorama por vezes em sua forma mais primitiva, por vezes intercalado com sistemas urbanos.

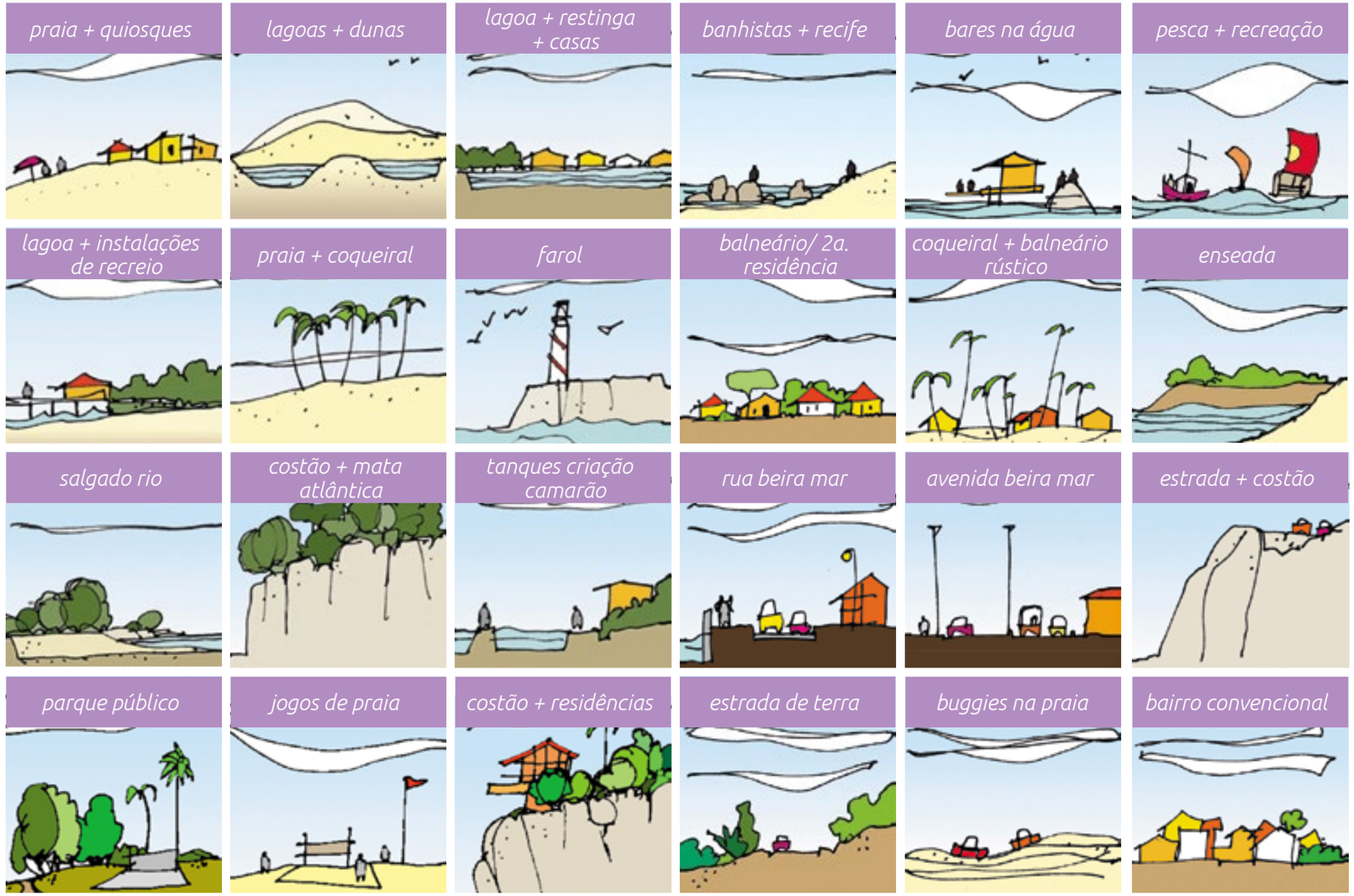


fig. 6: Exemplos da diversidade de feições e atividades nas orlas marítimas brasileiras.
Fonte: Manual de Gestão (MMA, 2006b)

Algumas das feições mais recorrentes quanto à diversidade de praias e orlas brasileiras são ilustradas na Figura 6.

Em 2019, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) delimitou o Sistema Costeiro-Marinho a partir de um recorte físico-biótico do País. Tal delimitação é importante, porque, até então, o mapeamento dos biomas brasileiros não considerava, de forma específica, essa porção do território. A delimitação da parte continental do Sistema não exclui as áreas dos biomas brasileiros que chegam até a costa.

As áreas continentais continuam pertencendo aos biomas (Amazônia, Caatinga, Mata Atlântica e Pampa), mas parte delas passa a compor o Sistema Costeiro-Marinho (Figura 7). No que se refere à sua distribuição nos biomas brasileiros, a maior parte do Sistema Costeiro Continental se encontra no Bioma Amazônia, com 42% no Bioma Pampa, apesar da sua pequena área territorial total, com 25% no Bioma Caatinga, com 4,1% e no Bioma Mata Atlântica, que possui a maior extensão ao longo linha de costa do País, com 20% do Sistema Costeiro, devido à presença de uma estreita planície costeira, que em muitos locais é limitada pelas escarpas litorâneas da Serra do Mar e pelos tabuleiros costeiros (IBGE, 2019).

Esse Sistema Costeiro-Marinho é predominantemente composto por sua porção marítima, a porção continental representa apenas 6,27% da sua área total (IBGE, 2019).

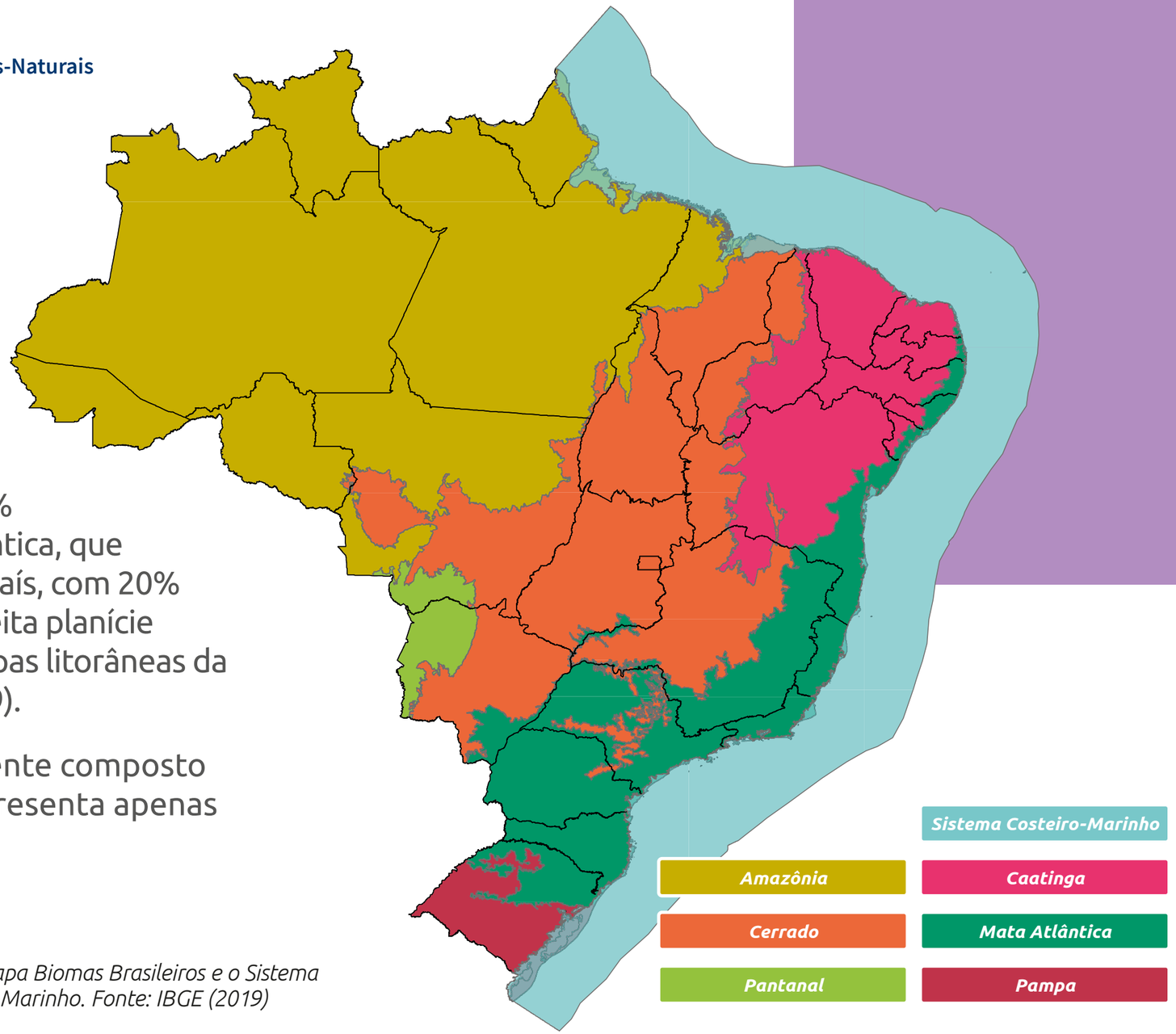


fig. 7: Mapa Biomas Brasileiros e o Sistema Costeiro-Marinho. Fonte: IBGE (2019)

Os ambientes submersos (até a isóbata de 10 metros) fazem parte da área de delimitação da orla marítima (Figura 8). Por esse motivo, é de suma importância que suas características geológicas, geomorfológicas e oceanográficas sejam observadas, a fim de considerar as interações, fluxos e processos que ocorrem entre os ambientes costeiro e marinho.

fig. 8: Delimitação da isóbata de 10m.

Esses aspectos físico-naturais se tornam relevantes se considerados os tipos de hábitats encontrados nessa região de transição entre o continente e o oceano. Ambientes submersos de plataforma com fundo arenoso, p.ex., representam importantes fontes de sedimentos para praias adjacentes: são, portanto, cruciais para a manutenção do estoque sedimentar e auxiliam na prevenção de processos erosivos.

Já regiões com fundos duros, como recifes de corais e os rochosos, apresentam hábitats com elevada biodiversidade. Além disso, criam barreiras físicas que atuam na diminuição de energia das ondas, ou seja, atuam também na proteção da linha de costa contra eventos de erosão. Assim, a caracterização do ambiente marinho adjacente como parte integrante da orla permite compreendê-los e priorizar ações de planejamento que garantam a manutenção desses serviços, de modo a orientar os melhores usos para tais ambientes.

Cabe salientar que a manutenção dos ecossistemas costeiros e marinhos é crucial para as atividades humanas no litoral, pois eles são responsáveis pelo fornecimento de diversos serviços ecossistêmicos, tais como: oferta de água para abastecimento doméstico, oferta de alimento proveniente de animais marinhos, controle da erosão costeira e recreação/lazer (Figura 9 e 10).

A precariedade do ordenamento e planejamento territorial tende a negligenciar a conectividade entre os ecossistemas, além de afetar sua estrutura e funções ecossistêmicas. Essa ameaça - traduzida pela modificação dos ecossistemas, poluição e aumento da demanda pelos recursos costeiros - vem ocasionando a perda e a diminuição da oferta de Serviços Ecossistêmicos (SCHERER e ASMUS, 2016).

A modificação ou a perda da oferta desses serviços têm como consequência o decaimento do bem-estar humano e da qualidade da vida nessas áreas, pois muitas das atividades e usos humanos no ambiente urbano são diretamente dependentes dos ecossistemas e seus serviços.

para SABER MAIS

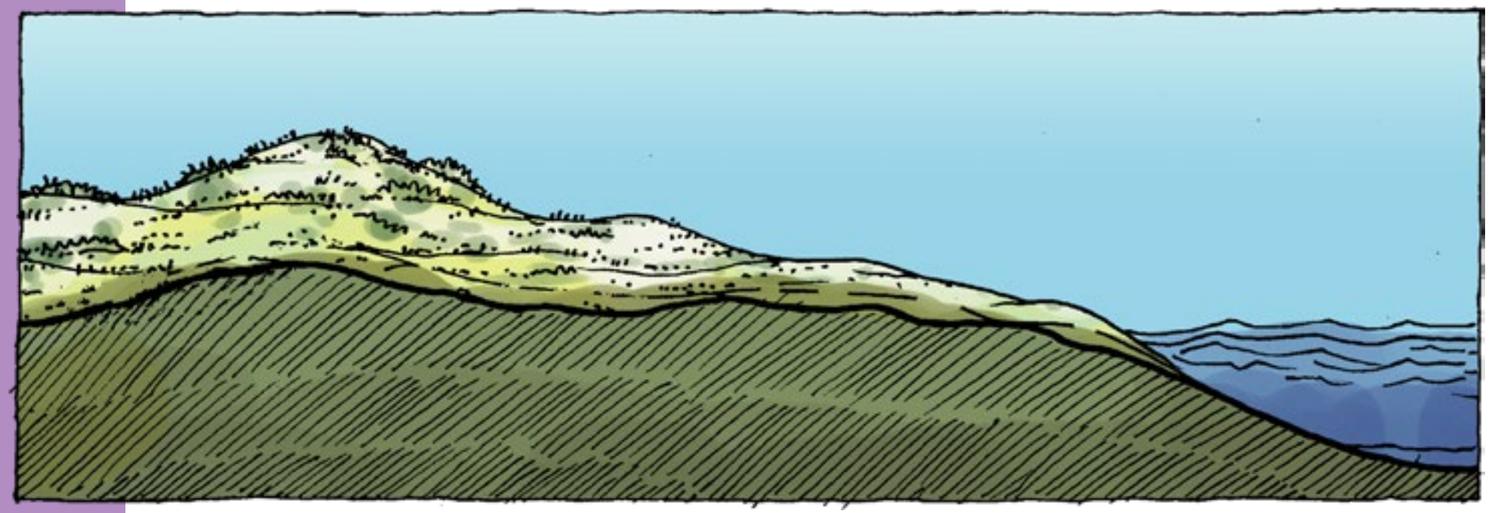
Os Serviços Ecossistêmicos refletem a capacidade dos ecossistemas em fornecer benefícios para as populações humanas. Um ecossistema saudável mantém relações (chamadas funções) entre os organismos e o ambiente físico que dele fazem parte, gerando oxigênio para respiração, massas de ar úmidas para a manutenção do clima, frutos e animais que podem servir para alimentação, entre outros inúmeros exemplos, denominados Serviços Ecossistêmicos.

A expressão Serviços Ecossistêmicos *traduz a necessidade de relacionar a conservação dos ecossistemas com a qualidade de vida humana, buscando sensibilizar as pessoas para a importância da manutenção desses ambientes.*

MANGUEZAL

EXEMPLO DE SERVIÇO:
Produção de matéria orgânica, berçário de espécies, ciclagem de nutrientes

BENEFÍCIO:
Pesca, extrativismo



DUNA

EXEMPLO DE SERVIÇO:
Controle de erosão

BENEFÍCIO:
Proteção costeira, lazer, turismo

fig. 9: Exemplos de serviços e benefícios dos ecossistemas costeiros de manguezal e de dunas.

fig. 10: Exemplos de serviços e benefícios dos ecossistemas costeiros de costão rochoso e de restinga.

COSTÃO ROCHOSO

EXEMPLO DE SERVIÇO:
Berçário de espécies

BENEFÍCIO:
Extrativismo, turismo

RESTINGA

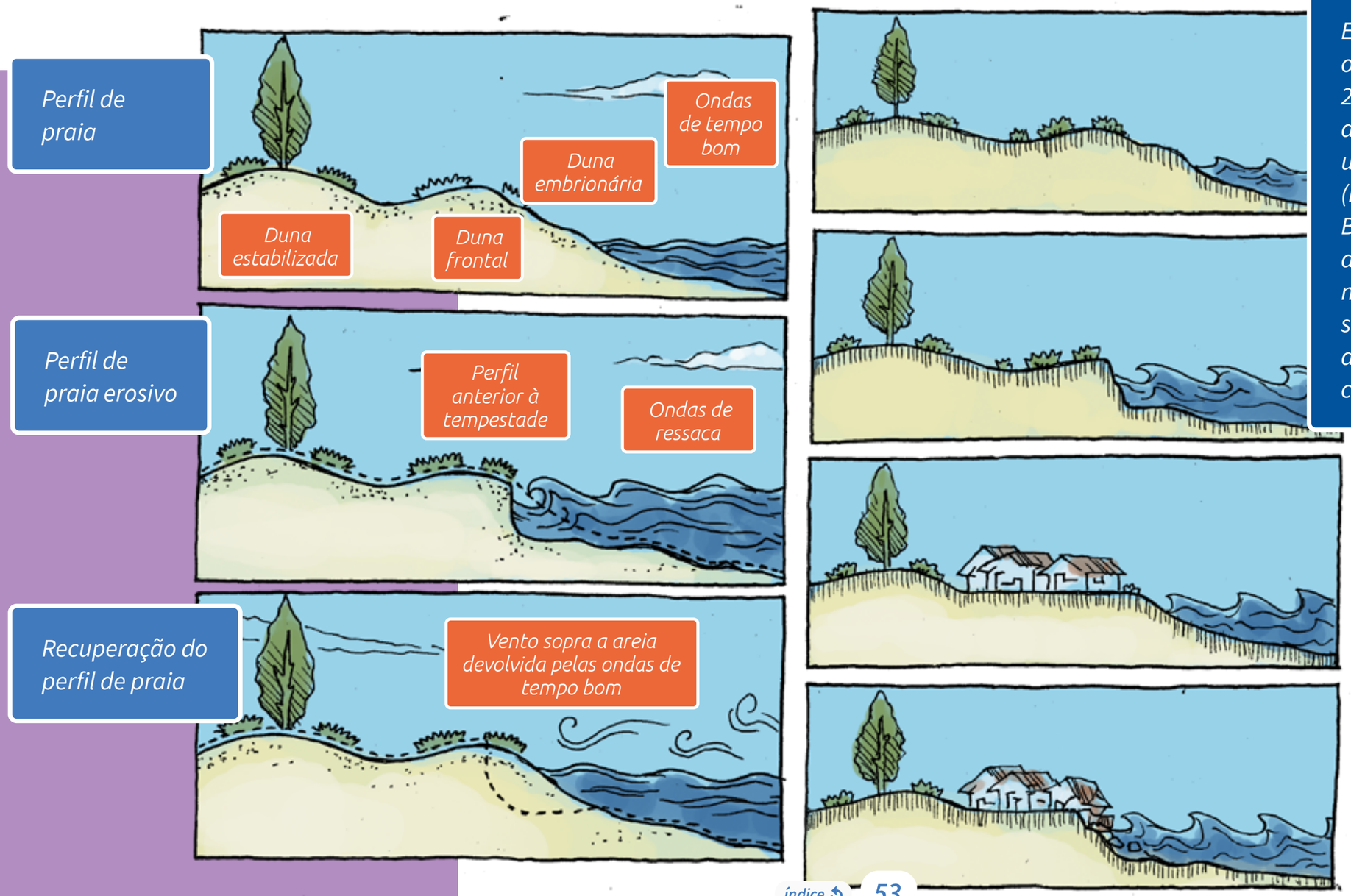
EXEMPLO DE SERVIÇO:
Produção de matéria orgânica

BENEFÍCIO:
Habitat, contemplação

Dentro do ambiente físico-natural, um dos fenômenos mais importantes do ponto de vista de planejamento da orla é a erosão costeira. Embora os processos erosivos possam originar-se de causas naturais, é comum existir um componente antrópico (ocupação sobre dunas e manguezais: inserção de estruturas rígidas, como molhes e muros de contenção; etc.) entre suas causas ou em sua intensificação, principalmente devido às intervenções humanas no ambiente.

A ocupação desordenada da orla e/ou obras costeiras sem planejamento adequado (contenção de erosão já existente e/ou obras de infraestrutura) podem acelerar os processos erosivos naturais, modificando o balanço de entrada e saída de sedimentos de ambientes de praia, e, por consequência, agravar a erosão na zona costeira. Isso quer dizer que ocupações não adequadas na região da orla podem levar à perda de serviços ecossistêmicos de proteção contra a erosão e a perdas humanas e materiais.

A destruição de hábitats essenciais para a manutenção da linha de costa, como manguezais, campos de dunas, vegetação de restinga e ambientes adjacentes submersos, deixa a zona costeira em situação vulnerável e com alta potencialidade para sofrer danos. Na Figura 11, são demonstrados a dinâmica de uma praia arenosa natural e os efeitos da destruição e da ocupação de ambientes muito próximos ao mar, no caso em duna frontal.



Estima-se que a erosão costeira ocorra em aproximadamente 24% das praias arenosas do planeta, tornando-se uma preocupação global (LUIJENDIJK et al., 2018). No Brasil, quase 40% da linha de costa sofre com diferentes níveis de erosão, o que acarreta sérios problemas para o meio ambiente e para a sociedade como um todo (MMA, 2018).

"O mar, o vento e as praias se movem, mas ignoramos essa mobilidade quando construímos hotéis, casas e calçadões na orla." (CEPAL, 2011.)

fig. 11: Na ilustração da esquerda, há um perfil de praia arenosa preservada sob erosão e recomposição natural, e, na da direita, esse mesmo perfil fica desestabilizado pela ocupação humana em duna frontal.

Assim, as Zonas Costeiras são áreas potencialmente sujeitas a riscos ambientais, sobretudo no contexto de combinação entre impactos antrópicos e mudanças climáticas. Atualmente, entende-se que a atividade humana é um fator determinante para acentuação das mudanças climáticas vivenciadas no planeta Terra. Nas Zonas Costeiras, entre os efeitos mais perceptíveis das mudanças climáticas está o aumento de processos de erosão e de inundações temporárias e permanentes, originados pela intensificação de eventos extremos, como tempestades, ressacas e ciclones, e pelo aumento do nível do mar (Figura 12) (PBMC, 2014).

Vale ressaltar que tais efeitos afetam a saúde dos ecossistemas e da população, sobretudo quando somados à poluição ambiental que também atinge significativamente esses espaços. Ou seja, os efeitos das mudanças climáticas causam ou acentuam a vulnerabilidade das Zonas Costeiras, tornando-as susceptíveis a inundações, com perdas de bens naturais e materiais, colocando em risco vidas humanas (IPCC, 2015, 2019).

Essas questões devem ser consideradas pelos Municípios que pretendem planejar a sua orla. Na esfera federal, uma das iniciativas existentes é o Programa Nacional de Conservação da Linha de Costa, o PROCOSTA (Portaria MMA n.º 76 de 2018), que traz em seu escopo quatro projetos de atuação, que podem ser levados em consideração pelos Municípios. No âmbito desse Programa, foi lançado em 2018 o livro “Panorama da Erosão Costeira no Brasil” (MMA, 2018), que apresenta levantamento, por ente federado, da situação da linha de costa do país.

Importante ressaltar que a ocupação desordenada acentua o problema de implantação de sistemas de esgotamento sanitário, os quais são em grande parte inexistentes ou deficitários, e os de tratamento de resíduos sólidos, o que causa contaminação do solo e das águas.

Assim, a negligência de aspectos de sustentabilidade no planejamento do uso e da ocupação do solo e da área marinha pode ter implicações na saúde pública. A poluição dos recursos hídricos e a proliferação de hospedeiros de doenças são exemplos do que pode afetar a saúde da população, prejudicando as condições de bem-estar e a economia local.

Implicações negativas da má gestão desses espaços também se estendem à dinâmica social e podem desencadear, p.ex., um ambiente pouco propício, para investimentos e ocasionar, consequentemente, movimentos migratórios na busca por melhores condições de trabalho, com o respectivo êxodo de munícipes, deslocando-se para áreas que ofereçam melhor qualidade de vida.

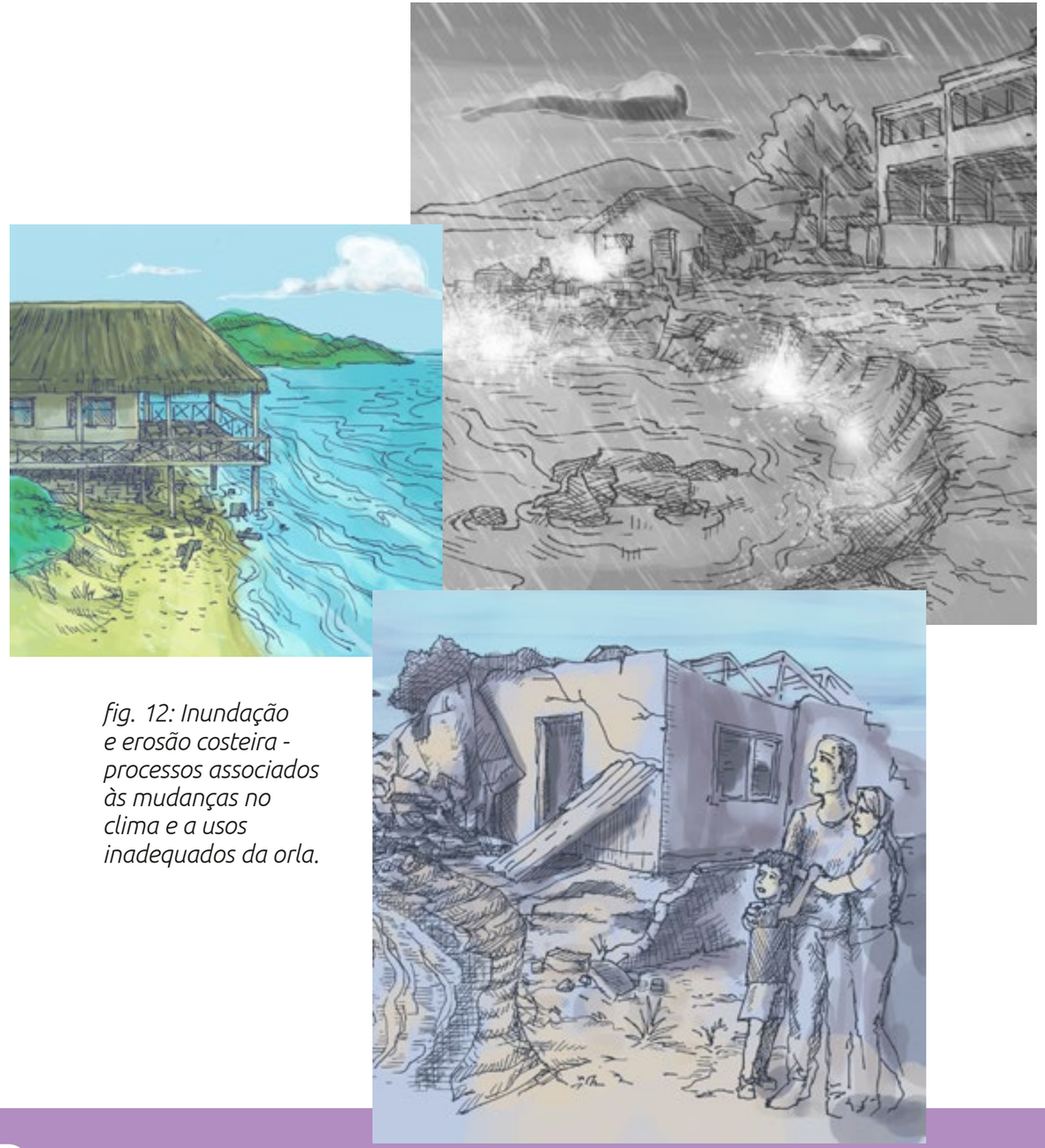


fig. 12: Inundação e erosão costeira - processos associados às mudanças no clima e a usos inadequados da orla.

Obras de engenharia costeira têm potencial para atenuar efeitos adversos de erosão costeira, mas, quando mal planejadas ou com manutenção insuficiente, podem gerar efeitos adversos.

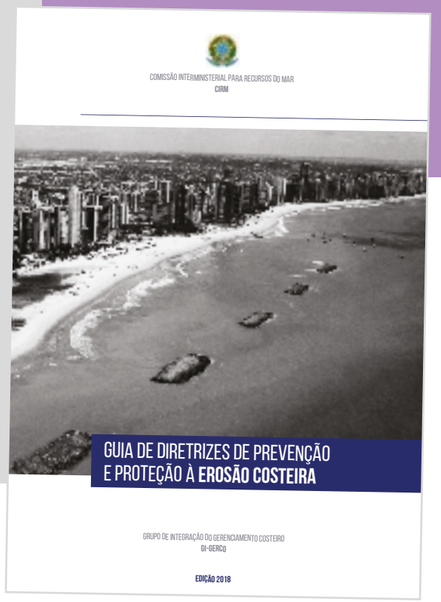
A execução de obras costeiras inadequadas na orla aumenta a suscetibilidade desses locais à erosão e pode expor ocupações humanas a uma série de ameaças. Para orientações sobre obras costeiras, sugere-se consultar o Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira (2018).

para SABER MAIS

O Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira foi elaborado pelo Subgrupo de Trabalho de Gestão de Riscos e Obras de Proteção Costeira (SgT- GROPC), que existia no âmbito do GI-GERCO. O documento visa sanar a falta de informações e critérios para implantação de obras de intervenção e proteção costeira. O Guia foi planejado também como ferramenta para dar subsídios à tomada de decisões dos responsáveis pelas obras costeiras, sendo mais uma das iniciativas em prol da Gestão Integrada da Zona Costeira, com os seguintes objetivos:

a) orientar tecnicamente, a partir de diretrizes mínimas, as obras de proteção e prevenção à erosão costeira e

b) contribuir para otimização dos recursos públicos investidos na zona costeira através de ações integradas entre os órgãos que os disponibilizam às obras costeiras, bem como às demais instituições com função regulatória das intervenções na zona costeira (GI-GERCO/CIRM, 2018).



Nesse sentido, é fundamental que o poder público, sociedade civil organizada e iniciativa privada atuem em conjunto para que a ocupação dessa região seja ordenada conforme os instrumentos legais e atentando para as constantes mudanças desse ambiente sensível e dinâmico. Para potencializar a segurança das ocupações humanas ao longo dos anos, é essencial reconhecer o contexto de vulnerabilidade e a probabilidade de ocorrência de riscos e perigos na zona costeira (KUHNEN, 2009).

A vulnerabilidade costeira é definida como o estado das comunidades costeiras (incluindo sua estrutura social, ativos físicos, economia e suporte ambiental) que faz com que elas sejam mais ou menos afetadas por eventos extremos (Ehler & Douvere, 2009).

Também é importante ressaltar a relevância da manutenção da qualidade ambiental não apenas em termos de serviços ecossistêmicos, mas também em função da manutenção da biodiversidade costeira e marinha, objetos de proteção pela legislação brasileira e mundial, e que dependem das praias e demais ecossistemas da orla para a sua existência.

Apenas como exemplo, pode-se citar as tartarugas marinhas e as aves migratórias que se reproduzem, se alimentam e descansam nos ambientes arenosos das praias e nos ambientes costeiros e marinhos (Figura 13).

A conservação de ambientes naturais e de espécies da biota também pode ser alcançada pelo estabelecimento de Unidades de Conservação (UC), conforme o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

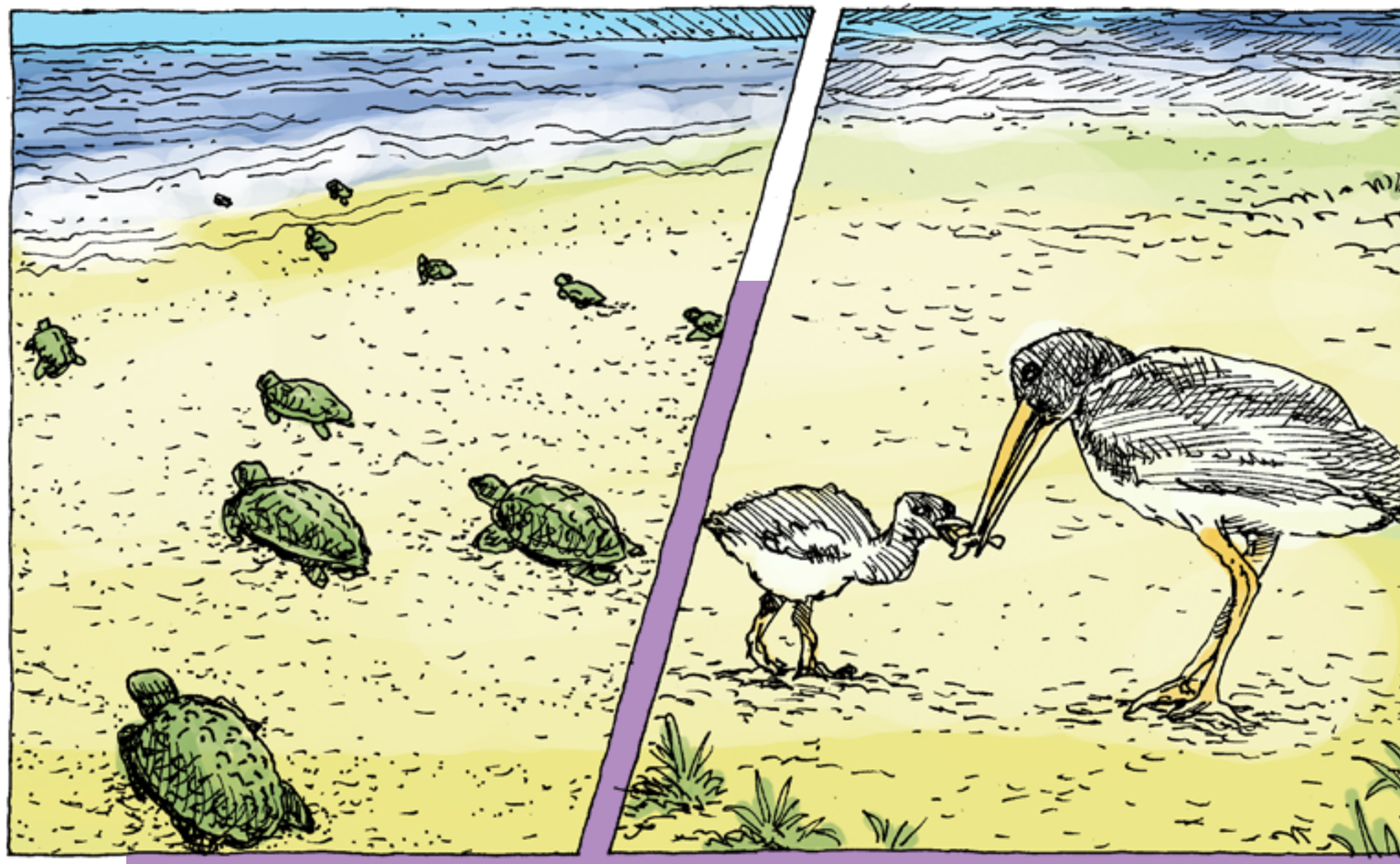


fig. 13: Uso das praias brasileiras pela fauna.

para SABER MAIS

O QUE SÃO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO?

As Unidades de Conservação, conhecidas internacionalmente como áreas protegidas, são assim conceituadas segundo a Lei n.º 9.985, de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC):

"Unidade de Conservação é um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção".

Em nível federal, estadual ou municipal, a definição e implementação de uma UC têm o intuito de contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos, proteger as espécies ameaçadas de extinção e paisagens naturais, pouco alteradas e de notável beleza cênica, contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais, além de promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, entre outros objetivos específicos.

As diretrizes propostas pelo SNUC asseguram para que haja representação de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações animais e vegetais, dos hábitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, de forma a salvaguardar o patrimônio biológico existente. Cada área de interesse à conservação pode ser categorizada entre os grupos de Unidades de Proteção Integral ou Unidades de Uso Sustentável, considerando os interesses da sociedade civil local e a necessidade de proteção do patrimônio nacional.

2.2 Aspectos Patrimoniais

As orlas brasileiras - sob a perspectiva patrimonial (ou seja, observando esse território como patrimônio imobiliário federal, como bens imóveis de domínio da União) - têm uma série de particularidades.

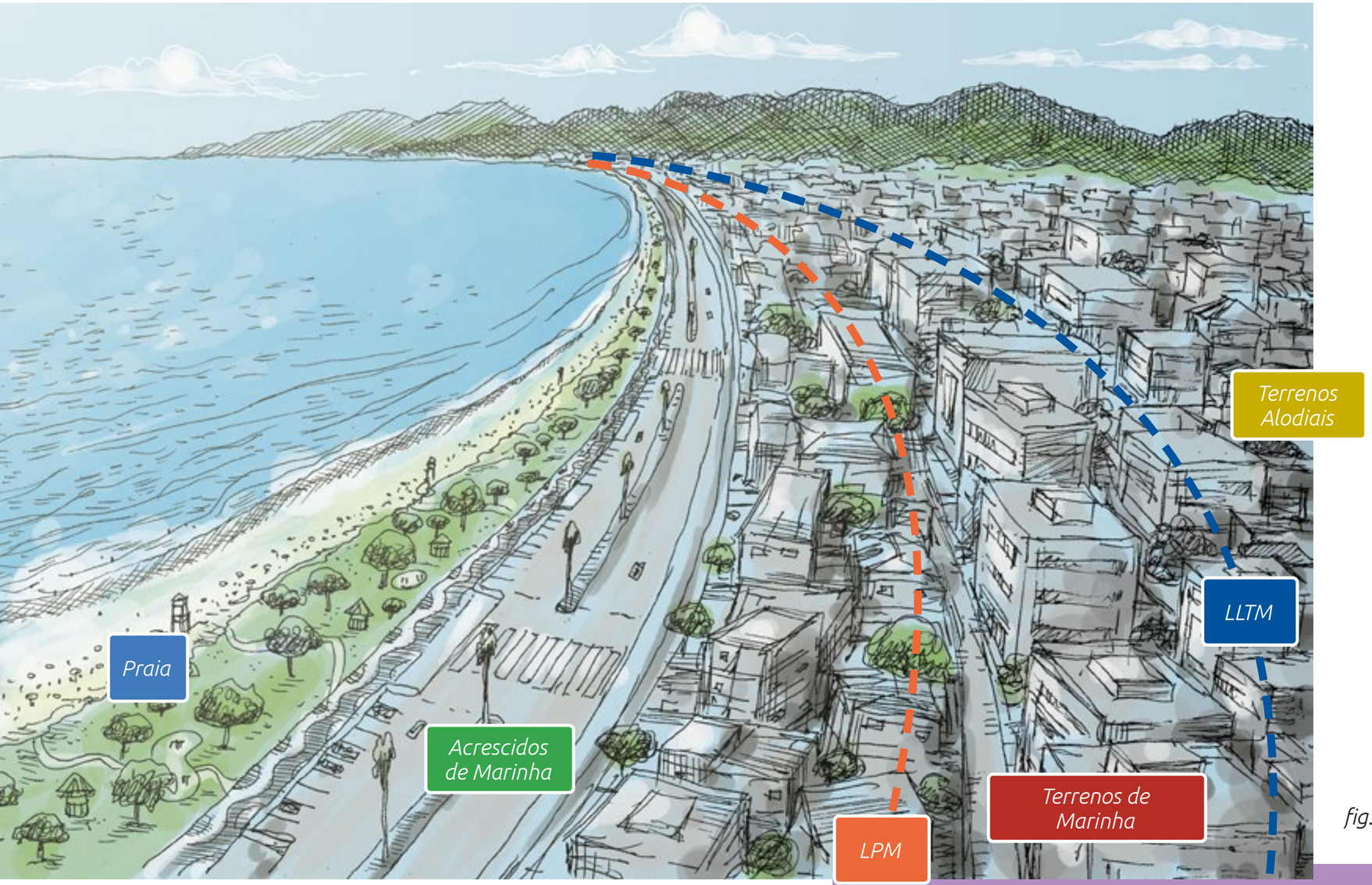
Conforme a Constituição Federal, todas as praias marítimas são de domínio federal (de propriedade da União Federal), e o órgão responsável por sua gestão é a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU. Na verdade, a SPU é competente para administrar o patrimônio imobiliário da União como um todo. Além das praias marítimas, são de propriedade da União, por força constitucional, inúmeros outros imóveis: o mar territorial, as ilhas oceânicas, o interior das ilhas costeiras que não constituam sede de Municípios (Emenda Constitucional nº 46 de 2005), os Terrenos de Marinha e Terrenos Acrescidos de Marinha (inclusive nas ilhas costeiras sede de Municípios), os lagos e os rios federais, as ilhas e praias fluviais, os terrenos marginais dos rios e lagos federais, as terras indígenas e outros vários bens.

As origens da SPU remontam ao Decreto Imperial n.º 1.318, de 1854, que instituiu a "Repartição Geral de Terras Públicas". Desde 2019, a SPU integra o Ministério da Economia e atua por meio de sua Unidade Central e Superintendências nos 26 Estados e no Distrito Federal. Sua missão é "Conhecer o patrimônio imobiliário da União, assegurar o cumprimento das suas funções socioeconômico e ambiental e fortalecê-lo como indutor do desenvolvimento da Nação".

Imóveis da União

De maneira resumida, apresentam-se na sequência conceitos sobre imóveis da União que são importantes para o desenvolvimento do PGI.

Terrenos de Marinha são uma faixa de propriedade da União de 33 metros de largura contados em direção à terra, a partir de uma linha bastante específica: a média das marés cheias do ano de 1831 (chamada Linha de Preamar Média de 1831 – LPM de 1831). Esse marco temporal é fundamental para garantir a chamada segurança jurídica da propriedade, ou seja, garantir que a propriedade da União não avançará sobre imóveis de propriedade particular, caso a maré avance. Do contrário, p.ex., em praias que vêm sofrendo processo erosivo, os imóveis dos particulares se converteriam em terrenos de marinha, passando a ser de propriedade da União.



Imóveis da União

continuação

Justamente pela dinâmica do ambiente praiano e da linha de costa, uma das consequências do marco temporal de 1831 é que o Terreno de Marinha não é necessariamente defrontante com o mar.

Pode ocorrer estar ele distante da praia, dentro do continente, quando o mar recuou e o continente avançou para onde antes, em 1831, era mar. Nesses casos, entre o Terreno de Marinha e a praia, são formados os Terrenos Acrescidos de Marinha, também de propriedade da União.

fig. 14: Exemplo dos limites do patrimônio da União.

Imóveis da União

continuação

Por outro lado, quando acontece o oposto – por ter o mar avançado na direção do continente, desde 1831 - o Terreno de Marinha na prática deixa de existir (fica "afogado" no mar), permanecendo de propriedade da União apenas a praia marítima e o mar territorial, estes, sempre de domínio da União (FIGURA 15).

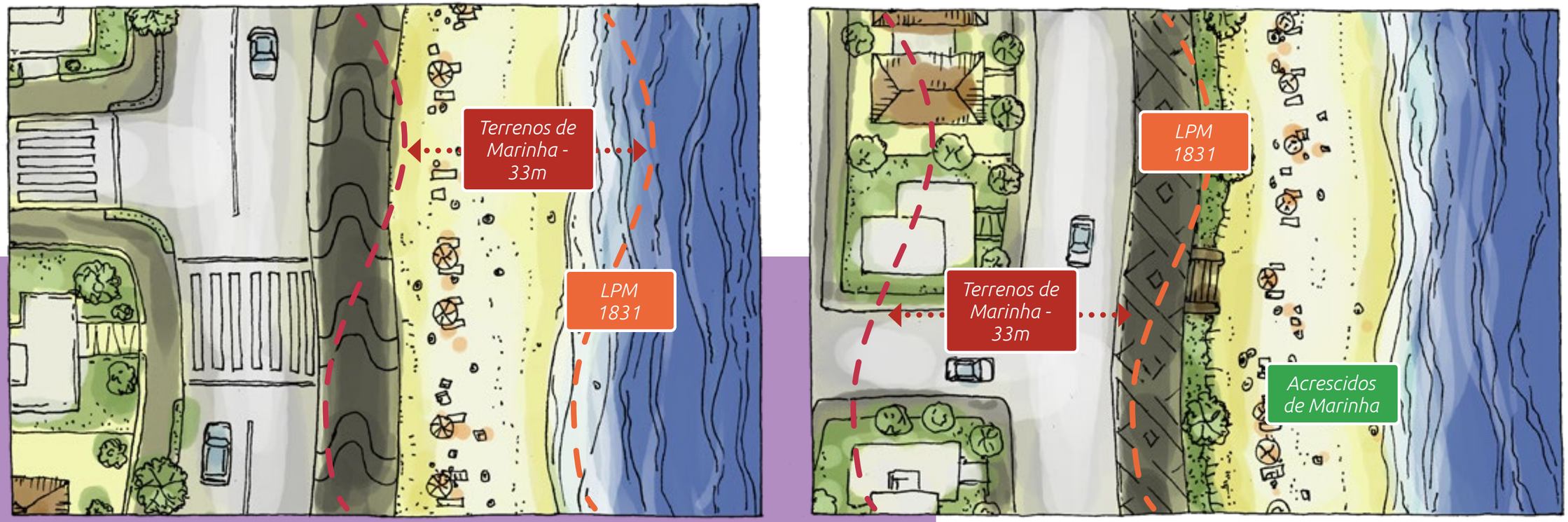


fig. 15: Exemplos da variação de localização dos terrenos de marinha.

Imóveis da União

continuação

Importante ressaltar que, nas orlas marítimas, o mar e a praia são sempre de propriedade da União. Os terrenos defrontantes com o mar podem ser da União (terrenos de marinha e seus acrescidos) ou não (caso o terreno de marinha esteja “afogado”, por exemplo).

O posicionamento da LPM de 1831 (e a definição de se os terrenos defrontantes com o mar são da União ou não) é competência da SPU, com critérios técnicos e procedimentos administrativos definidos em normativos específicos. Importante destacar que a LPM de 1831 não foi, ainda, integralmente demarcada, e a SPU define periodicamente quais trechos passarão pelo processo. Portanto, ao se tratar de gestão de patrimônio na faixa litorânea, inclusive para transações entre particulares, é fundamental consultar a SPU quanto à identificação dos imóveis de propriedade da União.

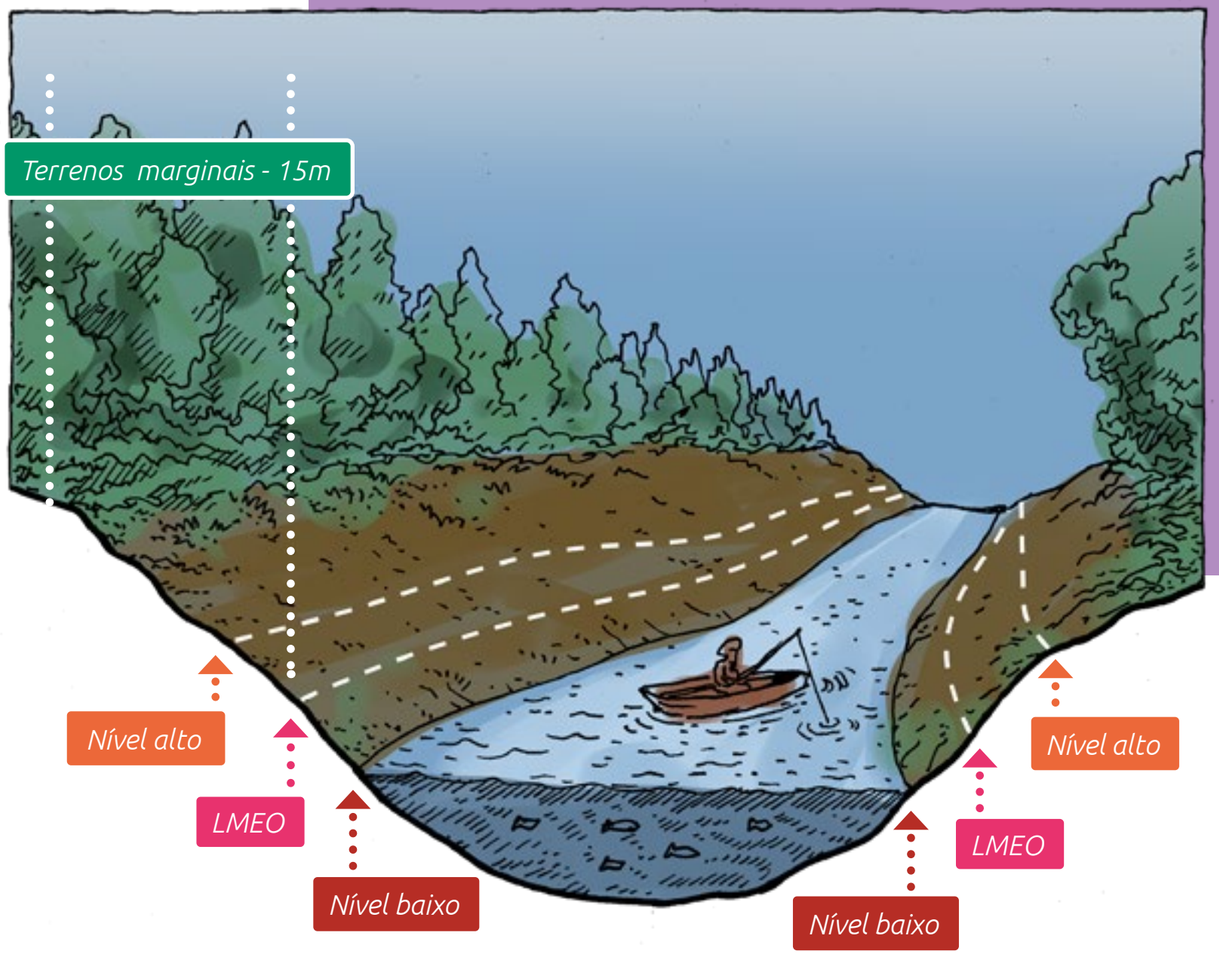


fig. 16: Ilustração de Imóveis da União: Terrenos Marginais, delimitados de acordo com a Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO), definida pelo Decreto-Lei n.º 9.760, de 1946.

Imóveis da União

continuação

Outros imóveis da União que interessam ao PGI são aqueles referentes a orlas interiores ou continentais, ou seja, praias e orlas fluviais, lacustres e estuarinas. Alguns rios e lagos são de propriedade da União – rios e lagos federais – e os critérios que os definem também têm fundamento na Constituição (rios que banham mais de um Estado, cruzem as fronteiras do País ou sirvam de limite com outros países).

Os terrenos que margeiam os rios federais navegáveis são, em regra, de propriedade da União, em uma faixa de 15 metros de largura contados a partir da média das enchentes ordinárias – os chamados Terrenos Marginais, que abrangem as praias fluviais, comuns em vários Estados do País. Nesses territórios, também é possível utilizar a metodologia para elaboração do Plano de Gestão Integrada – PGI da orla (Figura 16).

Interessante apontar que em estuário/desembocadura de rio, sempre haverá influência da maré. Portanto, mesmo em caso de rios estaduais, haverá gestão de patrimônio da União nas orlas e terrenos de marinha.

Gestão patrimonial

A “gestão patrimonial” (gestão do patrimônio imobiliário) engloba as atividades de:

i) identificação dos imóveis;

ii) caracterização (geoprocessamento, cadastro e registro do imóvel - RIP);

iii) destinação (atribuição de uso ao imóvel, por meio de ato ou contrato firmado com particulares ou órgãos e entidades da Administração Pública);

iv) arrecadação de receitas advindas de algumas destinações e fiscalização tanto dos imóveis, e

v) monitoramento dos contratos firmados (para zelar pela manutenção do patrimônio público e impedir sua ocupação irregular ou mal uso).

Gestão patrimonial

continuação

Por meio dessas atividades, a SPU gerencia uma enorme quantidade de imóveis: em 2021, eram cerca de 50 mil imóveis em uso pela Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal (abrigando sedes de órgãos, serviços públicos, infraestrutura, unidades de conservação) e cerca de 650 mil imóveis em uso por particulares, para os mais variados fins (habitação, comércio, indústria, serviços).

SÃO EXEMPLOS DE UTILIZAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO:

- *regularização fundiária;*
- *garantia de usos sustentáveis para comunidades tradicionais;*
- *implantação de infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrelétricas);*
- *provisão habitacional;*
- *apoio às variadas políticas públicas (órgãos públicos, hospitais, escolas, universidades, delegacias, centros de atividades ou de convenções), e*
- *desenvolvimento de atividades econômicas (hotéis, resorts, quiosques, restaurantes, shoppings, marinas).*

Em vista de administrar esse enorme patrimônio, a SPU deve cumprir uma série de regras: alguns imóveis só podem ser destinados para determinados fins. Há casos em que determinadas pessoas têm direito, por lei, certo e incontestável à utilização de um imóvel, cabendo à SPU apenas o reconhecimento desse direito. Em outros casos a União (por meio da SPU) pode decidir destinar ou não.

Alguns imóveis podem ser alienados (vendidos, doados) outros, não podem. Há situações em que só pode haver destinação após o cumprimento de determinados requisitos, p.ex., a exigência do procedimento licitatório para seleção do empreendedor.

Gestão patrimonial

continuação

Para atribuir ou reconhecer formalmente a utilização de imóveis da União, a SPU outorga destinações patrimoniais, por meio dos chamados instrumentos de destinação patrimonial. São eles que concretizam as variadas utilizações dos imóveis públicos, para os fins mais diversos, mas sempre com objetivo de satisfazer o interesse público: seja para prestação de serviços públicos, preservação ambiental ou histórica, atendimento de demandas sociais seja para recebimento de receitas e mais ainda para o desenvolvimento socioeconômico do país.

A fim de que o PGI alcance os melhores usos possíveis para o patrimônio da União nas orlas, é importante que Município, Facilitadores(as) e participantes de oficina do Projeto Orla dominem os conhecimentos básicos essenciais sobre gestão patrimonial e instrumentos de destinação dos imóveis da União.

SÃO EXEMPLOS DE INSTRUMENTOS DE DESTINAÇÃO PATRIMONIAL:

- *cessão de uso,*
- *permissão de uso,*
- *aforamento,*
- *termo de autorização de uso sustentável (TAUS),*
- *inscrição de ocupação,*
- *entrega,*
- *concessão de direito real de uso (CDRU),*
- *concessão especial de uso para fins de moradia (CUEM),*
- *venda,*
- *doação, e*
- *permuta.*

Em caso de Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP) vigente (ver tópico específico sobre TAGP - pág. 76) o Município terá competência para outorgar cessões de uso e permissões de uso. Para imóveis da União não abrangidos por TAGP e para aplicação de outros instrumentos de destinação patrimonial, a competência é da própria SPU.

Gestão patrimonial

continuação

A definição do instrumento mais adequado para cada utilização leva em conta diversos fatores, como:

• natureza jurídica do imóvel (Terreno de Marinha, Terreno Marginal de rios e lagos federais, praia, manguezal, mar territorial e nacional interior etc.);

• regularidade dominial e cadastral (LPM homologada, cadastro nos sistemas corporativos, matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis);

• finalidades da utilização (moradia ou exploração comercial acesso público ou restrito);

• beneficiário da destinação (Estado, Município, particulares, população de baixa renda, comunidades tradicionais etc.), e

• outras especificidades, como incidência de demanda judicial, inserção em áreas de interesse da defesa nacional ou faixa de segurança (tratada a seguir), existência de urgência por risco de danos ao patrimônio ou à população etc.

Além de informações estritamente patrimoniais, outros dados são avaliados para definição do instrumento mais cabível.

Gerir essa carteira imobiliária é evidentemente um desafio complexo, tamanhas as especificidades dos assuntos e o volume de imóveis em si. Importante que se tenha em mente a enorme potencialidade da gestão dos imóveis da União, que deve ser executada da melhor maneira possível, porque, afinal, pertencem a todos os brasileiros.

Gestão patrimonial

continuação

LEGISLAÇÃO PATRIMONIAL E NORMATIVAS IMPORTANTES	*CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE 1988* *define o patrimônio imobiliário da União (art. 20).*	
NORMAS LEGAIS	*DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 1946* *trata, entre outros, da entrega para órgãos da Administração Pública Federal (art. 79).* *DECRETO-LEI Nº 271, DE 1967* *dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo, e dá outras providências.* *DECRETO-LEI Nº 2.398, DE 1987* *refere-se a infrações contra o patrimônio da União e autorização de obras.* *LEI Nº 9.636, DE 1998* *define cessão de uso (art. 18) e permissão de uso (art. 22).*	*DECRETO Nº 3.725, DE 2001* *trata de permissão de uso (art. 14).* *MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220, DE 2001* *dispõe sobre Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM).* *DECRETO Nº 5.300, DE 2004* *condiciona a destinação de áreas da União com a conformidade com o PGI (art. 29).* *LEI N.º 13.240, DE 2015* *autoriza a transferência de gestão das praias a Municípios (art. 14) e delimita a faixa de segurança, que caracteriza a inalienabilidade dos imóveis da União (art. 1.º, § 3.º).*
NORMAS INFRALEGAIS	*PORTARIAS SPU Nº 113, DE 2017, E Nº 44, DE 2019* *definem o modelo do Termo de Adesão à Gestão de Praias marítimas (TAGP).*	

Especificidades da gestão patrimonial de orlas e praias

A respeito das orlas e praias de domínio da União, ademais das características ambientais e socioeconômicas, há também particularidades aplicáveis à gestão do ponto de vista patrimonial (gestão dessas áreas como bens imóveis). Como sabido, desenvolve-se nas orlas grande variedade de atividades que demandam utilização delas (píeres, marinas, barracas de praia, comunidade pesqueira), unidades de conservação, equipamentos públicos (postos salva-vidas, banheiros, academias à beira-mar), hotéis etc. - todas efetivadas por meio de destinações patrimoniais.

Por força de Lei, a faixa de areia das praias marítimas é bem de uso comum do povo, ou seja, a lei garante que o uso das praias seja sempre aberto à comunidade em geral, ressalvados apenas trechos considerados de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica. Dessa forma, para qualquer pessoa, o acesso a todas as praias marítimas e ao mar deve ser sempre livre e gratuito. Isso significa que não pode haver qualquer atividade ou ocupação que impeça ou restrinja a utilização da faixa de areia da praia ou que exija alguma condição para o uso, porque ocorreria descumprimento da lei.

Especificidades da gestão patrimonial de orlas e praias

continuação

São algumas implicações para a gestão patrimonial dessa determinação legal:

• Deve ser garantido sempre acesso à praia, obrigatoriamente, a qualquer pessoa – seja área urbana ou rural, seja área já ocupada ou a ser loteada. É papel do Poder Público Municipal em conjunto com o órgão ambiental assegurar os acessos às praias e ao mar no âmbito do planejamento urbano. Em caso de áreas já ocupadas à beira mar e sem acesso à praia, devem ser definidas e implantadas áreas de servidão de passagem. Essa determinação independe do proprietário da área (particular, Município, Estado ou União).

• Condomínios ou estabelecimentos comerciais não podem impedir ou condicionar o acesso à praia, seja por exigência de consumação ou qualquer outro motivo.

• É ilegal a utilização privativa permanente em faixa de areia de praia, a implantação de estrutura rígida ou construção que torne o imóvel privativo e impeça ou dificulte o acesso de qualquer um do povo, mesmo que em apenas parte da praia.

Especificidades da gestão patrimonial de orlas e praias

continuação

• A disposição de mobiliário (mesas, cadeiras, guarda-sóis, espreguiçadeiras) de estabelecimentos comerciais (barracas de praia, quiosques) na faixa de areia da praia deve ser gradativa, conforme a demanda. É ilegal a reserva de espaço na faixa de areia para expansão da área de atendimento de estabelecimentos por meio da disposição de mobiliário que não esteja de fato ocupado, o que restringiria sua utilização àquela parte dos cidadãos que compõe a clientela. Do contrário, seria gerado direito de reivindicar o uso da faixa de areia, que configuraria ilegal privatização do bem, visto que resultaria na descaracterização de sua natureza de bem de uso comum do povo que lhe é atribuída por força de lei.

A disposição de mobiliário conforme a demanda homenageia também o Princípio Constitucional da Ordem Econômica da livre concorrência, segundo o qual os empreendedores podem utilizar todos os recursos lícitos para que desenvolvam da melhor maneira possível sua atividade econômica, na lógica de um mercado competitivo, livre às leis de oferta e procura. Aquele que oferecer produtos e serviços de forma mais atrativa poderá atrair maior clientela. Caso não esteja em uso, o mobiliário deve ser retirado da faixa de areia, já que é imóvel destinado à coletividade em geral. Também é ilegal a reserva de áreas para empresas ou entidades, ainda que sem cunho comercial direto, tais como hotéis, clubes, associações de moradores etc.

VALE OBSERVAR QUE NÃO SE ENCAIXAM NESSA DETERMINAÇÃO REGRAMENTOS NECESSÁRIOS À VIDA EM COMUNIDADE (PAPEL DO PODER PÚBLICO), COMO:

- *zoneamento ou definição de horários para determinadas atividades (áreas e horários para frescobol, pesca, acesso de embarcações);*
- *regulação de atividades econômicas (área máxima para ocupação por mobiliários, regramentos para vendedores ambulantes), e*
- *outras restrições que extrapolam a gestão patrimonial (a exemplo de impedimento de ocupação de áreas de restinga, para fins de proteção ambiental, áreas para acesso de embarcações, para segurança da população).*

Esses são exemplos de regras válidas para toda a coletividade, que estabelecem limites gerais, que não asseguram direitos de utilização exclusiva de bens da União e não tratam de destinação patrimonial.

Há três situações em que pode haver destinação patrimonial de parte da faixa de areia de praia:

• EVENTOS: é possível a restrição transitória para realização de eventos na faixa de areia da praia, desde que não impeça o acesso à praia e ao mar. É o caso de shows, casamentos, competições esportivas, barracas de temporada, atividades religiosas. Neste caso, utiliza-se o instrumento da Permissão de Uso, por tempo determinado. Trataremos um pouco mais sobre a Permissão de Uso, à frente.

• USO SUSTENTÁVEL DE COMUNIDADES TRADICIONAIS, a exemplo de ranchos de pesca, que abrigam apetrechos e embarcações de pescadores. São uma das únicas estruturas permanentes que podem ser mantidas na faixa de areia (além, claro, das exceções previstas em lei – área de segurança nacional e áreas protegidas por legislação específica). Neste caso, confirmados os requisitos, é utilizado o instrumento de destinação Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS).

• EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA, como postos salva-vidas, preferencialmente construídos com materiais removíveis, transportáveis e elevados, para possibilitar o transporte de areia pelo vento, de forma a enrijecer o mínimo possível a área de implantação, tanto para garantir a continuidade da dinâmica praiana quanto para viabilizar a realocação do equipamento conforme a demanda e a própria mutabilidade da praia. Neste caso, pode ser utilizado o instrumento da Cessão de Uso Gratuita (sendo inviável a exposição de publicidade, por ser forma de exploração econômica do imóvel público).

para SABER MAIS

Outro aspecto importante sobre destinação patrimonial em orlas é a inalienabilidade de imóveis contidos na faixa de segurança, que consiste em uma faixa com largura de 30 metros contados a partir do fim da faixa de areia da praia.

A faixa de segurança (Art. 1º, § 3º, da Lei nº 13.240, de 2015) é definida pela posição atual da praia, e não se confunde com terrenos de marinha nem com Área de Preservação Permanente – APP – essas três faixas podem ou não estar sobrepostas e significam coisas distintas. O propósito da faixa de segurança é estritamente patrimonial (diz respeito à manutenção ou não da propriedade da União no trecho), ou seja, caso os imóveis (terrenos) nela contidos sejam de propriedade da União, não podem ser alienados, e a União não pode abdicar de sua propriedade, seja qual for o instrumento de alienação (venda, permuta, doação). Outros instrumentos de destinação podem ser utilizados nessa faixa (cessão de uso, entrega, aforamento, inscrição de ocupação etc.), podem ser sobrepostas ou não, e significam coisas distintas.

Gestão de orlas e praias da União compartilhada com Municípios: Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

Considerando as complexidades de orlas e praias (território mais densamente povoado, com muitos conflitos de usos, ambientalmente frágil), a Lei autorizou a União a transferir aos Municípios parte das competências de gestão patrimonial dessa porção do território. Essa transferência de gestão se dá por meio do Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP), instrumento pelo qual o Município pactua com a SPU a gestão patrimonial da faixa de areia de praia e de outras áreas públicas contíguas. Caso assinado o TAGP, o Município passa a arrecadar a totalidade das receitas de utilizações dessas áreas por terceiros (receitas patrimoniais), sempre nos termos da Lei e dos normativos da SPU.

DESTINAÇÕES ONEROSAS X DESTINAÇÕES GRATUITAS

Por se tratar da gestão de um bem público, a legislação define quando a Administração Pública deverá cobrar pela utilização (destinação onerosa) e os casos em que será gratuita. Assim, o gestor público pode, em alguns casos, optar por conceder ou não a destinação, mas não poderá decidir se ela será onerosa ou gratuita. A lógica é que o gestor apenas administra o patrimônio público, mas toda a coletividade tem direito sobre aquele bem. Dessa forma, ele apenas pode abrir mão de receitas desse imóvel nos casos em que a Lei permitir.

De maneira geral, pode-se dizer que, em caso de empreendimentos com finalidade lucrativa, com algum tipo de exploração econômica, mesmo que a mera publicidade ou privatização do uso, a utilização deverá ser onerosa, respeitadas as limitações legais, como, p.ex., a impossibilidade de utilizações privativas permanentes em faixa de areia de praia.

Gestão de orlas e praias da União compartilhada com Municípios: Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

continuação

Em contrapartida pelas novas arrecadações (aumento de receita), o Município se compromete com algumas obrigações, entre elas a fiscalização patrimonial das áreas, o envio de relatório anual sobre a gestão e a elaboração ou revisão do PGI em até três anos.

O objetivo do TAGP é a qualificação da gestão do território, a partir da premissa de que o Município - a quem compete "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" - está mais próximo à realidade local, em condições de fiscalizar mais prontamente eventuais irregularidades e melhor atender aos anseios da população. O papel da SPU será oferecer suporte aos Municípios quanto às atividades de gestão patrimonial (disponibilizando-se para reuniões, oficinas, capacitações), informar a atualização de normativos e apoiar, dentro de suas competências, a elaboração dos PGIs.

PRINCIPAIS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO NO TAGP:

- *fiscalização patrimonial;*
- *destinação patrimonial (apenas por meio de cessão de uso ou permissão de uso);*
- *elaboração de relatório anual de gestão, e*
- *planejamento integrado de suas orlas: elaboração do Plano de Gestão Integrada (PGI).*

Gestão de orlas e praias da União compartilhada com Municípios: Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

continuação

para SABER MAIS

O QUE É E O QUE NÃO É TAGP?

- *O TAGP é um instrumento inovador de gestão patrimonial compartilhada de imóveis da União situados em orlas e praias.*
- *É uma espécie de delegação de determinadas e limitadas competências da SPU aos Municípios - competências que se restringem à gestão patrimonial dos imóveis.*
- *O TAGP, subscrito pelo Município e pela SPU, é um recurso de gestão eminentemente patrimonial, não possibilita transferir competências que extrapolem as atribuições de gestão de bens imóveis, ainda que determinada atividade tenha relação direta com a gestão da orla, como, p.ex., analisar o licenciamento ambiental de determinados empreendimentos, cuja responsabilidade é do IBAMA. Ou seja, o TAGP não transfere qualquer competência que não seja de gestão de imóveis. Inclusive, apenas parte das competências de gestão patrimonial da SPU são transferidas aos Municípios (p.ex., entre os vários instrumentos de destinação patrimonial existentes, o Município poderá apenas utilizar dois deles: cessão de uso e permissão de uso).*

Gestão de orlas e praias da União compartilhada com Municípios: Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

continuação

para SABER MAIS

O QUE É E O QUE NÃO É TAGP? (continuação)

- *O TAGP não transfere domínio (propriedade) de imóveis da União - eles continuarão pertencendo à União, e apenas parte das competências para administrá-los é transferida aos Municípios.*
- *O TAGP não é instrumento de regularização fundiária: ele não tem a capacidade de regularizar qualquer ocupação perante o patrimônio da União. A gestão pelo Município deverá seguir toda a legislação aplicável (afinal, o ordenamento jurídico não sofre alteração, há apenas delegação de parte das competências) e ocupações irregulares poderão ser regularizadas, caso a Lei permita (independentemente de o imóvel estar sob gestão da SPU ou do Município). Assim, se houver, p.ex., necessidade de realizar procedimento licitatório para seleção do(s) empreendedor(es), a fim de regularizar determinada ocupação, a assinatura do TAGP não será capaz de eliminar a exigência.*
- *O TAGP não extingue ações judiciais. Ele é firmado entre Poderes Executivos Federal e Municipal e não tem qualquer domínio sobre atividades de competência do Poder Judiciário e, portanto, qualquer interferência em ações judiciais em curso. Por precaução (como se verá a seguir), áreas sob litígio não deverão ser incluídas no território ser transferido. Porém, caso existam eventuais ações judiciais em curso incluídas no TAGP, elas não serão afetadas pela vigência do Termo.*
- *O TAGP não extingue dívidas. A vigência do Termo não desobriga ou suspende a obrigação de particulares ou do Município pelo pagamento de valores devidos à União por força de contratos firmados ou multas aplicadas antes de sua assinatura.*

Gestão de orlas e praias da União compartilhada com Municípios: Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

continuação

Outra questão importante é compreender a área de abrangência do TAGP. O TAGP abrange as áreas de uso público de domínio da União, ou seja, faixa de areia de praia e outros espaços públicos na faixa litorânea, como calçadão, praças, parques, acessos e servidões. Podem ser transferidos ainda imóveis da União em que estejam instalados equipamentos públicos municipais, como mercado municipal, banheiros públicos. Não são transferidos espaços em águas públicas (mar, rios, estuários, lagoas), imóveis em uso pela Administração Pública (exceto Municipal) nem aqueles em uso privativo por particulares (imóveis ocupados, cedidos, aforados para fins diversos, como residências, indústrias etc.).

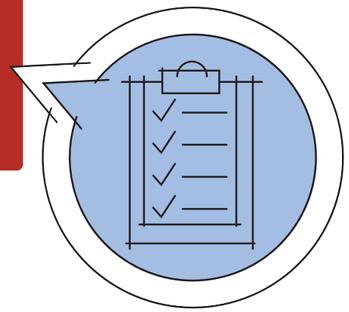
Eventualmente poderão ser cedidos ao Município estabelecimentos comerciais típicos das praias, já instalados na orla, regulares perante a União ou com viabilidade de regularização (como quiosques e barracas de praia, fora da faixa de areia da praia ou da restinga), podem ou não ser abrangidos no TAGP. Município e SPU devem analisar caso a caso e, se necessário, consultar o empreendedor. Devem ser excluídas do TAGP também áreas que estejam judicializadas, por questões patrimoniais ou ambientais, caso a União e Município estejam litigando. Isso porque, conforme entendimento da AGU, pode haver conflito de interesses, caso a União delegue ao Município a gestão de um espaço em que ela própria (a União) está disputando com o Município.

ÁREAS ABRANGIDAS PELO TAGP

- *Faixa de areia de praia.*
- *Áreas públicas da orla (calçadão, praças, parques).*
- *Áreas na orla em utilização pelo Município (ex.: equipamentos públicos municipais – neste caso, o contrato firmado com a SPU será suspenso a partir da vigência do TAGP).*
- *Áreas que podem ser abrangidas, caso a caso, após análise da SPU junto ao Município: imóveis que estejam cedidos a terceiros (regulares perante a União), especialmente para estabelecimentos comerciais, como quiosques e barracas de praia (é possível ajustar com o cessionário a sub-rogação da União pelo Município no contrato firmado).*
- *O TAGP poderá também incluir imóveis com ocupação irregular que sejam passíveis de regularização, nos termos da lei, devendo o Município implementar as ações necessárias.*

ÁREAS EXCLUÍDAS DO TAGP

- *Águas públicas (mar territorial, rios federais).*
- *Áreas essenciais para a estratégia de defesa nacional.*
- *Áreas em utilização por órgãos públicos e para prestação de serviços públicos de competência da União.*
- *Unidades de Conservação federais.*
- *Manguezais e apecuns.*
- *Áreas objeto de ação judicial, em que União e Município defendam posições diferentes.*
- *Outras áreas sinalizadas pela SPU, caso a caso.*



Gestão de orlas e praias da União compartilhada com Municípios: Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

continuação

Recebida a solicitação do TAGP, a SPU analisará a área solicitada, fará os ajustes necessários (inclusive consultando AGU e MPF quanto a eventuais impedimentos) e, se for o caso, ratificará o Termo. Após, o extrato do Termo é publicado no Diário Oficial da União, momento de início da vigência do TAGP. A partir daí, o Município passa a dispor de alguns instrumentos para administrar as orlas da União, sempre nos termos da Lei e dos normativos da SPU.

Para fiscalização patrimonial (fiscalização quanto à utilização desse território), o Município deve realizar vistorias e pode aplicar multas, embargar obras ou estabelecimentos e determinar a demolição de estruturas, como forma de prevenir e coibir reocupações e construções não autorizadas.

Os recursos (a receita) advindos das multas são arrecadados pelo Município, e devem ser aplicados na qualificação das orlas, conforme o TAGP. É importante que, tanto quanto possível, as ações de fiscalização sejam planejadas de maneira articulada com outros órgãos municipais, estaduais e federais (de planejamento, meio ambiente, turismo, obras e pastas afins), de forma que o Poder Público, como um todo, atue de maneira coordenada para que a sociedade receba orientações consistentes sobre a utilização e a gestão desses territórios.

Além dos normativos aplicáveis, a SPU disponibiliza a qualquer interessado curso EaD sobre Fiscalização na Gestão do Patrimônio da União, acessível na Escola Virtual de Governo (https://www.escolavirtual.gov.br). Recomenda-se vivamente que agentes públicos municipais e estaduais envolvidos de alguma forma no TAGP e na elaboração do PGI façam o curso.

Gestão de orlas e praias da União compartilhada com Municípios: Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

continuação

Para destinação de imóveis, o Município pode utilizar dois instrumentos - cessão de uso e permissão de uso:

CESSÃO DE USO	Fundamento legal	Observações
ONEROSA *Destinação para atividades com fins econômicos, tais como ações de apoio ao desenvolvimento local, incluindo o comércio, indústria, turismo, infraestrutura etc.* *Exemplos: implantação de quiosques e barracas de praia no calçadão ou outros estabelecimentos comerciais. Qualquer tipo de publicidade (placas,* banners, *outdoors) são consideradas atividades com finalidade econômica.*	*Lei nº 9.636, de 1998, art. 18, II e § 5º, e normativos da SPU*	• *Não é possível aplicação de cessão de uso em faixa de areia de praia, exceto para instalação de equipamentos como postos salva-vidas, construídos em materiais removíveis, e devidamente licenciados ambientalmente.* • *Necessário observar os procedimentos licitatórios.* • *Em caso de cessão onerosa, o valor de retribuição ao Município não poderá ser inferior àquele que seria devido à União.* • *O prazo máximo da cessão outorgada pelo Município deverá respeitar a vigência do TAGP.*
GRATUITA *Atividades de comprovado interesse público ou social.* *Exemplos: postos salva-vidas, espaço para atividades de inclusão de pessoas com deficiência e acesso à praia, implantação de órgãos e entidades públicos ou prestação de serviços públicos (federais, estaduais e municipais). Destaque-se a proibição de divulgação de patrocínio para essas atividades, ainda que oferecidas gratuitamente por particulares. (Ex.: equipamento oferecido ou mantido, pela empresa tal).*	*Lei nº 9.636, de 1998, art. 18, I e II, e normativos da SPU*	

Gestão de orlas e praias da União compartilhada com Municípios: Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

continuação

PERMISSÃO DE USO	Fundamento legal	Observações
Eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional.	*Lei nº 9.636, de 1998, art. 22 Decreto nº 3.725, de 2001, art. 14 e Normativos da SPU*	• *Em caso de finalidade lucrativa, exposição de publicidade, cobrança de ingresso ou restrição de acesso, deverá ser onerosa.* • *Em geral, não exige licitação – exceto em caso de interesse de realização, em uma mesma área, de dois ou mais eventos com finalidade lucrativa, e não seja possível contemplar os dois usos.* • *É possível em faixa de areia de praia, desde que garantido o livre acesso à praia e ao mar.*

Para utilizações que demandem outros instrumentos de destinação patrimonial, como para regularização fundiária, reconhecimento de comunidades tradicionais, implantação de infraestruturas que utilizam também espaço físico em águas públicas (píeres, marinas), a competência será da SPU. Entretanto, é possível a celebração de acordos ou convênios para atuação colaborativa entre União e Município.

Gestão de orlas e praias da União compartilhada com Municípios: Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

continuação

Com o TAGP, o Município pode também autorizar a realização de algumas obras. Em geral, o Município pode autorizar, sem consulta à SPU:

• obras que não impliquem alteração superficial permanente. Ex.: instalação ou reparo de dutos subterrâneos (na areia ou no calçadão);

• obras que impliquem implantação. Ex.: reforma ou ampliação de passeio ou equipamento público/estabelecimento, desde que:

I. não haja construção em faixa de areia ou dunas;

II. não haja supressão de vegetação de restinga ou mangue/salgado, e

III. a área de intervenção da obra esteja integralmente inserida na área objeto do TAGP. Ex.: alargamento do calçadão (sem construção em faixa de areia), edificação ou reforma de banheiros públicos, construção ou reforma de quiosques em calçadão.

Obs.: Nos últimos dois exemplos, a obra deve constar como encargo de cessão de uso da área, já que autorização de obras não é instrumento de destinação patrimonial.

Por outro lado, o Município deve consultar a SPU quando:

I. houver qualquer alteração permanente em faixa de areia, duna, restinga, mangue/salgado;

II. a obra for realizada, ainda que parcialmente, em águas públicas, e

III. obras de recuperação de praia (como engordamentos, enrocamento, espigão) – nesses casos, deverá ser sempre observado o Guia de Diretrizes de Proteção e Prevenção à Erosão Costeira. Os critérios são definidos em normativo da SPU.

Em caso de dúvidas sobre a competência para autorização de intervenção na área do TAGP, deve-se sempre consultar a a Superintendência da SPU no Estado.

Para acompanhar a gestão compartilhada e a efetividade do TAGP como política pública, o Município se compromete a enviar anualmente informações sobre a gestão das orlas, por meio de um relatório, que inclua informações sobre infraestrutura, acesso público, transparência, tratamento das reclamações, destinações patrimoniais efetuadas. Depois da elaboração do PGI e de sua assinatura, o relatório tratará também sobre o andamento da implementação do Plano.

Todas essas informações são tornadas públicas, para acompanhamento da qualificação continuada pela população. Tanto Município quanto SPU devem publicar os relatórios e outros documentos em seus respectivos sites de gestão de praias.

Um ator fundamental no TAGP é o/a Gestor(a) Municipal de Utilização de Praias, servidor/a municipal (preferencialmente efetivo, de carreira) responsável pela comunicação entre Município e SPU sobre assuntos relacionados à gestão patrimonial compartilhada e pela articulação das demandas de gestão de praias entre os órgãos municipais e estaduais.

2.3 Aspectos Socioeconômicos

A Zona Costeira é composta por um mosaico de ecossistemas provedores de inúmeros serviços ecossistêmicos, entre eles os recursos naturais, daí sua extrema importância para o desenvolvimento social e econômico do País. É nessa região que vive, densamente agrupada, cerca de um quarto da população brasileira, e onde estão presentes inúmeros usos e atividades socioeconômicas em meio a ambientes naturais e antropizados (IBGE, 2011). Esse cenário remete às oportunidades de aportes econômicos propulsores do desenvolvimento local e nacional, sob a premissa do desenvolvimento sustentável, conjugando viabilidade econômica, social e ambiental. O uso dos espaços e de recursos naturais na orla marítima são regidos por um arcabouço legislativo bem definido o qual contribui para a organização de um ambiente econômico que visa ao desenvolvimento de todas suas potencialidades, com geração de benefícios para a sociedade. Para tanto, é necessário um arranjo institucional que propicie a aplicação efetiva das legislações existentes, promovendo a geração de riquezas, o planejamento urbano, a disponibilização de infraestrutura qualificada, a ordenação de atividades e usos, a qualificação paisagística, a manutenção dos ecossistemas (e seus serviços) e, por fim, os procedimentos fiscalizatórios constantes.

Estabelecer essa estrutura de gestão da orla marítima tende a gerar um cenário favorável para a atração de investimentos e contribuir para a promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental nessas áreas. Pode-se então afirmar que a implantação do Projeto Orla pode contribuir para a geração de novos negócios (bem como ao aprimoramento daqueles já instalados), a atração de investidores, a minimização de conflitos na orla, o fortalecimento dos conselhos municipais, a inserção de novas tecnologias sociais, como, p.ex., programas de voluntariado, cooperativas nas áreas de turismo, observatórios, entre outros.

A atividade turística, um vetor de desenvolvimento recorrente nas praias brasileiras, é uma das grandes fomentadoras da economia de Municípios costeiros. Por outro lado, os ecossistemas costeiros, ao mesmo tempo que dão suporte a essa atividade por meio de seus serviços ecossistêmicos, também podem ser ameaçados por uma atividade turística mal planejada. O Projeto Orla tem potencialidades para atuar diretamente no ordenamento e na compatibilização dessa atividade, promover a manutenção dos ecossistemas, seus serviços e, ao mesmo tempo, gerar oportunidades para o setor turístico. Nesse sentido, muitos países adotam sistemas de certificação ambiental e turística (MARCHESE et al., 2021) (Apêndice 3).

Na orla marítima, está contida uma série de atividades humanas que conformam padrões de uso e ocupação da área terrestre e marinha.
Ao longo da costa brasileira, esse conjunto de atividades é bastante peculiar e varia de acordo com cada lugar dos Municípios. Atividades turísticas, náuticas, portuárias, pesqueiras, de maricultura, de esportes terrestres e aquáticos, de exploração de petróleo e minérios são alguns dos exemplos de usos que podem coexistir no espaço marítimo da orla (Figura 17).

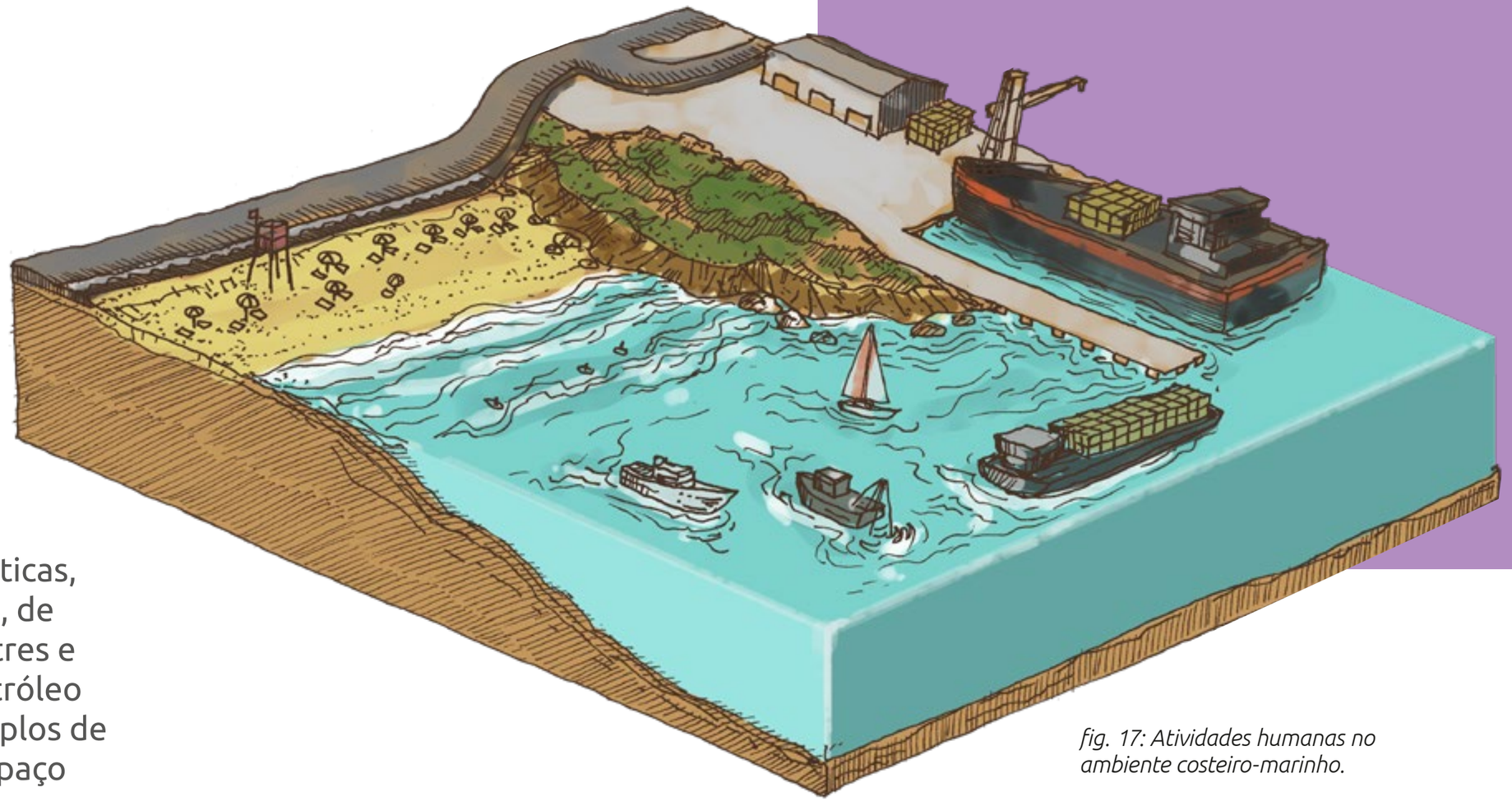


fig. 17: Atividades humanas no ambiente costeiro-marinho.

fig. 18: Exemplos de atividades humanas potencialmente sustentáveis na orla brasileira.

Esses usos ocorrem nos mesmos espaços ocupados pelos ecossistemas costeiros e, na ausência de planejamento e ordenamento, os colocam sob risco, na medida em que ameaçam sua estrutura e funções ecológicas. Dessa forma, o gerenciamento das atividades econômicas em consonância com os ambientes naturais influencia o bem-estar social, a conservação e a manutenção dessas mesmas atividades, importantes para toda a sociedade (Figura 18).

No âmbito dos governos estadual e federal, o PGI pode constituir uma referência para projetos e investimentos, servindo ao planejamento de ações de curto, médio e longo prazos.

para SABER MAIS

POLÍTICAS DE INCENTIVO DO MINISTÉRIO DO TURISMO

O Ministério do Turismo é o órgão responsável pelo desenvolvimento do turismo brasileiro, fazendo com que a maior reserva de mercado mundial dessa atividade econômica aflore sua potencialidade doméstica e internacional. Uma de suas missões é facilitar a atração e a captação de investimentos no turismo brasileiro, de forma competitiva, transparente e sustentável. Portanto, o Portal de Investimentos do Ministério do Turismo é resultado da estratégia de transformação digital do governo federal, assim como veículo ideal de consecução da missão ministerial. Em um único ambiente virtual estão disponíveis um portfólio digital de projetos no setor de turismo, sendo um espaço que permite aproximar investidor, empreendedor e Poder Público.

As informações contidas nos projetos são de inteira responsabilidade do empreendedor, cabendo ao Ministério do Turismo apenas sua custódia, monitoria e promoção.

Saiba mais em https://investimento.turismo.gov.br/

2.4 Aspectos Institucionais

O sucesso da gestão da orla marítima depende da atuação coordenada, eficiente e articulada da União, Estados e Municípios, gestão em que essas instituições deverão buscar garantir os recursos necessários, bem como toda a infraestrutura, o conhecimento técnico e jurídico e a fiscalização do processo*.

O arranjo institucional do Projeto Orla está vinculado ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei nº 6.938, de 1981, que congrega os órgãos e instituições ambientais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Esse sistema tem como objetivo dar cumprimento aos princípios constitucionalmente previstos e às normas instituídas para a proteção e melhoria da qualidade ambiental.

O SISNAMA REFORÇA O PAPEL DAS ESFERAS ESTADUAL E MUNICIPAL AO DETERMINÁ-LAS COMO:

ÓRGÃOS SECCIONAIS *– composto por órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos, controle e fiscalização das atividades degradadoras do meio ambiente. São, em geral, as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente.*

ÓRGÃOS LOCAIS *– composto por órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades degradadoras do meio ambiente em suas respectivas áreas de competência. São, quando existem, as Secretarias Municipais de Meio Ambiente.*

**O Decreto nº 5.300, de 2004, define que compete ao MMA, MTur e SPU "desenvolver, atualizar e divulgar o roteiro para elaboração do Plano de Intervenção da Orla Marítima".*

fique ATENTO

Do ponto de vista da esfera federal, cabe destacar o papel da fiscalização do Patrimônio da União, detalhado em 2018 no documento 'Manual de Fiscalização do Patrimônio da União', que aborda em detalhe os procedimentos relacionados à temática e às atualizações normatizadas, principalmente advindas da Lei n.º 13.813, de 2019, e da IN SPU n.º 23, de 2020.

Já as instituições estaduais devem estar atentas ao cumprimento das normas urbanísticas e ambientais. É importante que representantes da esfera estadual participem ativamente de todo o processo de desenvolvimento e implantação do Projeto Orla.

No âmbito municipal, a articulação para integração dos setores envolvidos na gestão da orla marítima é necessária e desafiadora. Na medida em que a gestão da orla envolve a sobreposição de vários setores da Administração Pública, ela abrange diversas secretarias (ex.: obras públicas, planejamento, urbanismo, desenvolvimento regional, meio ambiente, comércio, turismo, vigilância sanitária, defesa civil, projetos, jurídico, contratos e licitações, entre outras) que variam conforme a realidade de cada Município e que devem agir de maneira integrada.

Para Municípios que pretendem implementar o Projeto Orla e, por consequência, desenvolver um PGI, o desafio da integração interna e com os outros níveis da Administração Pública precisa de especial atenção, visando à articulação e valorização do instrumento em si. Uma sugestão é que participem o Gabinete do Prefeito, a Secretaria de Governo ou outra instância que tenha por finalidade coordenar a articulação política, visando ao funcionamento eficiente do Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla e a integração do poder público com o mercado e a sociedade.

fique ATENTO

(continuação)

Além da articulação política, é também parte do ambiente institucional a integração do PGI com outros instrumentos de planejamento já existentes. O art. 35 do Decreto Federal n.º 5.300, de 2004, prevê a integração da gestão da zona costeira e da orla marítima a partir da compatibilização das zonas definidas pelo Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) com as classes da orla estabelecidas pelo PGI (ver item 5.1.2.7). Para além do ZEEC, há diversos outros instrumentos que podem e devem ser integrados ao PGI para um maior sucesso em sua implementação.

Os instrumentos de planejamento a serem integrados com o PGI devem ser elencados pelos Municípios, com destaque para aqueles citados no Apêndice 1 e Apêndice 2.

No caso de Municípios e/ou orlas inseridos (parcial ou totalmente) em Unidades de Conservação (UC), sejam elas privadas, municipais, estaduais e/ou federais, o Projeto Orla poderá reforçar as metas e ações propostas nos respectivos Planos de Manejo. Salienta-se que - se o Município tiver o TAGP formalizado - as áreas de praias e orlas inseridas em UCs federais não são passíveis de transferência à gestão municipal.

Além da integração institucional, articulação política e integração de instrumentos de planejamento territorial, deve-se dar atenção à integração entre os três setores da sociedade, com destaque ao segundo e terceiro setores, representados pelo setor produtivo (indústria e comércio) e pelo da sociedade civil organizada.

2.5 Participação Cidadã no Projeto Orla

A efetiva participação cidadã nas ações de gestão da orla se configura como um importante benefício a ser obtido com o Projeto Orla, visto que fortalece o estreitamento das relações entre a sociedade civil organizada, iniciativa privada e os Poderes Públicos (três esferas), e favorece a implantação de políticas públicas mais efetivas, bem como o cumprimento das normas legais.

Essa participação deve permear todo o processo de desenvolvimento e implementação do Projeto Orla, pois a resolução de conflitos entre interesses só se viabiliza e se sustenta com a participação ativa e o envolvimento dos diferentes atores em diálogos, negociações e acordos. Haverá momentos de participação mais intensa, como a etapa do planejamento participativo (oficinas e seminários) e outros baseados em consulta pública. Lembra-se que a qualidade e a legitimidade da participação ao longo do processo decorrem também da credibilidade e legitimidade da atmosfera pública e política local, e vice-versa. Ou seja, a credibilidade e a legitimidade da atmosfera pública e política local levam a uma maior participação cidadã.

VOCÊ SABE O QUE SÃO MODELOS REPRESENTATIVOS E PARTICIPATIVOS?

A nossa democracia é considerada mista, semidireta ou semi-representativa porque adota os dois modelos. A nossa Constituição de 1988, já em seu par. único do art. 1.º, declara: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Ou seja, o nosso regime político (o grau de participação popular na tomada de decisões políticas) adota tanto o modelo representativo (por meio de representantes – vereadores, deputados, senadores) quanto o participativo (participação direta, como é o caso de plebiscitos, referendos, iniciativa popular).

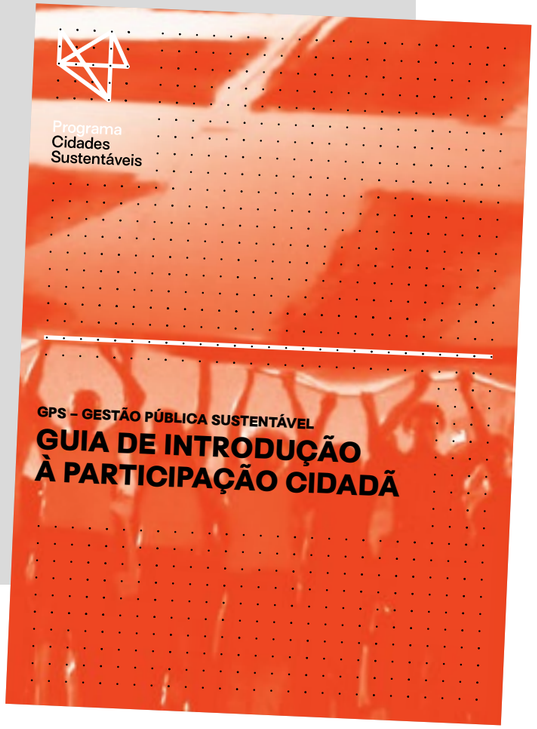
para SABER MAIS

O Guia de Introdução à Participação Cidadã, desenvolvido no âmbito do Programa Cidades Sustentáveis, aborda conceitos, referenciais teóricos e normativos, indicadores e institutos de democracia participativa e participação cidadã. São oferecidos exemplos de boas práticas e orientações para a implementação de um sistema municipal de participação cidadã, bem como uma proposta para a criação da Política Municipal de Participação Cidadã. Essencialmente, o Guia tem dois objetivos:

• auxiliar gestores públicos municipais e a sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas locais, fundamentado em atividades de capacitação e com foco no fortalecimento de espaços participativos, e

• disseminar conhecimento sobre o tema para os cidadãos em geral, com a finalidade de sensibilizar, mobilizar e capacitar tanto os gestores públicos quanto a sociedade civil.

Programa Cidades Sustentáveis. 2020. Gestão Pública Sustentável – Guia de Introdução à Participação Cidadã. Disponível em: https://www.cidadessustentaveis.org.br/inicial/participacao-cidada



para SABER MAIS

GOVERNANÇA NO TURISMO:

O diálogo e a cooperação entre o poder público e a sociedade civil trás a oportunidade de solucionar problemas sociais e de desenvolvimento com maior efetividade. A recomendação do Ministério do Turismo é a de planejar e gerenciar o desenvolvimento turístico a partir de Instâncias de Governança Regionais, que resultem da participação social e da cooperação entre as várias esferas de governo envolvidas com o desenvolvimento turístico e os atores locais, de modo que a responsabilidade pela elaboração, controle e, em alguns casos, execução de políticas públicas seja compartilhada.

Para isso, devem participar do processo os grupos representados por líderes comunitários, empresários, universidades, organizações da sociedade civil e demais membros da sociedade, para que analisem e manifestem os interesses coletivos da população da região turística.

Dicas práticas:

- *buscar o engajamento do empreendimento nas entidades representativas do setor no Estado;*
- *participar de colegiados, tais como fóruns e conselhos estaduais/municipais, que visem à disseminação de políticas voltadas à sustentabilidade, para garantir maior abrangência das ações, e*
- *criar programas e metas de sustentabilidade para incentivar os funcionários e colaboradores.*

Os atores sociais que compõem as partes interessadas são geralmente indivíduos, grupos ou organizações que têm interesses ou que sejam/serão potencialmente impactados pelo resultado de uma política ou opção de gerenciamento (UNESCO, 2009). Existem diferentes maneiras de envolver esses atores nos processos participativos, desde a 'comunicação', onde não existe participação real, até a 'negociação', na qual o poder de decisão é compartilhado entre as partes interessadas (UNESCO, 2009). Entre os diferentes graus de envolvimento das partes no processo, existem várias maneiras de promover a participação social (Figura 19). O nível de participação pode variar em cada fase do desenvolvimento e implantação do Projeto Orla.

fig. 19: Grau de envolvimento em processos participativos (adaptado de Luyet et al. 2012).

No contexto da participação no Projeto Orla, a comunidade local representa não somente fonte de informação, mas parte da realidade, e contribui ativamente no processo de construção coletiva.

A sensibilização para a participação dos movimentos sociais e representações da sociedade civil deve também alcançar os gestores públicos, responsáveis pela elaboração e pela execução de políticas públicas.

Nos capítulos a seguir são apresentadas as etapas para a implementação do Projeto Orla. A aplicação das etapas deste manual alinha o Município a uma gestão da orla responsável, com planejamento efetivo, promovendo ganhos para o Município e contribuindo à potencialização das atividades econômicas, à conservação dos ambientes costeiros, com a manutenção dos serviços ecossistêmicos e benefícios associados ao ambiente urbano.

3 INICIANDO O PROJETO ORLA

3 INICIANDO O PROJETO ORLA

Ao desenvolver o Projeto Orla, o Município promove a participação da sociedade civil nos processos de decisão e também propicia maior sucesso na implementação da agenda política estabelecida.

Em parceria com a rede de atores locais, que engloba a sociedade civil organizada, as instituições de ensino e o setor privado, o Município pode estruturar políticas públicas e processos voltados à melhoria da qualidade socioeconômica e ambiental da orla marítima. Abaixo são sintetizados os passos para a elaboração e efetivação do Projeto Orla, os quais serão descritos ao longo deste manual.

INICIANDO O PROJETO ORLA
- *Arranjos Institucionais*
- *Estimulando a Participação Cidadã*

DIAGNÓSTICO
- *Compilação de documentos*
- *Caracterização do município*
- *Delimitação da Orla*
- *Unidades de Paisagem*
- *Quadro Síntese Geral*

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO
- *Oficina - Etapa 1*
- *Consolidação da Etapa 1 da Oficina*
- *Oficina - Etapa 2*

PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DO ORLA (PGI)
- *Consolidação do Plano de Gestão Integrada (PGI)*
- *Avaliação do PGI*
- *Versão Final do PGI*

IMPLEMENTAÇÃO
- *Institucionalização*
- *Implementação das Ações*

MONITORAMENTO
- *Relatórios Anuais de Acompanhamento*

REVISÃO
- *Relatório de Revisão*
- *Proposta de Execução da Revisão*
- *PGI Revisado*

3.1. Adesão ao Projeto Orla

Todos os Municípios que assinam o TAGP têm a responsabilidade de desenvolver o PGI, utilizando a metodologia do Projeto Orla em até 3 anos, depois de homologada a assinatura. Assim, ao assinar ao TAGP, o Município adere oficial e automaticamente ao Projeto Orla.

Os Municípios que não assinaram o TAGP podem aderir voluntariamente ao Projeto Orla e devem buscar maiores informações nas Superintendências da Secretaria de Coordenação e Governança nos Estados.

3.2 Arranjos Institucionais

Dado seu caráter participativo e seu objetivo de integração entre os setores da sociedade para o planejamento da orla, o fortalecimento do processo de compartilhamento das responsabilidades entre os atores envolvidos no desenvolvimento e implementação do PGI é tarefa crucial.

Nesse contexto, as responsabilidades do planejamento e gestão são compartilhadas nas esferas municipal, estadual e federal, para promover o atingimento dos objetivos propostos no PGI e contribuir na manutenção da função socioeconômica e ambiental da orla.

para SABER MAIS

Os imóveis da União devem cumprir sua função socioeconômico e ambiental, assim, é estratégica a articulação entre o Plano Diretor do Município e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla (PGI). Praias, Terrenos de Marinha e Acrescidos e outros bens públicos da União localizados nas zonas costeiras marítimas e fluviais também devem cumprir suas funções socioeconômica e ambiental.

As funções sociais das cidades e propriedades urbanas devem incorporar as funções socioambientais definidas a partir da garantia da qualidade de vida sustentável, do atendimento às necessidades humanas, da efetivação dos direitos sociais, em especial das populações tradicionais, do meio ambiente equilibrado e da proteção e uso sustentável de ecossistemas e recursos naturais.

O arranjo institucional descentralizado para a gestão da orla obedece ao pacto federativo, que envolve princípios e procedimentos de ação compartilhada entre as três esferas governamentais e a participação da sociedade civil no planejamento do território. O Projeto Orla está baseado em Coordenações Nacional, Estadual e Municipal, cada qual com seus colegiados de apoio, como instâncias promotoras de articulações intergovernamentais e interinstitucionais (Figura 20).

O detalhamento das responsabilidades, atuação e composição da coordenação Federal, Estadual e Municipal encontra-se na sequência.

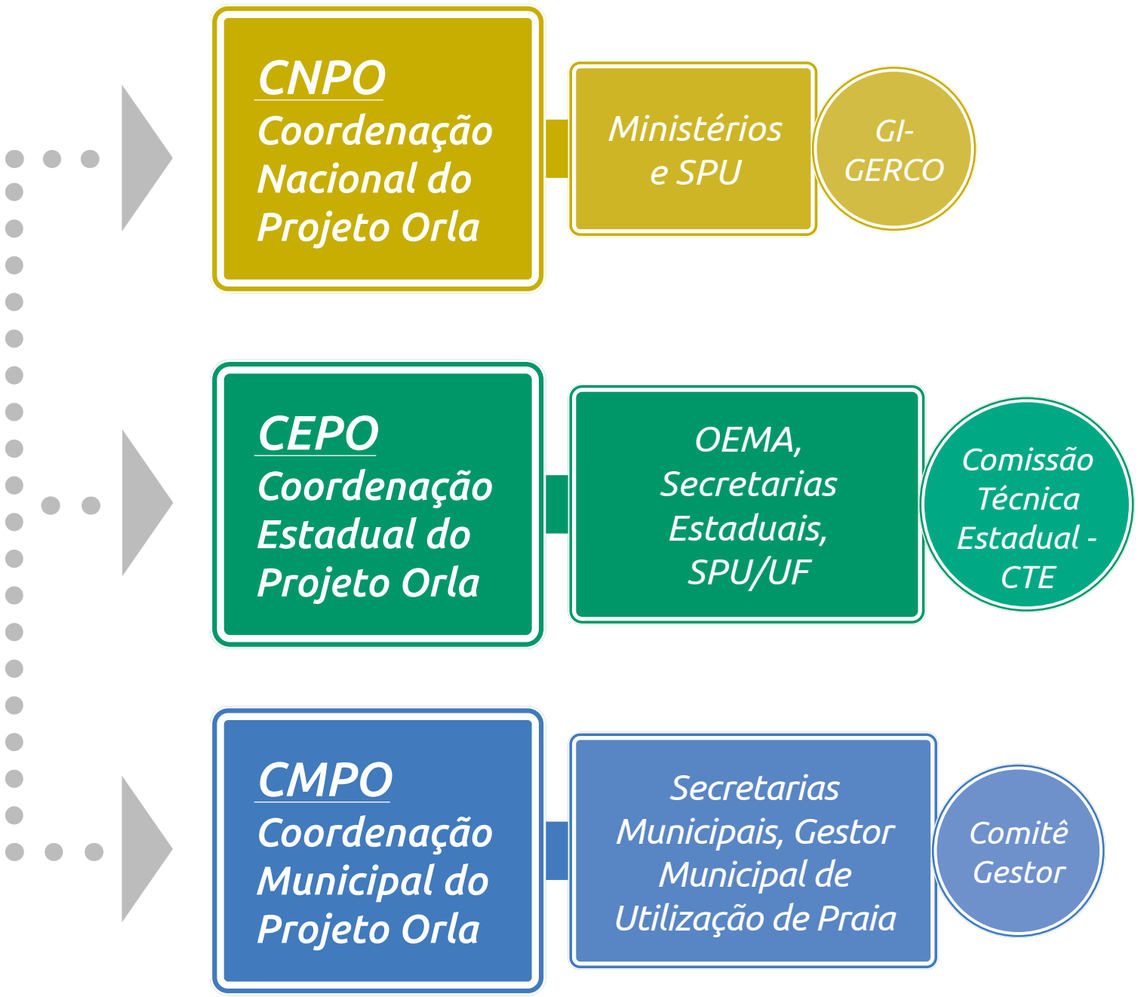


fig. 20: Composição do arranjo institucional em cada nível de atuação.

Arranjo Federal

A articulação federal do Projeto Orla é composta pela Coordenação Nacional do Projeto Orla (CNPO), com apoio do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI- GERCO).

Coordenação Nacional do Projeto Orla (CNPO)

A Coordenação Nacional do Projeto Orla (CNPO) deve ser composta preferencialmente pelos membros nominados no art. 37 do Decreto 5.300 de 2004, com a inserção de outros convidados na sua composição, a exemplo do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que não constou do Decreto.

São de responsabilidade da Coordenação Nacional a geração de insumos e a disponibilização de materiais de divulgação sobre o Projeto Orla. Além disso, cabe à CNPO desenvolver ações de capacitação e cadastramento dos(as) Facilitadores(as), além de contribuir na identificação de fontes de recursos.

Cabe ainda à Coordenação Nacional analisar as ações dos PGIs quanto à compatibilização com as políticas públicas nacionais. Caso haja compatibilidade, as ações poderão ser enquadradas em projetos ou fundos específicos. Será papel da CNPO buscar a visibilidade e a efetividade de ações do PGI compatíveis com políticas, programas e projetos prioritários, assim definidos no planejamento de curto e médio prazo da União.

Coordenação Nacional do Projeto Orla (CNPO)

continuação

O agrupamento das ações aderentes a políticas federais poderá constituir verdadeiro catálogo de investimentos, de modo a orientar investimentos públicos e privados.

A CNPO tem a reponsabilidade de implementar políticas públicas. É também responsabilidade da Coordenação Nacional a definição de instrumentos de cooperação e a avaliação dos impactos das ações implementadas em relação às políticas de turismo, ambiental, territorial (saneamento, habitação, mobilidade, planejamento) e patrimonial em âmbito federal.

RESPONSABILIDADES CNPO

São atribuições da Coordenação Nacional do Projeto Orla (CNPO):

- *gerar insumos e disponibilizar de materiais de divulgação sobre o Projeto Orla*
- *desenvolver ações de capacitação e cadastramento dos(as) Facilitadores(as)*
- *contribuir na identificação de fontes de recursos*
- *analisar os PGIs quanto à compatibilização com políticas públicas nacionais*
- *definir instrumentos de cooperação, e*
- *avaliar dos impactos das ações implementadas*
- *apoiar e fortalecer a institucionalização das CEPO*

Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO)

O GI-GERCO atuou regularmente até 2019, quando foi extinto e recriado, como Grupo de Trabalho da Coordenação Interministerial para os Recursos do Mar, pela Portaria 236/MB de agosto de 2019. A composição, as competências e a forma de atuação do GI-GERCO foram estabelecidas pela Secretaria Executiva da CIRM (SECIRM), através da Portaria SECIRM 144 de 12 de dezembro de 2019, a qual foi revogada em 2020 pela Portaria n.º 226 226 da Marinha do Brasil. Ainda assim, o GI-GERCO é o grupo de apoio do gerenciamento costeiro no Brasil, de acordo com o PNGC, necessitando, contudo, de nova regulamentação.

Por ser um fórum de articulação entre diferentes instituições com atuação na Zona Costeira, o GI-GERCO balizou diversas políticas, planos e programas de influência nessa região e, por conseguinte, na orla marítima. Seu instrumento mais importante é o Plano de Ação Federal para Zona Costeira (PAF-ZC), o qual visa, além do planejamento de ações estratégicas para integração de políticas, definir o compartilhamento de responsabilidades federais e a atuação da União na gestão costeira.

Desde a sua segunda versão, em 2005, o PAF-ZC contribuiu para uma atuação mais integrada e compartilhada da gestão das orlas brasileiras, sendo um importante espaço de articulação e divulgação do seu escopo entre os entes da esfera federal, com especial relevância enquanto colegiado de apoio à Coordenação Nacional Projeto Orla.

Arranjo Estadual

A articulação institucional estadual para o Projeto Orla é composta pela Coordenação Estadual do Projeto Orla e pela Comissão Técnica Estadual (CTE)

Coordenação Estadual do Projeto Orla

A Coordenação Estadual do Projeto Orla (CEPO) deve ser composta por instituições que atuem na gestão do território, como por exemplo, a Superintendência da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União no Estado (SPU/UF), o Órgão Estadual de Meio Ambiente (OEMA) - ao qual se vincula à Coordenação Estadual do Gerenciamento Costeiro (GERCO), o Órgão Estadual de Turismo (OETUR). É desejável que o órgão estadual responsável pela política de planejamento e desenvolvimento urbano também integre a CEPO.

São responsabilidades da CEPO divulgar o Projeto Orla e mobilizar Municípios, parceiros e sociedade civil, bem como apoiar os Municípios em todo o processo, por meio da disponibilização de dados e informações existentes, necessários ao desenvolvimento do Diagnóstico e do PGI.

Coordenação Estadual do Projeto Orla

continuação

Durante o processo de elaboração do PGI, a Coordenação Estadual também deve orientar os Municípios na identificação de fontes de recursos disponíveis no Estado.

Após a elaboração do PGI, a CEPO deve analisar o documento enviado pelo Município quanto à adequação e compatibilização com políticas públicas estaduais. A CEPO também deve acompanhar a implementação do Projeto Orla e dos PGIs no que tange às responsabilidades estaduais.

SÃO RESPONSABILIDADES DA COORDENAÇÃO ESTADUAL DO PROJETO ORLA (CEPO):

- *apontar políticas públicas (patrimonial, territorial, educacional etc.) incidentes na orla*
- *divulgar o Projeto Orla*
- *mobilizar os Municípios*
- *mobilizar a sociedade civil*
- *apoiar os Municípios em todo o processo*
- *orientar os Municípios na identificação de fontes de recursos*
- *analisar o PGI, e*
- *acompanhar a implementação do Projeto Orla*

Coordenação Estadual do Projeto Orla

continuação

fique ATENTO

No caso de a CEPO não estar operante por qualquer motivo, ou mesmo inexistir, os PGIs poderão ser avaliados, nos Estados, pelas Superintendências do Patrimônio da União (SPU/UF) em conjunto com o órgão estadual de meio ambiente (OEMA/GERCO).

Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla

A Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla (CTE) é o colegiado de apoio à Coordenação Estadual do Projeto Orla (CEPO). A CTE deve ser formalizada por ato normativo estadual ou assumida por fórum pré-existente com a definição de sua composição, competências, mandato dos membros e os aspectos de sua organização e funcionamento.

A composição da CTE pode ser variável e prever a participação de organizações de caráter técnico e acadêmico que possam dar suporte a CEPO. A participação da sociedade civil organizada também deve ser considerada. Entretanto, a experiência tem mostrado que, além das secretarias estaduais afins, é importante a participação de representações de instituições estaduais e/ou regionais, como o IBAMA, a Capitania dos Portos, representantes dos portos organizados, das universidades, dos centros de pesquisa, de instituições de fomento e planejamento e da sociedade civil organizada.

Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla

continuação

A CTE tanto deve auxiliar na disponibilização de dados e informações necessárias para o desenvolvimento do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI), quanto pode auxiliar em ações de divulgação, capacitação e articulação do Projeto Orla, por meio, inclusive, de cooperação técnica com os Municípios, quando cabível.

Também é de responsabilidade da CTE participar da avaliação do PGI desenvolvido pelos Municípios, auxiliar a CEPO na supervisão e análise dos planos de gestão integrada, na emissão de parecer final e acompanhamento de sua execução. A CTE também deve viabilizar os meios disponíveis e potenciais, em sua esfera de ação, para a execução das ações propostas do PGI.

fique ATENTO

Caso já exista colegiado instituído no Estado com temática relacionada à gestão costeira, a CTE poderá funcionar como câmara técnica ou grupo específico, desde que garantida a composição, inclusive por órgãos federais com representação regional.

SÃO ATRIBUIÇÕES DA COMISSÃO TÉCNICA ESTADUAL DO PROJETO ORLA (CTE):

- *auxiliar na disponibilização de dados e informações*
- *auxiliar em ações de divulgação, capacitação e articulação do Projeto Orla*
- *participar da avaliação do PGI em conjunto com a CEPO, e*
- *auxiliar na emissão de parecer final do PGI e acompanhar sua execução*

Arranjos Municipais

No Município, a etapa inicial para desenvolver o Projeto Orla é composta por cinco passos fundamentais, além da adesão ao Projeto Orla (item 3.1) (Figura 21):

1. *instituir a Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO) e nomeação de seu responsável (no caso de Municípios com TAGP, essa função deverá ser exercida pelo(a) Gestor(a) Municipal de Utilização de Praias)*

2. *contratar o(a) Facilitador(a) do Projeto Orla*

3. *capacitar a equipe da CMPO*

4. *definir a agenda de trabalho local*

5. *estimular a participação da sociedade civil organizada (CAU, CREA, OAB, Academia, associações comerciais, associações de pescadores, marisqueiras, quilombolas, indígenas, moradores etc.) e dos representantes dos Poderes Públicos das três esferas de governo*

fig. 21: Passos iniciais de arranjo e organização local.

Ainda que não conste como uma etapa inicial do Projeto Orla, é importante ter em mente que, ao final do processo de elaboração do PGI, o Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla (CG) deverá estar composto. Esse Comitê será indispensável no processo de implementação do PGI.

Coordenação Municipal do Projeto Orla - CMPO

A definição da Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO) para o desenvolvimento e acompanhamento de todo o processo é um dos primeiros passos para a organização do Projeto Orla no Município. A CMPO é responsável por formular a proposta de adesão e apresentar a composição preliminar da equipe gestora.

A CMPO deve ser definida pela Prefeitura e possuir representantes com capacidade de liderança, de construção de equipe e de tomada de decisão sob pressão, além de habilidades de resolução de conflitos e problemas. Deve ser formada pelos órgãos e secretarias municipais relacionadas ao processo de gestão da orla, tendo um Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla (CG), que será composto pelos representantes municipais da CMPO e por representantes da sociedade civil.

Também deve ser composta de forma multidisciplinar por instituições governamentais municipais, com o objetivo de oferecer diretrizes para definir estratégias de mobilização, além de ajudar a elaborar e realizar a Oficina Participativa (Etapas 1 e 2), bem como dar suporte à elaboração do Projeto Orla nas suas diferentes fases.

Caso o Município tenha TAGP, a CMPO deve ser coordenada pelo(a) Gestor(a) Municipal de Utilização de Praias.

A COORDENAÇÃO MUNICIPAL DO PROJETO ORLA (CMPO) TEM COMO PRINCIPAIS RESPONSABILIDADES:

- *preparar o termo de referência e executar o processo licitatório com edital e demais condições para selecionar o(a) Facilitador(a) do Projeto Orla*
- *incentivar a participação da sociedade civil*
- *definir a agenda local em conjunto com o(a) Facilitador(a) contratado (a)*
- *elaborar e executar estratégias de divulgação e mobilização para Oficina*
- *disponibilizar infraestrutura e logística para realização para a Oficina Participativa (Etapas 1 e 2)*
- *criar canais de informação*
- *celebrar convênios, ou outros instrumentos de cooperação técnica e financeira, se necessário*
- *auxiliar na produção do Diagnóstico em conjunto com o(a) Facilitador(a)*
- *sistematizar e consolidar os produtos da Oficina Participativa - Etapa 1 em conjunto com o(a) Facilitador(a)*
- *responder aos questionamentos durante as consultas públicas, divulgando as respostas*
- *definir prazos para as consultas públicas*
- *sistematizar e consolidar o PGI em conjunto com o(a) Facilitador(a)*
- *realizar possíveis adequações do PGI solicitadas pela CEPO, em conjunto com o(a) Facilitador(a), e*
- *organizar e conduzir as reuniões e consultas públicas, assim como a audiência pública de validação do PGI*

Gestor(a) Municipal de Utilização de Praias

O(A) Gestor(a) Municipal de Utilização de Praias - GMUP - e seu(sua) suplente são funções que devem existir, obrigatoriamente, em todos os Municípios que assinarem o TAGP. No entanto, é recomendável que todo Município que participe do Projeto Orla, mesmo sem a adesão ao TAGP, possua essa figura em seus quadros.

fique ATENTO

Sugere-se que o(a) Gestor(a) Municipal de Utilização de Praias presida a Coordenação Municipal do Projeto Orla, bem como o posterior Comitê Gestor Municipal, devido à responsabilidade de articulação entre as esferas municipal, estadual e nacional. Também é recomendado que o(a) Gestor(a) seja um(a) servidor(a) de carreira para que haja continuidade do processo em caso de troca de governo.

Gestor(a) Municipal de Utilização de Praias

continuação

O/A Gestor(a) Municipal de Utilização de Praias - GMUP deve articular a interlocução entre Município, Coordenação Municipal do Projeto Orla, Comitê Gestor Municipal, Comissão Técnica Estadual e das Coordenações Estadual e Nacional do Projeto Orla. Deve, ainda, participar das reuniões da Comissão Técnica Estadual (CTE), quando convocado ou convidado.

Para os Municípios que formalizaram o TAGP, o(a) GMUP também tem como responsabilidade as obrigações estipuladas no TAGP, como o envio dos relatórios anuais e do relatório geral para a SPU, bem como o acompanhamento da agenda de atividades e providências cabíveis, em casos de denúncia.

RESPONSABILIDADES DO(A) GESTOR(A) DE PRAIAS

- *articular a interlocução entre Município, Coordenação Municipal do Projeto Orla, Comitê Gestor Municipal, Comissão Técnica Estadual e das Coordenações Estadual e Nacional do Projeto Orla*
- *participar das reuniões da Comissão Técnica Estadual (CTE), quando convidado*
- *enviar relatórios anuais e relatório geral para a SPU, bem como o acompanhamento da agenda de atividades e providências cabíveis em casos de denúncia (para aqueles municípios que formalizaram o TAGP)*
- *articular no âmbito municipal para o cumprimento das obrigações do TAGP, prestando as informações necessárias à SPU*

Facilitador(a) do Projeto Orla

O(A) Facilitador(a) deve ser um(a) profissional capacitado(a), com conhecimento sólido na metodologia de elaboração do PGI. Preferencialmente, o(a) Facilitador(a) não deve ter relação direta com o Município (ser do quadro funcional, p.ex.), pois deve ser isento e imparcial na condução do processo.

O principal papel do(a) Facilitador(a) é contribuir para o desenvolvimento do Diagnóstico e conduzir a Oficina, orientando o processo e as dinâmicas necessárias. Assim, sugere-se que o(a) Facilitador(a) tenha realizado o curso de Facilitadores do Projeto Orla, além de cursos de moderação e gestão de conflitos.

A contratação do(a) Facilitador(a) deve ser feita nos moldes de processo licitatório, com Edital Público, Termo de Referência e Contrato. No Apêndice 4, encontram-se exemplos de atribuições a serem estabelecidas em Termo de Referência para a contratação do(a) Facilitador(a).

Ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, desde sua contratação até a aprovação do texto-base do PGI, o(a) Facilitador(a) deverá elaborar um Diário de elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla (Diário do PGI). Nele, deverá ser registrado todo o planejamento das ações e intercorrências positivas e negativas no desenvolvimento dos trabalhos, como, p.ex., a realização e encaminhamento de reuniões com atores e setores específicos, eventos que impediram o cumprimento da agenda, recusa de algum ator em participar dos eventos e suas justificativas etc.

Facilitador(a) do Projeto Orla

continuação

O Diário do PGI servirá para fins de registro e também para acompanhamento da evolução do conteúdo do PGI. Portanto, deverão constar como anexos nesse Diário os ofícios com convites aos participantes, as atas das reuniões, os registros fotográficos, entre outros documentos.

O termo de encerramento do Diário deverá ser uma declaração do(a) Facilitador(a) de que os trabalhos obedeceram à metodologia descrita nos Manuais do Projeto Orla, à legislação em vigor, às normas estabelecidas pela União e que representam fielmente o que foi discutido e deliberado durante os trabalhos.

AS FUNÇÕES DO(A) FACILITADOR(A) PODERÃO VARIAR DE ACORDO COM AS NECESSIDADES DE CADA MUNICÍPIO

Algumas das responsabilidades a ser assumidas pelo(a) Facilitador(a) são:

- *capacitar a CMPO;*
- *elaborar o diagnóstico;*
- *organizar o material para a oficina;*
- *liderar as estratégias de mobilização social;*
- *mediar o processo de explicitação dos potenciais e conflitos sociais, ambientais e econômicos;*
- *conduzir a Oficina Participativa (etapas 1 e 2);*
- *apoiar a CMPO na elaboração do PGI de acordo com a metodologia estabelecida;*
- *consolidar o PGI, com emissão de parecer atestando sua adequação às diretrizes do Projeto Orla;*
- *orientar o município na elaboração do regimento interno do Comitê Gestor;*
- *participar da organização e condução de consultas públicas e setoriais e Audiência Pública;*
- *manter e organizar o Diário do PGI.*

Capacitação da Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO)

A Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO) deverá ser devidamente capacitada para conduzir os trabalhos. Essa capacitação deverá ser realizada pelo(a) Facilitador(a), ou ainda por membros da Coordenação Estadual do Projeto Orla, da Comissão Técnica Estadual (CTE), ou da Coordenação Nacional do Projeto Orla. Sugere-se também que todos os membros da CMPO realizem o curso virtual de Gestão Compartilhada da Orla, ou outro que vier a substituí-lo.

Definição de agenda de trabalho local

A agenda local de trabalho deve ser construída pela Coordenação Municipal do Projeto Orla em conjunto com o(a) Facilitador(a) e tem a função e tem a função de orientar a execução do processo, estabelecendo prazos e datas das reuniões de preparação, envio de convites da Oficina Participativa (Etapas 1 e 2), e organização da logística para realização das reuniões, consultas e audiências públicas. O mapeamento de atores, os seminários de sensibilização e as reuniões setoriais, com disponibilização de local e data, também devem fazer parte da agenda de trabalho.

O cronograma da agenda de trabalho deve ser divulgado em local público e acessível, e deve, sem falta, estar disponível na página eletrônica do Município.

Alguns locais ou meios para divulgação da agenda de trabalho:

site da Prefeitura,

- *mural de avisos da Prefeitura,*
- *mural de avisos de associação de moradores,*
- *jornais de grande circulação,*
- *redes sociais e*
- *programas de rádio etc.*

Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla – CG

Ao final da Oficina Participativa - Etapa 2, será proposta a formação de um Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla (CG) (não confundir com a Coordenação Municipal do Projeto Orla). Sua composição será legitimada juntamente com ou em audiência pública, formalizada por ato do Executivo Municipal.
Ainda previamente à formalização, os membros do CG podem participar da elaboração do PGI, em conjunto com a Coordenação Municipal (a quem cabe a responsabilidade de elaboração do Plano) e auxílio do(a) Facilitador(a).

fique ATENTO

Durante a Oficina, os participantes devem ser informados que será formado o Comitê Gestor no curso dos trabalhos, para que desde o início as entidades e setores passem a avaliar o interesse e a disponibilidade de participar do colegiado.

Ao final dos trabalhos, ainda durante a Etapa 2 da Oficina, a composição do CG é discutida e predefinida pelos participantes. Dessa forma, como o Comitê é paritário entre Município e sociedade civil, o Poder Municipal saberá de antemão a quantidade de representantes de órgãos municipais que deverá ser indicada para compô-lo (no momento da Audiência Pública). É importante a representação de políticas setoriais variadas no Comitê (órgãos com atribuições relacionadas à gestão integrada da orla, p.ex., representantes da Secretaria de Turismo, Meio Ambiente, Planejamento, Fazenda etc), de forma a facilitar a mobilização e a integração das várias pastas em uma gestão mais adaptada ao PGI.

No momento da Audiência Pública de legitimação do PGI (após aprovação pela Coordenação Estadual), a composição proposta para o Comitê Gestor deverá ser apresentada e validada. Então, pode haver eventuais alterações.

Após a Audiência, ato do Executivo Municipal instituirá formalmente o Comitê Gestor.

Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla – CG

continuação

O Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla (CG) é o colegiado de apoio à Coordenação Municipal. O CG é formado durante o processo de desenvolvimento do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) (ver item 3.1.1.7) e deverá ter sua composição levada à discussão e aprovada na Audiência Pública de apresentação do PGI. Deve ser instituído, por meio de ato normativo, em até 30 (trinta) dias após essa Audiência Pública.

Como novo órgão colegiado, o CG deverá ser consultivo e deliberativo e ser composto por, no mínimo, 6 (seis) membros. A representação deverá ser paritária entre órgãos públicos do Município e a Sociedade Civil Organizada. A participação de representantes de órgãos estaduais e federais pode dar-se de maneira pontual, mediante convite formal da CMPO. Compete ao(à) Facilitador(a) orientar o Município na elaboração do Regimento Interno do CG.

Caso já exista um fórum deliberativo para o mesmo território (p.ex., o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA), o Comitê Gestor poderá ser incorporado a este quando se julgar estratégico, desde que se crie uma câmara técnica específica do Projeto Orla. Neste último caso, os representantes do referido fórum deverão participar de todas as etapas da Oficina. Portanto, essa possibilidade deverá ser observada pelo(a) Facilitador(a) ainda no início dos trabalhos.

Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla – CG

continuação

As principais atribuições do Comitê Gestor são de

• divulgar, discutir, articular, acompanhar, monitorar, fiscalizar, avaliar e deliberar a respeito da implantação do conjunto de ações pertinentes à execução do PGI

• acompanhar, avaliar e revisar o PGI, com o intuito de propor adequações e realinhamentos destas atribuições ao longo do tempo

• analisar os planos de gestão de desenvolvimento urbano municipal, como o Plano Diretor, o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), o Plano de Saneamento, o Plano de Bacias Hidrográficas, entre outros (ver Apêndice 1), incentivando à compatibilização desses ao PGI e sugerir eventuais alterações necessárias

• elaborar, principal responsável, o próprio Regimento Interno

• apoiar a Coordenação Municipal nas adequações do PGI com os resultados da Audiência Pública

• fornecer apoio técnico no desenvolvimento de ações pertinentes ao PGI, e

• auxiliar na definição da agenda imediata, de médio e longo prazo de execução do PGI.

Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla – CG

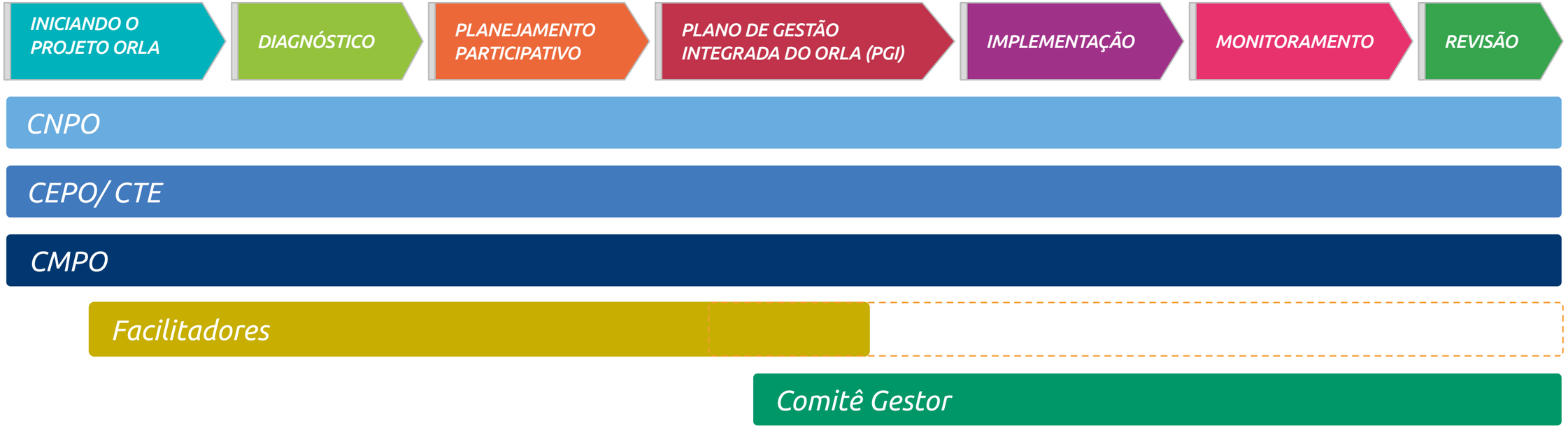
continuação

O Comitê Gestor deve realizar pelo menos seis reuniões anuais, devidamente documentadas, com ata e lista de presenças. Além disso, deve apresentar Relatórios Anuais de Acompanhamento de Implementação do PGI para a Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO), preparar relatório geral com os resultados dos relatórios anuais e apresentar proposta de revisão do PGI no prazo estabelecido.

RESPONSABILIDADES DO COMITÊ GESTOR MUNICIPAL DA ORLA (CG):

- *elaborar seu Regimento Interno*
- *acompanhar e promover a execução do PGI*
- *analisar os planos de gestão de desenvolvimento urbano municipal, incentivando à compatibilização deles ao PGI*
- *acompanhar, avaliar e revisar o PGI*
- *apoiar a Coordenação Municipal nas adequações do PGI com os resultados da Audiência Pública*
- *fornecer apoio técnico no desenvolvimento de ações pertinentes ao PGI*
- *auxiliar na definição da agenda imediata, de médio e longo prazo de execução do PGI*
- *apresentar Relatórios Anuais de Acompanhamento de Implementação do PGI*
- *apresentar proposta de revisão do PGI no prazo estabelecido, e*
- *realizar pelo menos seis reuniões por ano.*

No esquema a seguir (Figura 22), apresentam-se os passos do Projeto Orla, relacionados às responsabilidades e à participação das diferentes instâncias.



fi. 22: Responsabilidades compartilhadas ao longo dos diferentes passos do Projeto Orla.

3.3 Estimulando a Participação Cidadã

A fim de estimular a participação dos diversos atores envolvidos e interessados na orla do Município, alguns passos devem ser observados: mapeamento dos atores, seminários de sensibilização, reuniões setoriais, estratégias de mobilização e ações de educação ambiental. Esses passos são descritos a seguir.

Mapeamento de atores

Os atores-chave devem ser mapeados pela Coordenação Municipal do Projeto Orla, com auxílio do(a) Facilitador(a). Consideram-se atores-chave todas aquelas pessoas e entidades que vivem das atividades socioeconômicas e/ou fenômenos naturais da orla (Figura 23), trabalham com elas, utilizam-nas de alguma maneira, afetam-nas ou são afetadas por ela.

Apresentações prévias do Projeto Orla, assim como os seminários de sensibilização e as reuniões setoriais, também auxiliam na definição dos atores-chave. A participação na Oficina deve ser encorajada igualmente entre o setor público, setor privado e sociedade civil organizada, sendo desejável que essa participação ocorra de forma paritária.

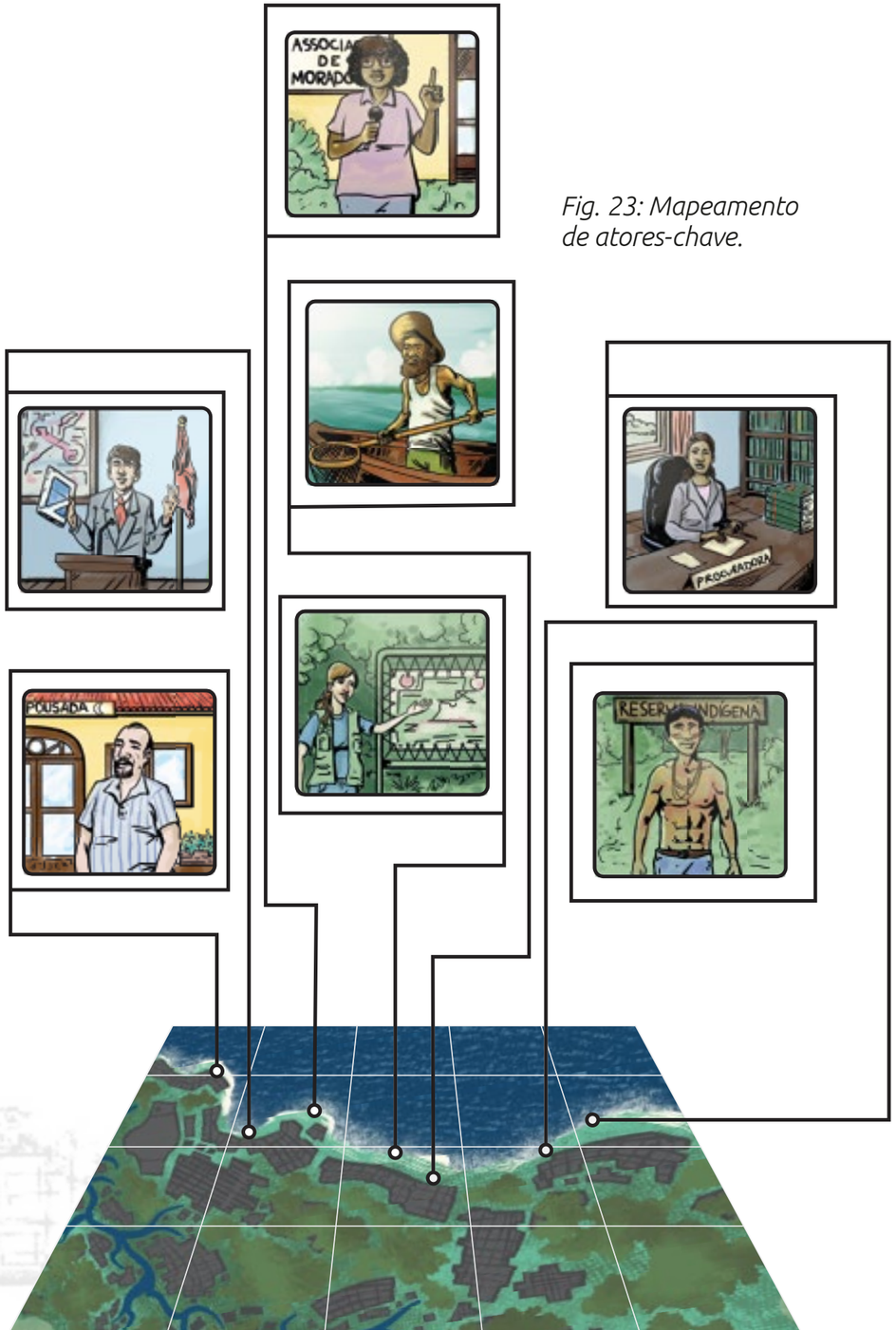


Fig. 23: Mapeamento de atores-chave.

ALGUMAS SUGESTÕES PARA O MAPEAMENTO DE ATORES-CHAVE:

- ***atores que estão atuando nos territórios das orlas envolvidas*** *e/ou influenciados por planos e projetos locais. Esses atores têm conhecimentos e interesses que poderão colaborar em todo o processo;*
- ***atores envolvidos em processos de planejamento e gestão territorial*** *e/ou em processos de regularização fundiária (Plano Diretor, Plano de Gerenciamento Costeiro, Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, entre outros);*
- ***atores que fazem parte dos espaços de participação cidadã*** *existentes que são representativos de grupos, movimentos e organizações sociais, como comunidades tradicionais. É importante mapear os atores que têm experiência de participação cidadã, negociação e pacificação de conflitos. Em geral, são lideranças de movimentos sociais com capacidade de mobilização e multiplicação;*
- ***atores que representam interesses e opiniões discordantes.*** *A orla é espaço de disputa e conflitos de interesses que devem ser debatidos para atingir soluções e acordos. Por isso, é muito importante a representação da diversidade de posições e interesses, que deve ser garantida por uma ampla mobilização;*
- ***atores com diferentes níveis de contribuição*** *(isso significa não apenas técnicos governamentais, mas membros da sociedade civil), populações com experiências práticas da realidade, de problemas e dinâmicas que ocorrem na orla e que são afetadas por intervenções que venham a ser executadas no futuro, tais como os moradores locais, pescadores, empresários do turismo, comerciantes, usuários das praias, entre outros, e*
- ***atores do Poder Legislativo dos Municípios****, membros de conselhos gestores das UCs e de outros de comitês etc. devem participar das discussões e da implementação das ações propostas.*

IMPORTANTE: a participação da sociedade civil na Oficina Participativa (Etapa 1 e 2) deve ocorrer por meio de uma representação diversa dos atores e grupos envolvidos, garantindo equilíbrio e paridade na participação.

Estratégias de mobilização

As ações de mobilização auxiliam o Município a assegurar a participação da sociedade civil e dos Poderes Públicos, e oferecem garantia de cumprimento da funções função socioeconômica e ambiental da orla e das praias (bem de uso comum do povo) por meio do planejamento participativo. A participação cidadã deve obedecer aos princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de respeito à diversidade ecológica e social, de racionalização e eficiência do uso do solo e dos recursos naturais. Além disso, as ações de mobilização auxiliam na gestão de outras áreas da União, como as dominiais, situadas na orla (Terreno de Marinha e/ou Acrescido de Marinha).

O processo de mobilização tem papel formativo na medida em que sensibiliza, informa, envolve e compromete os atores com o projeto. É também o primeiro momento de preparação de estratégias de acolhimento, de informações e de mediação de conflitos, na medida em que se convidam atores como indivíduos com interesses distintos, e todos se reconhecem como tais.

Estratégias de mobilização

continuação

Para cada público-alvo, serão desenhadas e executadas estratégias de mobilização específicas, as quais são variáveis e adaptáveis de acordo com a realidade local. O(a) Facilitador(a) deve participar em todas as fases da mobilização, e a Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO), assim como a Coordenação Estadual do Projeto Orla (CEPO), devem estar envolvidas nessas estratégias.

A mobilização deverá acontecer em todas as etapas do processo para garantir a presença dos atores-chave e viabilizar a negociação e pactuação em torno de propostas para o Plano de Gestão Integrada (ver também os diferentes níveis de participação no item 2.5.

A apresentação do Projeto Orla para a sociedade deverá ser feita por atores institucionais ou pelo(a) Facilitador(a), com linguagem acessível a todos os públicos (Figura 24). É importante que o(a) Facilitador(a) esteja envolvido(a) nessa mobilização e na identificação de atores sociais importantes, relacionados diretamente com a orla.

fique ATENTO

A sensibilização e a mobilização são fundamentais no início do processo. Quanto maior o envolvimento e o compartilhamento de responsabilidades na implementação do Projeto Orla, maior é a possibilidade de projetos bem elaborados, pactuados e sustentáveis.

A participação cidadã pode ocorrer em várias atividades como:

- *Presença nas Audiências e Consultas Públicas;*
- *Participação no CG;*
- *Participação na Oficina Participativa (Etapas 1 e 2), e*
- *Participação na implantação do PGI.*

ALGUNS EXEMPLOS DE ESTRATÉGIAS DE MOBILIZAÇÃO QUE PODEM SER REALIZADAS DE ACORDO COM A REALIDADE LOCAL:

MATERIAIS:

- *materiais de divulgação publicitária e jornalística*
- *construção de web banners*
- *seminários online*
- *panfletos*
- *cartilhas*
- *vídeos*
- *folhetos*
- *ofícios, e*
- *convites.*

CANAIS DE DIVULGAÇÃO:

site da Prefeitura ou institucionais

- *redes sociais*
- *canais de associações, organizações não governamentais*
- *carro de som*
- *faixas*
- *outdoors*
- *televisão e rádio local*
- *jornais*
- *panfletagem**
- *envio de e-mails*
- *telefonemas, e*
- *convites pessoais.*

** No caso de material impresso, sempre atentar para não gerar resíduos sólidos desnecessários.*

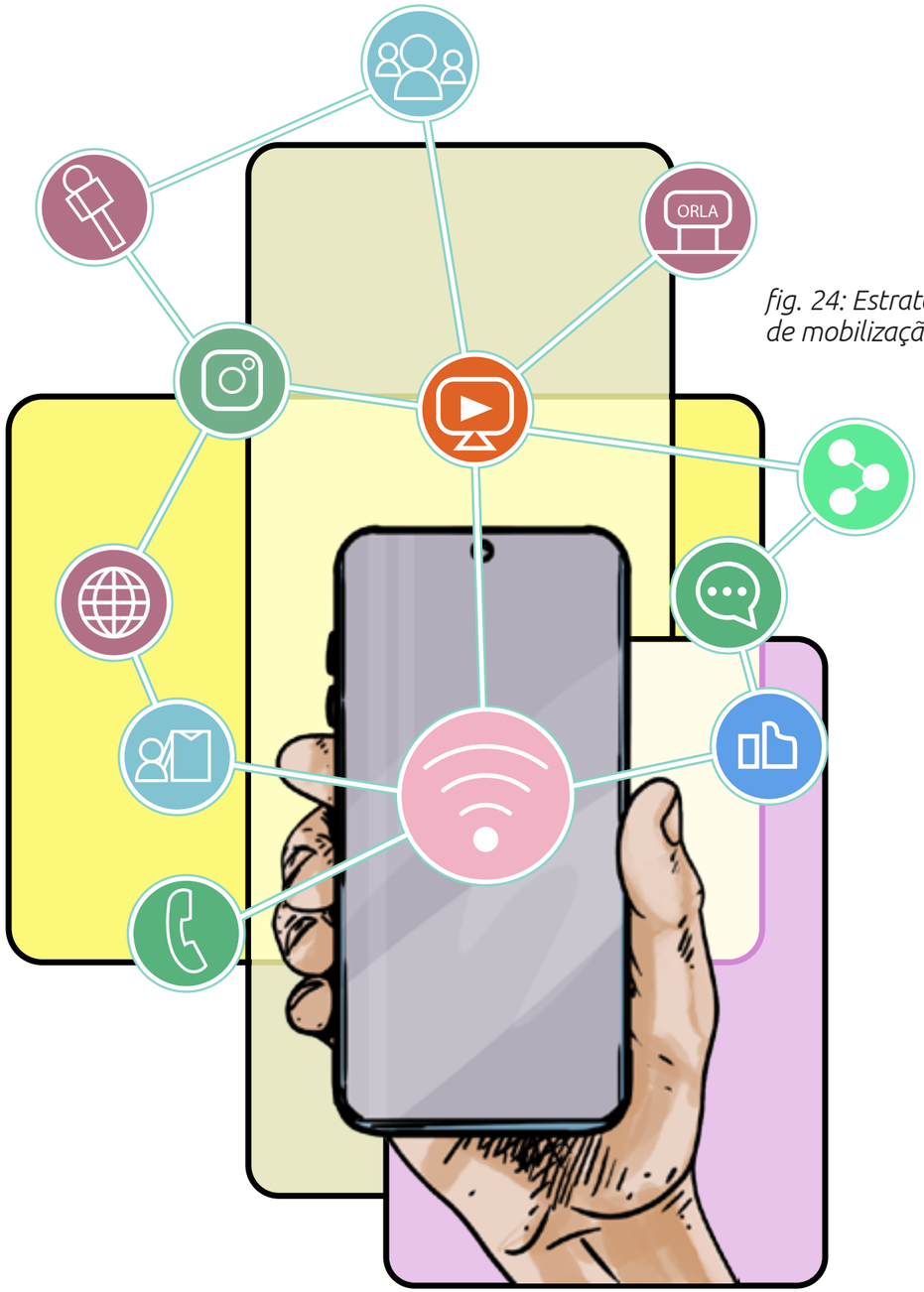


fig. 24: Estratégias de mobilização

Estratégias de mobilização

continuação

Convidar especialistas em diferentes temas para participar das atividades de mobilização e de preparação e para auxiliar nas análises e compreensão da orla local pode ser um ganho importante de qualidade no processo. Caso estejam previstos projetos de intervenções físicas para a orla (obras costeiras, p.ex.), é recomendável que sejam incluídas apresentações públicas com análises sobre seus possíveis impactos sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais.

Se as intervenções estiverem sob responsabilidade do poder público, podem ser convidados técnicos diretamente envolvidos nesses projetos para que os participantes conheçam em detalhes suas características, cronogramas e órgãos responsáveis, entre outros aspectos. Com intervenções a cargo de agentes econômicos privados, sugere-se convidar os empreendedores e técnicos envolvidos nos processos de regularização e licenciamento urbanístico e/ou ambiental para a realização de apresentações de seus projetos.

fique ATENTO

O registro de envio e arquivamento dos convites para as reuniões e seminários, assim como outras estratégias de mobilização, salvaguarda a CMPO de eventuais problemas e conflitos referentes a não participação de instituições, empresas ou associações, por opção das mesmas. Estes convites devem fazer parte do Diário do PGI.

Seminários de sensibilização

Os seminários de sensibilização são espaços de informação sobre o Projeto Orla para o público em geral. Podem ocorrer em forma de debates, reuniões de sensibilização, encontros, entre outros tipos de eventos (Figura 25).

Os convites para tais eventos devem ser públicos e amplamente divulgados, pois ajudarão a difundir o Projeto Orla, a esclarecer dúvidas e a definir os atores- chave. O envolvimento e a participação da sociedade civil, das três esferas dos Poderes Públicos, bem como do legislativo e do judiciário, qualificará o Diagnóstico do Município, o processo de preparação das duas etapas da Oficina e a construção do Plano de Gestão Integrada.

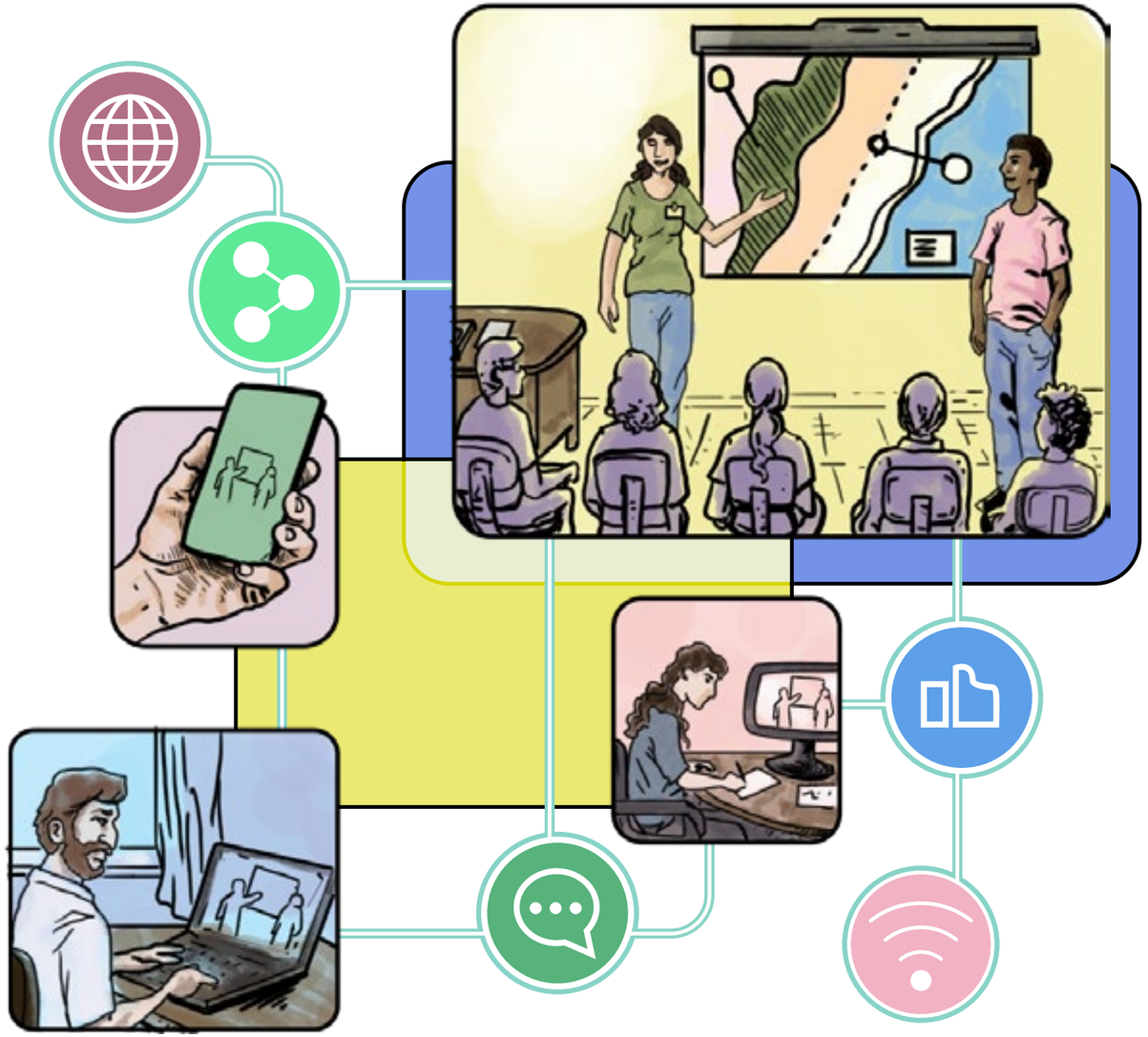


fig. 25: Exemplos de metodologias para os seminários de sensibilização.

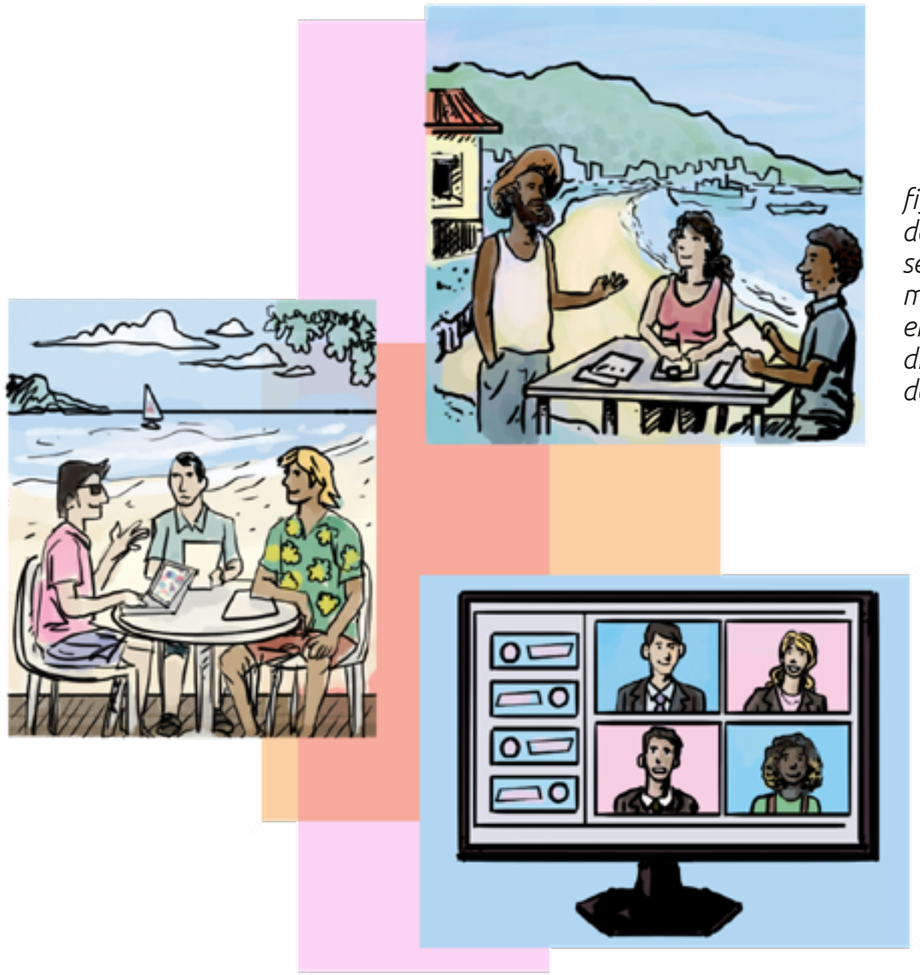


fig. 26: Exemplo de reuniões setoriais e metodologias empregadas com diferentes grupos de atores.

Reuniões Setoriais

A complexidade da realidade do Município pode demandar organização de reuniões setoriais prévias para apresentar e discutir as etapas do Projeto Orla com diferentes segmentos sociais ou por diferentes trechos da orla. P.ex., as reuniões setoriais podem ser necessárias a fim de que a informação chegue a locais de difícil acesso ou comunicação (Figura 26). Ou, ainda, as reuniões setoriais podem ser necessárias no caso de Municípios com uma orla extensa. A CMPO, com apoio do(a) Facilitador(a), poderá realizar reuniões setoriais para esclarecer dúvidas, obter informações, sugestões e críticas, bem como embasar e incentivar a participação da sociedade civil no processo.

Reuniões Setoriais

continuação

As reuniões setoriais podem ser realizadas em diversas fases da elaboração do PGI. Reuniões setoriais preparatórias devem ocorrer antes da Etapa 1 da Oficina para incentivar e esclarecer dúvidas sobre o Projeto Orla. As reuniões setoriais de consolidação serão realizadas entre as Etapas 1 e 2 da Oficina para apresentar os resultados obtidos. As reuniões setoriais também podem ocorrer na revisão do Plano de Gestão Integrada.

Sugere-se que existam reuniões setoriais com a SPU/UF, em diversas etapas do processo, para alinhar as proposições de destinações patrimoniais.

fique ATENTO

A participação dos membros da Coordenação Estadual do Projeto Orla nos seminários de sensibilização e nas reuniões setoriais é altamente recomendável, uma vez que muitas discussões passam por normas, planos, programas e projetos estaduais.

Educação Ambiental

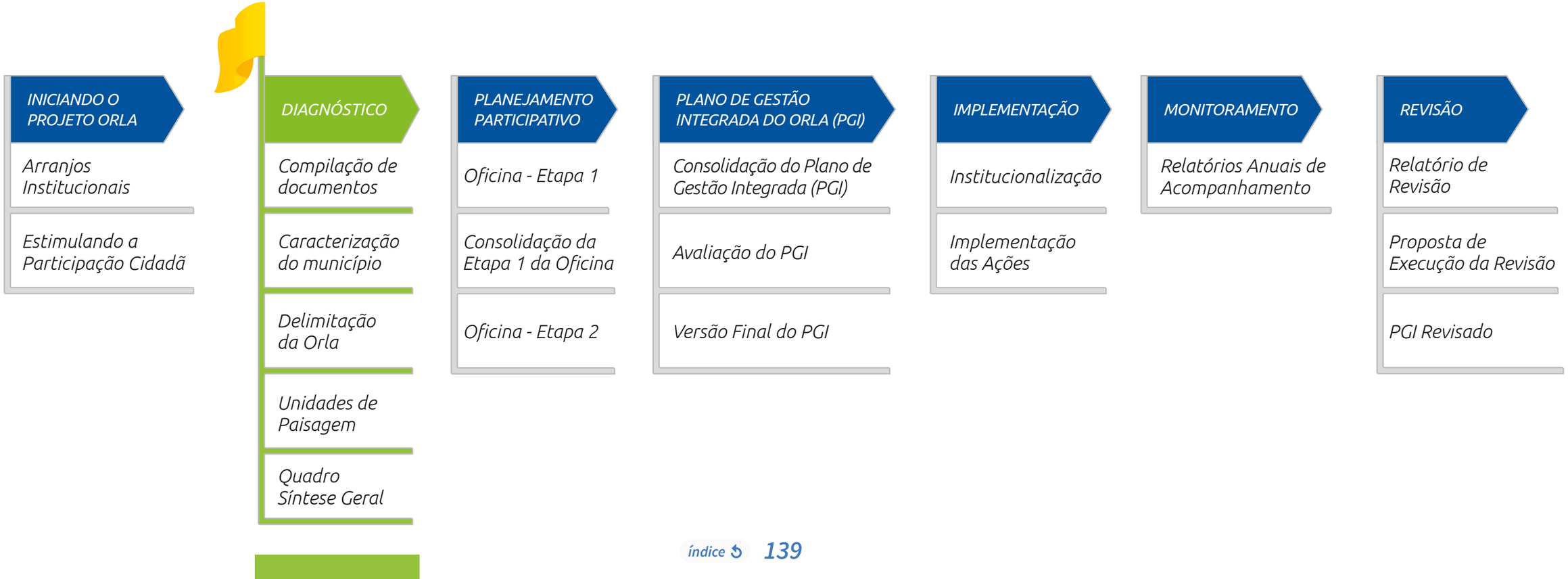
Como extensão do caráter participativo do Projeto Orla, encoraja-se que atividades de educação ambiental sejam realizadas em resposta aos problemas ambientais identificados durante as etapas de implementação do projeto. A educação ambiental é considerada um processo de caráter transformador que visa à construção de um relacionamento sustentável entre o ser humano e o meio ambiente onde ele está inserido (LOUREIRO et al., 2003 LUCHMANN, 2012).

Por meio da implementação de estratégias de educação ambiental em locais-chave da orla, é possível promover o fortalecimento da população local a favor do Projeto e impulsionar cidadãos comuns a ser parceiros na fiscalização e no controle das causas de degradação ambiental. Ambientes que atraem alta circulação de pessoas, como as praias, são locais nos quais atividades educacionais proporcionam resultados positivos não apenas para o bem-estar da comunidade local, mas também na promoção do turismo sustentável e da geração de negócios.

4 DIAGNÓSTICO

4 DIAGNÓSTICO

No contexto do Projeto Orla, o Diagnóstico é uma das etapas mais importantes para o desenvolvimento do PGI. O Diagnóstico servirá como base técnica e conceitual para a tomada de decisão por parte dos atores envolvidos. Um bom Diagnóstico, realizado com critério e organização, que utilize a melhor informação possível e que seja elaborado com dinamicidade e objetividade, tende a facilitar a compreensão mais completa da orla e, consequentemente, a possibilidade de participação dos atores com maior fundamentação ao longo de todo o processo.



Destaque-se que não há padrão definido para esta tarefa, mas diretrizes gerais de abordagem. Em um país continental, a padronização seria infrutífera e subestimaria especificidades de cada região da costa brasileira. Entretanto, é crucial a proposição de uma orientação básica indicando conceitos-chave, bem como temáticas importantes para a elaboração de um PGI, na medida em que alguns elementos sejam imprescindíveis para orientar as ações dos projetos.

Salienta-se ainda que as diretrizes para o diagnóstico aqui apresentadas tem como foco principal as praias marítimas. No entanto, essas diretrizes podem ser adaptadas para praias fluvias e/ou lacustres, conforme a realidade local.

4.1 Estrutura do Diagnóstico

O Diagnóstico do Projeto Orla é composto por duas fases. A primeira delas deve ser executada antes da Oficina - Etapa 1 por uma equipe coordenada pela Comissão Municipal do Projeto Orla (CMPO), e já deve contar com a participação do(a) Facilitador(a). A segunda fase deve ser realizada durante a primeira Etapa da Oficina.

A Fase 1 do Diagnóstico é composta pelas seguintes atividades: compilação de documentos, caracterização do Município, redefinição das Unidades de Paisagem, delimitação da orla, e preenchimento do Quadro-Síntese.

Já a Fase 2 do Diagnóstico consiste na: análise e validação da Fase 1, validação das unidades de paisagem predefinidas, definição dos trechos homogêneos de paisagem, construção do Quadro Detalhado (para cada trecho da orla), e construção de cenários.

O diagrama da Figura 27 ilustra esse processo.

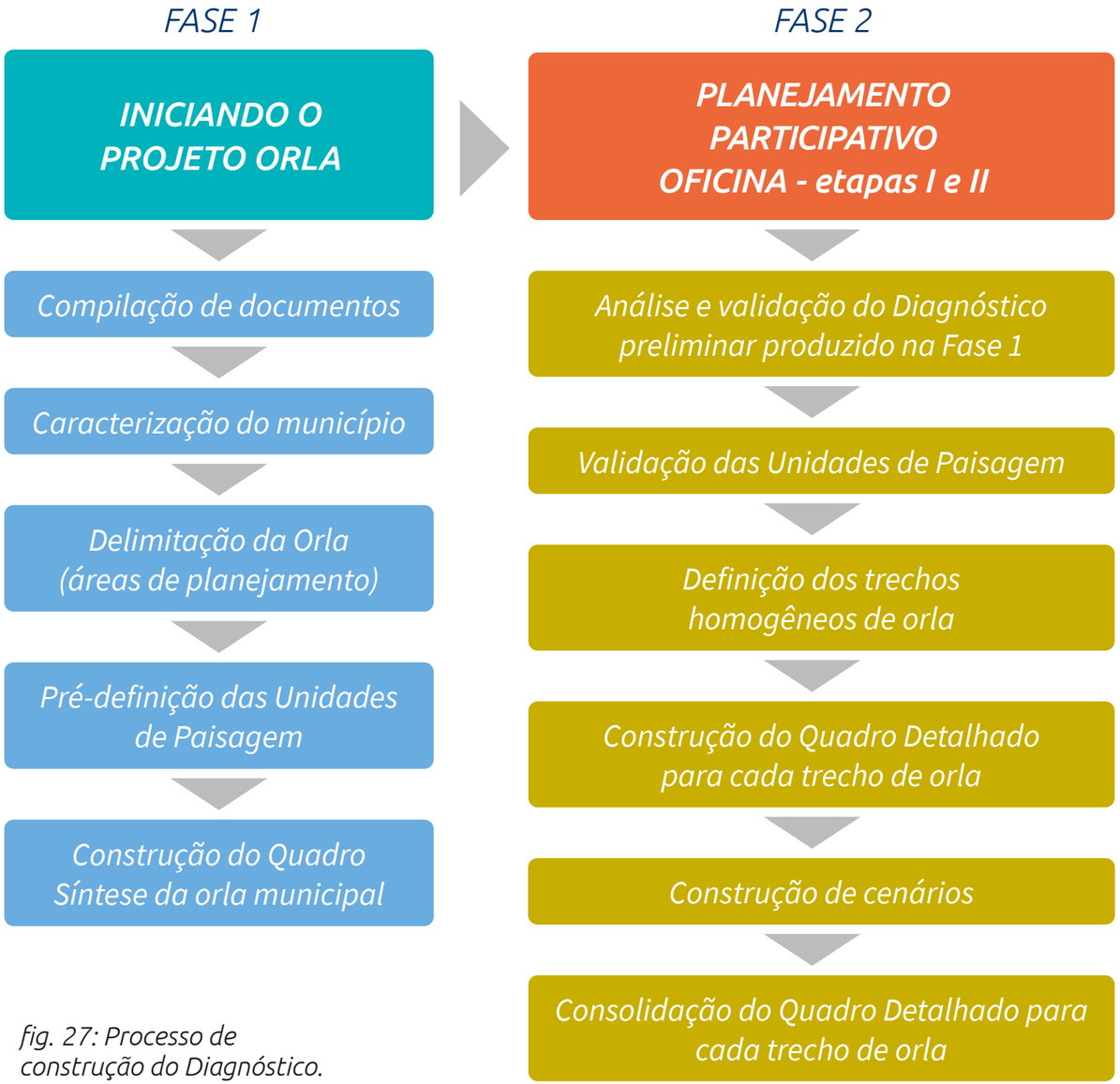


fig. 27: Processo de construção do Diagnóstico.

Cabe ressaltar que o documento produzido na primeira fase do Diagnóstico deverá ser apresentado e debatido na Etapa 1 da Oficina, inserida no Planejamento Participativo, e deve deixar margem para ajustes, correções e adições de temas e conteúdos propostos pelos participantes e que venham a qualificar o processo.

Outra questão fundamental, além da qualidade e quantidade das informações obtidas, é a sistematização e apresentação dos conjuntos de dados que devem ocorrer na Etapa 1 da Oficina. Deve-se evitar realizar apenas um inventário com mero acúmulo das informações disponíveis, o que pode dificultar a compreensão dos participantes da Oficina.

Para a Fase 1 do Diagnóstico, sugere-se a utilização de informações textuais, tabelas editáveis e mapas digitais georreferenciados. Sugere-se ainda que a sistematização e a disponibilização das informações seja espacializada através de técnicas de cartografia e geoprocessamento. A criação de um banco de dados georreferenciado, de preferência com uso de plataformas tecnológicas amplamente reconhecidas e de livre acesso, é incentivada.

No caso de elaboração de banco de dados, ele deve ser adequado aos parâmetros preconizados pela Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE).

Esta compatibilização facilita o compartilhamento e a integração futura de dados entre as três esferas da gestão (Municipal, Estadual e Federal). Podem-se vislumbrar parcerias com Universidades, Faculdades, Centros de Pesquisa e demais instituições de ensino para o apoio na realização dessas tarefas vinculadas ao Diagnóstico. Tais instituições também poderão ser fonte de estudos que subsidiem o Diagnóstico, e é recomendável buscar informações nelas.

A seguir serão discutidos os aspectos que compreendem a Fase 1 do processo de elaboração do Diagnóstico.

para ***SABER MAIS***

A Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) foi instituída pelo Decreto Federal n.º 6.666 de 2008, com o objetivo de:

> *"catalogar, integrar e harmonizar dados geoespaciais produzidos ou mantidos e geridos nas instituições de governo brasileiras, de modo que possam ser facilmente localizados, explorados em suas características e acessados para os mais variados fins por qualquer usuário com acesso à Internet"*

Para maiores informações acesse: https://www.inde.gov.br

4.2 Levantamento de fundos e outros meios de financiamento existentes

Para garantir o financiamento das ações contidas no PGI é necessário que elas estejam inseridas no orçamento público. Lembrando que existe a possibilidade de financiamento privado também. Dentre as possibilidades de financiamento das ações alguns exemplos são:

- *Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Município;*
- *PPA e LDO do Estado;*
- *PPA e LDO da União;*
- *políticas e planos setoriais (ex.: planos de saneamento);*

- *fundos existentes e que sejam adequados à demanda;*
- *programas/projetos existentes em Agências Financeiras Oficiais de Fomento;*
- *ações de organismos multilaterais;*

- *análise de viabilidade de consórcios públicos;*
- *eventuais recursos de emendas parlamentares, e*
- *se possível, avaliação de predisposição do mercado.*

É importante verificar requisitos (inclusive técnicos) e contrapartidas para acesso aos recursos e analisar se estão de alcance do Município. Para tanto, podem ser feitas pesquisas amplas, contatos com gestores das diferentes esferas, consultas a parlamentares etc.

4.3. Avaliação da estrutura jurídica e institucional

Este é um ponto fundamental, porque levanta quais os fundamentos legais e administrativos estão em vigor na orla, bem como quais são os projetos, planos e ações já existentes para esse território. As informações, obtidas por meio do estudo e compilação de diversos documentos legais, normativos e técnicos, servirão de base para o Diagnóstico do Município, com foco em sua orla marítima.

O objetivo é identificar quais são os instrumentos de gestão territorial e quais arranjos institucionais incidem sobre a orla. Devem ser analisados também outros instrumentos que possam influenciar no planejamento da orla, tais como planos setoriais (pesca, aquicultura, turismo, portos e instrumentos de planejamento urbano, dentre outros). Portanto, esta etapa exige que a CMPO dialogue com as diversas secretarias e órgãos municipais, estaduais e federais, visando à obtenção do conjunto mais completo possível de informações sistematizadas que venham a subsidiar a implantação da gestão da orla.

A questão da escala de elaboração e de aplicação das informações coletadas é um critério importante a ser considerado na organização dos dados, assim como a identificação da instituição, departamento ou setor responsável por essa coleta.

O Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC), ou ainda o próprio Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Estado são exemplos de instrumentos de gestão com escalas bem definidas que podem contemplar o Diagnóstico. Caso o ZEEC do Estado ou da região esteja em elaboração, sugere-se articular seus processos, estudos e discussões com as Etapas 1 e 2 da Oficina do Projeto Orla. Essa articulação pode contribuir para os trabalhos desenvolvidos durante a Etapa 1 da Oficina, bem como na validação de propostas para diretrizes e ações específicas definidas na Etapa 2 da Oficina.

Na esfera municipal, documentos que têm suas ações focadas no planejamento territorial, como Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Planos de Desenvolvimento de Turismo, ou de Aquicultura, entre outros similares, devem ser considerados. Nessa caracterização, devem ser apresentadas todas as classes de uso determinadas por esses instrumentos, podendo elas servir de base para as discussões nas duas Etapas da Oficina.

Será fundamental apresentar quais são os usos e parâmetros de ocupação permitidos no Plano Diretor e outras leis/normas que possam condicionar o uso e ocupação (p.ex., Plano de Manejo de Unidade de Conservação) para cada Unidade de Paisagem, trecho ou imóvel, dependendo do momento e do detalhe requerido para cada discussão. A ideia é que os participantes se apropriem das possibilidades e restrições normativas para que sejam consideradas (ou apresentadas sugestões de alteração ao Legislativo Municipal) e, dessa forma, qualificar o debate e alcançar um PGI mais efetivo.

Deve-se dar especial atenção à existência de instrumentos de gestão da porção marítima da orla. Caso existam planos de ordenamento náutico, tais como zoneamento marítimo da porção aquática da orla, ou ainda Planejamento Espacial Marinho (PEM) etc., sugere-se que sejam apresentadas as classes de uso, p.ex., áreas para esportes, recreação, aquicultura, usos especiais (como, unidades de conservação) e usos portuários (portos e navegação) etc.

Essa fase de compilação de documentos busca oferecer uma visão mais integrada e sistemática de instrumentos que, de alguma forma, interferem na gestão territorial do Município e na sua porção marítima. Além disso, essa etapa contribui para que se tenha uma primeira aproximação de quais órgãos públicos deverão ser convidados a participar das duas Etapas da Oficina, visto que as futuras decisões terão influência ou serão influenciadas por esses instrumentos relacionados.

No Apêndice 5 apontam-se alguns dos documentos sugeridos para essa sistematização. Nem todos os Municípios e Estados terão esse conjunto completo e disponível, bem como o levantamento desses documentos não deve estar restrito aos aqui indicados.

LISTA BASE DE DOCUMENTOS PARA COMPOR O DIAGNÓSTICO DA ORLA:

- *Lei Orgânica*
- *Plano Diretor*
- *Leis de Usos e Ocupação do Solo*
- *Leis de Parcelamento do Solo*
- *Código de Obras e Posturas do Município*
- *Zoneamento Municipal*
- *Zoneamento Ecológico Econômico terrestre e marinho*
- *Plano de Desenvolvimento do Turismo*
- *Plano Local de Desenvolvimento da Maricultura*
- *Lei de Diretrizes Orçamentárias*
- *Outras Normas de Urbanismo*
- *Macrodiagnóstico Estadual e/ou Regional*
- *Diagnósticos sobre Terrenos de Marinha e seus Acrescidos*
- *E demais documentos pertinentes*

Além desses conjuntos de documentos, também deverá ser efetuado um levantamento prévio do arcabouço legal pertinente (legislação urbanística, ambiental, de desenvolvimento econômico, patrimonial etc.) das três esferas de governo, bem como das políticas setoriais incidentes no Município, com foco na orla.

4.4 Caracterização do Município

Após a compilação de documentos, deve-se partir para a caracterização do Município, a qual consiste em elaborar uma descrição sucinta de aspectos municipais relevantes, para os quais se está desenvolvendo o PGI. As características apontadas devem ser capazes de explicitar processos naturais básicos e padrões de ocupação do Município, entre outros fatores. Espera-se que esse levantamento seja abrangente e expedito e, de preferência, elaborado a partir de dados já existentes.

Na metodologia do Projeto Orla, a observação dos elementos da paisagem em campo é um dos procedimentos básicos de investigação, complementando o trabalho realizado em gabinete. Durante essa atividade, é importante organizar uma visita técnica prévia ao campo para que o(a) Facilitador(a) possa ter mais conhecimento sobre o Município, o que o auxiliará no preenchimento de eventuais lacunas de informação no Diagnóstico.

Sabe-se que muitos problemas existentes na orla têm sua origem fora desse espaço, de forma que pode ser necessária a caracterização de seu entorno.

Portanto, inclua todas as informações que julgar relevantes para o planejamento adequado da orla.

OS TEMAS QUE DEVEM CONSTITUIR A CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO PARA FINS DE DIAGNÓSTICO SÃO:

- ***FÍSICO-NATURAIS***
- ***SOCIOECONÔMICOS***
- ***INSTITUCIONAIS***
- ***PATRIMONIAIS***

FÍSICO-NATURAL

A temática ambiental inserida no Diagnóstico deve considerar, pelo menos, duas abordagens: a morfológica e a fisiológica. A abordagem morfológica pressupõe basicamente a caracterização das formas e relevos, enquanto a fisiológica trata da caracterização de seus atributos físicos. Ambas, quando analisadas de forma integrada, podem revelar informações importantes para a caracterização e a classificação dos trechos da orla.

A listagem a seguir apresenta (mas não esgota) um conjunto de sugestões de temas referentes aos atributos que são recomendáveis para inserção no Diagnóstico, bem como os descreve de forma sintética. No Apêndice 6, apresenta-se um conjunto de sugestões de leituras relacionadas aos atributos que irão compor o Diagnóstico.

INFORMAÇÕES FÍSICO-NATURAIS

Geomorfologia

O fato de a orla ser um espaço delimitado pela faixa de interface entre terra e mar, faz com que ela seja caracterizada pelo equilíbrio entre processos geológicos e oceanográficos. Algumas formações geomorfológicas mais tradicionais de orlas são: costas rochosas, dunas, falésias, praias arenosas, de seixos ou lamosas, planícies lamosas, áreas úmidas, estuários e deltas, formações de recifes, entre outras (BIRD, 2011).

Visando a uma caracterização geral com base na relação entre a forma e a energia hidrodinâmica incidente (ventos, ondas etc.), a orla pode ser classificada em: exposta, semiabrigada e abrigada (Figura 28).

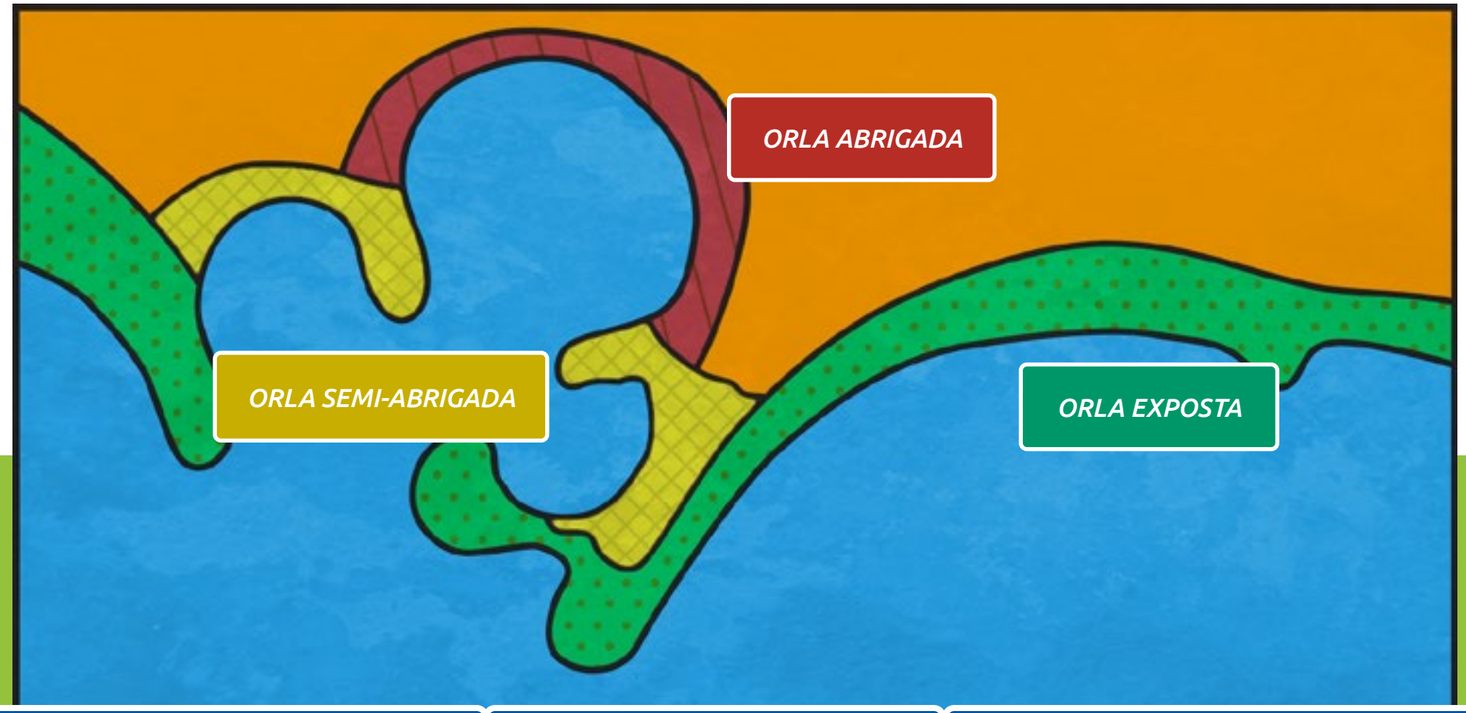


fig. 28: Caracterização dos tipos de orla.

ORLA ABRIGADA
ambiente litorâneo constituído por golfos, baías, enseadas, estuários ou praias protegidas da incidência direta de ondas, com taxa de circulação restrita e, consequentemente, baixa taxa de renovação da água

ORLA EXPOSTA
ambiente litorâneo constituído por costões rochosos ou praias oceânicas, com elevada taxa de circulação e renovação de água

ORLA SEMI-ABRIGADA
apresenta características intermediárias entre as áreas expostas e abrigadas. O sistema tem similaridade com o de praias protegidas, porém o tamanho ou orientação da praia permite alguma ação hidrodinâmica periódica, relacionada com fenômenos meteorológicos e/ou oceanográficos

Características meteoceanográficas

Informações sobre as condicionantes meteorológicas (precipitação, ventos, clima etc.) e oceanográficas (ondas, correntes, dinâmica sedimentar etc.) são relevantes para a construção do Diagnóstico. Cabe ressaltar que essas informações devem estar sistematizadas de forma a servir como elementos complementares para análises específicas que, porventura, sejam pertinentes ao Município, como, p.ex., erosão costeira, transporte sedimentar, inundação etc.

Variações na linha de costa

O conhecimento de variações na posição da linha de costa é crucial para a gestão da orla, pois qualquer atividade na linha de costa e praia depende dessa informação. Assim, o planejamento somente poderá ser eficaz se houver tal conhecimento. Dessa forma, é importante que o Diagnóstico inclua informações sobre largura da faixa de areia, balanço sedimentar, taxas de erosão e progradação da linha de costa, considerando também cenários futuros.

INFORMAÇÕES FÍSICO-NATURAIS

Mapeamento de uso e cobertura do solo (espacial e temporal)

As estruturas de cobertura do solo constituem a representação morfológica dos elementos da paisagem e da sua distribuição espacial e temporal. Esse mapeamento serve como base para a compreensão da distribuição dos diversos usos presentes no território. Quando comparados produtos de sensoriamento remoto (imagens de satélite, fotografias aéreas etc.) da mesma região, mas com datas distintas, pode-se ter uma avaliação da dinâmica temporal desses usos no Município.

A cobertura vegetal existente é expressa graficamente por manchas, que podem ser contínuas ou descontínuas, lineares ou fragmentadas. Corredores e fragmentos de urbanização podem indicar áreas de entorno ainda bem preservadas, representando estruturas de cobertura passíveis de recuperação e revalorização paisagística. Por outro lado, manchas e corredores de vegetação nativa ou de formações como dunas caracterizam áreas preservadas ou conservadas.

A cobertura urbana ou urbanização pode ser avaliada pelos seus principais elementos da paisagem e estrutura de cobertura (forma, configuração paisagística e distribuição espacial), assim como pelos tipos de ocupação existentes, incluindo áreas verdes (METZGER, 2001).

Quanto à cobertura vegetal, deve-se considerar o percentual de área que apresenta um ou vários tipos de cobertura vegetal nativa (ex.: vegetação amazônica, mata atlântica, manguezal, marismas, vegetação de restinga), em relação aos demais usos e ocupações existentes na orla.

Por outro lado, os usos e atividades no mar também configuram a representação morfológica dos elementos da paisagem marinha. Esses usos devem ser identificados e também podem compor a definição dos trechos homogêneos da orla durante a primeira Etapa da Oficina.

INFORMAÇÕES FÍSICO-NATURAIS

Diagnóstico de flora e fauna

A caracterização da fauna e flora será útil para balizar a posterior delimitação de áreas com vocação para a conservação ou outros usos de acordo com a condição da biodiversidade, como o ecoturismo, por exemplo.

Espécies e ecossistemas ameaçados de extinção

O conhecimento da vulnerabilidade das espécies e dos ecossistemas permite melhor decisão sobre as ações a ser definidas no PGI. Trata-se de um levantamento da biodiversidade da região tida como ameaçada de extinção. Podem-se utilizar como fontes as listas de espécies ameaçadas (ou vulneráveis) de extinção da União Internacional pela Conservação da Natureza e seus Recursos (na sigla inglesa, (IUCN) e do MMA, ou, ainda, listas estaduais ou municipais (caso existam). As espécies que utilizam o local como área de forrageio, reprodução ou simplesmente passagem, também devem ser identificadas.

Os ecossistemas, que compõem a orla, se foram caracterizados como vulneráveis (ex.: lista vermelha de ecossistemas da IUCN), eles também devem ser identificados.

INFORMAÇÕES FÍSICO-NATURAIS

Serviços Ecossistêmicos

A identificação dos serviços ecossistêmicos prestados pelos ecossistemas da orla é importante para o entendimento do valor e dos benefícios que a orla traz para o bem-estar humano. Assim, eles devem ser caracterizados e podem servir para definição das ações do PGI (Figura 29).

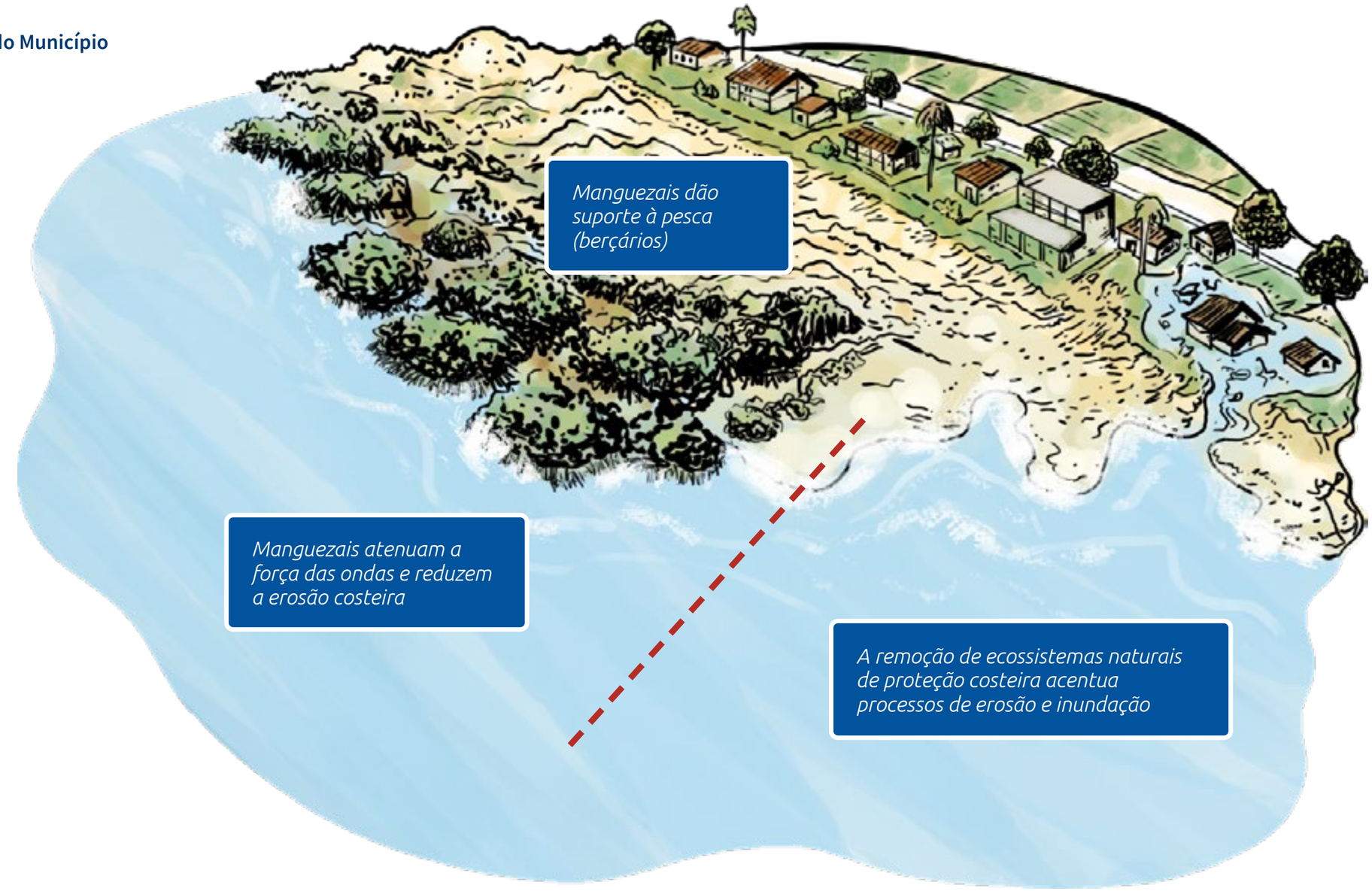


fig. 29: Exemplo de serviços ecossistêmicos ofertados por manguezais e consequências da sua supressão para urbanização da orla.

INFORMAÇÕES FÍSICO-NATURAIS

Recursos hídricos

Informações e conjuntos de dados sobre bacias hidrográficas, redes de drenagem, corpos d'água, condição do lençol freático, qualidade de águas superficiais etc. costumam compor os bancos de dados básicos do planejamento territorial, principalmente nas escalas estadual e municipal. No caso do Diagnóstico do Projeto Orla, essa informação poderá ser útil na definição das ações do PGI. Sugere-se a verificação da existência de Comitês de Bacia Hidrográfica na região para que se possam utilizar bases preexistentes de dados dessa temática. A Resolução CONAMA n.° 357/2005 também pode ser utilizada como parâmetro, uma vez que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes.

Qualidade da água

A qualidade das águas costeiras pode ser avaliada por diversos parâmetros. Os níveis de contaminação fecal por esgotos domésticos e aporte urbano ou agroindustrial são os mais importantes (e provavelmente o mais comum), indicadores de qualidade de águas costeiras. A condição da balneabilidade das praias é importante para a definição das características e usos da orla. Essa variável pode ser avaliada com base na normativa vigente, nacional (ex., Resolução CONAMA n.º 274/2000), estadual ou municipal, a qual estabelece as quantidades aceitáveis (ou não) de coliformes fecais e totais presentes em 100 ml de água e sua compatibilidade com usos. Essa informação geralmente está disponível junto aos órgãos estaduais de meio ambiente e/ou nos órgãos estaduais/municipais de saúde.

SOCIOECONÔMICO

O conjunto de dados socioeconômicos tem por objetivo subsidiar análises sobre as ações antrópicas desenvolvidas na orla e suas relações com o espaço.

Os itens a seguir apresentam (mas não esgotam) um complexo de temas sugeridos sobre os atributos socioeconômicos que são recomendáveis para inserção no Diagnóstico, bem como os descrevem de forma sintética. No Apêndice 7, apresentam-se várias sugestões de leituras relacionadas a esses atributos que irão compor o Diagnóstico.

INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Sítios de interesse histórico, arqueológico, geológico e cultural

Para identificação de sítios ou elementos isolados de interesse histórico, arqueológico e cultural na orla, sugere-se consulta a órgãos responsáveis, tais como o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Fundação Cultural Palmares e demais entidades similares, sendo recomendado o detalhamento em nível municipal, com foco nas Áreas de Planejamento do Projeto Orla.

Usos especiais

A fim de identificar e caracterizar espaços que possuem regulações específicas de ocupação e uso, como Unidades de Conservação, portos e áreas militares, devem ser realizadas consultas às autarquias responsáveis para detalhamento de suas tipologias e regulações, como, p.ex., a existência de Planos de Manejo e áreas de amortecimento das UCs, ou ainda os Planos de Desenvolvimento Portuário e o Ministério da Defesa (MD). Também deve ser verificada a integração desses usos com os demais instrumentos de gestão de ocupação e uso do solo.

INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Demografia

Para o levantamento de informações sobre a dinâmica populacional, recomenda-se a consulta aos censos e outras pesquisas do IBGE. Sugere-se apresentar um panorama geral do Município e um detalhamento para as áreas do Projeto Orla, com indicação, se houver, da expectativa de visitantes e de mão de obra direta, relacionadas à prestação de serviços na orla.

Comércio

São a identificação dos arranjos produtivos locais e dos estabelecimentos comerciais na orla, permanentes ou sazonais, e a definição do panorama quanto à tipologia de comércio (bares, restaurantes, lojas etc.). Devem ser apresentados, se possível, o quantitativo e o qualitativo dos ambulantes que trabalham na praia e se eles são licenciados pela municipalidade. Recomenda-se a consulta e a interação com entidades organizadas, tais como Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDLs) e associações comerciais.

Serviços

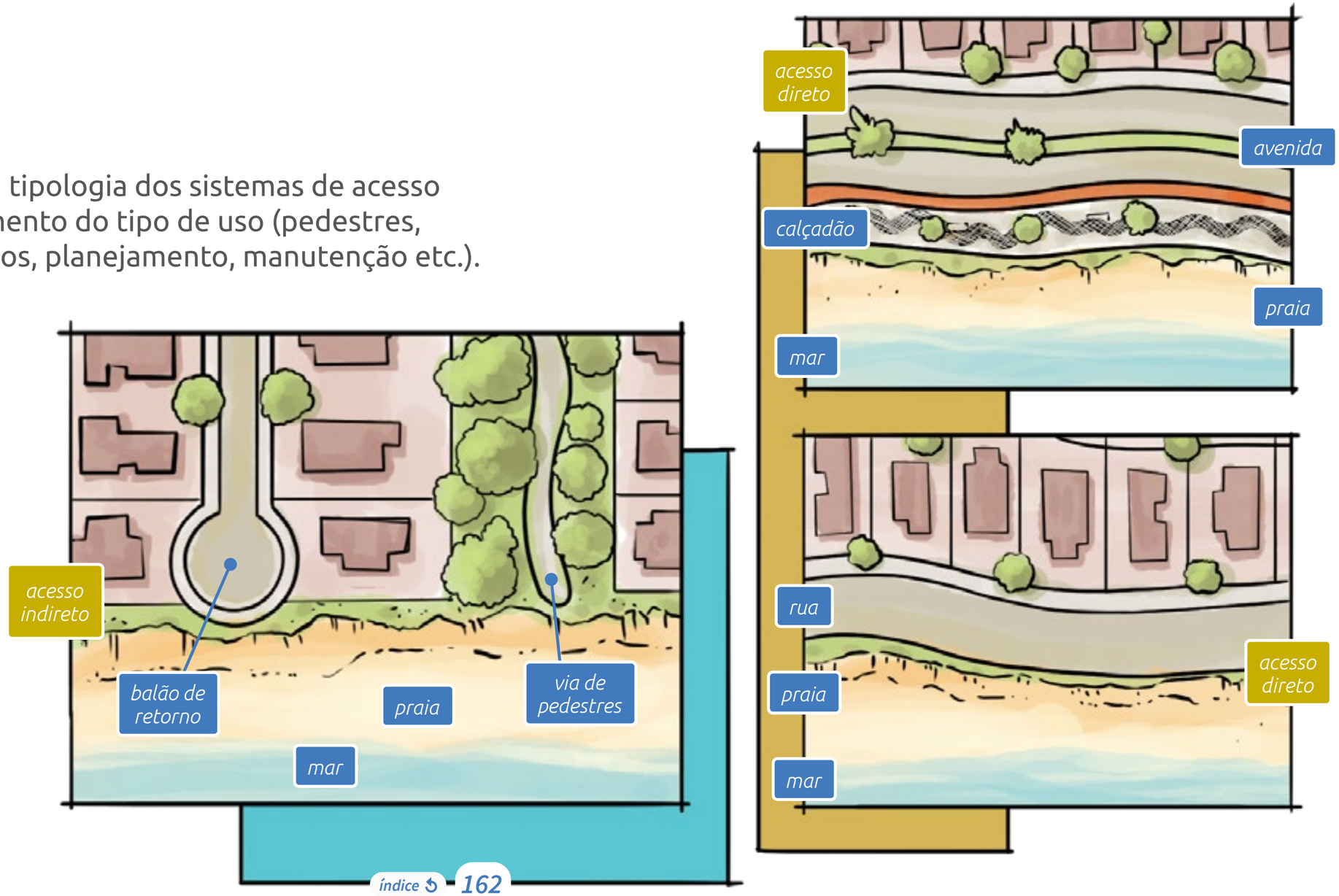
Apresentar a localização e a tipologia dos serviços existentes (apoio ao visitante, manutenção e limpeza, permanentes ou sazonais), tais como: posto de guarda-vidas, postos de atendimento ao turista, policiamento, espaços para manifestações culturais, esportivas e eventos diversos.

INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Acessos

Registrar a localização e a tipologia dos sistemas de acesso (Figura 30), com detalhamento do tipo de uso (pedestres, veículos oficiais e seus tipos, planejamento, manutenção etc.).

fig. 30: Tipos de acessos a praias urbanas.



INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Risco e Vulnerabilidade

Identificar e descrever as áreas na orla que possuam riscos e vulnerabilidades naturais e/ou sociais e de infraestrutura urbana. Recomenda-se a consulta a instituições de ensino e pesquisa e aos órgãos dedicados ao tema, como a Defesa Civil, secretarias de infraestrutura urbana (ou afins) e secretarias de assistência social (ou afins). Sugere-se ainda a verificação de outros instrumentos existentes, como Planos de Emergência a eventos extremos, Cartas de Sensibilidade ao Óleo (Cartas SAO) etc. Essas áreas são de grande importância para a definição das ações de prevenção e minimização, na orla, contra eventos extremos.

Presença de estruturas fixas e móveis na orla

Identificar a existência de estruturas fixas e móveis na faixa de praia e adjacências. São exemplos de estruturas: palcos, quiosques, quadras desportivas, instalações de serviços e de segurança.

Atividades náuticas

Delimitar e descrever as áreas específicas para atividades náuticas, seus tipos, regulamentações e normativas aplicáveis. É necessária a identificação dos equipamentos de apoio e suporte. Levantar os planos de ordenamento e emergência da atividade, quando existentes.

INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Saneamento básico e resíduos sólidos

Apresentar, quando existente, o sistema de saneamento básico que atende o espaço da orla marítima, considerados o abastecimento de água, a destinação e tratamento dos efluentes, além da infraestrutura de captação e deságue de águas pluviais. Caso existam sistemas direcionados ao ambiente marinho, tais como canais e emissários, informar a localização e detalhar o sistema relacionado.

Apresentar o plano de coleta (estratégias e critérios de posicionamento de lixeiras, esquema de varrição manual, emprego de limpeza mecânica) e destinação dos resíduos sólidos, tanto nas ruas e calçadas quanto na areia da praia.

Segurança de praias

Apresentar programa de segurança de praias em relação ao banho de mar e realização de esportes náuticos, quando existente, com identificação e classificação dos trechos de praia quanto ao grau de risco ao usuário e localização das sinalizações correspondentes aos trechos mais perigosos (correntes e ondas).

Essa informação pode ser utilizada para definir as ações no PGI, que podem ser delineadas para casos de perigo. Cada Município pode utilizar critérios próprios para a classificação de perigo, ou ainda utilizar classificações a partir da bibliografia existente para praias.

INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Potencial de Recursos Naturais

Demonstrar as potencialidades ambientais dos trechos da orla para atividades econômicas, p.ex.: extração, processamento e utilização de recursos minerais, captação de água, beneficiamento da pesca, atividade agropecuária, turismo sustentável, áreas de preservação e conservação etc.

Potencial de desenvolvimento econômico

Demonstrar as potencialidades, com base nas vocações do território, para desenvolvimento de atividades econômicas, em especial aquelas relacionadas ao setor turístico e urbano. Verificar em outros instrumentos de gestão se essa potencialidade foi destacada (Zoneamento Ecológico-Econômico, p.ex.).

Potencial poluidor

Apresentar e detalhar informações referentes aos potenciais agentes poluidores, como empreendimentos imobiliários, industriais e de mineração em relação aos seus aspectos sanitários, visuais e sonoros. Caso existam programas ambientais oriundos de condicionantes de licenciamento ambiental, descrever as ações.

Conflitos territoriais e entre certas atividades

Mapear conflitos fundiários e de atividades presentes na orla, descrever os setores e esferas administrativas relacionadas. Alguns exemplos são: pesca x mergulho turismo x espécies ameaçadas maricultura x navegação ocupação urbana x áreas de uso público etc. Indicar ações judiciais, se houver, com identificação de atores e características básicas dos processos.

INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Análise do setor turístico

Localizar e descrever os equipamentos, projetos e ações turísticas, sejam eles públicos sejam privados, e identificar as infraestruturas presentes na orla que são utilizadas. Sugere-se identificar ações de planejamento que consolidem e incentivem o turismo local, bem como a segurança e suporte aos frequentadores, além do mapeamento dos prestadores de serviços turísticos na orla marítima.

para SABER MAIS

CADASTUR

Cadastur é o sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo. O programa é executado pelo Ministério do Turismo e garante diversas vantagens e oportunidades de negócios aos seus cadastrados. O cadastro, que pode ser solicitado pelo site www.cadastur.turismo.gov.br, será analisado pelo órgão oficial de turismo do estado e o solicitante será comunicado por e-mail quando o Certificado estiver disponível. O Cadastur é obrigatório para Agências de Turismo, Meios de Hospedagem, Guias de Turismo, Transportadoras Turísticas, Organizadoras de Eventos, Parques Temáticos e Acampamentos Turísticos. O cadastro é gratuito e, por meio dele, torna-se possível a participação em programas de qualificação promovidos e apoiados pelo Ministério do Turismo, o acesso a financiamento por meio de bancos oficiais, o apoio em feiras e ações do Ministério do Turismo, além de ganhar mais visibilidade nos sites do Cadastur e do Programa Viaje Legal.

para SABER MAIS

MAPA DO TURISMO:

O Mapa é um instrumento do Programa de Regionalização do Turismo. Ele define o recorte territorial a ser trabalhado no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas pelo MTur. É atualizado bienalmente, a partir de critérios construídos por órgãos estaduais e regionais de turismo em conjunto com o Ministério. Seus Municípios são identificados por categorias A, B, C, D e E, que traduzem a economia do turismo:

A - quantidade de estabelecimentos de hospedagem

B - quantidade de empregos em estabelecimentos de hospedagem

C - quantidade estimada de visitantes nacionais

D - quantidade estimada de visitantes internacionais, e

E - arrecadação de impostos federais a partir dos meios de hospedagem.

Podem participar do Mapa do Turismo Unidades Federativas, Regiões Turísticas e Municípios.

Para integrar o Mapa do Turismo Brasileiro, os interessados deverão observar os critérios estaduais, regionais e municipais estabelecidos em Portaria do Mtur. São benefícios para as entidades por fazer parte do Mapa:

- os Municípios são priorizados nos programas de financiamentos do MTur

- comprovam o desenvolvimento de política pública de turismo

- são certificadas pelo Ministério do Turismo

- são passíveis de apoio pelo Ministério do Turismo

- comprovam ter suas governanças atuantes

- trabalham o turismo como desenvolvimento econômico, geração de empregos e renda.

Saiba mais em: http://www.mapa.turismo.gov.br/

Descrição de projetos para a orla

Catalogar e apresentar, de forma resumida, os principais projetos (públicos e privados) existentes ou planejados com incidência na área delimitada para o Projeto Orla.

Ações de conscientização

Levantar ações de capacitação e/ou educação relacionados ao atendimento a turistas, conscientização de patrimônio público, educação ambiental etc., tanto na iniciativa privada quanto junto ao poder público.

Certificações de qualidade de praias

Programas de certificação relacionados ao turismo sustentável (ou afins) devem ser ressaltados, sendo ideal levantar a existência de certificações específicas para qualidade de praia (ex.: Bandeira Azul, ISSO 14.000 de praias etc.).

INSTITUCIONAL

Uma das questões mais importantes para a gestão do território é o conhecimento do funcionamento, das competências e das interrelações entre as instituições envolvidas, sejam elas governamentais ou não. O Diagnóstico deve contemplar em seu escopo uma breve descrição desse cenário, com destaque para o nível municipal, mas sem descuidar dos níveis estadual e federal.

Deve-se realizar um levantamento das instituições (governamentais, terceiro setor, privadas, etc.) que tenham alguma competência específica de gestão na orla marítima. A identificação dessas competências e a relação entre essas instituições permitem elaborar um panorama geral dos processos de governança que incidem nesse espaço.

PATRIMONIAL

Sendo parte importante do Diagnóstico para a elaboração do PGI, a Fase 1 consiste, entre outros aspectos, na elaboração do diagnóstico patrimonial, a ser consolidado pelo Município e pelo(s/a/as) Facilitador(es/as). Muitas vezes, para concretização das ações propostas pelo PGI, são necessários instrumentos específicos de gestão patrimonial, a exemplo de cessões de uso ou autorizações de obras. Por isso, é importante o conhecimento - tanto pelo Município quanto pelos outros participantes da construção do PGI - de noções sobre o patrimônio da União e sobre como geri-lo.

Para essa construção, deve-se conhecer tal patrimônio e entender quais são as potenciais demandas, necessidades e expectativas de usos e, de outro lado, estudar quais são as possibilidades de utilização daquele território (e a satisfação dessas demandas). Para tanto, é necessário:

- *avaliar as características físicas do imóvel, as possibilidades de uso e ocupação, sua natureza jurídica, a vocação, o valor, a existência de direitos legais sobre eles, as legislações aplicáveis, em especial a urbanística e ambiental, além, claro, da patrimonial*
- *cruzar consensos de utilizações desejadas para os imóveis da União (fruto de toda a metodologia participativa do Projeto Orla) e*
- *viabilizá-las por meio de instrumentos de destinação, de forma a melhor apoiar o atingimento dos cenários desejados para a orla municipal (eis o grande objetivo da gestão patrimonial no âmbito do PGI).*

É fundamental que o(a) Gestor(a) Municipal de Utilização de Praias (indicado formalmente) participe ativamente desse processo desde o início.

Ainda, como o PGI busca necessariamente a articulação de variadas políticas públicas que se desenvolvem no território da União, é fundamental a participação de órgãos municipais, estaduais e federais que tratem de saneamento, turismo, desenvolvimento local, políticas sociais, proteção ambiental etc.

Portanto, primeiramente, devem ser identificados os imóveis da União na orla, sua natureza jurídica (Terreno de Marinha, próprio nacional, praia) e situação de incorporação (cadastrados, registrados em cartório). Assim, é fundamental a solicitação de dados à Superintendência do Patrimônio da União no Estado (SPU/UF). (Quadro 1).

fique ATENTO

Alguns dados estão sujeitos a normas de segurança e sigilo, e podem ser apresentados em forma de compilação, sem identificação do imóvel ou de terceiros.

DIAGNÓSTICO PATRIMONIAL

Quadro 1: Dados e informações a ser levantados para o diagnóstico patrimonial.

DADOS A SEREM LEVANTADOS	A QUEM FACILITADOR(A) E MUNICÍPIO DEVEM SOLICITAR?	COMO A INFORMAÇÃO É OBTIDA OU APRESENTADA?
Imóveis da União na área do PGI	SPU	Consulta a sistemas corporativos e Cartórios de Registro de Imóveis.
Destinações vigentes (termos e contratos)	SPU	Consulta a sistemas corporativos.
Situação dos encargos de termos e contratos (adimplentes, inadimplentes), bem como viabilidade e vantagem(ns) de eventual rescisão	SPU	Consulta a sistemas corporativos e análise técnica.
Situação de ocupação (existência de comunidades tradicionais, ocupações irregulares)	SPU, Município, Facilitador(a/es/as)	Consulta a sistemas corporativos, vistoria in loco, imagens de satélite.
Existência de direitos de terceiros sobre imóveis da União em áreas específicas	SPU	Casos previstos em lei, a partir de informações sobre a ocupação do bem e análise técnica.
Imóveis disponíveis, subutilizados ou com destinação rescindível (por descumprimento de encargo ou interesse público superveniente), indicando natureza, condicionantes patrimoniais e características do bem em caso de possível rescisão, indicar também eventual necessidade de ressarcimento, para que ele seja considerado em condição para reaproveitamento no âmbito do PGI	SPU (a partir das informações acima)	Consolidação das informações.
Incidência de demanda judicial e eventuais restrições à gestão patrimonial	Procuradoria do Município, AGU, MPF, MPE, SPU	Consulta aos órgãos.

É importante que, de posse dessas informações, a CMPO e os/a/as Facilitador(es/as) estudem usos e ocupações viáveis para cada imóvel, consultando e compilando eventuais restrições de natureza legal, patrimonial, urbanística e ambiental. Quanto mais informações forem coletadas sobre os imóveis e possibilidades de uso e ocupação, tanto maiores serão as oportunidades de concretização das ações a ser previstas para aquele território e aproveitamento do patrimônio imobiliário da União.

Após este levantamento, deve-se buscar identificar as destinações existentes (contratos e termos vigentes) e, eventualmente, quais destinações estão com possível descumprimento de encargo perante a União. É desejável a realização de vistoria *in loco* para verificar a situação de ocupação, de forma a identificar imóveis que não estejam formalmente destinados, mas estejam na prática ocupados irregularmente (isto é, não existe contrato ou ato que autorize seu uso) ou seja, objeto de direitos de terceiros.

Essas informações, que devem ser levantadas pela SPU (algumas, de sua competência exclusiva) e pelo Município e pelos/a/as Facilitador(es/as), são fundamentais para identificar imóveis da União ociosos ou subaproveitados. O objetivo é subsidiar os participantes da oficina para que conheçam as possibilidades de aproveitamento dos imóveis públicos. A partir dessas informações, é importante que Município e Facilitador(es/as) verifiquem também as condicionantes urbanísticas, ambientais e patrimoniais a que cada imóvel está submetido.

fique ATENTO

O Diagnóstico territorial deve resultar na definição das seguintes áreas, entre outras:

- *linha da preamar média, respectivos Terrenos de Marinha e Acrescidos demarcados e homologados, quando possível*
- *áreas protegidas ou de alta restrição (áreas prioritárias para conservação, segundo o MMA), delimitando os espaços das unidades de conservação existentes no Município, limítrofes à faixa de beira-mar, e os espaços dotados de características protegidas por legislações específicas (dunas, manguezais etc.)*
- *identificação dos sítios de interesse histórico e do patrimônio cultural*
- *áreas de interesse especial*
- *assentamentos tradicionais ou informais, sujeitos a análise de regularização fundiária*
- *conflitos de uso e conflitos fundiários*
- *imóveis da União disponíveis ou que possam ser disponibilizados, e*
- *áreas judicializadas.*

Atenção!!! O ideal é o levantamento da base territorial ser georreferenciada a partir da linha de preamar média (LPM), homologada.

Apresentam-se, a seguir, aspectos de gestão do patrimônio imobiliário da União a ser considerados em cada fase da elaboração do PGI ao longo deste Manual, sendo em síntese:

- *ANTES (Diagnóstico - Fase 1): levantamento de informações sobre existência e destinação de imóveis da União*
- *DURANTE (Oficina - Etapa 1): apresentação das informações aos participantes e levantamento de novas informações na visita de campo, e*
- *DEPOIS (Consolidação da Oficina): indicação das ações propostas no PGI que demandam destinação de imóveis da União, a fim de ser concretizadas (p.ex., instalação de empreendimento hoteleiro, titulação de comunidade tradicional etc.).*

4.5 Delimitação da Orla

Para elaboração do Diagnóstico, o(a) Facilitador(a) em conjunto com a CMPO deve estabelecer a delimitação da orla do Município, definir quais serão os limites de atuação do Projeto Orla, por meio da divisão em áreas de planejamento direto (APD) e indireto (API).

A orla marítima é definida, no art. 22 do Decreto Federal n.º 5.300 de 2004, como a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar, conforme os seguintes critérios:

• ***limite marítimo*** *definido pela isóbata de 10 metros (assinalada em todas as cartas náuticas), profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos. Essa referência poderá ser alterada desde que, no caso da redução da cota, haja um estudo comprovando a localização do limite de fechamento do perfil em profundidades inferiores, e*

• ***limites terrestres*** *de 50 (cinquenta) metros em áreas urbanizadas ou de 200 (duzentos) metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar, ou do limite final de ecossistemas, tais como os caracterizados por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os Terrenos de Marinha e seus Acrescidos.*

As ilustrações, a seguir (Figuras 31 e 32), representam simplificadamente esses limites previstos na legislação.

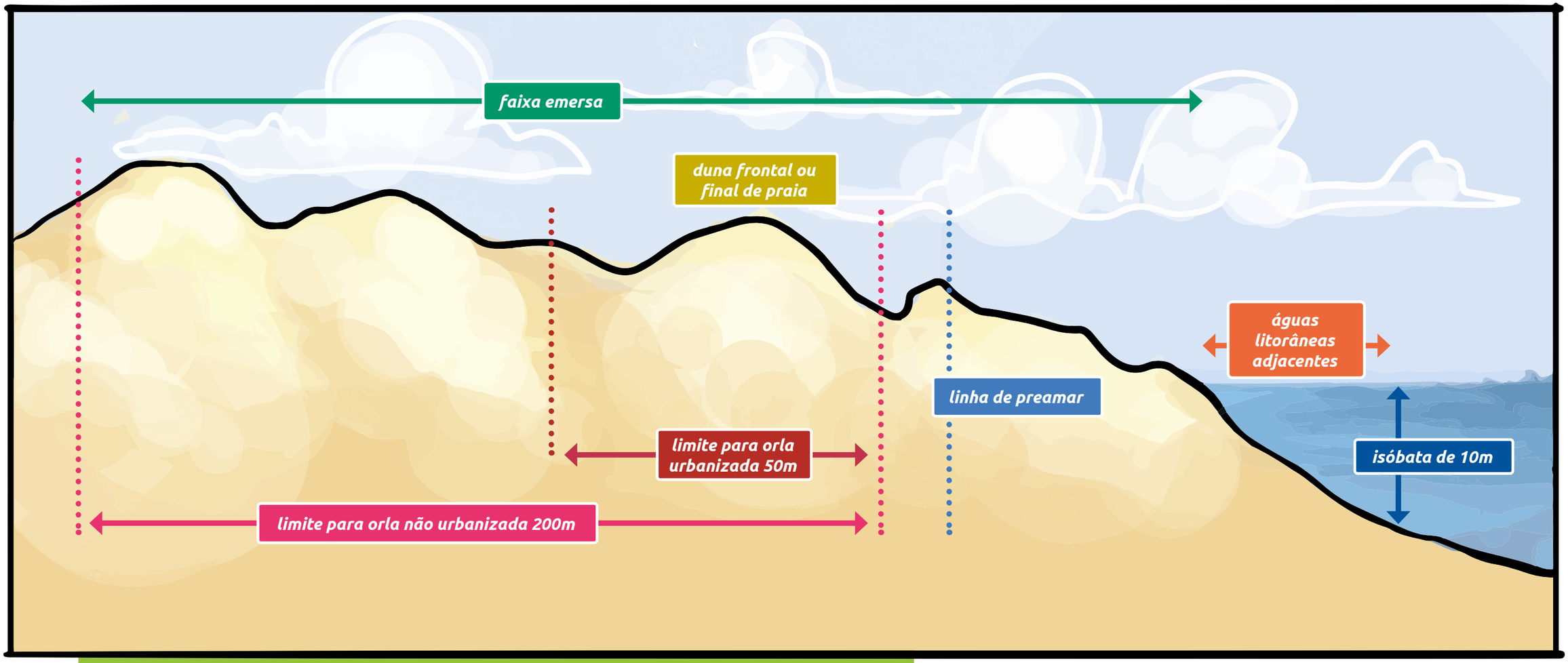
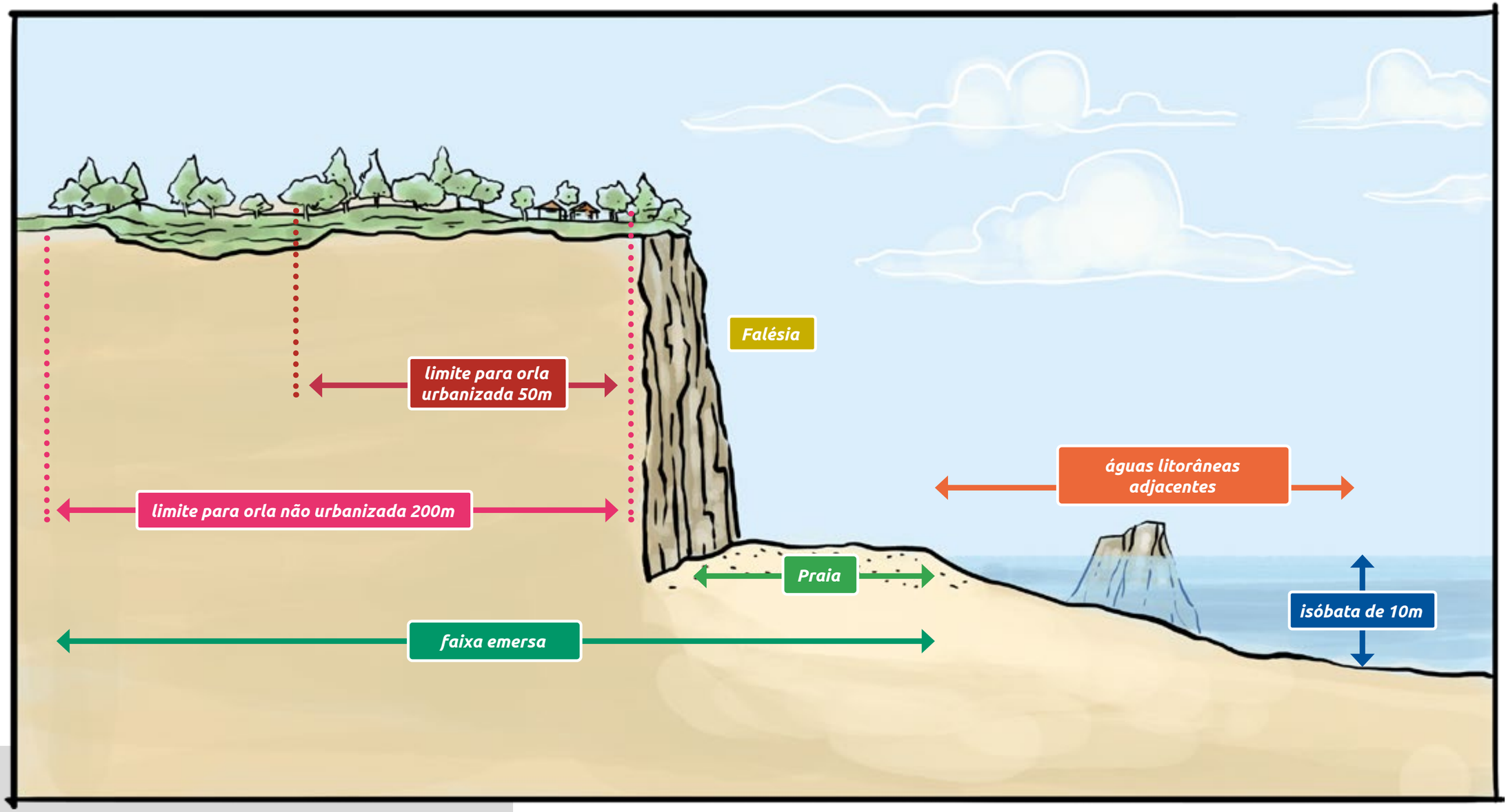


fig. 31: Representação da delimitação simplificada dos limites previstos na legislação.

fig. 32: Representação da delimitação simplificada dos limites previstos na legislação.



É importante ressaltar que esses limites podem ser alterados a partir de justificativas técnicas, conforme § 2.° do art. 20 do Decreto Federal n.º 5300 de 2004, a partir de pelo menos uma das seguintes situações:

"I - dados que indiquem tendência erosiva, com base em taxas anuais, expressas em períodos de dez anos, capazes de ultrapassar a largura da faixa proposta

II - concentração de usos e de conflitos de usos relacionados aos recursos ambientais existentes na orla marítima

III - tendência de avanço da linha de costa em direção ao mar, expressa em taxas anuais e

IV - trecho de orla abrigada cujo gradiente de profundidade seja inferior à profundidade de dez metros."

O produto a ser obtido com essa delimitação é um mapa em escala compatível com a definição clara da largura e da extensão da orla, incluindo a faixa marítima (entre 1:1000 e 1:10.000).

Este é o momento, portanto, de avaliar se a abrangência territorial da proposta de delimitação assegura a inclusão das diferentes unidades, sem que incorra na superestimação da capacidade de gestão municipal.

Visando tornar mais objetiva a definição de ações e diretrizes no âmbito do PGI, devem ser estipuladas, dentro dos limites já definidos da orla, duas áreas de planejamento no contexto da orla do Município: Área de Planejamento Direto (APD) e Área de Planejamento Indireto (API).

Para que seja feita a identificação das áreas (APD e API), é necessário compreendê-las do ponto de vista teórico. Essa compreensão passa por algumas premissas básicas:

• A definição dessas áreas visa somente auxiliar na construção das ações e diretrizes do PGI. As subdivisões em APD e API são exclusivas para discussão no âmbito do Projeto Orla e não devem ser utilizadas para outros fins que não este. Esta definição deve ser elaborada ainda na Fase 1 do Diagnóstico, e deve ser considerada a possibilidade de ajustes em seus limites, os quais devem ser debatidos e acordados durante a primeira Etapa da Oficina

• Os limites definidos para a APD e API não devem extrapolar os limites da orla marítima, preconizados pelo Decreto Federal n.° 5.300/2004

• Há uma diferença intrínseca nos objetivos propostos para ambas as áreas. Enquanto na APD será dado foco à proposição de ações, na API o foco será a proposição de diretrizes. Para tanto, é necessário compreender a diferença conceitual entre ambas:

ações *= medidas concretas com vistas ao uso e ocupação de uma área: elas normalmente possuem métrica e indicadores de acompanhamento e de execução, p.ex., "remoção de quiosques da faixa de praia" "manutenção de chuveiros públicos", entre outros.*

diretrizes *= orientações gerais com vistas ao uso e ocupação de uma área, p.ex., "melhoria da infraestrutura de acesso à praia", "tratamento de efluentes que são drenados para a orla".*

Área de Planejamento Direto (APD)

A APD pode ser conceituada como o espaço geográfico, dentro da delimitação da orla marítima, que se configura como o lócus da gestão de praias no contexto do Projeto Orla, uma vez que se refere à porção da orla do Município mais vinculada às praias, tais como faixa de areia e áreas públicas (calçadão, p.ex.). Nela, as ações devem ser previstas, executadas e monitoradas no âmbito do PGI. Em termos de Diagnóstico, as áreas de APD devem considerar, na medida em que os dados permitirem, aspectos específicos em maior grau de detalhamento.

Os limites da APD podem ser definidos como aqueles que vão da isóbata de 10m (limite definido no Decreto Federal n.° 5.300 de 2004) até o final da praia, o qual é marcado pelo início de ecossistema adjacente (ex., dunas em alguns casos, falésias etc.) ou, no caso de orla urbanizada, de calçadão ou via (rua, estrada, avenida). Para fins de planejamento, sugere-se inserir calçadas e passeios públicos adjacentes à praia na APD.

Área de Planejamento Indireto (API)

A API é o espaço geográfico contido na delimitação da orla marítima, imediatamente contíguo à APD em seus aspectos físicos, ambientais, socioeconômicos, patrimoniais e de infraestrutura. Ainda que se possa inferir tais influências, esta é uma área onde normalmente incidem instrumentos de gestão territorial mais específicos, como, p.ex., o Plano Diretor Municipal, que, apenas eventualmente, envolve questões específicas dos espaços de praia.

Trata-se da porção da orla marítima do Município na qual serão previstas diretrizes de caráter mais genérico que visam orientar a tomada de decisão com base nos demais instrumentos de ordenamento territorial vigentes. Não há impedimento para que também sejam propostas ações para esta área, desde que elas sejam consideradas adequadas e, principalmente, exequíveis.

Espera-se que as diretrizes estipuladas para a API possam contribuir na construção, revisão e monitoramento dos demais instrumentos de gestão incidentes no território. Em termos de Diagnóstico, esta área tende a contemplar aspectos específicos em menor grau de detalhamento quando comparados aos da APD.

Área de Planejamento Indireto (API)

continuação

Os limites da API são definidos pelo limite externo da APD de até 50 ou 200 metros continente adentro, coincidindo com o limite externo da orla estabelecido pelo Decreto Federal n.° 5.300/2004. No caso de áreas de gestão especial (UC, portos organizados, instalações militares, territórios indígenas e quilombolas etc.), o limite externo da API fica restrito à delimitação dessas áreas específicas. Tal situação decorre do fato de essas áreas possuírem planejamento próprio (Plano de Manejo, planos de ordenamento da atividade portuária etc.), os quais - ainda que devam ser considerados para apreciação em um PGI - não compõem o território onde incidirão as ações e diretrizes do Projeto Orla.

Deve-se ressaltar que, em determinados casos, as APD e API não existirão de forma concomitante, e tal delimitação pode ficar restrita apenas à APD. Um exemplo seria um trecho de orla onde uma Unidade de Conservação (UC) avança até próximo do limite da praia. Nesse caso, a opção adotada poderia ser a existência de apenas a APD, a qual abrangeria o território entre a isóbata de 10m até o limite da UC. Nas Figuras 33 e 34, são apresentadas algumas ideias de delimitação de APD e API.

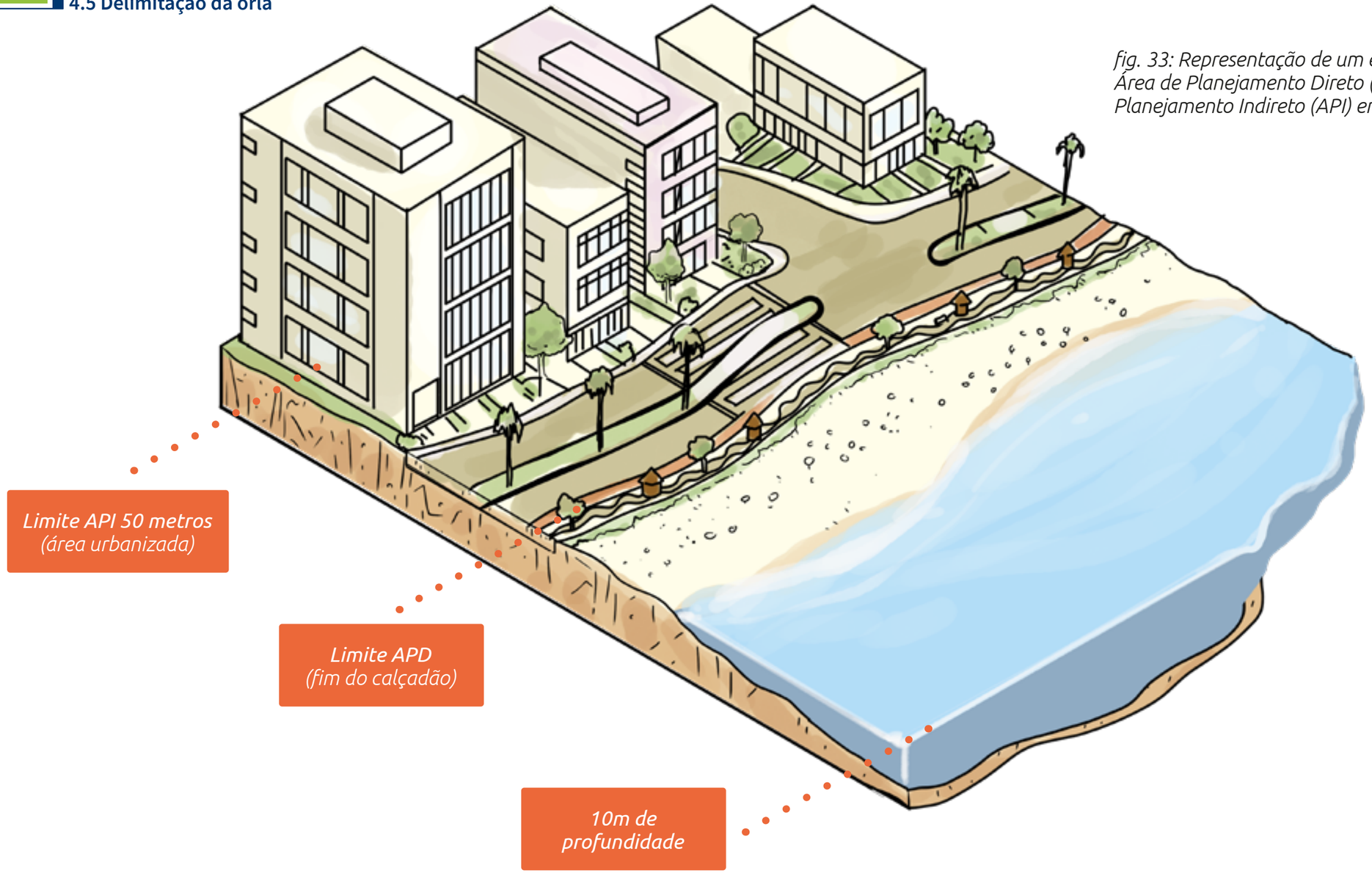


fig. 33: Representação de um exemplo local de Área de Planejamento Direto (APD) e Área de Planejamento Indireto (API) em áreas urbanizadas.

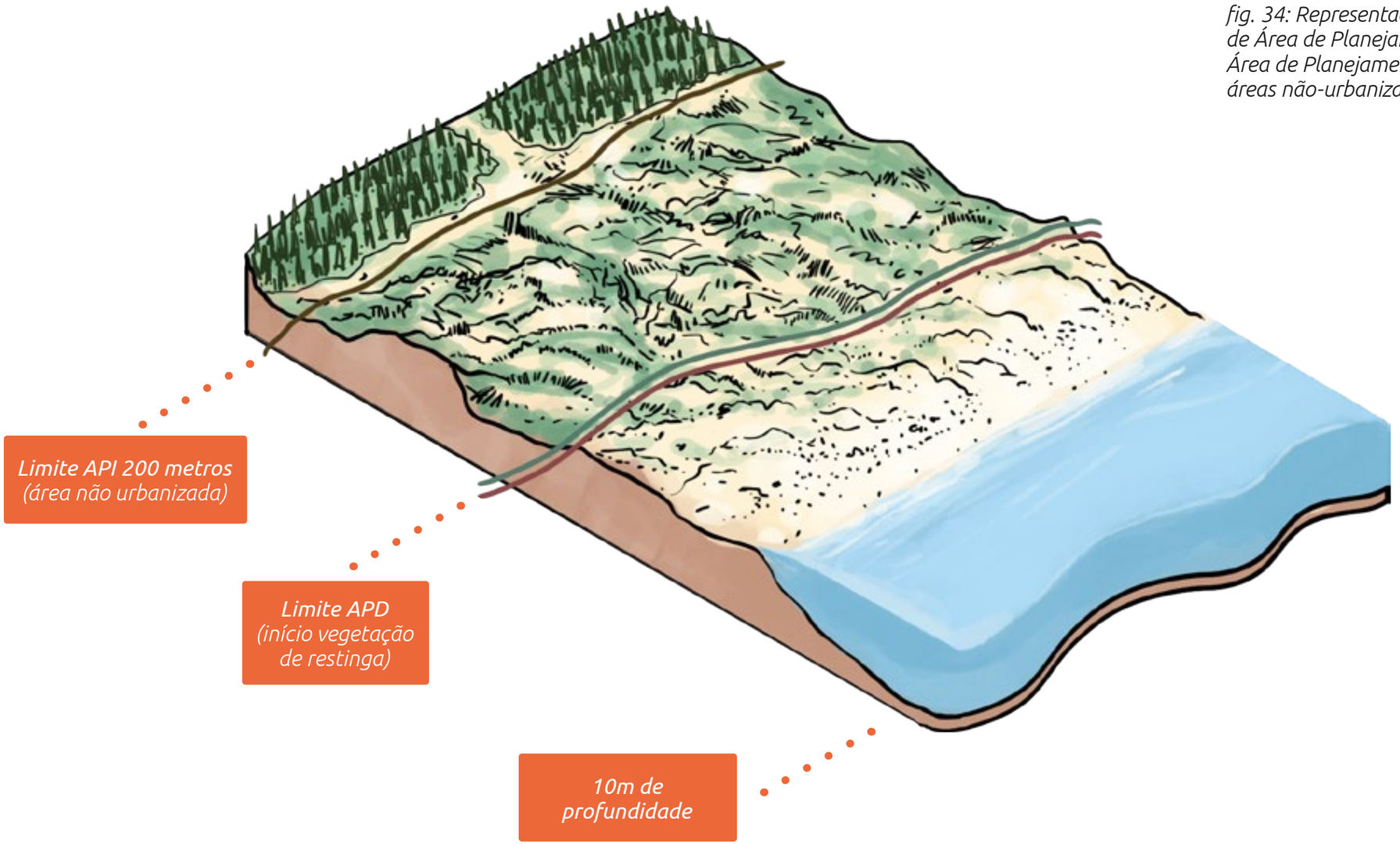


fig. 34: Representação de um exemplo local de Área de Planejamento Direto (APD) e Área de Planejamento Indireto (API) em áreas não-urbanizadas

4.6 Pré-definição das Unidades de Paisagem

As unidades de paisagem devem ser identificadas na Fase 1 do Diagnóstico e serão apresentadas, discutidas e validadas durante a Etapa 1 da Oficina (Fase 2 do Diagnóstico). Cabe ressaltar que a observação da paisagem em campo deve ser associada ao conhecimento e experiência de técnicos, moradores e usuários do entorno da orla, para obtenção de resultados mais consistentes em face da necessidade de utilização do conhecimento empírico para a gestão da orla.

Uma das principais inovações advindas da metodologia do Projeto Orla foi a adoção de modelo de diagnóstico fundamentado em conceitos paisagísticos, o qual é passível de ser realizado rapidamente e com a possibilidade de elaboração de cartografia baseada em percepção ambiental, ou ainda cartografia social, de representação do território.Essa peculiaridade é viável graças à escala pouco extensa do espaço de gestão: uma faixa estreita do litoral, que representa uma fração da zona costeira (para maiores informações consultar o conjunto dos Manuais na página de Gestão de Praias da SPU).

MAS O QUE É PAISAGEM?

Paisagem é a estrutura territorial, vista como resultado do processo de transformação do ambiente no decorrer do tempo, que compõe uma unidade passível de interpretação e representação gráfica.

Pode-se dizer que, a cada momento, os atributos da paisagem assumem uma configuração diversa, já que os processos de transformação (naturais e sociais) são dinâmicos.

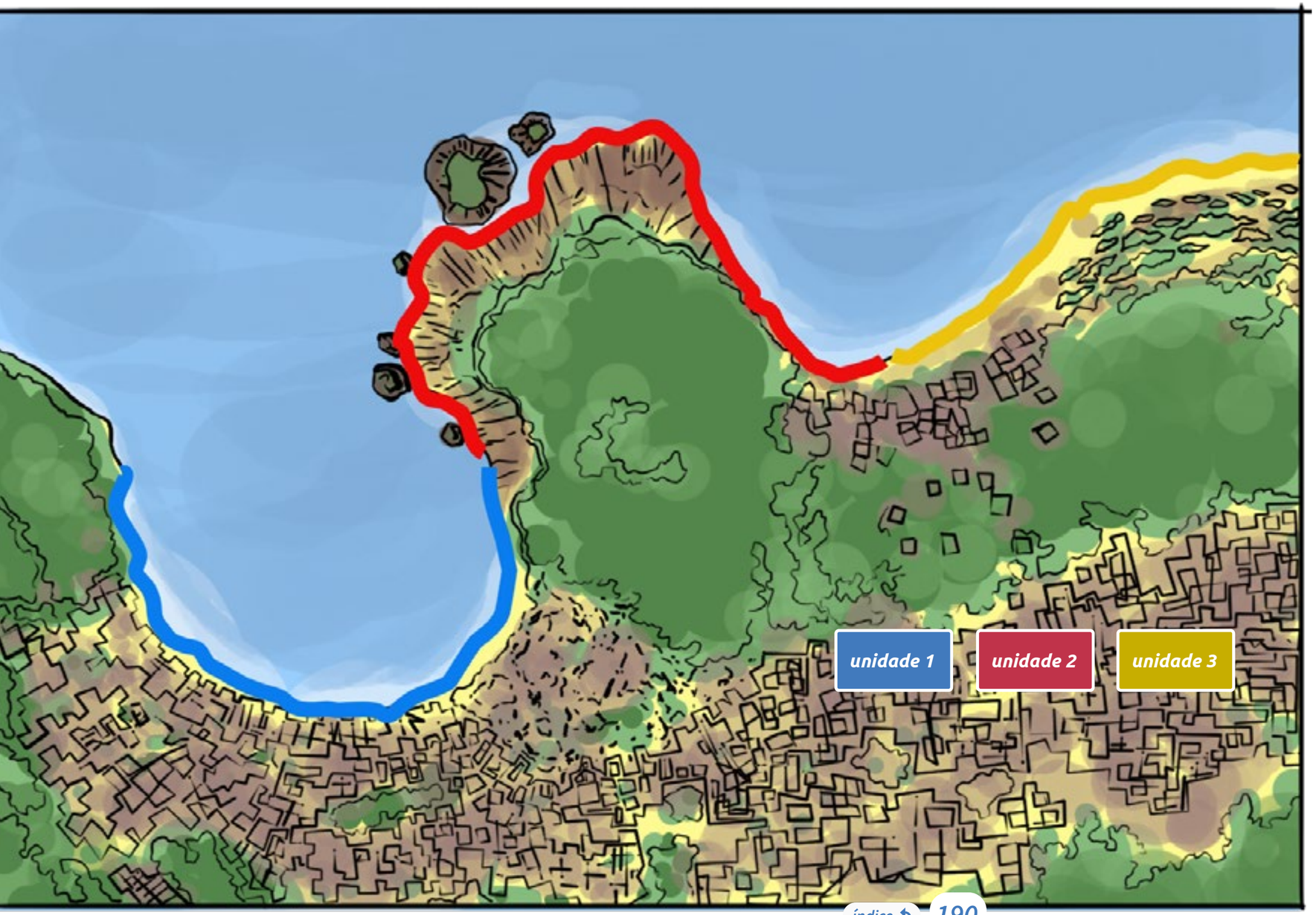
Uma discussão mais aprofundada dos conceitos de paisagem e dos métodos de avaliação e de suas incidências no âmbito do Projeto Orla pode ser encontrada no conjunto de manuais elaborados para o Projeto Orla, publicados entre 2002 e 2006. Tendo como base aqueles conceitos e referências, pode-se, então, identificar quatro elementos básicos na paisagem: suporte físico, corpos d'água, cobertura vegetal e mancha urbana ou tecido urbanizado (Quadro 2).

Quadro 2

ELEMENTOS BÁSICOS DA PAISAGEM	*CARACTERÍSTICAS*
SUPORTE FÍSICO	*Define as características gerais dos compartimentos geomorfológicos da orla ou tipos específicos de solos e características geológicas específicas. Podem-se citar, como exemplos, a configuração geomorfológica da Serra do Mar, as dunas costeiras ou as diversas falésias costeiras existentes na região Nordeste do País.*
CORPOS D'ÁGUA	*São configurados pelos rios, córregos, lagos e lagoas que compõem a bacia hidrográfica, além da rede de drenagem, presentes na orla delimitada.*
COBERTURA VEGETAL	*Considera a cobertura botânica da orla em questão, tanto a nativa como a introduzida pela sociedade para seu consumo ou desfrute cênico (plantações, jardins etc.). Constitui, entre os três primeiros elementos, o mais facilmente percebido por todos.*
MANCHA URBANA OU TECIDO URBANIZADO	*É formada pelas estruturas criadas para abrigar as atividades sociais de modo concentrado, como cidades, vilas, instalações portuárias e áreas industriais, sendo responsáveis pela caracterização e configuração de extensas áreas litorâneas. A transformação dos demais elementos paisagísticos e ambientais é sempre associada, em maior ou menor escala, à existência dessas estruturas.*

A análise paisagística é um método acessível e eficaz para compreensão dos elementos presentes na orla e auxiliará na classificação dos trechos homogêneos (etapa seguinte), que serão a base territorial onde serão propostas as ações e diretrizes do PGI.

Além disso, deve-se atentar ao fato de que a forma da orla (abrigada, exposta ou semiabrigada) não define, necessariamente, uma paisagem, já que representa apenas a configuração e a relação do suporte físico, incluindo os corpos d'água e o oceano. A paisagem é representada por um conjunto de elementos interligados, no qual se incluem: o suporte físico, as diferentes formas de cobertura vegetal (nativas ou não), os assentamentos urbanos de todos os portes, além de áreas de uso especial, como portuárias, industriais e instalações militares.



Assim, as unidades de paisagem devem ser definidas com base nas características físico-naturais e de uso e ocupação, como os exemplos da Figura 35. Na Oficina - Etapa 1, as Unidades de Paisagem serão ainda divididas em Trechos Homogêneos.

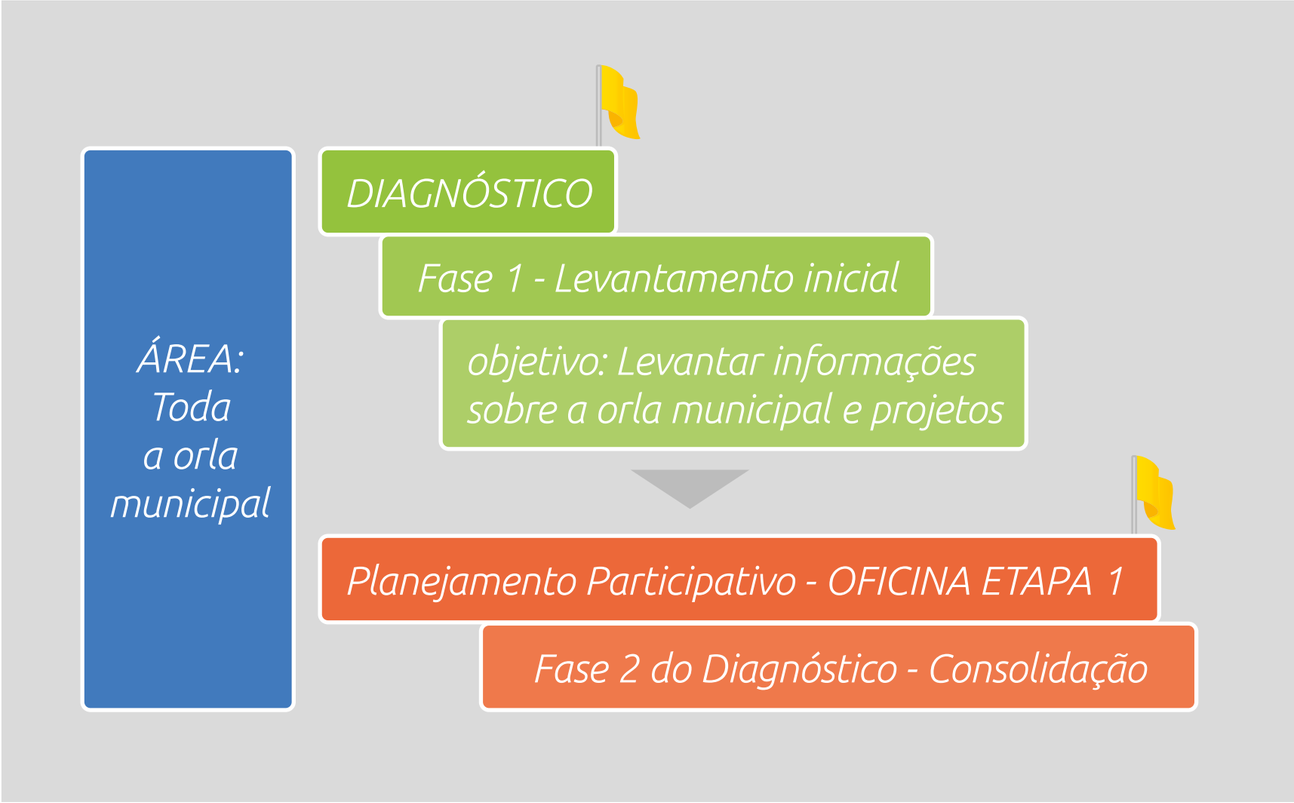
fig. 35: Exemplo de definição de Unidades de Paisagem.

4.7 Quadro Síntese

Com base nas informações constantes no Diagnóstico, o(a) Facilitador (a) em conjunto com a CMPO deverá construir o Quadro-Síntese (Quadro 3), desenvolvido a partir dos principais problemas na orla - existentes e potenciais, observados a partir do Diagnóstico. Esse Quadro-Síntese é um documento muito importante para o processo de elaboração do PGI e deve ser discutido e validado na fase de Planejamento Participativo com a intervenção e o envolvimento de todos os atores (Figura 36).

Trata-se de um apontamento dos problemas e potencialidades relacionados aos aspectos sociais, ambientais, urbanísticos, turísticos e patrimoniais, que deverão orientar ações e diretrizes. Ambas - ações e diretrizes - por sua vez buscarão incentivar investimentos futuros, tanto públicos quanto privados.

fig. 36: Processo de preenchimento das informações do Quadro-Síntese da orla municipal.



4.7 Quadro Síntese

Quadro 3: Quadro-Síntese com aspectos gerais sobre um exemplo de orla municipal fictícia

CARACTERÍSTICAS LOCAIS FÍSICO•NATURAIS	CARACTERÍSTICA LOCAL SOCIOECONÔMICAS	POTENCIALIDADES	PROBLEMAS	ATIVIDADES GERADORAS	EFEITOS E IMPACTOS ASSOCIADOS AO PROBLEMA E/OU POTENCIALIDADES	PROJETOS PREVISTOS OU EM IMPLANTAÇÃO (PÚBLICOS E PRIVADOS)
• Orla com praias arenosas expostas, com ação de ondas e presença de dunas móveis e frontais; e praias semi-expostas, protegidas por promontórios rochosos, com a cobertura de Mata Atlântica protegida parcialmente por uma UC municipal • Desembocadura do rio Jacuapi com mata ciliar (marismas) preservados, formando uma língua de areia em direção nordeste (deriva de sedimentos) fixada por guia corrente; e sangradouro da lagoa, com abertura controlada pela dinâmica eólica e marinha incidentes	• Centro municipal de ocupação anual e porção mais próxima à praia de segunda residência • Resort em praia privada • Economia municipal baseada no turismo sazonal (veraneio) • Pesca artesanal na baixa temporada, com baixa representação na economia local • Comércio ambulante, bares e restaurantes na orla no veraneio • Hotéis e pousadas no centro	• Uso das adjacências do farol e a praia da UC municipal para o ecoturismo • Observação de baleias e golfinhos fora de temporada de veraneio • Pesca amadora/ esportiva e artesanal • Esportes aquáticos (surf, SUP etc) • Reurbanização da orla do balneário • Culinária local • Criação de nova UC	• Apropriação indevida da faixa de praia • Deposição inadequada de resíduos nas praias e dunas • Ocupação de áreas sensíveis da orla • Acidentes em banho de mar e surf • Degradação das dunas • Incompatibilidade de usos na faixa de praia	• Ocupação irregular da praia por restaurante •Falta de manutenção e fechamento de acessos à praia • Turismo e atividade de pesca • Especulação imobiliária • Invasões por ocupações irregulares • Dinâmica costeira • Redes de pesca em área de surf • Espécies exóticas (pinus) • Comércio de ambulantes e localização de áreas de prática de esportes sem ordenamento • Circulação de veículos automotores	• Redução do área de praia • Contaminação da areia por deposição de resíduos • Processos erosivos • Degradação da paisagem • perda de serviços ecossistêmicos • Desvalorização imobiliária • Dificuldade de acesso às praias • Privatização de praia por resort • Perda da qualidade do lazer • Poluição sonora	• Termo de ajustamento de conduta para remoção do bar (previsto) • Projeto de reurbanização da orla (previsto) • Limpeza diária no verão (em implementação via prefeitura) • Dia mundial de limpeza de praias (em implementação via ONG) • REURB (previsto) • Plano Diretor Municipal (em implementação) • TAC - Ordenamento (em implementação) • Plano de Manejo de dunas (previsto) • Cadastramento de ambulantes (previsto) • Plano de uso de faixa de praia (em implementação) • Cooperativa de transporte marítimo (entre-praias previsto) • Roda-Gigante (previsto)

5 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

A realização da Oficina de Planejamento Integrado e Participativo do Projeto Orla tem por finalidade reunir as informações necessárias à elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI). Nessa Oficina, são apresentadas e discutidas questões que envolvem a situação social, patrimonial, ambiental, turística, econômica, de saneamento e outras de interesse da coletividade. Assim, é importante assegurar a participação do maior número possível de atores do poder público e da sociedade no âmbito federal, estadual e municipal que possam representar os respectivos segmentos, ou que, de alguma forma, tenham interesse ou atuem na gestão deles.

INICIANDO O PROJETO ORLA
- Arranjos Institucionais
- Estimulando a Participação Cidadã

DIAGNÓSTICO
- Compilação de documentos
- Caracterização do município
- Delimitação da Orla
- Unidades de Paisagem
- Quadro Síntese Geral

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO
- Oficina - Etapa 1
- Consolidação da Etapa 1 da Oficina
- Oficina - Etapa 2

PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DO ORLA (PGI)
- Consolidação do Plano de Gestão Integrada (PGI)
- Avaliação do PGI
- Versão Final do PGI

IMPLEMENTAÇÃO
- Institucionalização
- Implementação das Ações

MONITORAMENTO
- Relatórios Anuais de Acompanhamento

REVISÃO
- Relatório de Revisão
- Proposta de Execução da Revisão
- PGI Revisado

Essa participação visa à coleta de subsídios para a elaboração do Plano de Gestão Integrada (PGI) e a definição de compromissos a ser assumidos entre o Poder Público local e a comunidade, cujas participações nas duas etapas da Oficina são imprescindíveis.

É recomendada a presença de entes estaduais e municipais, que representem o meio ambiente, a defesa civil, o turismo, o planejamento, obras, saneamento, entre outros, além de entes federais com atuação local, como, p.ex., Capitania dos Portos, Ibama, ICMBio, AGU, Funasa, Superintendência da Pesca/MAPA, Sudene, Sudam, DNOCS, Cia. Docas etc.

A metodologia da elaboração do PGI está baseada em planejamento participativo e deve contar com atores sociais e institucionais. Essa participação se dá em diversos momentos ao longo do processo, mas tem seu principal foco no desenvolvimento do PGI, construído com base nas discussões e negociações que ocorrem justamente na oficina. São previstos dois momentos, Etapa 1 e Etapa 2, cada qual com objetivos distintos, mas complementares, que levam ao PGI elaborado e aprovado (Figura 37).

As duas etapas da Oficina são coordenadas por Facilitadores(as) especializados(as) apoiados por membros da Coordenação Municipal. Eles devem primeiramente apresentar o roteiro para elaboração do Plano de Gestão, com orientações sobre como identificar as potencialidades e os problemas existentes, os atores envolvidos e a formulação de propostas para enfrentamento das situações observadas com vistas a alcançar cenários desejáveis.

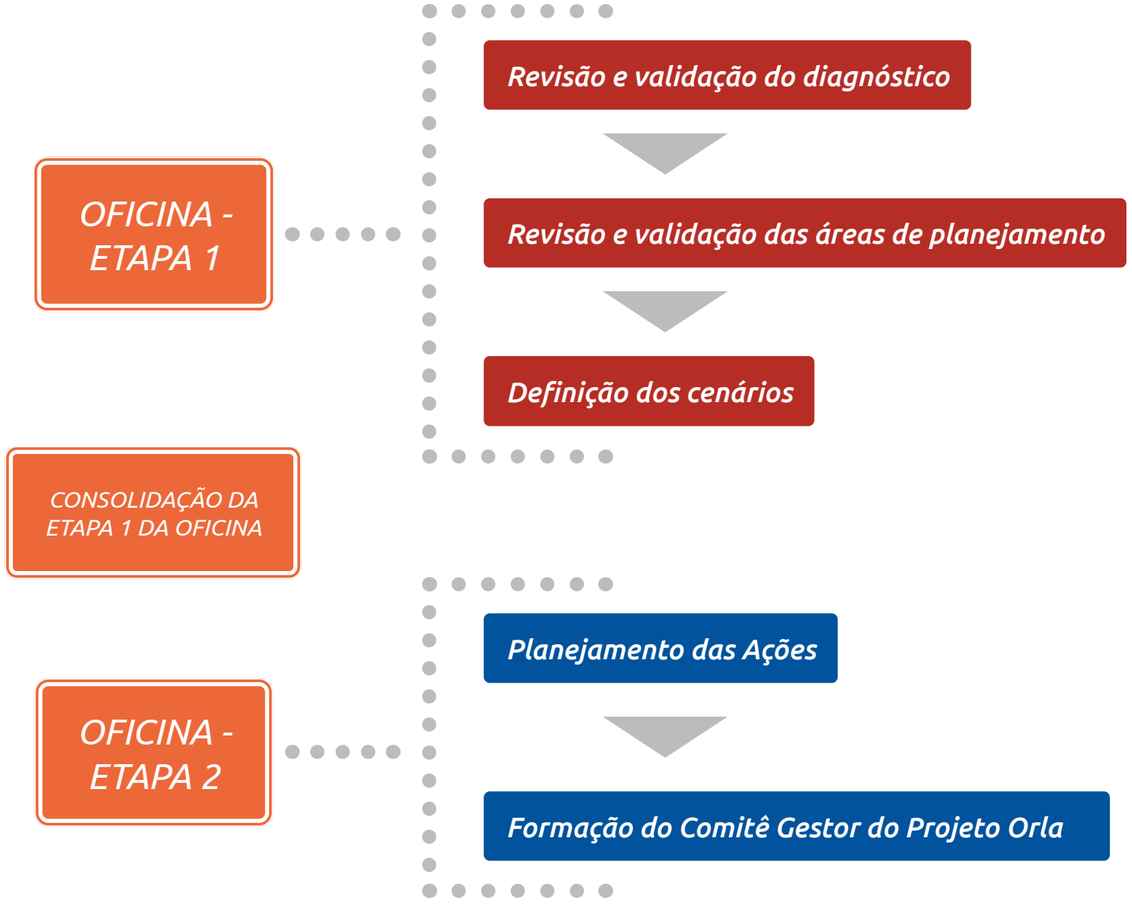


fig. 37: Síntese dos objetivos da Oficina - Etapas 1 e 2.

A primeira etapa da Oficina deve ter duração de cinco dias e tem como objetivo a realização da Fase 2 do Diagnóstico, na validação das Unidades de Paisagem predefinidas pelo(a) Facilitador(a) em conjunto com a Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO), na definição dos Trechos Homogêneos de Paisagem, na construção do Quadro Detalhado (para cada trecho da orla) e na construção de cenários.

Já a segunda etapa da Oficina, com duração de três dias, está voltada para a consolidação das propostas de ação, ao preenchimento de eventuais lacunas no Diagnóstico e, sobretudo, à definição de estratégias para execução, acompanhamento, avaliação e cronograma de implementação do Plano de Gestão Integrada.

Nesse cenário, é papel do(a) Facilitador(a) identificar, coordenar e ajudar na participação de todos os atores na construção coletiva de conhecimentos, propostas e pactos durante a realização das duas etapas da Oficina, bem como no acompanhamento ao longo da consolidação dessas etapas e do próprio PGI. O(a) Facilitador(a) deve ajudar os participantes na elaboração das análises, na mediação de conflitos e na definição preliminar de propostas para o Plano de Gestão Integrada da Orla.

fique ATENTO

O(A) Facilitador(a) da Oficina tem papel central como mediador(a) do processo de explicitação das potencialidades e conflitos sociais, ambientais e econômicos. A negociação deve envolver atores sociais representativos e membros do governo com poder de decisão, como Secretários, Prefeitos, Vereadores etc., e representantes das Coordenações Nacional, Estadual e Municipal do Projeto Orla.

5.1 Oficina - Etapa 1

A Etapa 1 da Oficina deve ser coordenada por Facilitador(a) qualificado(a), apoiado(a) pela CMPO e, sempre que possível, por membros da CEPO e CNPO. Esta primeira etapa da Oficina tem como objetivos:

- apresentar, discutir, aprimorar e validar a Fase 1 do Diagnóstico
- validar as Unidades de Paisagem (UP)
- definir os trechos homogêneos e a classificação da orla, e
- discutir a proposta de Quadro-Síntese.

Durante a Etapa 1 da Oficina, também ocorrerá a construção de cenários de uso de ocupação da orla. Nessa etapa, tem início a elaboração do PGI, com orientações sobre como identificar os conflitos de uso e ocupação, quais deles são geradores dos problemas na orla, quais os atores envolvidos e como formular propostas para o enfrentamento das situações observadas, visando ao alcance de cenários desejados.

fique ATENTO

Antes da Etapa 1 da Oficina, deverão ser realizados seminários informativos e reuniões setoriais, conforme descrito no item Seminários de sensibilização do capítulo 3.

A elaboração, análise e validação do Diagnóstico, e da delimitação da orla a construção de cenários e o início de discussão de propostas para o PGI requerem, por um lado, conhecimentos práticos da realidade e, por outro, conhecimentos técnicos, jurídicos e conceituais.

A validação dos produtos técnicos pelo Poder Público e pelos segmentos da sociedade diretamente afetados assegura a efetividade das ações do PGI. A consulta destes setores também proporciona transparência nas ações, possibilitando também a fiscalização da execução.

Por isso, é importante que participem - de ambas as etapas da Oficina - tanto representantes do poder público quanto das comunidades, grupos e segmentos sociais que interagem com a orla e nela tenham interesses.

É importante também a participação de técnicos e representantes institucionais que detêm conhecimento ou estejam envolvidos em projetos relacionados a esse território. A participação da CEPO - em especial de representantes da Superintendência do Patrimônio da União no Estado (SPU/UF), de representantes do Gerenciamento Costeiro Estadual, de Secretarias de Meio ambiente e de Turismo, e de membros da CTE - é altamente recomendável. Se essa participação na Oficina não for possível, o(a) Facilitador(a) em conjunto com representante do Município deve realizar reuniões específicas com os representantes da CEPO.

fique ATENTO

O(a) Facilitador(a) com apoio da CMPO deve preparar previamente todo o material para a Etapa 1 da Oficina, incluindo a Fase 1 do Diagnóstico da orla do Município.

Preparação para Oficina - Etapa 1

Reuniões preparatórias

É necessário que ocorram reuniões prévias à primeira Etapa da Oficina com os diferentes atores e setores sociais potencialmente interessados na orla do Município (p.ex., moradores, comunidades tradicionais, pescadores, *trade* turístico, organizações de esportes náuticos, empreendedores, órgãos governamentais etc.).

Essas reuniões preparatórias são ações introdutórias e de explicação da importância do Projeto Orla e do PGI, de modo que os diferentes atores e setores sociais possam preparar sua indicação para participar da Oficina.Para definir quais grupos participarão das reuniões preparatórias, um levantamento dos principais atores e setores envolvidos na orla em questão deve ser preparado pelo(a) Facilitador(a) com apoio da CMPO.

A partir desse levantamento, os grupos que representam esses setores devem ser contatados, e o(a) Facilitador(a) deve realizar uma reunião com cada grupo, fornecendo informações sobre o Projeto Orla e a necessidade de participação de representantes nas duas etapas da Oficina.

Reuniões preparatórias

continuação

Além de fornecer informações, o(a) Facilitador(a) deve coletar dados para a Fase 1 do Diagnóstico e consultar os representantes sobre agenda disponível para participar da Oficina.

As reuniões podem ser realizadas nas sedes das associações, organizações não governamentais e governamentais, empresas, ou ainda em espaço definido pela CMPO (Figura 38).

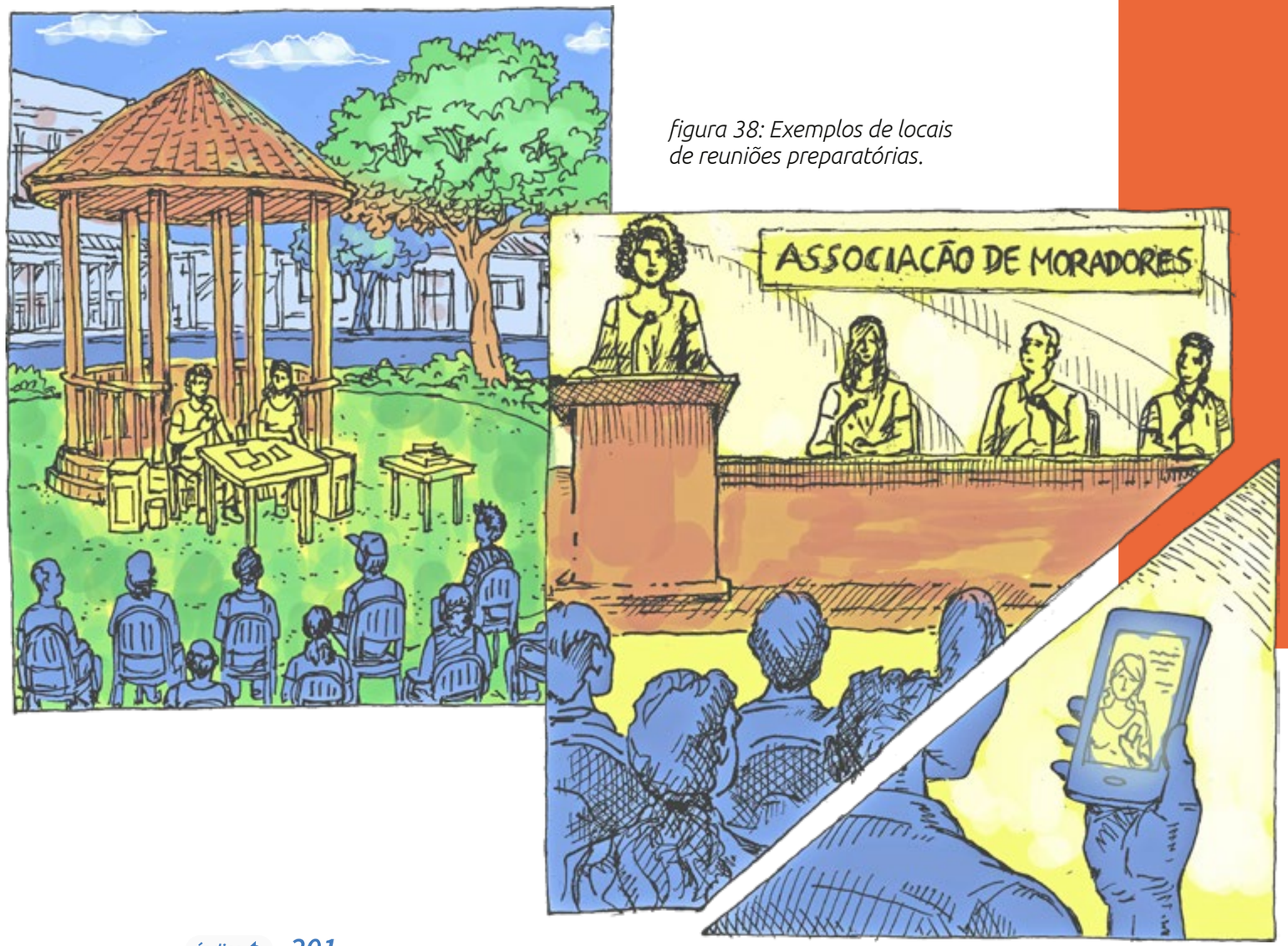


figura 38: Exemplos de locais de reuniões preparatórias.

Definir logística da Oficina - Etapa 1

A CMPO, sob orientação do(a) Facilitador(a), deve definir e providenciar a equipe local de apoio, o local adequado para a Etapa 1 da Oficina e a logística necessária para sua realização. Como logística entende-se todo o material, documentos necessários, informática, projeção, papéis, canetas, lanche, água, café, copos, deslocamento da equipe de apoio, transporte rodoviário e/ou náutico para as visitas de campo, transporte e refeições para representantes de comunidades carentes distantes da sede do Município, entre outros.

Deve ser dada preferência para espaços públicos que ofereçam infraestrutura necessária para realização da Oficina (área coberta, mesas, cadeiras, fonte de energia e recursos para projeção/exposição de conteúdo) e que, ao mesmo tempo, não iniba a participação dos atores sociais..

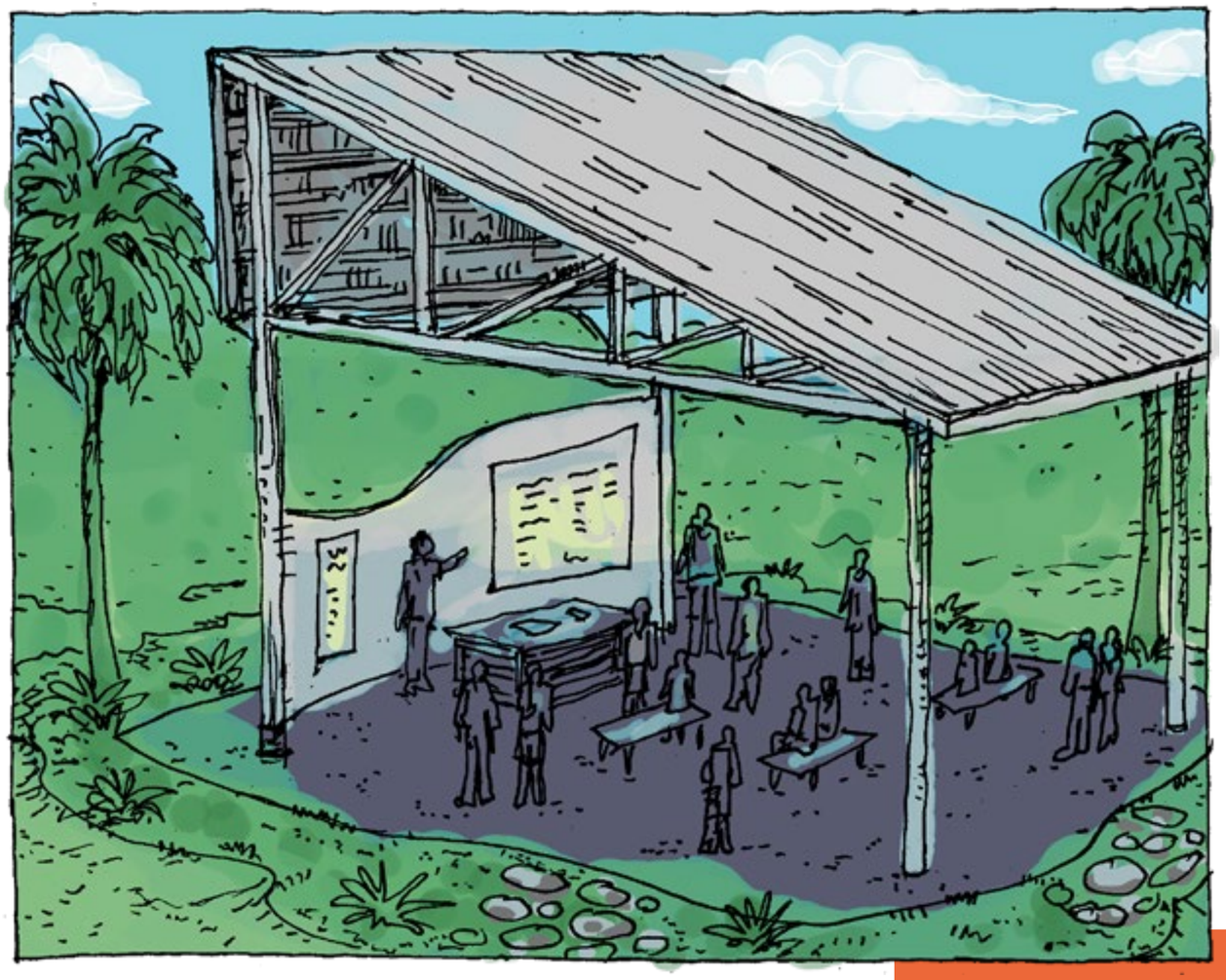


fig. 39: Exemplo de local para a realização da Oficina I.

Definir logística da Oficina I

continuação

É ideal um auditório com acomodação para 50 ou 60 pessoas (números-limite para que possa haver adequada condução dos trabalhos), salas de apoio e em lugar de fácil acesso para a comunidade local (Figura 39).

A Etapa 1 da Oficina deverá ser realizada, preferencialmente, de maneira presencial em cinco (05) dias, em horário comercial de maneira que os representantes do poder público participem ativamente. A prioridade deve ser dada para a agenda que acomodar o maior número de participantes. Várias dinâmicas podem ser utilizadas como complementação, tais como interações virtuais, gamificação*, entre outras.

**Gamificação é a utilização de elementos de jogos, fora do contexto dos jogos/games, com a finalidade de engajar e motivar a curiosidade, auxiliando na solução de problemas e promovendo aprendizagens (WERBACH e HUNTER, 2012).*

Definir logística da Oficina I

continuação

Para alterar o cronograma de cinco dias consecutivos, a CMPO deve solicitar anuência, por escrito, da CEPO ou CNPO, justificando a agenda e garantindo a participação do poder público. Em qualquer caso, a primeira etapa da Oficina não poderá ter carga horária inferior a 40 horas e não poderá levar mais de 30 dias consecutivos para ser completada.

fique ATENTO

Para adoção de interações virtuais, deve ser garantido não haver prejuízo para a representatividade de todos os setores interessados na orla – como condição indispensável. Em cada caso, o(a) Facilitador(a) e a Coordenação Municipal devem avaliar e consultar os interessados. É possível, por exemplo, que a realização de reuniões preparatórias em formato virtual seja viável para determinados segmentos e para outros sejam mais adequadas às atividades presenciais (quando não for confirmada familiaridade e disponibilidade de acesso a computador e internet, pelo menos).

No caso da oficina, modelos híbridos somente podem ser considerados caso confirmada a viabilidade e garantida a participação virtual de todos os grupos interessados, sem quaisquer prejuízos, já que é condição indispensável que todos os setores estejam representados. Nesse caso, p.ex., uma parte da oficina poderia ser realizada em formato virtual (apresentação do arcabouço normativo e/ou do Diagnóstico fase 1) e outra parte presencial (debates, construção de cenários etc.), desde que previamente pactuado com representantes dos Poderes Públicos e da sociedade civil organizada. No caso específico das visitas de campo, a modalidade virtual não é cabível em razão da própria natureza do trabalho.

Nos casos de encontros VIRTUAIS, é recomendada a gravação da reunião e sua disponibilização para o público externo. Além de garantir publicidade e transparência, a gravação poderá auxiliar enormemente na relatoria dos trabalhos e na recuperação de discussões específicas.

Enviar e arquivar convites

Ainda que as entidades com interesse na orla devam ser convidadas para as oficinas, sugere-se um número representativo e paritário de participantes, baseado na experiência com o território local. Recomenda-se um grupo de até 50 pessoas, uma vez que as atividades requerem construção coletiva de análises, propostas e dinâmicas participativas, que se tornam mais difíceis e desafiadoras para ser executadas com grupos maiores.

fique ATENTO

Muitas vezes, a maior dificuldade do processo de elaboração do PGI encontra-se em assegurar uma participação ativa da população e dos órgãos públicos durante a Oficina. É responsabilidade da CMPO verificar que exista representatividade adequada na Oficina e que os convites tenham sido enviados.

Enviar e arquivar convites

continuação

Os atores e setores sociais a ser convidados formalmente pela Prefeitura devem ser definidos pela CMPO em conjunto com o(a) Facilitador(a), com base na realidade do Município, no levantamento realizado previamente e nas reuniões preparatórias.

Cada Município apresenta realidades e grupos sociais diferentes, mas, em termos gerais, costumam participar da Oficina os seguintes atores:

- *comunidades de pescadores*
- *associação de moradores*
- *comunidades indígenas e quilombolas*
- *Secretaria do Meio Ambiente ou similar*
- *Secretaria de Turismo ou similar*
- *Secretaria de Desenvolvimento Urbano ou similar*
- *associações de comércio*
- *associação de hotéis*
- *trade turístico, e*
- *órgãos de classe (ex.: arquitetura, biologia, oceanografia, OAB etc.).*

Enviar e arquivar convites

continuação

Os convites devem ser enviados por escrito pela CMPO a cada organização e instituição, sempre assinados por representante da Prefeitura. O método de envio pode variar de acordo com a realidade de cada Município, mas é importante que haja comunicação formal por escrito. Esta pode se dar por via correio eletrônico, mensagens via telefone celular, correio convencional, entre outras formas de comunicação (Figura 40), visto que se deve solicitar aviso de recebimento (AR), que, recebido, constará no Diário do PGI e ficará arquivado no Município para comprovação futura.

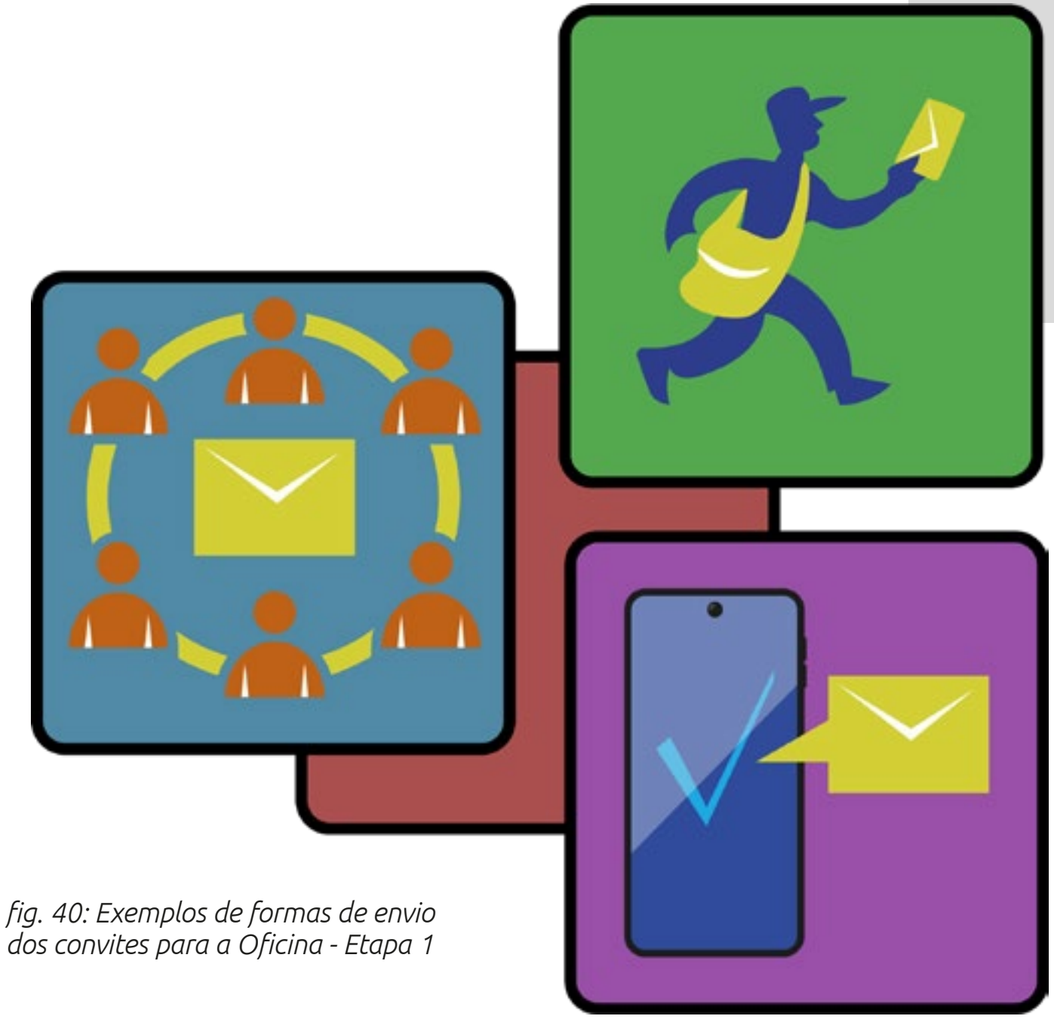


fig. 40: Exemplos de formas de envio dos convites para a Oficina - Etapa 1

Realização da Oficina - Etapa 1

A primeira etapa da Oficina deve usar métodos e técnicas pedagógicas que ajudem os participantes no entendimento dos critérios de classificação dos trechos da orla e das áreas de planejamento, bem como na compreensão de como considerar diferentes cenários futuros para a orla.

Esses métodos podem incluir simulações e exercícios práticos, que demonstrem como usar os resultados desses recursos para elaborar o Plano de Gestão Integrada.

AS ATIVIDADES DA ETAPA 1 DA OFICINA SÃO:

a) apresentação introdutória, com contextualização institucional

b) apresentação dos aspectos teóricos

c) apresentação e validação da Etapa 1 do Diagnóstico

d) análise e adequação do Quadro-Síntese

e) apresentação e validação das Unidades de Paisagem

f) trabalho de campo

g) definição de trechos homogêneos e classificação da orla

h) construção do Quadro Detalhado para cada trecho da orla

i) formulação de cenários para a orla, e

j) planejamento das Ações e Agenda de Consolidação.

Apresentação introdutória

Na parte introdutória da primeira etapa da Oficina, todos os participantes deverão se apresentar. O(a) Facilitador(a) deverá explicitar a estratégia metodológica adotada para a elaboração do PGI e a definição de procedimentos de trabalho, horários e acordos de convivência. Recomenda-se a utilização de técnicas e dinâmicas de envolvimento, como rodas de apresentação, jogos, "quebra-gelo" e outras formas de estimular a integração e a confiança dos participantes na Oficina. Essas atividades podem impactar positivamente no resultado dos trabalhos, principalmente em razão da provável diversidade do grupo (Figura 41).

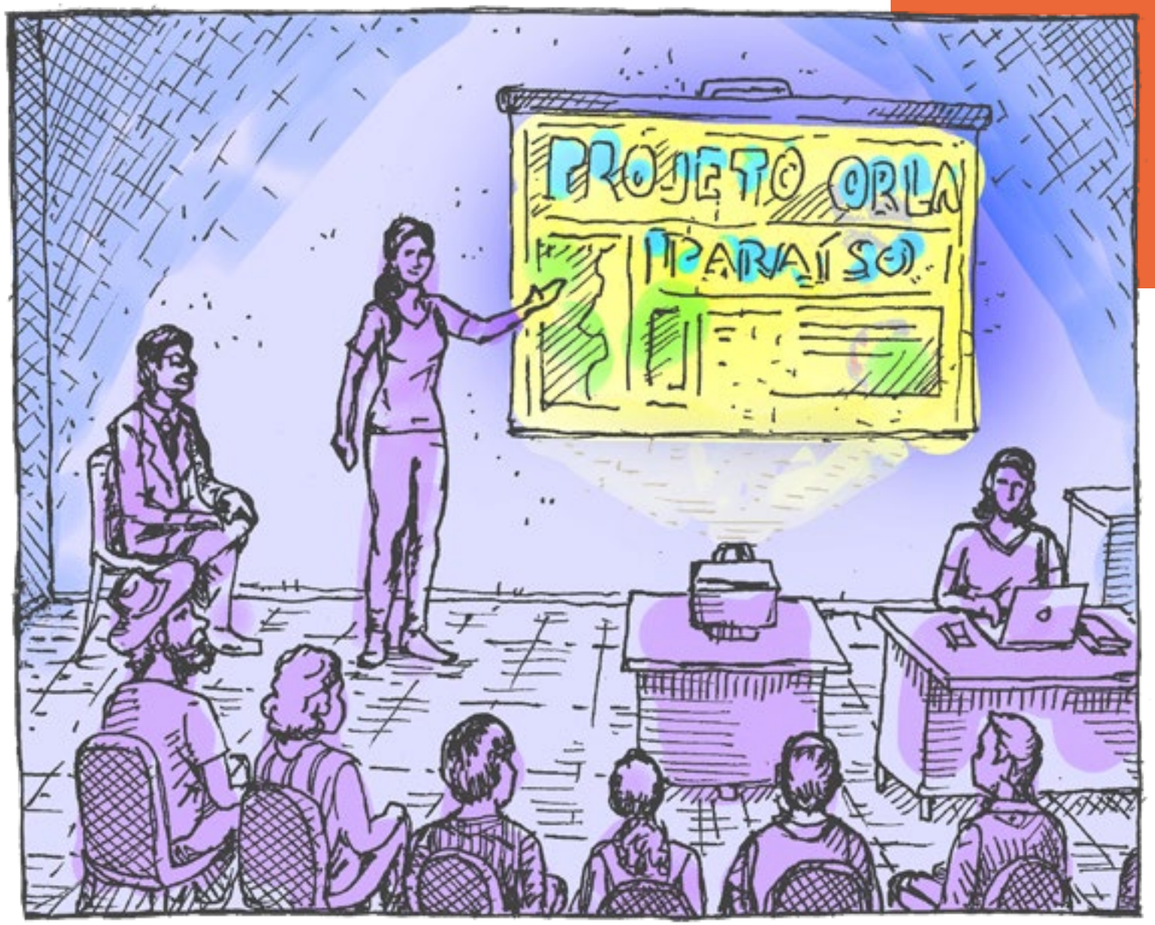


fig. 41: Exemplo de metodologia para apresentação do Projeto Orla.

Apresentação dos aspectos teóricos

Após a fase introdutória, é hora de apresentar a fundamentação teórica e arranjo político/institucional que guiarão o processo de elaboração do PGI. Devem ser apresentados, de maneira didática, os seguintes tópicos, entre outros.

TÓPICO	*APRESENTADO PREFERENCIALMENTE POR:*
• *gerenciamento Costeiro Nacional, Estadual e Municipal e seus instrumentos*	*GESTOR COSTEIRO ESTADUAL*
• *questões sobre áreas especiais, comunidades tradicionais e indígenas, unidades de conservação, entre outras*	*ÓRGÃOS COMPETENTES*
• *gestão patrimonial de orlas e praias, enfocando a importância do Plano de Gestão Integrada da Orla na prática da Secretaria do Patrimônio da União, e sua interface com o programa de regularização fundiária e demais programas e ações*	*SUPERINTENDÊNCIA DA SPU NO ESTADO (SPU/UF)*
• *políticas públicas para o desenvolvimento regional*	*MEMBROS DA CEPO*

Apresentação dos aspectos teóricos

continuação

TÓPICO	*APRESENTADO PREFERENCIALMENTE POR:*
• o Projeto Orla no Município, a participação da Prefeitura e suas secretarias	*CMPO*
• bases conceituais do Projeto Orla: as peculiaridades dos espaços litorâneos, os critérios de definição e delimitação da Zona Costeira e da orla	*FACILITADOR(A)*
• o desenvolvimento sustentável da orla: as questões econômicas, sociais, ambientais e institucionais	
• marco legislativo e instrumentos que regulamentam o uso e a ocupação do litoral, e que se integrarão ao Diagnóstico da orla do Município (ex.: Plano Diretor, plano de saneamento e gestão de resíduos sólidos etc)	
•projetos e programas previstos para a orla, advindos de diferentes setores com atuação na orla	

Apresentação e validação da Fase 1 do Diagnóstico

Neste momento, o(a) Facilitador(a) deve apresentar aos participantes da oficina a versão prévia da Fase 1 do Diagnóstico do Município, com a delimitação proposta da orla e a predefinição das Unidades de Paisagem.

Então, serão passadas informações de maior relevância, reunidas na Fase 1 do Diagnóstico preparado pela CMPO e Facilitador(a). A apresentação deve ser seguida por uma rodada de discussões e de adequações e/ou melhorias sobre o Diagnóstico, caso necessárias. É a oportunidade para os representantes dos diversos setores com atuação na orla identificarem e apresentarem projetos e programas não incluídos no Diagnóstico.

Análise e adequação do Quadro-Síntese

O Quadro-Síntese, construído na Fase 1 do Diagnóstico pelo(a) Facilitador(a) em conjunto com a CMPO (ver item 4.6), deverá ser apresentado pelo(a) Facilitador(a) e discutido pelos participantes. Deve ser dada oportunidade para os participantes avaliar o Quadro-Síntese e complementar com informações faltantes ou ajustar as equivocadas (Figura 42). O Quadro-Síntese é a base para o Quadro Detalhado, que será elaborado para cada trecho da orla e complementado na Etapa 2 da Oficina. Essas informações também deverão ser retomadas posteriormente, no momento da definição das ações e diretrizes.

fig. 42: Exemplo de processos de discussão e validação do Quadro-Síntese da orla municipal.

fig. 43: Exemplo de metodologia para a discussão das Unidades de Paisagem da Orla.

Apresentação e validação das Unidades de Paisagem

As Unidades de Paisagem que foram predefinidas na Fase 1 do Diagnóstico deverão ser apresentadas, discutidas e validadas pelos participantes da Oficina (Figura 43).

Trechos homogêneos e classificação da orla

Uma das tarefas mais representativas para o delineamento das futuras ações e diretrizes de gestão é a subdivisão da orla em trechos homogêneos. As etapas até aqui realizadas (delimitação da orla, análise paisagística e classificação por tipologias) auxiliam nessa subdivisão. Com base nas unidades de paisagem pactuadas e com ajuda de materiais gráficos, os participantes devem destacar as características de cada Unidade de Paisagem, dividindo-a em trechos homogêneos.

A delimitação dos trechos homogêneos é crucial ao processo, pois são as unidades de território nas quais serão definidas ações e/ou diretrizes para gestão da orla marítima. A fim de que a gestão venha a ser efetiva, é necessário que a divisão seja pautada em alguns critérios que permitam a priorização das diretrizes e ações.

Trechos homogêneos e classificação da orla

continuação

Primeiramente, não há fórmula nem receita para essa divisão: é necessária a observação da realidade. Características similares podem identificar a homogeneidade de cada trecho.

Em certo trecho, a unidade do conjunto pode, por exemplo, ser resultante de um padrão urbanístico comum ou do nível de adensamento da ocupação local (assentamento de baixa renda, condomínio, edifícios, resorts etc.). Em outro trecho, o meio natural pode ser o elemento de homogeneização, como, p.ex., um acidente topográfico (um costão ou uma colina) ou um tipo de vegetação (manguezal, pântano salgado etc.). Ainda há a possibilidade de caracterizar um trecho pelos usos e atividades na porção marinha (Figura 44).

fique ATENTO

As áreas que não estão sob domínio da SPU/União no âmbito da gestão da orla devem ser identificadas no Diagnóstico e apresentadas aos participantes. Áreas militares, áreas portuárias, unidades de conservação e demais áreas protegidas, como territórios indígenas, ribeirinhos ou quilombolas, possuem regramentos próprios e um órgão de gestão responsável.

Dessa forma, as ações do Projeto Orla não estão relacionadas diretamente a esses ambientes. As Unidades de Conservação da categoria de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) são exceções, pois permitem o planejamento de ações em seu território, sempre levando em consideração seu Plano de Manejo.

fig. 44: Exemplo da delimitação de trechos da orla.

Trechos homogêneos e classificação da orla

continuação

Dentro das Unidades de Paisagem, cada trecho homogêneo deve ser registrado em um mapa de delimitação da orla e contar com uma breve descrição e um perfil ilustrativo do cenário atual, ou seja, de como esse trecho se apresentava na data da observação de campo. Tal perfil pode ser representado por desenhos, fotografias, colagens etc. (Figura 45)

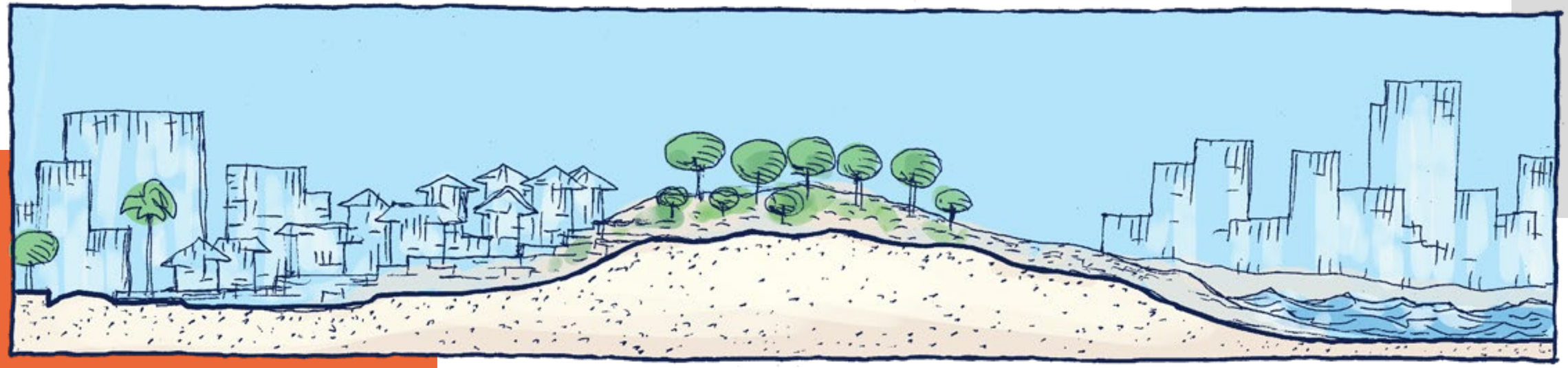


fig. 45: Exemplo de desenho de cenário atual para descrição.

Trechos homogêneos e classificação da orla

continuação

Após essa delimitação, os trechos de orla com homogeneidade paisagística devem ser classificados, conforme o Decreto Federal n.º 5.300 de 2004, em três categorias distintas (Figura 46):

CLASSE A

Possui correlação com os tipos de orla que apresentam baixíssima ocupação e paisagens com alto grau de originalidade e baixo potencial de poluição, podendo incluir orlas de interesse especial. São trechos de orla onde a preservação e conservação das características e funções naturais devem ser priorizadas.

CLASSE B

Tem correlação com os tipos de orla que apresentam de baixo a médio adensamento de construções e população residente, com indícios de ocupação recente, paisagens parcialmente antropizadas e médio potencial de poluição, podendo incluir orlas de interesse especial. São trechos do litoral onde os usos são compatíveis com a conservação da qualidade ambiental e os que tragam baixo potencial de impacto devem ser estimulados.

CLASSE C

Apresenta médio a alto adensamento de construções e populações residentes, com paisagens antropizadas, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição - sanitária, estética, sonora e/ ou visual, podendo incluir orlas de interesse especial. São trechos de orla onde os usos não podem ser exigentes quanto a padrões de qualidade, sendo, portanto, locais com alto potencial impactante, inclusive para seus entornos.

Além do papel mencionado anteriormente, essa classificação é importante para a definição de cenários, que ocorrerá logo após a análise e construção do Quadro Detalhado.

Após todo esse processo, será realizado trabalho de campo para reconhecer e validar os principais aspectos apontados na Fase 1 do Diagnóstico. Essa visita a campo tem como objetivo a observação de parâmetros ambientais, urbanísticos, econômicos, sociais e patrimoniais, e servirá como subsídio para definir tanto trechos homogêneos da orla e sua classificação quanto cenários dela.

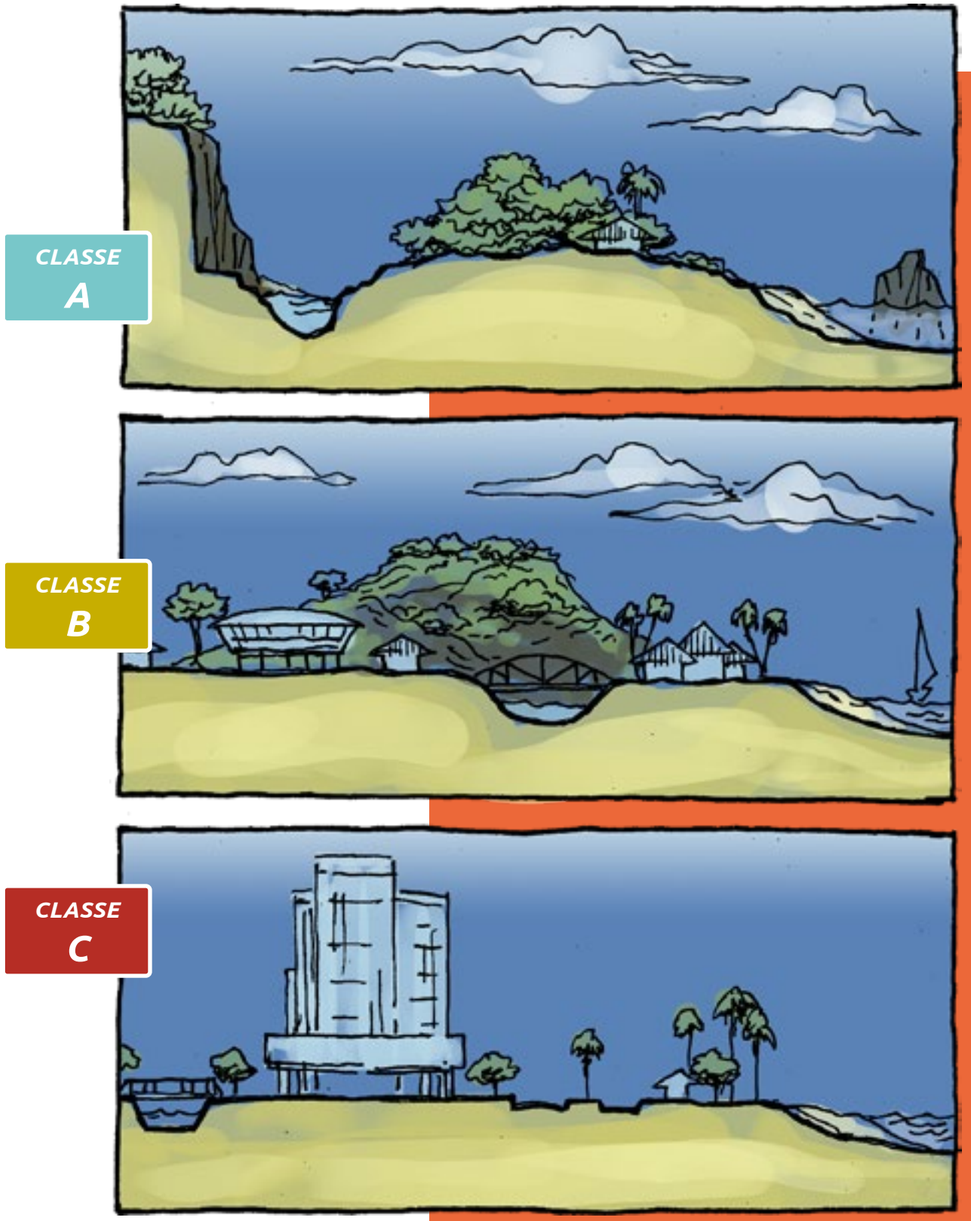


fig. 46: Diferentes níveis de ocupação e uso humano, e as classes definidas no Decreto n.º 5.300 de 2004.

Trabalho de Campo

Para preparar o trabalho de campo, deve ser realizada breve apresentação do que se espera e da sistemática de definição dos trechos homogêneos e dos cenários. Os participantes podem ser divididos em grupos que trabalharão os diferentes trechos da orla definidos. Esses grupos podem ser organizados mesclando representantes da sociedade civil e gestores públicos. Essa mescla propicia a junção do conhecimento prático da comunidade com o conhecimento técnico do gestor público.

A apresentação, conduzida pelo(a) Facilitador(a), abordará os parâmetros de qualidade ambiental e os aspectos socioeconômicos e patrimoniais a ser observados durante a visita de campo (ver quadro informativo sobre o Trabalho de Campo.

Além disso, o(a) Facilitador(a) deverá disponibilizar para os grupos materiais gráficos (mapas, croquis etc.) e fichas de preenchimento para contribuição/complementação no Diagnóstico. Em campo, sugere-se que sejam tiradas fotos e/ou feito(s) croquis de cada trecho da orla para subsidiar a construção dos cenários em atividade posterior (Figura 47).

O trabalho de campo reforça a compreensão sobre a configuração da orla, suas formas de ocupação e suporte físico. Assim, o(a) Facilitador(a) deverá disponibilizar formulários aos grupos para preenchimento das observações empíricas em campo. Tal formulário, ou roteiro, orienta a observação das formas gerais da linha da costa, aspectos e tipos de orla serve para verificar as características da urbanização e das formas de cobertura do uso do solo, assim como os usos e atividades no e do mar (maricultura, píeres, esportes aquáticos, embarcações, mergulho, banho, pesca, exploração mineral etc). Serão observados também os elementos paisagísticos e suas tipologias, como costões rochosos, praia, dunas, manguezais, restingas etc.

Também é importante observar as diferentes atividades existentes, as potencialidades, inclusive as de investimentos (presentes e futuros) tanto do setor público como do privado. A infraestrutura disponível, bem como áreas de comunidades tradicionais, quilombolas e assentamentos informais sujeitos a regularização fundiária, devem ser caracterizadas nesse trabalho de campo.

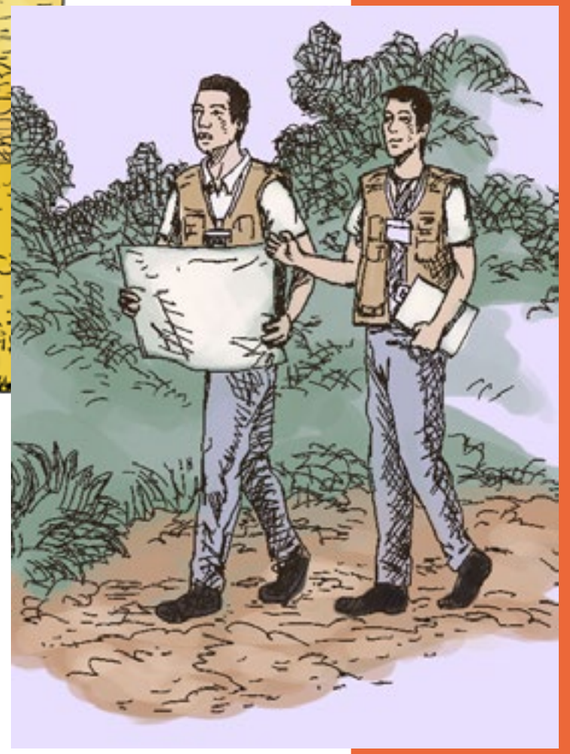


fig. 47: Exemplos de trabalhos de campo da Oficina - Etapa 1.

Na observação de campo, também podem ser detectados problemas derivados das questões ambientais e sociais mais relevantes, como, p.ex., lançamento de esgotos, deposição de resíduos sólidos, poluição sonora, atmosférica e visual, erosão/assoreamento, desmatamento, ocupações em área de praia, pesca predatória, destruição de recifes de corais, rotas de embarcações, atracadouros, ocupações urbanísticas irregulares, invasões etc.

Aspectos patrimoniais a ser observados na visita de campo

Previamente às visitas de campo, deve ser propiciada a maior quantidade possível de dados acerca da situação dos imóveis da União localizados em cada unidade de paisagem (disponibilidade, subutilização, inadimplência, demandas judiciais). A visita de campo será um importante momento para verificar, *in loco*, a situação ocupacional de cada imóvel e confirmar ou corrigir as informações recebidas ou acrescentrar outras.

PONTOS A SER OBSERVADOS NA VISITA DE CAMPO, QUANTO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO:

- *imóveis com usos em desacordo com os previstos em destinações vigentes (imóveis destinados e desocupados ou imóveis com finalidade diversa da prevista), especialmente destinações com alguma inadimplência e instrumentos precários*
- *presença de comunidades tradicionais, como colônia de pescadores, quilombolas, indígenas*
- *situação do acesso à praia (com registro de eventuais bloqueios, como cercas e muros, ou restrições, com cobrança de taxa de ingresso ou de valor de consumação mínima)*
- *existência de construções permanentes ou não, na faixa de areia da praia*
- *tipos de utilização da faixa de areia da praia e indicação de eventuais áreas reservadas por estabelecimentos comerciais, associações e outros, para disposição de mobiliário (de uso exclusivo da clientela)*
- *situação de ocupação das áreas de uso comum do povo, tanto calçadão quanto faixa de areia da praia, por mobiliário, barracas e outros*
- *anotação dos usos de cada trecho e suas especificidades (ajudará, por exemplo, na setorização das atividades, em caso de praias).*
- *exposição de publicidade*

Construção do Quadro Detalhado para cada trecho da orla

Neste momento, com a mediação do(a) Facilitador(a), os participantes irão organizar o Quadro Detalhado, que corresponde ao desenvolvimento e detalhamento de informações do Quadro-Síntese para cada trecho da orla. O conjunto de informações sistematizado nesse Quadro deverá subsidiar a formulação dos cenários na etapa seguinte (quadro NOVO1).

Quadro NOVO1: Explicação sobre o conteúdo das colunas A até I do quadro de detalhamento de problemas e potencialidades.

A	*Identificação da Unidade de Paisagem a que se refere – espaço de características gerais semelhantes*
B	*Identificação do trecho, setor de praia homogêneo inserido na Unidade de Paisagem*
C	*Definição da classe do trecho (A, B ou C) conforme a metodologia constante no Decreto 5.300/2004*
D	*Detalhamento dos aspectos da configuração local e usos para o trecho homogêneo referente*
E	*Número de identificação dos problemas e potencialidades – não configura ordem de prioridade ou importância*
F	*Detalhamento dos problemas e potencialidades identificadas para o trecho*
G	*Descrição das atividades geradoras, ou seja, a causa dos problemas ou o atributo ligado às potencialidades identificados para o trecho*
H	*Descrição dos efeitos e impactos relacionados aos problemas ou potencialidades identificados para o trecho*
I	*Identificação de projetos previstos ou em implementação relacionados aos problemas ou potencialidades do trecho, podem ser projetos públicos ou privados, em caso de inexistência, deixar em branco*

COM A CONSTRUÇÃO DO QUADRO DETALHADO E DEFINIÇÃO DE CENÁRIOS, SE OBTÊM SUBSÍDIOS PARA TOMAR DECISÕES E:

- *promover a função socioeconômica e ambiental dos bens da União*
- *melhorar ou manter a condição ambiental existente*
- *propor soluções para redução de conflitos territoriais*
- *revisar, analisar e propor novos padrões urbanos*
- *analisar investimentos setoriais em turismo, lazer, habitação etc.*
- *estabelecer unidades de conservação e preservação públicas e privadas*
- *estabelecer áreas especiais, considerando os aspectos ambientais e sociais*
- *reconhecer e destinar áreas a Povos e Comunidades Tradicionais*
- *propor novas utilizações de imóveis da União, considerando as informações do Diagnóstico patrimonial e da visita de campo*
- *estabelecer, aprimorar e revisar a legislação*
- *incentivar investimentos privados de portes diversos*
- *estimular o uso adequado dos recursos ambientais, e*
- *dinamizar as potencialidades locais quanto a usos sustentáveis.*

QUADRO DETALHADO - GERAL								
A	B	C	D	E	F	G	H	I
UNIDADE DE PAISAGEM	TRECHO	CLASSE	CONFIGURAÇÃO LOCAL E USOS	Nº REF	POTENCIALIDADES E PROBLEMAS	ATIVIDADES GERADORAS	EFEITOS E IMPACTOS	PROJETOS PREVISTOS OU EM IMPLANTAÇÃO
ESPAÇOS DE CARACTERÍSTICAS GERAIS SEMELHANTES	SETORES HOMOGÊNEOS DE PRAIA	METODOLOGIA - DECRETO Nº 5300/2004	DETALHAMENTO DO QUADRO GERAL		DETALHAMENTO DO QUADRO GERAL	CAUSA DO PROBLEMA OU ATRIBUTO DA POTENCIALIDADE	ASSOCIADOS AO PROBLEMA OU À POTENCIALIDADE	O QUE EXISTE PARA A ÁREA?
01 SUL	09 - Praia central	C	Praia exposta, com ocupação próxima e calçadão sobre as dunas frontais. Ocupação da faixa de praia por restaurante; Uso turístico intenso de veraneio com problemas de balneabilidade	1	Reurbanização da orla.	-Orla com uso sem planejamento, sem valorizar as belezas naturais e afetando a dinâmica costeira; - Erosão costeira	- valorização da paisagem costeira e da praia como um bem comum; - prevenção de efeitos da elevação do nível do mar e erosão costeira	Roda Gigante
				2	Gastronomia local (frutos do mar e derivados do milho e da mandioca)	- Gastronomia local baseada em frutos do mar, milho e mandioca; e -Panificação;	-Desenvolvimento local sustentável, baseado na gastronomia com produtos da região;	não existe
				3	- Apropriação indevida da faixa de praia.	- Ocupação irregular da praia por restaurante.	- Redução do área de praia; - Processos erosivos; - Degradação da paisagem; - Dificuldade de acesso às praias.	Termo de ajustamento de conduta para remoção do bar (previsto) Projeto de reurbanização da orla (previsto)
				4	- Disposição inadequada de resíduos nas praias e dunas.	- Turismo e atividade de pesca.	- Contaminação da areia por deposição de resíduos.	Limpeza diária no verão (em implementação via prefeitura) Dia mundial de limpeza de praias (em implementação via ONG)
				5	- Ocupação de áreas sensíveis próximas da orla.	- Especulação imobiliária; - "Invasões" por ocupações irregulares.	- Perda de serviços ecossistêmicos; - Desvalorização imobiliária	REURB (previsto) Plano Diretor Municipal (em implementação)
				6	- Acidentes em banho de mar e surf.	- Redes de pesca em área de surf; - Desinformação dos banhistas; - Falta de guarda-vidas fora do veraneio. - Dinâmica costeira - Redes fantasma	- Acidentes com risco de morte.	TAC - Ordenamento pesca e surf (em implementação)
				7	- Degradação das dunas;	- Espécies exóticas (pinus); - Calçadão; - Circulação de veículos automotores.	- Degradação da paisagem; - Perda de habitats naturais; - Poluição sonora;	Plano de Manejo de dunas (previsto)
				8	- Incompatibilidade de usos na faixa de praia.	- Comércio de ambulantes e localização de áreas de prática de esportes sem ordenamento; - Circulação de veículos automotores.	- Perda da qualidade do lazer; - Poluição sonora.	Cadastramento de ambulantes (previsto) Plano de uso de faixa de praia (em implementação)

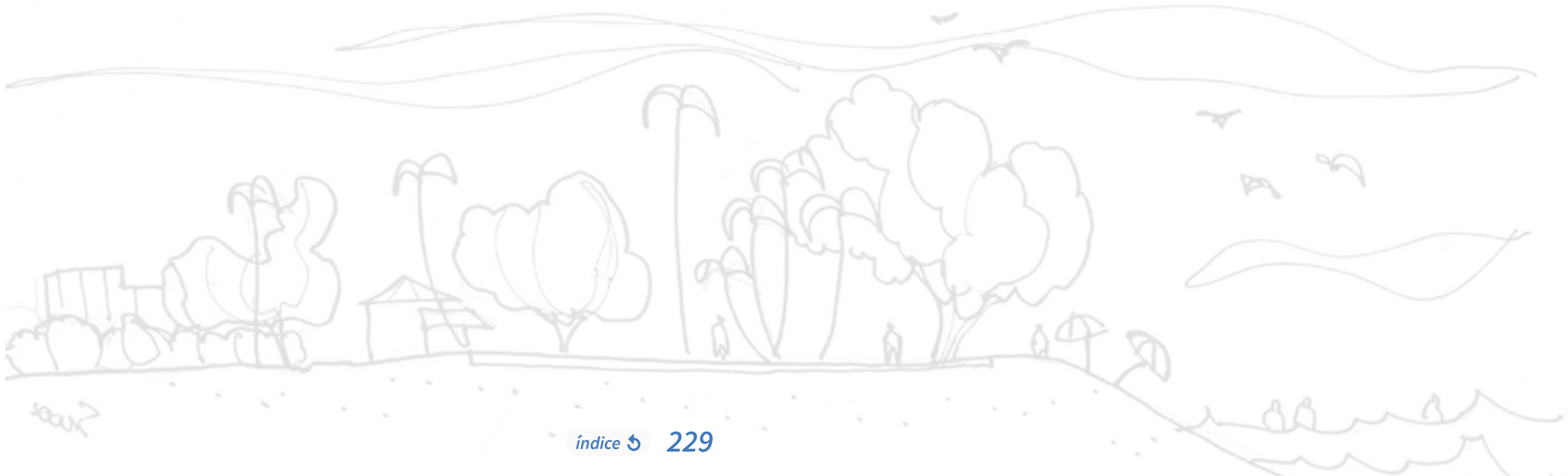
Quadro 4: Quadro detalhado – colunas A a I (exemplo fictício 1)

QUADRO DETALHADO - GERAL								
A	B	C	D	E	F	G	H	I
UNIDADE DE PAISAGEM	TRECHO	CLASSE	CONFIGURAÇÃO LOCAL E USOS	Nº REF	POTENCIALIDADES E PROBLEMAS	ATIVIDADES GERADORAS	EFEITOS E IMPACTOS	PROJETOS PREVISTOS OU EM IMPLANTAÇÃO
ESPAÇOS DE CARACTERÍSTICAS GERAIS SEMELHANTES	SETORES HOMOGÊNEOS DE PRAIA	METODOLOGIA - DECRETO Nº 5300/2004	DETALHAMENTO DO QUADRO GERAL	-	DETALHAMENTO DO QUADRO GERAL	CAUSA DO PROBLEMA OU ATRIBUTO DA POTENCIALIDADE	ASSOCIADOS AO PROBLEMA OU À POTENCIALIDADE	O QUE EXISTE PARA A ÁREA?
02 - EMBAIAMENTOS	10 - Praia do Resort	B	Praia semi-exposta, protegida por promontórios rochosos cobertos por vegetação de Mata Atlântica. Dunas frontais preservadas com passarelas de acesso ao resort. Privatização da praia pela dificuldade de acesso por terra.	1	Ecoturismo	-Beleza cênica; -Trilhas históricas; - Rota de baleias; - Ocorrência de golfinhos;	-Desenvolvimento com uso sustentável e valorização das belezas locais; - Geração de emprego e renda; - Aumento do turismo	
				2	Cooperativismo	-Pescadores locais com atividade prejudicada pela redução do pescado, disponíveis para o trabalho de transporte de turistas; - Necessidade de alternativa de acesso hidroviário/demanda.	-Geração de emprego e renda; -Aumento do turismo	Cooperativa de transporte marítimo (entre-praias previsto)
				3	- Impossibilidade de acesso às praias pelo continente;	-Falta de manutenção de trilhas e fechamento de acessos à praia/resort;	- Privatização de praia por resort; -Dificuldade de exercer o direito de ir e vir.	
				4	- Acidentes em banho de mar e surf.	- Desinformação de banhistas que tentam acessar as praias nadando	- Acidentes com risco de morte.	TAC - Ordenamento (em implementação)

Quadro 5: Quadro detalhado – colunas A a I (exemplo fictício 2).

Construção de cenários

O levantamento, análise e sistematização das informações existentes até esta etapa são subsídios para a construção de três tipos de cenários: atual, tendência e desejado. A construção de cenários é uma técnica utilizada para tentar antever as alternativas de futuro para determinada área, ajudando a pensar e a visualizar como poderão ser essas diferentes alternativas. Não se procura fazer previsões ou fixar o que “deve” acontecer, trabalha-se sobre as possibilidades que “podem vir” a acontecer. Ao empregar essa técnica, vislumbra-se uma situação futura para decidir como agir agora, com vistas a manter ou alterar o quadro que se está desenhando.



Construção de cenários

continuação

O alcance de um cenário desejado passa pela solução dos problemas de uso e pelo desenvolvimento das potencialidades do trecho, identificados no Diagnóstico da orla e que demandam ações de naturezas diversas, as quais serão detalhadas no PGI. O cenário desejado também pode basear-se na proposição de novos usos e projetos para o local, com especial atenção a possíveis políticas, programas e fundos setoriais aplicáveis (estaduais, federais ou privados), identificados na primeira fase do Diagnóstico.

Importante que o cenário desejado se baseie na viabilidade legal de utilização dos imóveis da União (aspectos patrimoniais, ambientais, urbanísticos), indicada com base nas informações apresentadas no diagnóstico patrimonial e confrontadas com as da visita de campo. É nesse momento que as necessidades e demandas da sociedade civil e do mercado são pautadas e debatidas. Dessa forma, ações de curto, médio e longo prazos, bem como diretrizes, devem ser planejadas de forma coerente com as mudanças desejadas.

Construção de cenários

continuação

Essas mudanças, se alcançadas, podem refletir-se na alteração da classificação da orla (A, B ou C). Por exemplo, um trecho classificado como orla Classe A pode ter como cenário desejado uma ocupação maior, alterando, em cenário futuro, a classificação do trecho para orla Classe B. Da igual maneira, orlas densamente ocupadas (classe C) podem passar por processos de readequação e recuperação ambiental, tornando-se orlas Classe B.

A construção de cenários serve também para a implementação de projetos e estruturas de uso público, que atendam às necessidades locais.

A ideia de cenário remete às formas de usos desejáveis e possíveis para os espaços da orla. Poderá ser idealizado para uma praia ou costão, para um segmento do litoral comum a um consórcio de Municípios, ou mesmo para um trecho de orla muito pequeno, um fragmento espacial, contido dentro de qualquer um desses ambientes.

Construção de cenários

continuação

CENÁRIOS: TENDENCIAL E DESEJADO

Além do perfil do cenário atual previamente definido e pactuado, os participantes deverão construir perfis dos cenários tendenciais (o que aconteceria se nenhuma medida for tomada) e desejados para cada trecho, sempre tendo como base a situação atual, a partir do Trabalho de Campo, imagens e do Quadro Detalhado.

Para cada trecho, serão feitos perfis, quantos forem necessários, de modo a representar aquele trecho homogêneo em um cenário tendencial, ou desejado. Assim, cada trecho poderá ser representado por um ou mais perfis. Os perfis deverão ser identificados em um mapa geral dos trechos homogêneos, respeitando, quando possível, escalas entre 1:10.000 e 1:1.000. É importante que os mapas sejam editados em um banco de dados georreferenciados, informando sobre as fontes de imagens utilizadas.

Os perfis dos cenários tendencial e desejado podem ser feitos no formato de croqui, representações gráficas digitais, fotografias, colagem de ícones etc., tal como efetuado para o cenário atual, quando foram definidos os trechos de orla (Figura 49). Também podem ser usados os ícones disponíveis no Anexo do Manual de Gestão (MMA, 2006) a fim de facilitar a compreensão do trecho pelos demais grupos no momento da apresentação em plenária.

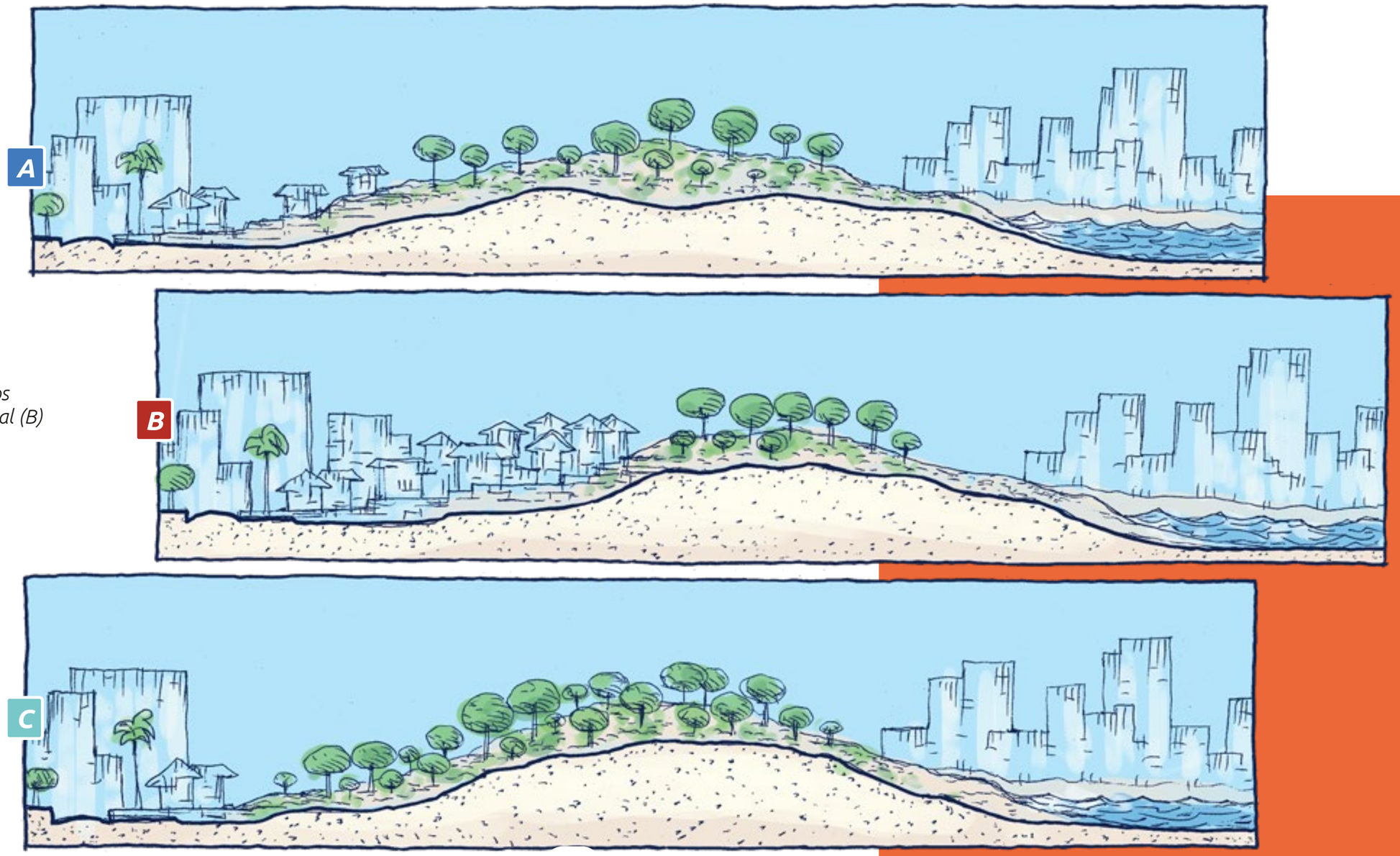


fig. 49: Perfis de orla para os cenários atual (A), tendencial (B) e desejado (C).

Construção de cenários

continuação

É importante que os grupos considerem diferentes opções para os cenários. Algumas questões podem ampliar as discussões, por exemplo: • As proposições são viáveis? • Há imóvel disponível ou que possa ser disponibilizado para seu atendimento? • Existe demanda para o uso imaginado? • O órgão competente tem condições de fiscalizar e manter o cenário? • Existe interesse da iniciativa privada? • Se for o caso de ocupar, como fazê-lo sem destruir as riquezas paisagísticas e ambientais? • Se for o caso de preservar, de que forma poderiam ser geradas condições e recursos para tal? • As eventuais regras, normas e leis atuais incidentes têm possibilidade de ser alteradas?

A consolidação ou mudança de classificação da orla (classes A, B e C) deve ser discutida na formulação dos cenários. Ainda que não seja impossível, uma mudança de classe C para A ou B é um processo complexo, pois qualquer transformação desse tipo necessita aportes de recursos financeiros, transformações ambientais e paisagísticas significativas e também definição de quais são as áreas da União que poderão sofrer interferências e/ou investimentos.

Construção de cenários

continuação

Na formulação dos cenários na Oficina - Etapa 1, ao se identificar os cenários tendenciais e desejados dos trechos da orla, deve-se também verificar as ocupações com irregularidade fundiária (p.ex.: ocupações irregulares, assentamentos informais [de baixa renda e condomínios], construções permanentes em faixa de areia de praia [por estabelecimentos comerciais, residenciais ou outros], comunidades de pescadores, remanescentes de quilombos, populações indígenas, entre outros) para posterior definição das ações necessárias.

É necessário identificar também as ocupações que deverão spassar por processo de remoção, em razão da impossibilidade de regularização nos termos legislação patrimonial, ou adequação, como p.ex., condomínios que impedem o acesso à praia, barracas/quiosques com estruturas permanentes localizados na faixa de areia, bem de uso comum do povo. Deve-se definir ainda as áreas que serão de ocupação restrita, como, p.ex., as áreas de interesse ambiental ou de prevenção à erosão ou inundação.

Construção de cenários

continuação

Toda e qualquer ação que for efetivada poderá causar uma alteração na paisagem e no ambiente preexistente, devendo, no caso do Projeto Orla, reforçar o equilíbrio entre suas qualidades ambientais, cênicas, sociais e econômicas, adequando-as ao uso e às necessidades das comunidades locais.

Importante ter em mente que, para concretização de determinadas propostas, será indispensável a utilização de instrumentos de gestão patrimonial. Assim, desde o momento de sua concepção inicial, o cenário desejado deve basear-se nos conhecimentos adquiridos sobre viabilidade legal de utilização dos imóveis da União (aspectos patrimoniais, ambientais, urbanísticos), nas informações levantadas no Diagnóstico patrimonial e confrontadas com as da visita de campo.

fique ATENTO

Quanto mais distante a situação atual estiver da desejada, tanto maiores serão as demandas por ações de intervenção, implicando em grandes esforços por parte dos agentes envolvidos. Tal situação pode evidenciar a necessidade, inclusive, de rediscutir a própria classificação estabelecida, seja para confirmar a proposta, seja para buscar uma alternativa que considere a melhor relação custo/ benefício.

Apresentação e discussão de resultados

Ainda reunidos em grupos, os participantes devem redigir uma descrição sucinta sobre os cenários para os trechos definidos, caracterizando-os.

Os resultados da atividade de definição dos cenários serão apresentados em reunião para todos os participantes da Oficina - Etapa 1, ou seja, em plenária, para discussão e construção do consenso necessário do cenário desejado para cada trecho da orla. A apresentação em plenária tem o objetivo de estabelecer um “resumo de consenso” (Figura 50).

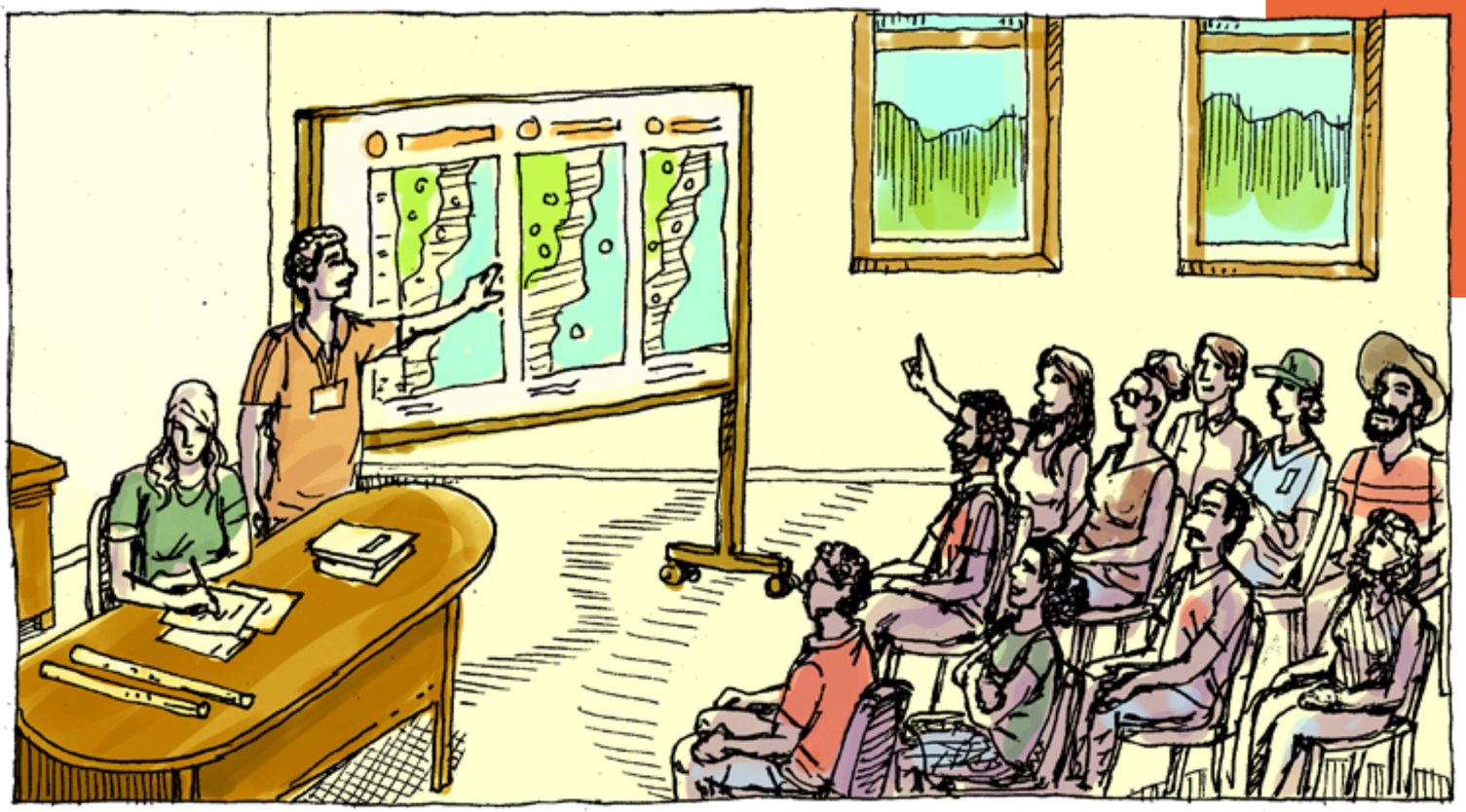
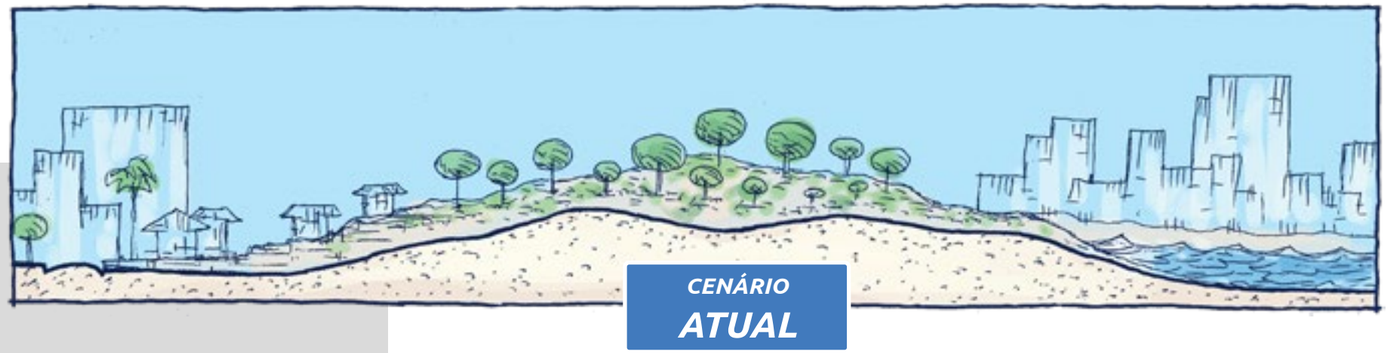


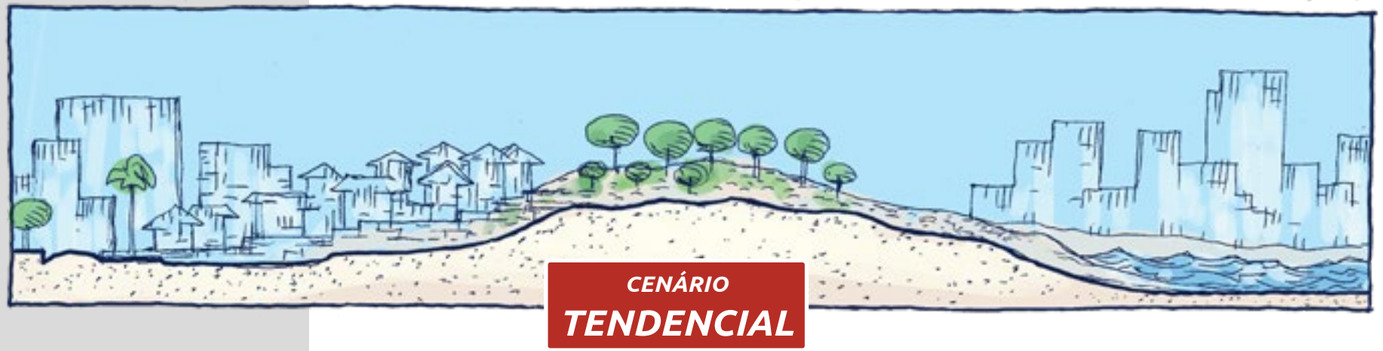
fig. 50: Exemplo de formas de apresentação e discussão dos cenários.

Deverá ser elaborada uma síntese gráfica dos cenários, podendo ser desenvolvida pelo(a) Facilitador(a) ou participante(s), a partir da observação dos resultados discutidos pelo grupo na atividade anterior. O produto gerado será fundamental para ilustrar o Plano de Gestão Integrada e reforçar o conjunto de ações e diretrizes a ser tomadas para se atingir o cenário desejado. Os perfis dos cenários desenvolvidos anteriormente pelos grupos devem compor a seguinte síntese gráfica (Figura 51).

fig. 51: Exemplo de ilustração e descrição de cenários.



Praia urbana, com uso para turismo de sol e praia, com ampla faixa protegida entre o mar e a ocupação vertical-baixa.



Avanço das ocupações sobre espaços de recuo. Aumento dos usos e conflitos na orla. Expansão de quiosques sobre a área de uso comum da orla. Aumento da presença de lixo e contaminação da praia.

Manutenção das características locais, com ocupação recuada, conservando ampla faixa de uso público na orla limpa, com praia tranquila e balneável, com comércio e serviços baseados em uma perspectiva sustentável.

Planejamento das Ações e Agenda de Consolidação

A partir da análise das informações e resultados da Oficina - Etapa 1 (sistematizadas no Quadro Detalhado) e dos cenários propostos, deverão ser delineadas ações de planejamento e gestão para o alcance do cenário desejado da orla.

Primeiro, é preciso identificar e agrupar as potencialidades para o desenvolvimento, e igualmente os problemas encontrados ao longo da análise: depois, propõem-se medidas estratégicas, visando equacionar e compatibilizar as primeiras, e solucionar ou amenizar os segundos, ou ainda, de alguma forma, aproveitá-los.

É importante identificar o grau de priorização a curto, médio e longo prazos de execução. Também deve-se relacionar com as instituições responsáveis por conduzir os projetos propostos e com os recursos existentes ou que possam vir a existir, identificando as linhas orçamentárias existentes tanto a nível municipal, estadual ou federal.

Sugere-se ainda identificar a relação entre as ações e as diretrizes propostas com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, ou acordo internacional vigente que o venha a substituir.

Planejamento das Ações e Agenda de Consolidação

continuação

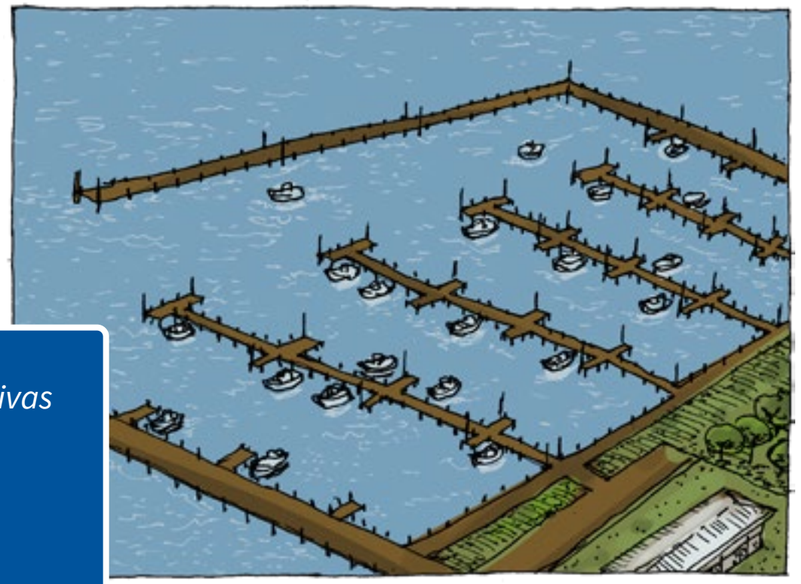
Assim, os participantes, com auxílio do(a) Facilitador(a), devem complementar o Quadro Detalhado para cada trecho da orla, com Ações e Diretrizes.

Cada ação ou diretriz deve ser relacionada a potencialidade(s) ou problema(s) definidos. Para seu detalhamento, devem ser explicitados os seguintes pontos:

J	*Número de identificação de ações ou diretrizes, relaciona as ações e diretrizes aos problemas ou potencialidades identificados na coluna F e numerados na coluna E. Ou seja, para resolver um problema ou maximizar uma potencialidade podem ser elencadas mais de uma ação ou diretriz, que deve levar o número da coluna E adicionado uma letra de identificação – não configura ordem de prioridade ou importância*
K	*Identificação de ações ou diretrizes planejadas para a resolução dos problemas ou a maximização de potencialidades identificadas na coluna F*
L	*Descrição da finalidade da ação ou diretriz identificada na coluna K, ou seja, como poderá resolver o problema ou maximizar as potencialidades definidas*
M	*Identificação da área de Planejamento para a qual se destina a ação ou diretriz planejada: área de Planejamento Direta (APD) e/ou área de Planejamento Indireta (API)*
N	*Indicação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (ou acordos vigentes à época) relacionados à ação ou diretriz planejada*
O	*Definição do prazo de execução das ações ou diretrizes planejadas, com o detalhamento considerando: imediato - em até 3 meses; curto - em até 6 meses; médio - em até 18 meses; e longo - mais de 18 meses*
P	*Definição da duração e regularidade das ações ou diretrizes planejadas, com o detalhamento considerando:* *a. contínua - duração sem interrupção;* *b. sazonal - ocorre em determinados meses ou estações do ano; ou* *c. pontual - ocorre numa só ocasião (um evento, uma semana etc.)* *Obs.: a ação continuada deve ter indicadores anuais para monitoramento*
Q	*Indicação prévia da instituição responsável pela execução das ações ou diretrizes planejadas*
R	*Indicação prévia de possíveis parceiros para a execução das ações ou diretrizes planejadas*

Planejamento das Ações e Agenda de Consolidação

continuação



A área de planejamento direta (APD) do Projeto Orla também envolve uma faixa marinha de até 10 metros de profundidade. Ações nessa área devem ser apresentadas, tais como aquelas referentes a:

- *ordenamento das atividades náuticas e esportivas*
- *ordenamento da maricultura*
- *ordenamento da pesca, e*
- *construção, revitalização ou retiradas de píer, atracadouros e afins, e*
- *outras.*

Planejamento das Ações e Agenda de Consolidação

continuação

Importante que as ações tratem de maximizar as potencialidades da orla e de mitigar e/ou solucionar os conflitos econômicos, ambientais e sociais, apontando soluções viáveis, principalmente nas áreas administradas pela União ou pelos Municípios.

Ao caracterizar as ações, é importante que os participantes levem em conta se a ação definida será objeto de futuros investimentos públicos, privados ou mistos. As ações podem abranger, p.ex., desde a normatização do uso de uma praia (APD) e ações de educação ambiental (APD e/ou API), até o estabelecimento de parques urbanos ou áreas de conservação (normalmente API).

fique ATENTO

Para cada problema existente a ser solucionado ou potencialidade a ser desenvolvida, poderá haver mais de uma ação. Essas ações devem ser inseridas e detalhadas de modo que sejam mensuráveis e monitoradas.

Planejamento das Ações e Agenda de Consolidação

continuação

Importante ressaltar que os participantes devem também registrar a definição de ações a partir das potencialidades identificadas para os trechos, p.ex., potencialidades de fomento de esportes náuticos em uma praia, de criação de uma unidade de conservação, de determinar áreas prioritárias para turismo, ou ainda áreas prioritárias para comunidades tradicionais etc.

fique ATENTO

No caso de Municípios e/ou praias inseridos parcialmente, ou na sua totalidade, em Unidades de Conservação (UCs), sejam elas privadas, municipais, estaduais e/ou federais, a implementação do PGI poderá apoiar as metas e ações propostas nos respectivos planos de manejo, ainda que as áreas inseridas em UCs federais não sejam transferidas à gestão municipal. Tal questão pode ser regulamentada, prevendo o compartilhamento de recursos (humanos, financeiros e infraestrutura) e potencializando resultados no plano de manejo, alinhados à transversalidade de gestão prevista no PGI. Ou seja, caso haja UCs instituídas na orla, as ações propostas pelo PGI devem ser compatíveis com as ações previstas nos planos de manejo dessas áreas protegidas, além da articulação para a cooperação entre os colegiados (conselho da UC e Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla).

Quadro 6: Quadro Detalhado para cada trecho da orla, para a definição de Ações e Diretrizes.

QUADRO DETALHADO - AÇÕES E DIRETRIZES								
J	K	L	M	N	O	P	Q	R
Nº REF	AÇÃO OU DIRETRIZ	FINALIDADE	ÁREA DE PLANEJAMENTO	RELAÇÃO ODS	PRAZO DE EXECUÇÃO	DURAÇÃO E REGULARIDADE	RESPONSÁVEL	PARCEIROS
	O QUE FAZER PARA RESOLVER O PROBLEMA OU MAXIMIZAR AS POTENCIALIDADES?	COMO A AÇÃO OU DIRETRIZ PODERÁ RESOLVER O PROBLEMA OU MAXIMIZAR AS POTENCIALIDADES?	APD OU API	CITAR N°	IMEDIATO - CURTO - MÉDIO - LONGO PRAZO	CONTÍNUA - SAZONAL - PONTUAL	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DA AÇÃO	INSTITUIÇÃO PARCEIRA, APOIADORA DA INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL NA EXECUÇÃO
1	Projeto e execução de reurbanização da orla da praia central com a previsão da roda gigante	-desenvolvimento local com base na cultura gastronômica; -adequação de infraestruturas	APD	8; 9; 11; 12; 13; 16; 17	longo prazo	pontual	Prefeitura e investidor privado	Ministério do Turismo
2	Projeto de resgate e valorização da gastronomia local com acomodação de restaurantes no projeto de reurbanização da orla.	Desenvolver e valorizar a gastronomia local, gerando renda ao nativo o ano todo.	APD	2; 5; 8; 10; 11; 12; 17	longo prazo	contínua	Universidade	Prefeitura, Ministério do Turismo, Ministério de Desenvolvimento Regional
3	Execução do Projeto de readequação da faixa de praia, com base no TAC – Termo de Ajustamento	Recuperação da praia e do uso público	APD	10; 11; 13; 16	curto prazo	pontual	SPU/UF, OEMA, Prefeitura	Ministério Público
4A	Elaboração e execução de projeto de Educação ambiental sobre o lixo no mar e nas praias	Recuperação e manutenção das características ambientais	APD	4; 11; 12; 14; 17	curto prazo	contínua	Prefeitura	ONGs, Universidade, Ministério do Meio Ambiente
4B	Colocação e manutenção de lixeiras			9; 11; 17	imediato	contínua	Prefeitura	Associação de quiosqueiros
5	Fiscalização de obras	Compatibilizar o uso humano com a mauntenção dos serviços ecossistêmicos	API	11; 16	imediato	contínua	Prefeitura	Associação de moradores; MPE
6A	Revisão do ordenamento pesca/surf	Orientação de usos e prevenção de acidentes.	APD	3; 8; 16; 17	imediato	sazonal	Ministério Público	Colônia de Pesca, Associação de Surf, Prefeitura, ONGs
6B	Elaboração e execução de projeto de Educação para o mar			3; 4; 17	curto prazo	contínua	Prefeitura, Corpo de Bombeiros	ONGs, Universidade
7	Licenciamento e execução do Plano de Manejo de Dunas	Definição técnica de ações de manejo de dunas e praias	APD	11; 13; 15; 16	curto prazo	contínua	Prefeitura	OEMA
8A	Cadastramento, definição do número, área de circulação e porte dos ambulantes.	Compatibilizar a atividade do ambulante com o usuário da praia.	APD	8; 10; 11; 12; 16; 17	médio prazo	sazonal	Prefeitura	Associação de ambulantes
8B	Fiscalização de veículos na praia	Restringir a circulação de veículos não autorizados na faixa de praia	APD	3; 11; 14; 15; 16; 17	imediato	contínua	SSP/UF	Prefeitura, Corpo de Bombeiros, SPU

Quadro 7: Quadro Detalhado para cada trecho da orla, para a definição de Ações e Diretrizes.

QUADRO DETALHADO - AÇÕES E DIRETRIZES								
J	K	L	M	N	O	P	Q	R
Nº REF	AÇÃO OU DIRETRIZ	FINALIDADE	ÁREA DE PLANEJAMENTO	RELAÇÃO ODS	PRAZO DE EXECUÇÃO	DURAÇÃO E REGULARIDADE	RESPONSÁVEL	PARCEIROS
	O QUE FAZER PARA RESOLVER O PROBLEMA OU MAXIMIZAR AS POTENCIALIDADES?	COMO A AÇÃO OU DIRETRIZ PODERÁ RESOLVER O PROBLEMA OU MAXIMIZAR AS POTENCIALIDADES?	APD OU API	CITAR N°	IMEDIATO - CURTO - MÉDIO - LONGO PRAZO	CONTÍNUA - SAZONAL - PONTUAL	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DA AÇÃO	INSTITUIÇÃO PARCEIRA, APOIADORA DA INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL NA EXECUÇÃO
1	Criação e execução de projeto de extensão	Orientar e incentivar o desenvolvimento de roteiros ecoturísticos	APD e API	4; 8; 10; 11; 15; 17	médio prazo	contínua	Universidade	Prefeitura
2	Implementação do projeto de cooperativa para o transporte marítimo	-Regularização e potencialização da atividade de transporte de turistas	APD	8; 10; 11; 14; 17	curto prazo	contínua	Colônia de Pescadores	Prefeitura, Capitania dos Portos, Mtur
3A	-Notificação ao resort	-Manutenção do uso público da praia	APD	10; 16	imediato	pontual	Prefeitura	SPU
3B	-Recuperação de trilhas de acesso à praia		APD e API	3; 8; 10; 17	curto prazo	sazonal	ONGs	Prefeitura, OEMA
4A	Revisão do ordenamento pesca/ surf	Orientação de usos e prevenção de acidentes.	APD	3; 8; 16; 17	imediato	sazonal	Ministério Público	Colônia de Pesca, Associação de Surf, Prefeitura, ONGs
4B	Elaboração e execução de projeto de Educação para o mar			3; 4; 17	curto prazo	contínua	Prefeitura, Corpo de Bombeiros	ONGs, Universidade

Pactuar agenda para consolidação das informações da Oficina - Etapa 1

A última parte da Etapa 1 da Oficina é o momento de esclarecer e encaminhar as atividades que deverão ser executadas pelo grupo na finalização dos produtos iniciados, além da preparação da Etapa 2 da Oficina.

5.2 Consolidação da Oficina - Etapa 1

A consolidação se configura como um passo intermediário que consiste na compilação e organização dos resultados da Etapa 1 da Oficina, além da preparação para a segunda etapa da Oficina, na qual as bases do PGI também serão consolidadas.

Esse passo deve ser organizado pela CMPO e pelo(a) Facilitador(a). Poderá contar com a assistência da CEPO, a partir de uma agenda de trabalho definida no final da Etapa 1 da Oficina.

Reuniões setoriais, seminários ou reuniões por grupos de participantes de cada trecho poderão também ser realizados. A necessidade dessas reuniões na fase de consolidação deverá ser definida pela CMPO e Facilitador(a), ou ainda, solicitada por qualquer grupo social.

As atividades nessa etapa têm também o objetivo de identificar o grupo que virá a formar o Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla (CG), preparando sua consolidação na Etapa 2 da Oficina. Isso contribuirá para a transparência e democratização do processo de implementação do PGI, com acompanhamento de atores sociais representativos.

A consolidação deve ser dividida em três atividades principais: sistematização dos produtos da Oficina - Etapa 1, consulta pública e sistematização final dos resultados.

A consolidação não deverá levar mais que 60 dias para ser finalizada. Na fase de consolidação dos resultados da Oficina - Etapa 1, é muito importante a realização de reuniões entre a CMPO e a CEPO para analisar as ações e medidas estratégicas definidas, responsabilidades e sua viabilidade.

Sistematização da Oficina - Etapa 1 e Definição da Agenda Local

Nesta atividade, a equipe composta por CMPO e Facilitador(a) sintetizará as informações levantadas na Etapa 1 da Oficina, principalmente quanto aos problemas e potencialidades presentes e possíveis na orla, e às ações e medidas estratégicas (Quadro Detalhado com Ações e Diretrizes), que foram elencadas para atingir o cenário desejado.

Os resultados devem ser organizados de forma clara para que o cidadão, que não participou da primeira etapa da Oficina, consiga compreendê-los e contribuir de forma qualificada durante o período de consulta pública entre as etapas da Oficina.

Com o auxílio do(a) Facilitador(a), a CMPO deve definir uma agenda de trabalho, estabelecendo a divisão das atividades e a sistemática de trabalho a ser adotada para esta fase de consolidação da Etapa 1 da Oficina e definição de data da Etapa 2. Ainda, devem ser tanto determinados os prazos para a disponibilização online da síntese dos resultados da Etapa 1 da Oficina e para a contribuição virtual, quanto definidas as datas das reuniões setoriais e os setores a ser ouvidos (Figura 52).

Sistematização da Oficina I e Definição da Agenda Local

continuação

É importante que os representantes da CEPO estejam envolvidos nas reuniões e discussões setoriais. Técnicos da Superintendência do Patrimônio da União, das Secretarias Estaduais de Turismo, Meio Ambiente e Planejamento, devem participar da consolidação da Oficina - Etapa 1. Portanto, o Facilitador(a) deverá prever reuniões com esses setores.

ATIVIDADES PARA SISTEMATIZAÇÃO DOS PRODUTOS DA ETAPA 1 DA OFICINA:

FINALIZAR:

- *o desenho dos perfis, com sua respectiva identificação no mapa do trecho,*
- *a construção dos cenários para cada trecho,*
- *os quadros de ações e medidas estratégicas por trecho, e*
- *a produção dos elementos gráficos de demarcação das unidades, trechos e da faixa de orla;*

LEVANTAR:

- *a legislação aplicável aos problemas apontados, e*

LEVANTAR E DETALHAR:

- *as linhas de ação, ampliando a discussão com os atores de cada trecho, se necessário (reuniões setoriais).*

fig. 52: Sistematização de dados da Oficina - Etapa 1.

Consulta pública

Nesta atividade intermediária, é necessário envolver massivamente a população com o objetivo de facilitar a compreensão dos resultados da Etapa 1 da Oficina, possibilitando sua complementação e inserção de melhorias necessárias, ou seja, aperfeiçoando o PGI. Para tanto, ações de divulgação devem ser realizadas para garantir que todos os interessados tenham a informação necessária para participar da Consulta Pública.

Todas as atividades participativas realizadas entre as etapas 1 e 2 da Oficina podem contar com o acompanhamento presencial ou à distância do(a) Facilitador(a).

Disponibilização de resultados da Oficina I

Os resultados da Oficina - Etapa 1 devem ser disponibilizados no portal online oficial destinado ao Projeto Orla. Além disso, um canal para consulta virtual também deve estar disponível.

Nesse canal virtual, além de ser possível registrar sugestões, os cidadãos também podem e devem conseguir enviar a ele seus questionamentos. É de responsabilidade da CMPO respondê-los e deixar as respostas disponíveis no portal, como também divulgar o prazo definido para contribuições.

Cabe ressaltar que tal discussão pública é uma oportunidade para democratizar o debate do Projeto Orla e para obter acordos sobre ações para enfrentar os problemas identificados e potencializar o desenvolvimento socioeconômico. O Plano de Gestão Integrada só será pertinente se a percepção das demandas, potencialidades e desejos apresentados pelo conjunto da sociedade for considerada.

Recomenda-se disponibilizar os resultados e possibilitar a contribuição da população em outros espaços de participação, como conselhos de políticas públicas, conferências, fóruns, associações de moradores, associações de setores econômicos, entre outros.

Reuniões setoriais de consolidação

Realizar reuniões setoriais é uma forma de participação durante as atividades de consolidação. Os encontros, seminários ou reuniões setoriais devem envolver todos os atores sociais interessados e incluir métodos e técnicas participativas que permitam aos presentes sugerir ações para enfrentar os problemas existentes.

Isso exigirá a preparação de materiais e dinâmicas que permitam a manifestação dessas sugestões de forma organizada.

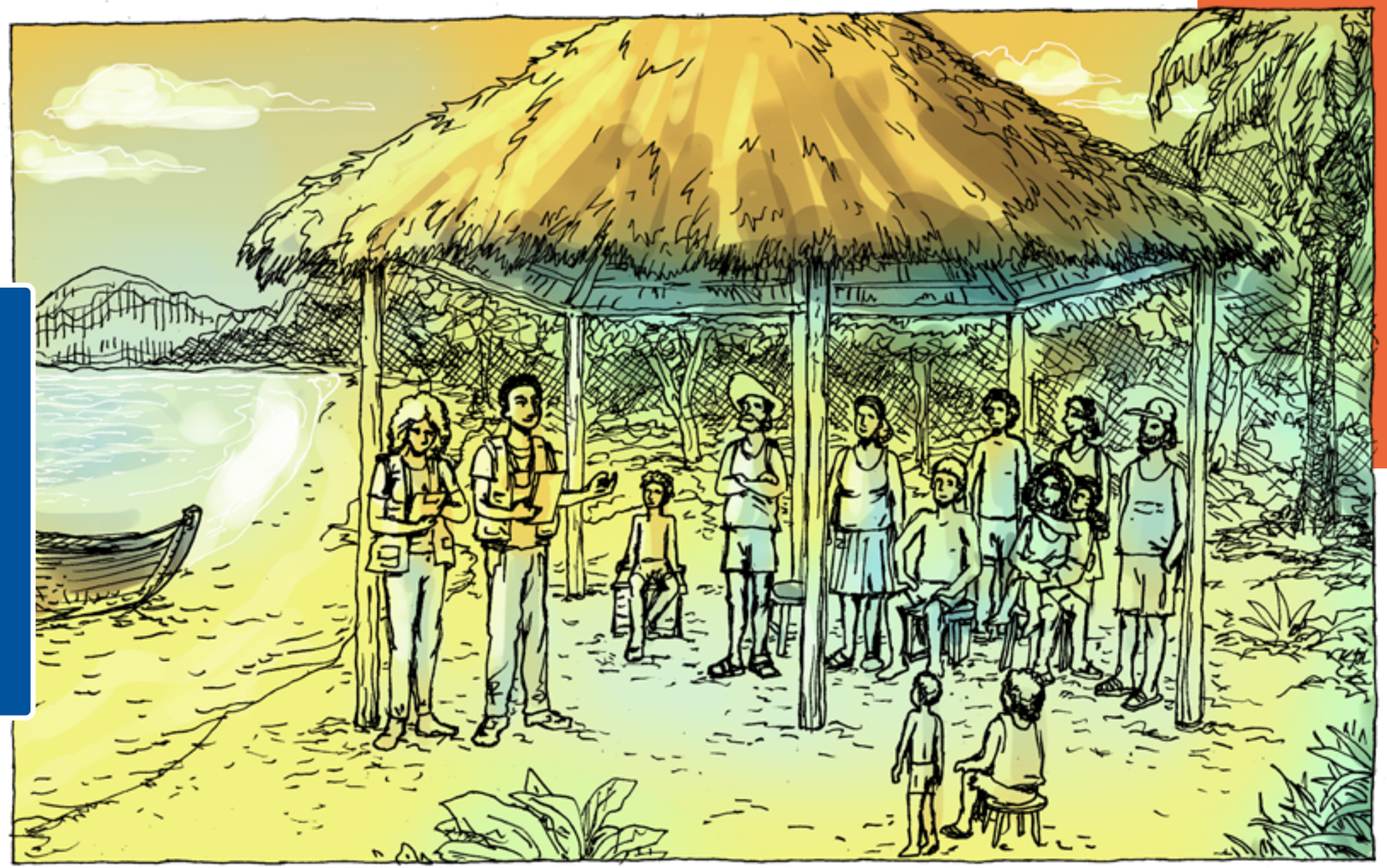
A exemplo das reuniões setoriais preparatórias, as reuniões setoriais de consolidação podem ser organizadas por segmentos sociais ou por diferentes trechos da orla, de acordo com a realidade de cada local. Quanto maior o número de setores econômicos e atores sociais ouvidos, tanto maior será a representatividade do processo, reforçando sua legitimidade. Nessas reuniões, os resultados da Oficina - Etapa 1 devem ser apresentados, e as dúvidas e sugestões dos participantes devem ser esclarecidas e tomadas decisões a respeito (Figura 53).

Reuniões setoriais de consolidação

continuação

É importante que reuniões setoriais para a apresentação dos resultados da Oficina - Etapa 1 também possam ser realizadas em áreas remotas e com comunidades sem acesso à internet, visando incluí-las no processo participativo, uma vez que suas possibilidades de contribuição por outros meios (virtuais, por exemplo) podem ser restritas.

fig. 53: Exemplo de reunião setorial de consolidação.



Sistematização final dos resultados da Oficina - Etapa 1 e Consulta Pública

A última atividade da consolidação consiste em sua sistematização. Nessa fase, deve haver a incorporação das sugestões aos resultados da Oficina - Etapa 1, desde que aprovadas durante o período de consulta pública da Oficina - Etapa 1. Os resultados devem ser organizados de maneira complementar, de forma a evitar a ocorrência de sugestões duplicadas.

Sistematização final dos resultados da Oficina - Etapa 1 e Consulta Pública

continuação

Para fazer a sistematização dos resultados é importante preencher as colunas de S a V no Quadro Detalhado. A coluna W será preenchida durante a Etapa 2 da Oficina

S	*Indicação da legislação aplicável ao problema ou potencialidade identificados, e à ação ou diretriz definidas*
T	*Identificação se demanda alterações de leis ou normas vigentes relacionadas à ação ou diretriz definida*
U	*Indicação se a ação ou diretriz demanda destinação de imóvel da União*
V	*Definição de indicadores para o monitoramento e acompanhamento da implementação de cada ação ou diretriz planejada*
W	*Indicação de possíveis fontes de recursos para a execução de ações ou diretrizes planejadas*

Complementar o Quadro Detalhado com Legislação aplicável

A CMPO, com auxílio do(a) Facilitador(a) e da CEPO, deve identificar a legislação aplicável aos problemas reais e possíveis identificados, como também as normas relativas à viabilidade das ações e medidas apontadas na primeira etapa da Oficina e no período de consulta pública.

É importante que a relação entre norma, problema, potencialidade ou ação(ões) esteja bem definida, de forma que todos os atores sociais envolvidos consigam compreendê-la. A indicação da legislação aplicável pode ser feita na coluna S do Quadro Detalhado.

fique ATENTO

Há ações que não dependem de lei, mas que devem entrar no planejamento anual de órgãos municipais ou devem ser regulamentadas por ato normativo infralegal. No entanto, outras ações dependem de lei (p.ex.: sempre que for criada restrição a particulares). Também dependem de lei aquelas ações que impõem obrigação ao poder público e que envolvam novas despesas de capital não previstas antes. Nesses casos, é necessária a inclusão no planejamento orçamentário e, se a execução da ação ultrapassar o período do ano civil, deverá ser prevista não só na LOA, como no PPA, sob pena de crime de responsabilidade.

Se a ação demandar alteração na legislação municipal para que seja implementada, como "elaborar projeto de lei de alteração da Lei (número da lei)" para envio à Câmara de Vereadores", a elaboração do PL (Projeto de Lei) deverá ser responsabilidade do Executivo Municipal (seu prazo de conclusão se referirá à data de envio do projeto ao legislativo municipal, que tem independência e autonomia para apreciar e deliberar sobre a aprovação dele ou não).

Complementar o Quadro Detalhado com destinação de imóveis da União

Deverá ser ainda identificado se a ação proposta demandar alterações de leis vigentes (coluna T, do Quadro Detalhado) e destinação de imóvel da União (coluna U, do Quadro Detalhado).

Nesse caso, CMPO e os(as) Facilitador(es/as) devem apresentar à SPU as propostas de utilizações de imóveis da União, decorrentes dos cenários desejados para cada trecho, no formato de uma espécie de consulta prévia. A SPU estudará a viabilidade de destinação patrimonial para concretização das propostas que impliquem essa destinação para sua realização.

A SPU deverá analisar a possibilidade da destinação, verificando previamente requisitos como disponibilidade do imóvel, possíveis direitos de terceiros e outros impedimentos (inviabilidade de construir em áreas protegidas, por exemplo).

fique ATENTO

Nas ações do PGI, que demandam destinações de imóveis da União, as informações que devem ser indicadas, são:

- *a especificação dos imóveis que demandam destinação patrimonial, com poligonal da área pretendida georreferenciada (coordenadas geográficas);*
- *a consolidação das informações acerca de cada imóvel com a destinação proposta (cotejamento entre informações do Diagnóstico patrimonial e informações levantadas na visita de campo), e*
- *a indicação da finalidade do uso pretendido para o imóvel, com todos os detalhes discutidos e aprovados na Oficina.*

Complementar o Quadro Detalhado com destinação de imóveis da União

continuação

Após a Oficina, a versão prévia do PGI é elaborada. Seu principal produto são as ações propostas. É por meio delas que serão alcançados os cenários desejados, que foram desenhados com base nas características de cada trecho, seus problemas e potencialidades.

Todas as ações se darão, em geral, no território da União. Entretanto, algumas não demandam utilização formal de imóveis, a exemplo de ações de conscientização da população, da proibição de animais na faixa de areia ou da definição de horários para determinadas atividades, como pesca e frescobol.

Outras, porém, exigem destinação de patrimônio imobiliário da União, quando há utilização do bem para um fim específico ou por um beneficiário específico, como implantação de quiosque no calçadão ou de um mercado municipal, regularização de comunidades tradicionais, construção de píer público ou realização periódica de evento na faixa de areia, em determinada época do ano.

As ações que abragem propostas de destinações devem ser expressamente indicadas no PGI, independentemente da existência ou não do TAGP, ou seja, se a competência para destinar o imóvel recai sobre a SPU ou o Município. Destaque-se que o Município só poderá obter cessão de imóveis da União com prazo superior a 3 anos, se essa destinação estiver prevista no PGI. Em todo caso, é importante que o PGI especifique os imóveis objeto da ação com a maior precisão possível, as utilizações propostas e as condições eventualmente discutidas na Oficina.

Complementar o Quadro Detalhado com destinação de imóveis da União

continuação

Caso tenha havido alterações nas propostas durante a segunda etapa da Oficina ou surjam dúvidas, e Facilitador(es/as) podem consultar novamente a SPU quanto à viabilidade das destinações indicadas, antes da estruturação do PGI. Caso contrário, as análises serão feitas quando da apreciação para aprovação do documento, pela Coordenação Estadual do Projeto Orla (integrada também pela SPU/UF).

Então, a SPU/UF confirmará a disponibilidade do bem ou, caso haja destinação vigente, indicará eventuais procedimentos para torná-lo disponível (viabilidade de rescisão da destinação, indicação do valor de ressarcimento etc.). Avaliará a legalidade da utilização proposta para aquele imóvel e as exigências para sua efetivação (p.ex., caracterização da tradicionalidade de uma comunidade para autorização de uso sustentável ou necessidade de licitação para seleção de empreendedores visando à implantação de estabelecimentos comerciais).

Essa análise é fundamental para que o PGI contenha propostas realmente viáveis para a melhor utilização do patrimônio da União. Deve-se considerar, ainda, que o diálogo aberto entre Município e SPU garantirá o fortalecimento das propostas possíveis e prioritárias para a sociedade.

Complementar o Quadro Detalhado com destinação de imóveis da União

Uma comunicação clara e eficaz poderá promover celeridade na concretização da destinação. Uma vez confirmada a viabilidade podem ser antecipados procedimentos para sua posterior efetivação, quer sejam executados pela SPU, quer seja orientada sua execução, em caso de TAGP, a exemplo da avaliação do imóvel ou reserva do bem, por meio de declaração de disponibilidade.

Nesse momento inicial, a SPU avaliará a adequação da destinação do ponto de vista patrimonial. É importante que o Município antecipe outras análises, a exemplo do cumprimento da legislação ambiental e urbanística, que serão necessárias para a efetivação da destinação, no momento de implementação do PGI (posterior à sua aprovação pelas Coordenações do Projeto Orla e sua legitimação em audiência pública).

para SABER MAIS

O que se busca é organizar a compilação e o intercâmbio de informações e conhecimentos em favor de uma gestão dos imóveis públicos que melhor atenda às demandas da sociedade, garantindo a função socioambietal do patrimônio público, para cada porção do território: impulsionar o desenvolvimento sustentável, estimular atividades econômicas, gerar empregos e renda, diminuir as desigualdades sociais, valorizar as qualidades ambientais e garantir os direitos detidos pelas populações.

Em vista das especificidades técnicas e legais da gestão patrimonial, bem como das particularidades em cada território, quanto mais fortalecidas a comunicação e colaboração entre o Município, o Facilitador contratado e a SPU a cada etapa de elaboração do PGI, maiores serão as oportunidades vislumbradas para satisfação do interesse público, por meio do melhor aproveitamento do patrimônio da União.

Complementar Quadro Detalhado com indicadores

O uso de indicadores para monitorar a zona costeira, com intuito de analisar o desempenho dos esforços empenhados na gestão dela, é amplamente divulgado na literatura (BELFIORE et al., 2013). Indicadores servem para subsidiar os processos decisórios com informações qualificadas. Auxiliam na identificação de problemas e situações críticas, na proposição de medidas mitigadoras e corretivas, além de serem a base para o monitoramento da implementação do PGI, com extrema relevância para o processo de revisão.

Assim, deve-se complementar o Quadro Detalhado (coluna V) - já atualizado com as sugestões provenientes do período de consulta pública, devidamente incorporadas - com indicadores que permitam acompanhar o estágio de implementação de cada uma das ações/medidas e diretrizes.

para SABER MAIS

Indicadores são parâmetros ou valores derivados de parâmetros, úteis para medir o resultado de um processo. Devem ter um significado conciso e são elaborados com um propósito específico.

Recomenda-se que cada indicador seja bem ajustado a uma meta/medida ou diretriz do PGI. Os indicadores precisam ter algumas características (OECD, 1993 CHESHIRE et al., 2009 GESAMP, 2019), de modo que sejam:

- *cientificamente válidos;*
- *mensuráveis, podendo ser números, médias, razões, proporções, taxas, entre outros parâmetros;*
- *facilmente compreensíveis;*
- *de fácil identificação quanto à origem dos dados, seu registro e análise;*
- *sensíveis e receptivos a mudanças, permitindo a construção de uma série histórica de dados;*
- *adaptáveis aos seus usuários e à realidade local, e*
- *de bom custo/benefício.*

5.3 Oficina – Etapa 2

As atividades a ser desenvolvidas na Oficina - Etapa 2 visam à finalização do planejamento das ações e diretrizes propostas para a orla municipal no âmbito do Projeto Orla. As informações, obtidas na segunda etapa da Oficina e na sua fase de consolidação, devem ser sistematizadas e apresentadas para análise.

As atividades da Etapa 2 da Oficina são divididas em: Preparação, na qual são produzidos materiais, que darão suporte às reuniões presenciais, e Realização, com detalhes do roteiro de execução das atividades, ao longo de encontros.

Preparação da Oficina - Etapa 2

O material com os resultados da Oficina - Etapa 2 - incluídos os cenários construídos e os Quadros Detalhados por trecho com todas as colunas preenchidas - deve ser preparado para apresentação aos participantes da segunda etapa da Oficina. O material também deve incluir a sistematização das informações colhidas na consulta pública. É importante que esse material de apoio seja enviado previamente, via eletrônica, ou mesmo disponibilizado de forma física, para os participantes da Oficina do Projeto Orla e também para outros canais de comunicação.

Definir logística da Oficina - Etapa 2

A CMPO, juntamente com o(a) Facilitador(a) e participantes da primeira etapa da Oficina, deve definir possíveis locais para realização das reuniões da Etapa 2 da Oficina, com preferência para espaços públicos que ofereçam infraestrutura necessária para realização do evento, a exemplo da primeira etapa (área coberta, mesas, cadeiras, fonte de energia e ferramentas para projeção e/ou exposição de conteúdo).

A data da Etapa 2 da Oficina deve ser a mais próxima possível da Etapa 1, levando-se em conta o tempo necessário para a consolidação. Sugere-se que a segunda etapa tenha início em, no máximo, 60 dias após a finalização da primeira.

Definir logística da Oficina - Etapa 2

continuação

A Oficina - Etapa 2 deverá ser realizada de maneira presencial em três (03) dias consecutivos, de preferência em horário comercial. A prioridade deve ser dada para a agenda que acomodar o maior número de participantes, incluindo os agentes governamentais e não governamentais. No entanto, assim como na primeira etapa da Oficina, outras dinâmicas podem ser utilizadas, tais como interações virtuais, gamificação, entre outras, desde que devidamente justificadas.

fique ATENTO

Para alterar o cronograma de três dias consecutivos, ou para realizar a Oficina - Etapa 2 de maneira alternativa, a CMPO deve solicitar anuência, por escrito, da CEPO ou CNPO, justificando a agenda e/ou métodos alternativos. Em qualquer caso, a segunda etapa da Oficina não poderá ter carga horária inferior a 24 horas nem poderá levar mais de 30 dias consecutivos para ser completada.

Enviar e arquivar convites

Os convites para a segunda etapa da Oficina devem ser enviados formalmente por escrito (digital ou analógico) pela CMPO a cada organização e instituição. O convite pode ser enviado via correio eletrônico (e-mail) e/ou correio convencional, a depender da realidade de cada Município. Todos os convites enviados devem solicitar aviso de recebimento (AR) e possuir cópias arquivadas para comprovação de envio e recebimento. No caso de e-mail, confirmação do recebimento. Esses documentos devem ficar disponíveis para consulta pública e ser incluídos no Diário do PGI.

É importante garantir, dentro do possível, que os mesmos representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil que participaram da Etapa 1 da Oficina estejam presentes na Etapa 2, de maneira a minimizar a descontinuidade dos debates. Se possível, sugere-se que os representantes, presentes ao longo do processo de desenvolvimento do PGI, continuem nesta Etapa.

Realização da Oficina - Etapa 2

O(a) Facilitador(a) deve estimular o momento da apresentação dos participantes e informar a dinâmica das atividades previstas para a Oficina - Etapa 2, bem como os acordos de convivência e demais assuntos pertinentes.

Apresentar informações sistematizadas da primeira etapa da Oficina e Consolidação

O(a) Facilitador(a) deve apresentar o Quadro Detalhado com Ações e Diretrizes, construído na primeira etapa da Oficina, já com os indicadores propostos (Figura 54). Os participantes da Oficina farão a validação das ações e dos indicadores.

Também deve ressaltar-se quais foram as contribuições colhidas na consulta pública (de forma sintética) para que elas sejam aprovadas ou recusadas pelos participantes da Oficina - Etapa 2. No caso de serem aprovadas, devem integrar o texto final do PGI. Precisam ser repassadas também as informações apresentadas pela SPU sobre viabilidade ou não de utilização do patrimônio da União previamente discutidas na Etapa 1 da Oficina. Com destaque para eventuais requisitos da destinação dos imóveis (licitação, indenização etc.).

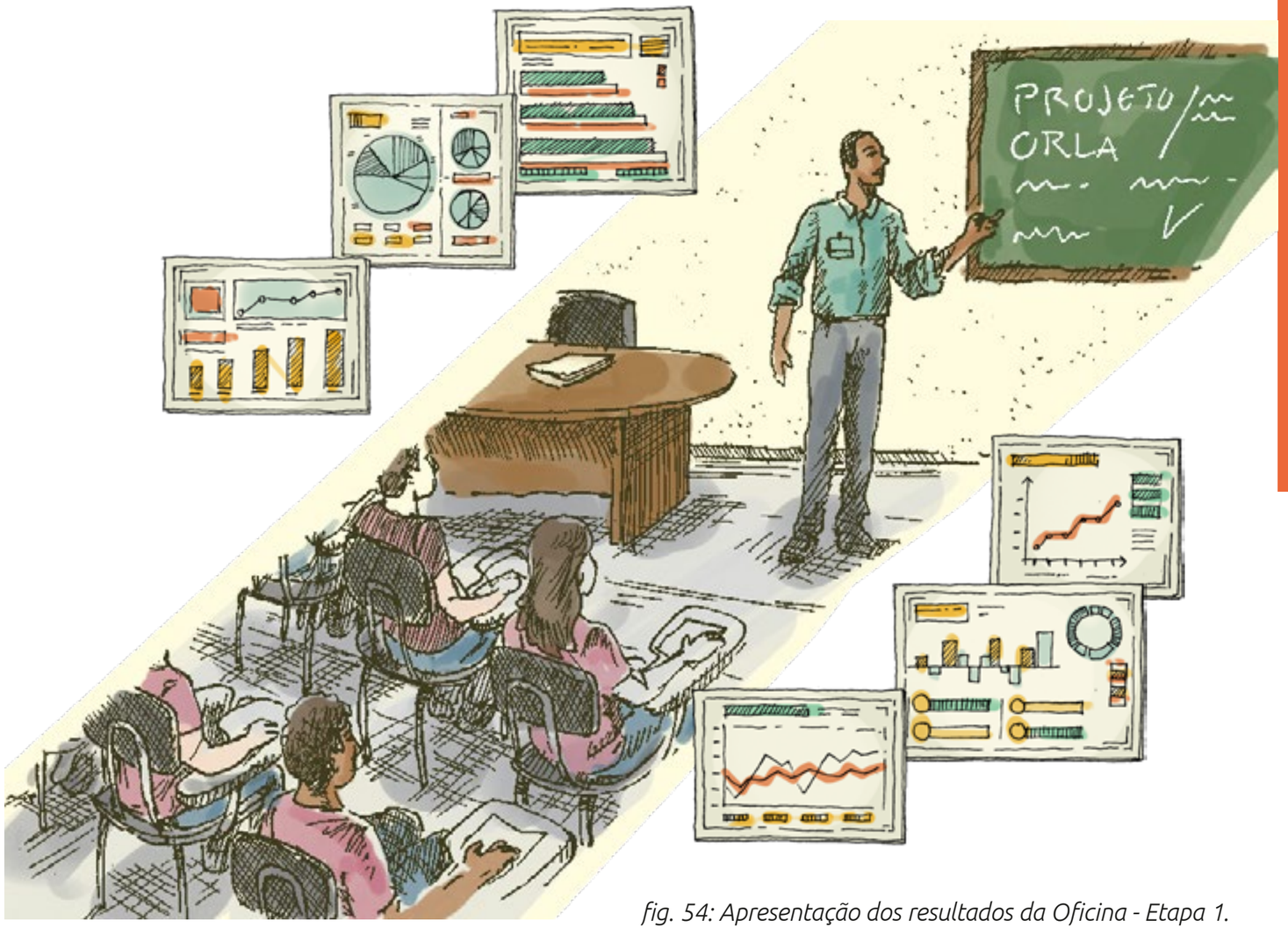


fig. 54: Apresentação dos resultados da Oficina - Etapa 1.

fig. 55: Processo de planejamento.

Possíveis Fontes de Recursos

Após a aprovação dos indicadores, as ações deverão ser analisadas quanto às possíveis fontes de recursos públicos e privados (orçamento do municípios, PPA, LDO, LOA, patrocínios, doações, etc.). Todas as ações devem ser planejadas levando em consideração o cronograma para execução (prazo final) e os responsáveis pela execução (entes públicos e privados).

Deverão ser levantadas fontes de recursos financeiros e humanos para que as atividades selecionadas nessas ações prioritárias sejam de fato efetivadas. Nesse sentido, é importante que representantes da CEPO e da CNPO participem ativamente da Oficina - Etapa 2 (Figura 55). As possíveis fontes de recursos financeiros também devem ser registradas no Quadro Detalhado (coluna W).

Possíveis Fontes de Recursos

continuação

fique ATENTO

Possíveis fontes de recurso podem ser identificadas através de um levantamento de políticas, projetos, planos, fundos e outros meios de financiamento existentes. Devem ser feitos levantamento e estudo detalhados de possíveis formas de financiamento das ações a serem discutidas no Plano de Gestão Integrada da Orla, tais como:

- *Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Município;*
- *Lei Orçamentária Anual (LOA);*
- *PPA e LDO do Estado;*
- *PPA e LDO da União;*
- *políticas e planos setoriais (p.ex., de saneamento);*
- *fundos existentes;*
- *programas/projetos existentes em Agências Financeiras Oficiais de Fomento;*
- *ações de organismos multilaterais;*
- *análise de viabilidade de consórcios públicos;*
- *eventuais recursos de emendas parlamentares, e*
- *predisposição da iniciativa privada.*

Deve ser levado em consideração que circunstâncias e instrumentos variam de acordo com o momento político e econômico. Além disso, devem ser verificados os requisitos e contrapartidas para acesso aos recursos, analisando se estão ao alcance do Município.

Importante também ressaltar que as ações do PGI também devem ser inseridas no PPA (Plano Plurianual), na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e na LOA (Lei Orçamentária Anual), em nível municipal, estadual e federal, pois é por meio desses instrumentos que o poder público planeja e prioriza ações.

Confirmação da atribuição de responsabilidades

Na Oficina - Etapa 2, deverá ser confirmada a responsabilidade assumida por todos os órgãos governamentais e/ou entidades. A ação só poderá constar no PGI se o órgão - apontado como responsável pela sua execução - confirmar a viabilidade e a intenção de realizá-la, apontando, inclusive, que a ação entrou ou entrará no seu planejamento anual/plurianual. Caso o órgão/entidade não aprove formalmente sua responsabilidade pela ação, o PGI deve indicá-lo como “responsável pendente de confirmação” e a ação “pendente de aprovação”.

O Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla (CG)

Ainda na Oficina - Etapa 2, o(a) Facilitador(a) deve apresentar de forma detalhada os objetivos e funções do CG. Esse comitê é deliberativo, ou seja, com poder de decisão, e deve constituir o núcleo de articulação e deliberação do Projeto Orla em nível local, especialmente junto aos diferentes atores e à sociedade.

Sua atribuição, entre outras, é divulgar, discutir, articular, acompanhar, monitorar, fiscalizar, avaliar e deliberar a respeito da implantação do conjunto de ações e diretrizes estipuladas no PGI, assim como propor adequações e realinhamentos ao longo do tempo (ver item *Definir logística da Oficina - Etapa 2, na página 266*).

Cabe deixar claro que o CG pode estabelecer-se no contexto de outros órgãos colegiados do Município. Assim, as atribuições do CG poderiam ser absorvidas por outro conselho já instituído, com características semelhantes e que tenha atuação e participação consolidadas. No entanto, o CG pode ser uma instância independente (Figura 56). A título de sugestão, sempre adaptada à realidade local, a composição do CG deverá ser paritária, entre poder público e sociedade civil e poderá conter:

- Membros da CMPO, representantes de Secretarias Municipais, tais como Meio Ambiente, Turismo, Planejamento, entre outras, e
- Representantes de associações de moradores, de organizações não governamentais e de setores econômicos.

O Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla (CG)

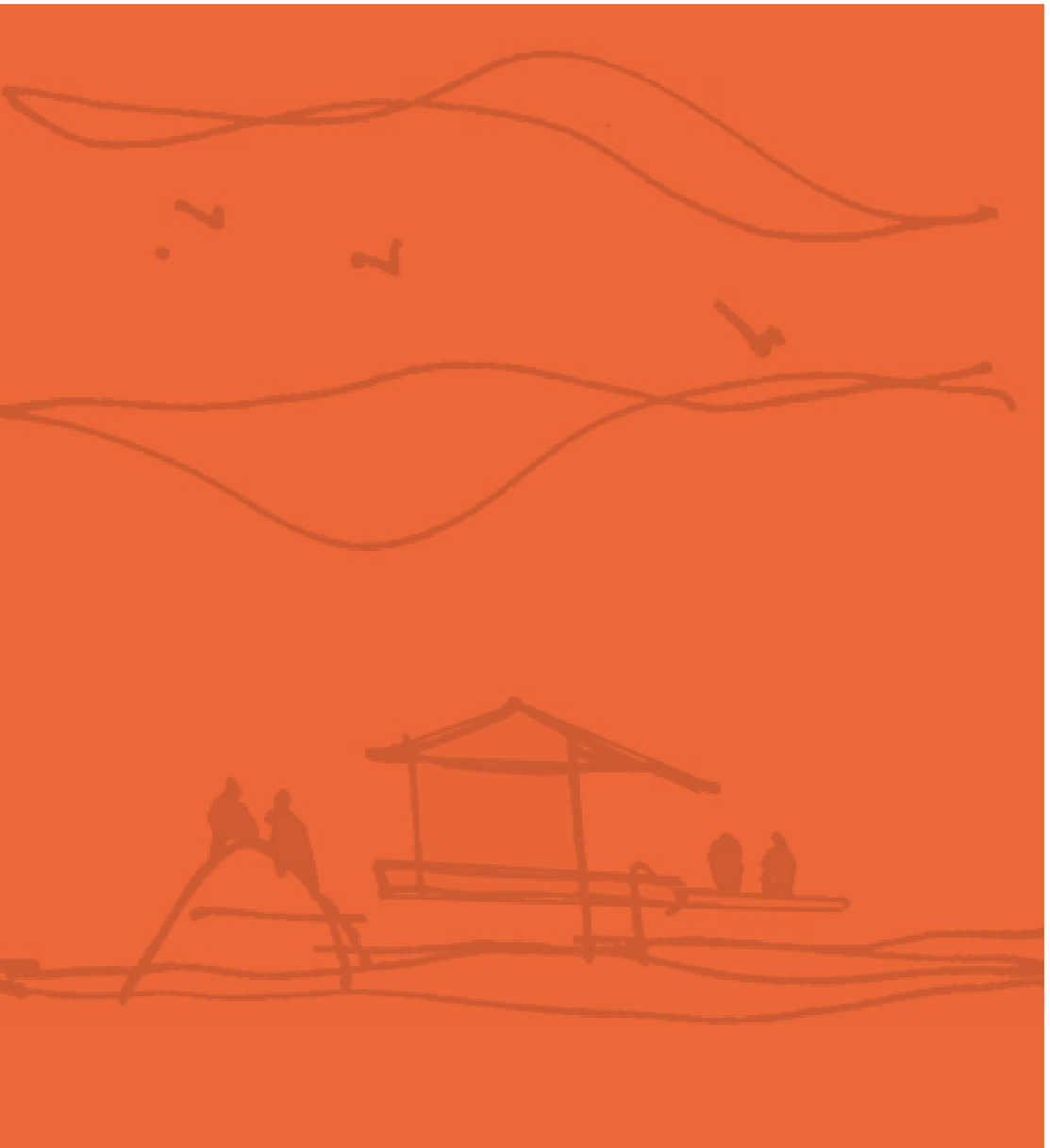
continuação

O mandato do CG deve ter duração de 5 anos, devendo ser prevista sua renovação e a possibilidade de recondução dos membros. Para detalhar o funcionamento do CG, inclusive como se dará essa renovação e/ou recondução de membros, deverá ser elaborado um regimento interno do CG com ampla divulgação.

Ressalta-se que o(a) Facilitador(a) deverá apresentar uma minuta de regimento interno do Comitê Gestor.

O(a) Facilitador(a) - designado(a) por ato normativo do Poder Executivo Municipal - dará início ao levantamento das instituições que irão compor este colegiado, o qual será instituído oficialmente após a audiência pública de aprovação do PGI e também por ato normativo do Poder Executivo Municipal. Composto o CG e em reunião dele, o(a) Facilitador(a) fará uma explanação das funções do CG aos membros deste.

fig. 56: Formação do Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla.



Avaliação do processo

Ao final da segunda etapa da Oficina, deverá ser realizada uma dinâmica para avaliação do processo de elaboração do PGI, na qual os participantes poderão expressar suas percepções quanto à condução e ao resultado do processo.

O resultado dessa avaliação deverá ser publicado na página eletrônica do Projeto Orla do Município.

6 PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA MARÍTIMA (PGI)

Como referido anteriormente, a necessidade de ordenamento da orla advém de sua característica como um espaço de atividades e usos diversificados. Ao mesmo tempo em que a orla oferece diversas oportunidades para desenvolvimento econômico, conservação e utilização racional de recursos, ela também está sujeita a uma série de conflitos socioambientais resultantes de sua natureza e do processo de seu uso e ocupação, bem como da multiplicidade de instituições ali presentes, as quais estão envolvidas na gestão dessa porção de território.

INICIANDO O PROJETO ORLA
- Arranjos Institucionais
- Estimulando a Participação Cidadã

DIAGNÓSTICO
- Compilação de documentos
- Caracterização do município
- Delimitação da Orla
- Unidades de Paisagem
- Quadro Síntese Geral

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO
- Oficina - Etapa 1
- Consolidação da Etapa 1 da Oficina
- Oficina - Etapa 2

PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DO ORLA (PGI)
- Consolidação do Plano de Gestão Integrada (PGI)
- Avaliação do PGI
- Versão Final do PGI

IMPLEMENTAÇÃO
- Institucionalização
- Implementação das Ações

MONITORAMENTO
- Relatórios Anuais de Acompanhamento

REVISÃO
- Relatório de Revisão
- Proposta de Execução da Revisão
- PGI Revisado

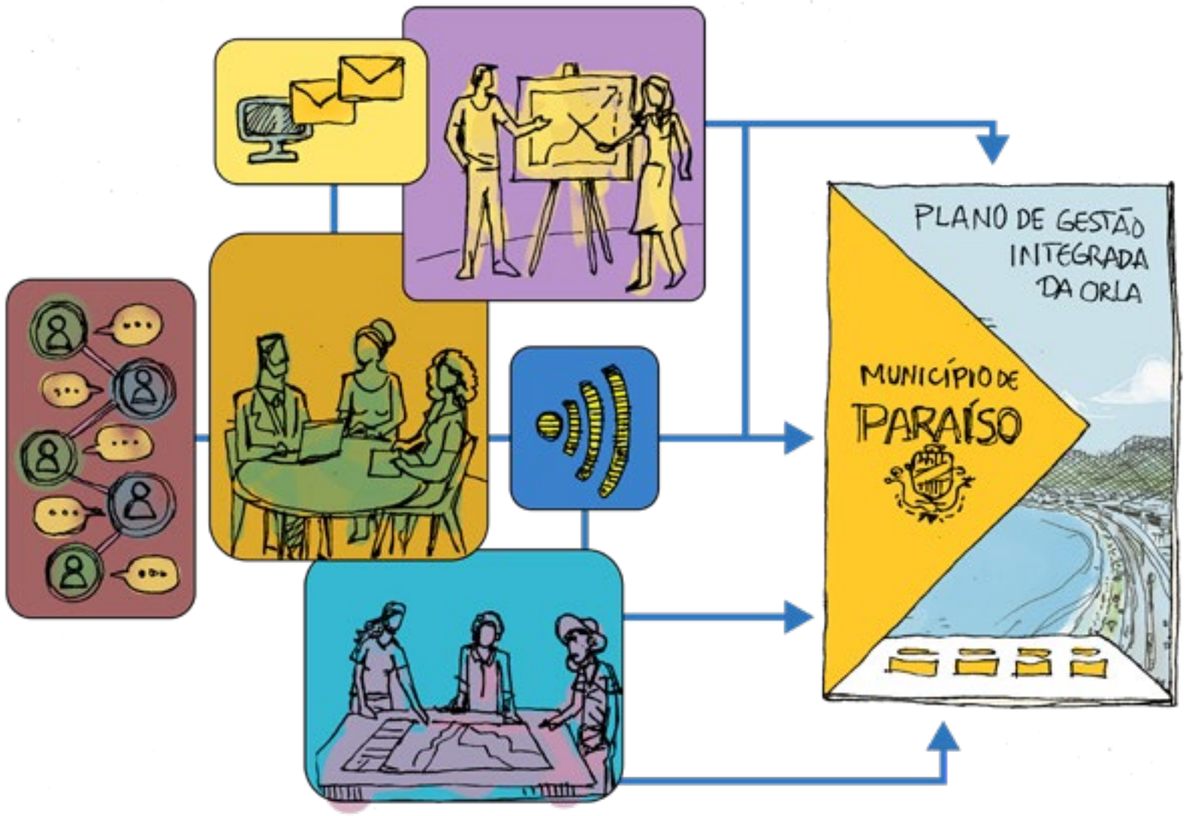


fig. 57: Produção do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI).

O Plano de Gestão Integrada (PGI) é o instrumento mais importante de planejamento para a implantação do Projeto Orla. Por meio dele, o Município define as diretrizes e ações necessárias que irão garantir um melhor conhecimento desse território e auxiliarão o Município nas tomadas de decisão e nas relações com os outros entes federados.

O PGI pode ainda favorecer o estabelecimento de instrumentos de cooperação como convênios, consórcios, acordos de cooperação etc., entre as prefeituras, organizações da sociedade civil, universidades e institutos de pesquisa, no âmbito da caracterização, fiscalização, controle socioeconômico e ambiental e de ferramentas para avaliação e monitoramento da gestão dessa orla marítima (Figura 57).

As atividades que podem impulsionar as potencialidades da orla, assim como aquelas vinculadas às soluções de seus problemas, devem estar previstas em ações e diretrizes no PGI (Quadro Detalhado por trecho), as quais são necessárias para o alcance das metas de desenvolvimento e de qualidade desejadas. Assim, o PGI deve expressar um consenso local de compromisso com um padrão de qualidade que se almeja para a orla do Município.

fique ATENTO

O roteiro de elaboração do PGI, passo a passo, constante deste Manual, inclui as etapas necessárias para organizar uma proposta de gestão da orla, porém deve-se levar em conta que a sua estrutura não é rígida, podendo ser adequada às diferentes situações locais.

Para atingir seus objetivos, a gestão da orla deve atender a princípios de governança (PETERS, 2013; FREY, 2012) e envolver o conjunto de atores em um processo participativo na alocação de recursos e na tomada de decisões, conforme previsto no Decreto Federal n.º 5.300 de 2004. O PGI deve também incorporar normas ambientais, urbanas e patrimoniais na política de regulamentação dos usos do mar adjacente à terra, das praias, dos Terrenos e Acrescidos de Marinha (áreas públicas).

O Decreto Federal n.º 5.300 de 2004 define a compatibilização entre as zonas de planejamento do PGI (APD e API) com as propostas constantes no ZEEC, oportunizando que as diretrizes relativas ao ZEEC possam orientar ações específicas estabelecidas no PGI. Importante ressaltar que os instrumentos de gestão territorial, embora complementares, têm objetivos e escalas distintos.

fique ATENTO

Caso o Município tenha formalizado o Termo de Adesão de Gestão de Praias (TAGP) com a SPU, o PGI deve ser desenvolvido e aprovado em um período de até 36 meses (três anos) após a assinatura e publicação desse Termo no Diário Oficial da União.

O PGI é, em última análise, um instrumento estratégico que contribui para qualificar e subsidiar as políticas públicas com vistas ao ordenamento territorial e ao cumprimento da função socioeconômico e ambiental da orla marítima, considerando os aspectos patrimoniais, sociais, ambientais, econômicos, urbanísticos e institucionais. Consiste em uma manifestação de interesse técnico e político, fundamentada no planejamento participativo, na utilização e destinação de recursos públicos (ou privados), com procedimentos, meios e cronogramas bem especificados e definidos pelo coletivo de atores envolvidos com esse território.

No contexto do PGI, o Município é o espaço de definição das ações e, por isso mesmo, deve-se buscar o envolvimento dos parceiros federais e estaduais para essa definição. Durante a elaboração do Projeto, a CEPO e a CTE devem acompanhar e auxiliar a CMPO e o(a) Facilitador(a) na execução das etapas do processo conforme descrito no item Planejamento Participativo (Capítulo 5).

O desenvolvimento do Projeto Orla, que resulta na implementação do PGI, intercala momentos de preparação e fortalecimento local (instrumentalização e capacitação de gestores), momentos de amadurecimento (legitimação, análise, revisão e aprovação do PGI) e momentos de consolidação e avaliação (celebração de instrumentos de cooperação como convênios, acordos de cooperação, consórcios públicos etc., projetos e ações, acompanhamento). Em suas últimas etapas, a CEPO deve avaliar o plano e aprová-lo para a etapa de legitimação em audiência pública. A partir dessa legitimação, o CG ficará encarregado de implementar as ações do plano, e acompanhá-las, coordenando, também, o trabalho de monitoramento, avaliação e revisão.

Cabe ressaltar, uma vez mais, que o Projeto Orla é um processo participativo para a efetiva estruturação e sustentação do PGI. Os representantes de comunidades, grupos e segmentos sociais que interagem com a orla (e nela têm interesse) devem ser considerados nas diferentes fases da sua elaboração, conforme descrito no Capítulo 5 - Planejamento Participativo.

Para a consolidação do PGI, algumas etapas são necessárias e descritas em detalhe a seguir e no Apêndice 8.

fique ATENTO

O fluxo dos passos que antecedem a proposição do PGI ocorre, inicialmente, com a Etapa 1 da Oficina, que considera uma série de informações requeridas para o planejamento adequado. Em um segundo momento, deve-se consolidar as informações geradas em um primeiro levantamento das potencialidades, problemas (reais e possíveis) e soluções que serão as bases para o PGI, o qual será consolidado na Etapa 2 da Oficina. O conjunto de atividades desenvolvidas na Oficina visam, então, à sistematização das informações e análises produzidas, gerando, ao final, um documento que estabelece as propostas para gestão da orla, servindo, inclusive, como documento complementar à celebração de termos de cooperação entre os Municípios, os Governos Federal e Estadual, dentre outros instrumentos de implementação.

6.1 Consolidação do Plano de Gestão Integrada (PGI)

Ao final da execução das etapas do processo de Planejamento Participativo, tem-se uma versão preliminar do PGI que deve ser consolidada mediante revisão em sua forma e conteúdo pelo(a) Facilitador(a).

A CMPO, em conjunto com o(a) Facilitador(a) e o CG (elencado na Oficina - Etapa 2), deverá construir uma agenda para os trabalhos de consolidação do PGI. A consolidação do PGI deve ser feita em até 60 dias, desde a finalização da segunda Etapa da Oficina.

Consulta Pública

O PGI deve ser apresentado no portal online do Município, destinado ao Projeto Orla, e um canal virtual para colher sugestões e questionamentos também deve ser disponibilizado. Assim, nesse portal online, além de ser possível fazer sugestões, os cidadãos também podem e devem conseguir enviar questionamentos.

Deverá ser definido um prazo não inferior a 30 dias para o envio dessas contribuições. Recomenda-se também disponibilizar o PGI impresso, aumentando as possibilidades de contribuição por parte da população em outros espaços de participação, como conselhos de políticas públicas, conferências, fóruns, associações de moradores, entre outros (Figura 58).

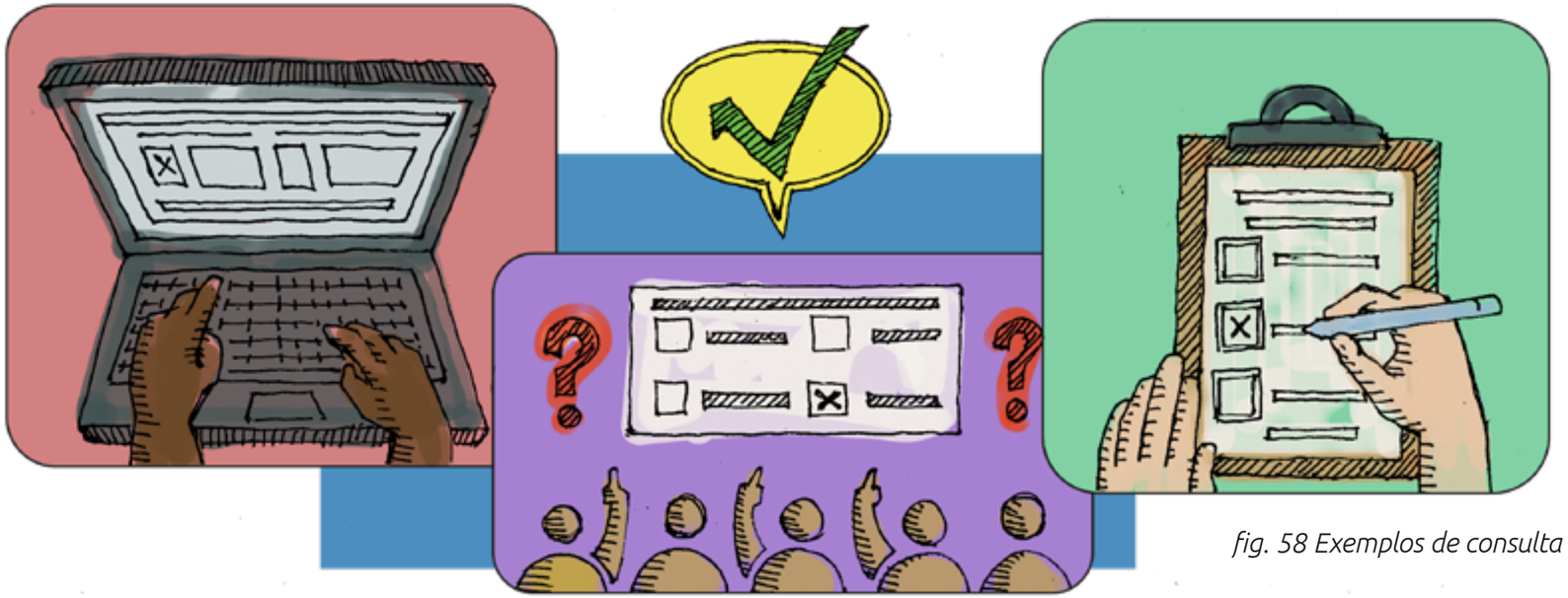


fig. 58 Exemplos de consulta pública.

Sistematização do PGI

A última fase da consolidação do PGI consiste na sistematização das contribuições recebidas ao longo do processo. Após a compilação e análise delas, as sugestões recebidas e coletadas durante o período de consulta pública devem ser, quando pertinentes, incorporadas ao PGI. Essa sistematização e consolidação do PGI poderá ser realizada pela CMPO e/ou pelo(a) Facilitador(a), sempre com o apoio do grupo que irá compor o Comitê Gestor Municipal, definido na Oficina - Etapa 2.

Cada Município deve desenvolver a sistematização e consolidação do PGI conforme sua realidade. No entanto, deve haver total transparência sobre quem ou qual instância consolidou o Plano, e ser emitido um documento de responsabilidade técnica sobre essa consolidação.

O atestado de responsabilidade técnica poderá ser um documento redigido e assinado pelo(a) Facilitador(a) e/ou pela CMPO e disponibilizado em meio digital via portal ou canal de comunicação do Projeto Orla do Município.

fique ATENTO

Todas as contribuições advindas da consulta pública devem ser incorporadas ao PGI ou, caso não sejam consideradas pertinentes, devidamente respondidas e justificadas em relação à sua não inclusão. Essas incorporações devem fazer parte do PGI que será enviado à CEPO para avaliação.

6.2 Avaliação do PGI

A avaliação do PGI é um processo com o objetivo de garantir que todas as ações definidas encontrem apoio nas normas e políticas públicas estaduais e federais. Além disso, ela também deve incluir uma avaliação da viabilidade das ações com relação a prazo, recursos humanos, recursos financeiros e disponibilidade de parcerias com o setor público e privado.

A avaliação será realizada pela CEPO. Sugestões de adequações e/ou melhorias poderão ser feitas nesta fase, e a CMPO deverá acatar essas recomendações ou, se for o caso, justificar a não incorporação delas ao PGI final (Figura 59). Todo esse processo de avaliação - desde o momento em que a CMPO protocola o PGI junto à CEPO até o seu parecer final - não deve ultrapassar 180 dias.

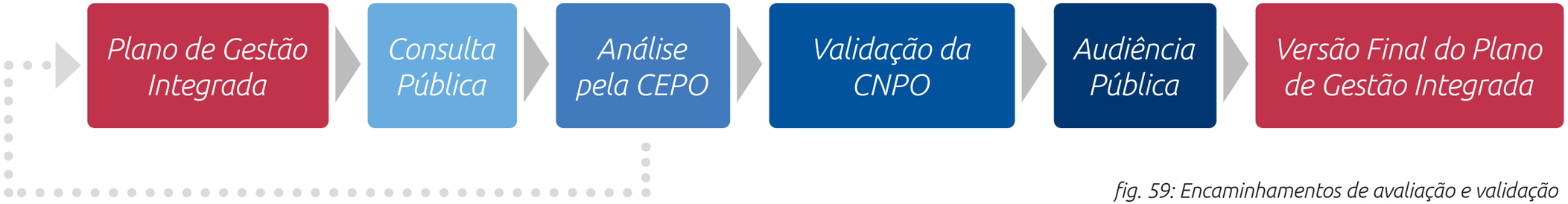


fig. 59: Encaminhamentos de avaliação e validação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI).

Avaliação pela Coordenação Estadual

O Plano de Gestão Integrada (PGI) - uma vez nele consolidados os aportes da consulta pública, no padrão definido (Apêndice 8) e em formato digital - deve ser encaminhado, juntamente com o Diário do PGI, ao Chefe do Executivo Municipal, que o remeterá para a Coordenação Estadual do Projeto Orla (CEPO).

Na ocasião de avaliação do PGI, a CTE deve ser convocada para auxiliar a CEPO nessa análise. Uma vez que a CTE é composta por representantes das diversas áreas integrantes do planejamento e gestão da orla, seus membros têm conhecimento técnico para ajudar a contribuir nessa avaliação do PGI. No entanto, na falta da CTE, a CEPO deve realizá-la dentro do prazo estipulado, que é de 60 dias, podendo ser estendido por igual período mediante justificativa, mas não devendo ultrapassar 120 dias, contados da data em que o PGI foi protocolado junto à CEPO.

O prazo da avaliação do PGI pela CEPO é de 60 dias, contados da data em que ele foi protocolado junto a essa Coordenação. No caso de a CEPO não estar operante por qualquer motivo, ou mesmo inexistir, os PGIs poderão ser avaliados pela SPU/UF em conjunto com o órgão responsável pela gestão costeira estadual.

Se não houver resposta e tampouco justificativa em até 60 dias, a CMPO deverá solicitar a SPU/UF o parecer.

Avaliação pela Coordenação Estadual

continuação

A CEPO deve dar conhecimento ao Município do resultado da avaliação e, se houver pendências, este deve respondê-las em um prazo máximo de 30 dias. Uma vez satisfeitas as dúvidas e inseridas as melhorias propostas, a CEPO deve emitir um parecer de conformidade, a ser anexado ao PGI, bem como deve enviar tais documentos à CNPO, dando ciência desse ato ao Município.

Cabe à CEPO avaliar o PGI elaborado no que se refere à compatibilização com as Políticas Públicas Estaduais, como as de ordenamento territorial, defesa do meio ambiente, conservação patrimonial, desenvolvimento socioeconômico etc.

Importante que no momento da análise do PGI, os órgãos da CEPO/CTE devem referendar individualmente as responsabilidades a eles atribuídas, caso não o tenham feito antes.

ASSIM, A CEPO DEVE AVALIAR SE:

a) o documento reflete as bases técnicas e conceituais do Projeto Orla;

b) leva em consideração as diretrizes dos demais instrumentos de planejamento e gestão existentes na escala estadual da Zona Costeira (p.ex., o ZEEC);

c) servirá como um instrumento de apoio ao planejamento de usos e ocupação do espaço e dos recursos no Município, principalmente no que se refere à compatibilização com as Políticas Públicas Estaduais;

d) as ações propostas são coerentes com os principais problemas identificados e têm a magnitude adequada à escala da orla;

e) as competências para execução das ações estão adequadas aos entes estaduais, ou seja, se os responsáveis apontados em nível do Estado têm legitimidade para executá-las, e

f) o PGI está de acordo com a legislação pertinente.

Manifestação pela Coordenação Nacional (CNPO)

Assim que finalizada tal avaliação, bem como emitido o parecer de conformidade, a CEPO deverá enviar o PGI e o seu parecer para a Coordenação Nacional do Projeto Orla (CNPO), dando ciência desse ato ao Município.

A CNPO deve verificar a compatibilidade das ações propostas com políticas, programas e planos setoriais existentes, especialmente nas áreas de desenvolvimento urbano, meio ambiente e turismo. A CNPO pode, ainda, orientar eventuais adequações necessárias para inserção nos programas públicos e acesso a fontes de recursos.

O propósito dessa verificação por parte da CNPO não é a aprovação ou rejeição do PGI, mas sim de analisar se ele tem compatibilidade com as Políticas Públicas Nacionais, tais como, ordenamento territorial, defesa do meio ambiente, conservação patrimonial, ocupação por terceiros, destinações dos bens da União, bem como, entre outros aspectos, com as políticas, programas e projetos federais existentes que possam auxiliar na concretização das ações previstas. Tal manifestação ocorrerá em até 30 dias.

O prazo da validação do PGI pela CNPO não deve ultrapassar 30 dias, contados da data em que o mesmo foi protocolado junto à CNPO pela CEPO. No caso de a CNPO não estar operante por qualquer motivo, ou mesmo inexistir, os PGIs poderão ser validados pela SPU na Unidade Central em Brasília. Se não houver resposta da CNPO ou da SPU em até 30 dias, a CMPO considerará o PGI validado pela CNPO.

Manifestação pela Coordenação Nacional (CNPO)

continuação

Dessa maneira, pode ser sugerido o detalhamento ou adequação de alguma ação apenas para fins de inclusão em determinada ação ou política vigente. Ainda que não haja aprovação ou rejeição da CNPO, é importante aguardar o prazo para sua manifestação a fim de que, caso sejam necessárias eventuais melhorias, o documento seja ajustado previamente à legitimação em audiência pública.

A partir desse momento, o PGI - que passou pela avaliação da CEPO e manifestação CNPO - deve ser encaminhado para a fase de Audiência Pública e legitimação final do PGI. A Figura 60 detalha as etapas pelas quais o PGI passa, a partir da realização da Etapa 2 da Oficina, até sua consolidação, validação em Audiência Pública e implementação

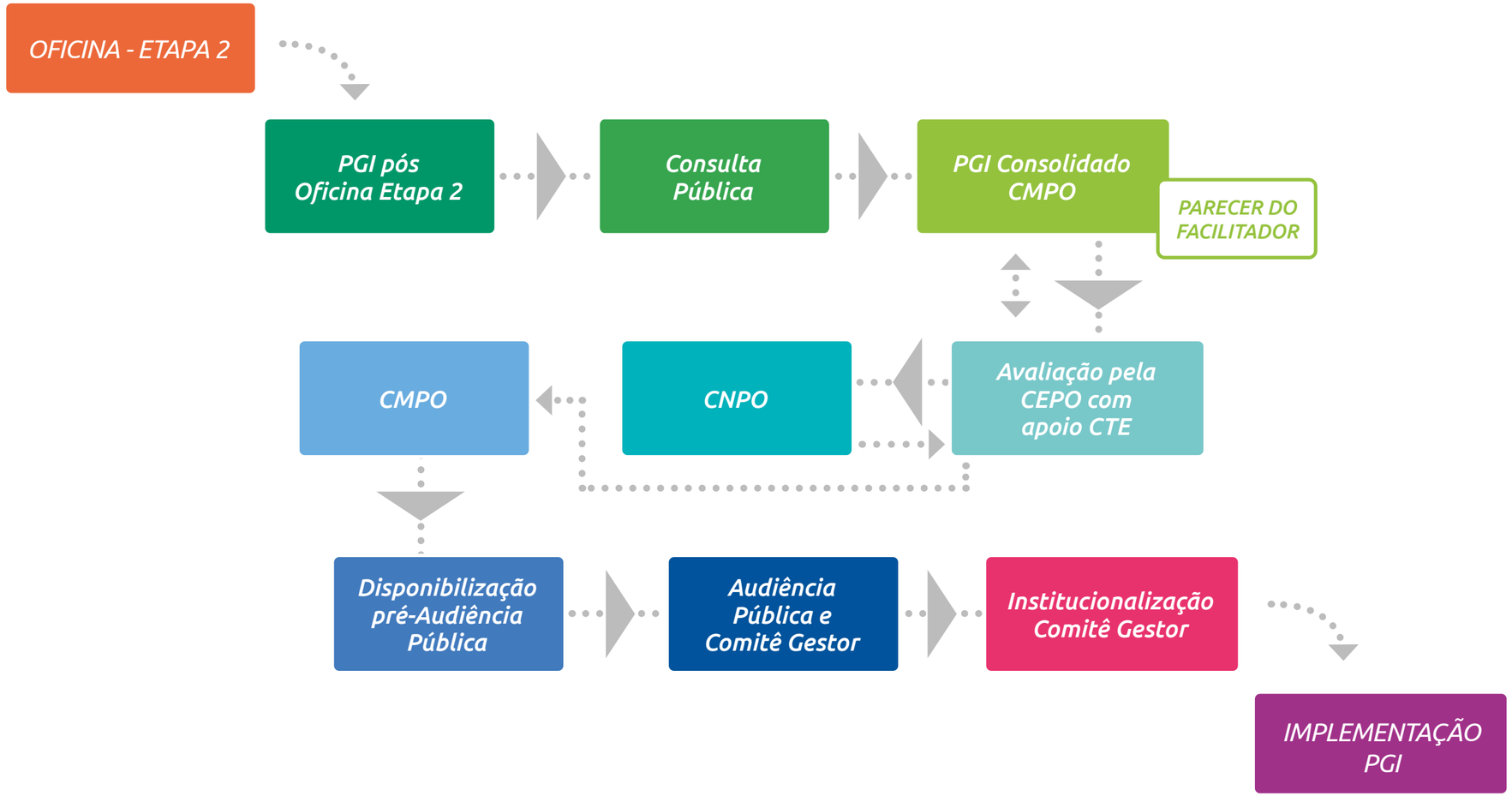


fig. 60: Fluxograma da aprovação do Plano de Gestão Integrada da Orla.

6.3 Versão final do PGI

Disponibilização do PGI para consulta pública

Tendo o PGI sido aprovado pela CEPO e validado pela CNPO, é necessário legitimá-lo. As formas de buscar tal legitimidade podem ser variadas, todas envolvendo ampla divulgação de seu conteúdo, com grande publicidade das datas e locais. A principal entre todas é a discussão de seu conteúdo na audiência pública (AP). O PGI e a proposta de composição do CG devem ficar disponíveis para consulta pública por pelo menos 30 dias antes da AP final.

A Audiência Pública e a Institucionalização do Comitê Gestor do Projeto Orla deve ocorrer no máximo em 60 dias após o município ter recebido o PGI aprovado pela CEPO e analisado pela CNPO.

fig. 61: Exemplo de audiência pública presencial.

Audiência pública (AP)

A Audiência Pública tem o papel de legitimar o PGI elaborado e a composição do CG. O PGI deve ser apresentado a toda a comunidade, explicitando o passo a passo de sua construção e as ações e diretrizes definidas.

Sugere-se que a AP seja conduzida por profissional capacitado em moderação de eventos, seminários, oficinas e/ou audiências públicas, sempre com apoio da equipe de CMPO e de um(a) Facilitador(a) contratado(a).

O dia, local e hora da AP devem ser definidos cuidadosamente para assegurar a possibilidade de participação do maior número de interessados. Sugerem-se locais centrais, de fácil acesso, e que comportem muitas pessoas (Figura 61).

Audiência pública (AP)

continuação

Dependendo do tamanho do Município e da quantidade de pessoas interessadas, talvez seja necessário um número maior de APs, como, p.ex., uma por bairro, conjunto de bairros e/ou de distrito(s). Também é importante garantir que órgãos municipais e estaduais de interesse para a gestão da orla estejam presentes.

A definição pela realização de uma ou mais audiências públicas deve ficar a cargo da CMPO.

A divulgação do dia, local e hora da AP deve ser ampla, com uma antecedência mínima de 30 dias. Os canais de comunicação e divulgação podem variar em cada Município e mesmo nos bairros ou distritos. A CMPO deverá analisar cada caso e optar por uma ou várias estratégias de divulgação. É obrigatória a publicação do dia, hora, local e razão da AP em jornal(is) ou meios de grande circulação local.

ALGUNS EXEMPLOS DE ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA:

- *obrigatória: publicação do dia, hora, local e razão da AP em jornal(is) de grande circulação local;*
- *a primeira publicação não deve ter prazo inferior a 30 dias anteriores à AP. Sugerem-se publicações periódicas até a data da AP;*
- *obrigatória: disponibilização na página da prefeitura;*
- *opcional: carro de som anunciando a AP na semana do acontecimento, sempre de acordo com as normas de poluição sonora;*
- *opcionais: faixas e cartazes nos bairros afetados;*
- *opcional: anúncios em canais de rádio de grande audiência local, e*
- *outros.*

Institucionalização do Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla

O CG tem uma série de responsabilidades (apresentadas no item *Definir logística da Oficina - Etapa 2, na página 265*) e poderá ser formado por representantes de organizações governamentais e não governamentais, com paridade de representação.

O CG deve ser apresentado e oficializado na AP final de legitimação do PGI. A institucionalização do CG deve-se dar por meio de ato normativo do Poder Executivo Municipal em no máximo 30 dias, após a referida AP. De preferência, o Presidente do CG deve ser o Gestor Municipal de Utilização de Praias, nos casos em que o Município tenha o TAGP formalizado.

Disponibilização da versão final

Após a Audiência Pública, o Comitê Gestor Municipal da Orla, em conjunto com a Coordenação Municipal do Projeto Orla, deverá realizar as adequações provenientes das discussões e que sejam necessárias para estabelecer a versão final do PGI.

Uma vez finalizado, todo o material que compõe o PGI (quadros de ação, cartografia, imagens, cenários desejados etc.), deve ser disponibilizado no sítio eletrônico do Município (site oficial), em ambiente especialmente criado para tal. Sugere-se que o material cartográfico esteja georreferenciado e de acordo com os padrões da INDE.

É importante que o PGI final deva também ser enviado oficialmente, pela CMPO, para a Câmara de Vereadores do Município.

RESPONSABILIDADES CG

A mobilização social não termina quando o PGI é aprovado na AP final. O CG deve manter a mobilização para realizar, se necessário, audiências públicas específicas de projetos e ações previstas no Plano. Essa mobilização deve ocorrer também em processos de monitoramento e avaliação desses projetos e ações, inclusive em articulação com outros processos de gestão territorial, desenvolvidos pelas administrações municipais e estaduais.

fique ATENTO

O PGI, validado em audiência pública, é um documento que contém o planejamento realizado de maneira participativa e expressa as ações e diretrizes consideradas necessárias para o Município, as quais irão facilitar o alcance do cenário e das metas de qualidade desejadas pelos atores envolvidos/afetados.

7 IMPLEMENTAÇÃO

A implementação do PGI legitimado pela sociedade em audiência pública é crucial ao compartilhamento das responsabilidades na gestão da orla.

INICIANDO O PROJETO ORLA
- Arranjos Institucionais
- Estimulando a Participação Cidadã

DIAGNÓSTICO
- Compilação de documentos
- Caracterização do município
- Delimitação da Orla
- Unidades de Paisagem
- Quadro Síntese Geral

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO
- Oficina - Etapa 1
- Consolidação da Etapa 1 da Oficina
- Oficina - Etapa 2

PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DO ORLA (PGI)
- Consolidação do Plano de Gestão Integrada (PGI)
- Avaliação do PGI
- Versão Final do PGI

IMPLEMENTAÇÃO
- Institucionalização
- Implementação das Ações

MONITORAMENTO
- Relatórios Anuais de Acompanhamento

REVISÃO
- Relatório de Revisão
- Proposta de Execução da Revisão
- PGI Revisado

Considerando que o desenvolvimento das potencialidades e o enfrentamento dos problemas exigem a implantação de políticas públicas transversais, baseadas em pactos coletivos, articulações intersetoriais e com processos de implementação eficientes e eficazes, a implementação do PGI passa a ser a principal ação no âmbito do Projeto Orla.

Nesse contexto, o objetivo do presente tópico é orientar a implementação do PGI, com destaque para a articulação entre os instrumentos de planejamento territorial instituídos por Lei, de forma a criar sinergias e fortalecer seu papel na gestão, principalmente com a formalização legal do PGI na esfera municipal.

A contratação de Facilitador(a) para as etapas de implementação, monitoramento e revisão é facultativa. Nesse momento, o CG, apoiado pela CMPO e liderado pelo(a) Gestor(a) de Praias, no caso de signatário do TAGP, deve estar suficientemente instrumentalizado para a execução das atividades previstas.

7.1 Institucionalização

A partir da elaboração do PGI, o passo seguinte é a institucionalização do Projeto junto ao contexto das políticas públicas incidentes na orla. Várias são as possibilidades de integração entre o que se propõe pelo PGI (principalmente em relação a ações e diretrizes definidas) e outros instrumentos de gestão que já existem. Pode-se dizer que, a partir da premissa de que os imóveis da União devem cumprir sua função socioeconômico e ambiental, a articulação entre o Plano Diretor Municipal e o PGI é estratégica.

Mas, mesmo que essa integração entre o PGI e o Plano Diretor não seja factível, ainda assim é possível formalizar o Projeto Orla no Município. Para tanto, deve-se avaliar a possibilidade de compatibilização entre o PGI e outros instrumentos de gestão territorial que possam estar vigentes, como Planos Ambientais, Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro, Planos de Manejo de Unidades de Conservação, Planos de Desenvolvimento Locais e Regionais, entre outros.

No caso do Plano Diretor, ao definir regras e parâmetros para o cumprimento dessas funções, ele auxilia na condução das negociações e acordos. Ambos os planos possuem, em princípio, objetivos potencialmente convergentes, voltados para a regulação das formas de uso e ocupação do território local.

• O Plano Diretor pode contribuir para fortalecer o PGI do ponto de vista jurídico e institucional, pois se institui através de lei municipal respaldada na Constituição Federal de 1988, cujo capítulo sobre política urbana é regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257 de 2001). A articulação entre esses dois instrumentos de planejamento e gestão territorial pode ser feita em duas situações:

• Durante processos simultâneos de elaboração ou revisão do Plano Diretor e do PGI, e

• Durante processos de implementação do Plano Diretor, cuja lei já se encontra aprovada na Câmara Municipal.

Os Planos de Manejo de Unidades de Conservação também devem ser consultados, devendo ser articulados com os conteúdos previstos no PGI, através da definição de áreas e ações prioritárias de conservação, recuperação de ecossistemas da orla e incentivo a atividades sustentáveis no território costeiro.

fique ATENTO

Para que o PGI seja realmente implementado, é de grande importância que as ações e diretrizes definidas sejam incorporadas aos outros instrumentos de gestão territorial (Plano Diretor Municipal, Planos de Manejo das Unidades de Conservação, Planos de Saneamento, Planos Setoriais etc.) que abrangem a orla.

Para tanto, o Poder Legislativo do Município, os conselhos gestores das UCs, membros de comitês etc., devem participar das discussões e da implementação das ações propostas.

7.2 Implementação das ações

A implementação das ações e diretrizes propostas no PGI é de responsabilidade dos gestores municipais e demais instituições indicadas no próprio plano. A execução pressupõe a observância das normativas vigentes para a orla, considerando também, a priorização dessas ações e diretrizes legitimadas no PGI.

Considerando o papel já explicitado do Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla, caracterizando-o como grupo deliberativo, cabe destacar sua função no acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação da implantação das ações do PGI, bem como sua prerrogativa de propor adequações ao Plano e outras atividades já previstas em seu regimento interno.

Definição de agenda e Fontes de Recursos

O Cronograma Geral de atividades integra o conteúdo do PGI e apresenta o calendário de trabalho para implantação das ações propostas, que se estende ao longo do período de sua vigência até a data prevista para a revisão do Projeto. Para a definição da agenda na fase de implementação do PGI, esse cronograma deve ser observado, preferencialmente já com a definição das parcerias e/ou fontes de recursos financeiros e humanos, elencadas no Quadro Detalhado.

Definição de agenda e Fontes de Recursos

continuação

A concretização da agenda em blocos temporais (de curto, médio e longo prazos) deve ser sempre compatibilizada com a busca e disponibilização de recursos financeiros e humanos. Para isso, o CG deve consultar as fontes de financiamento e/ou captação de recursos elencadas no Quadro Detalhado, entre outras. Essa consulta deve ser estendida à CEPO e CNPO, além da busca por recursos específicos para a gestão da orla entre as diretrizes setoriais, investimentos prioritários e ações estratégicas previstas no Plano Diretor.

Vale verificar também se os Planos Plurianuais (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis do Orçamento Anual (LOA) priorizam recursos que condizem com as ações definidas no PGI. Lembra-se que as ações que impliquem obras/investimentos devem ser incluídas no PPA/LDO/LOA, e cabe ao Poder Executivo enviar proposta de adequação desses instrumentos ao Legislativo Municipal.

Resumidamente, a agenda de execução deve vincular ações prioritárias aos recursos disponíveis, além de organizar sua implementação em curto, médio e longo prazos, acrescentando outras possíveis fontes de recursos ou eventuais parcerias, bem como as medidas necessárias para sua execução.

Execução das ações

Esta etapa exige que a agenda já esteja definida, a disponibilidade de recursos garantida e as prioridades estabelecidas (Figura 62). Além disso, vale destacar que a implementação das ações do PGI deve estar de acordo com a legislação vigente e com outros instrumentos de apoio como, p.ex., o Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira (2018), o Código Florestal vigente, o Manual de Fiscalização do Patrimônio da União e e as diretrizes de fiscalização do Patrimônio da União vigentes (tanto em manuais quanto em instrumentos legalmente estabelecidos - Portaria, Instrução Normativa etc).

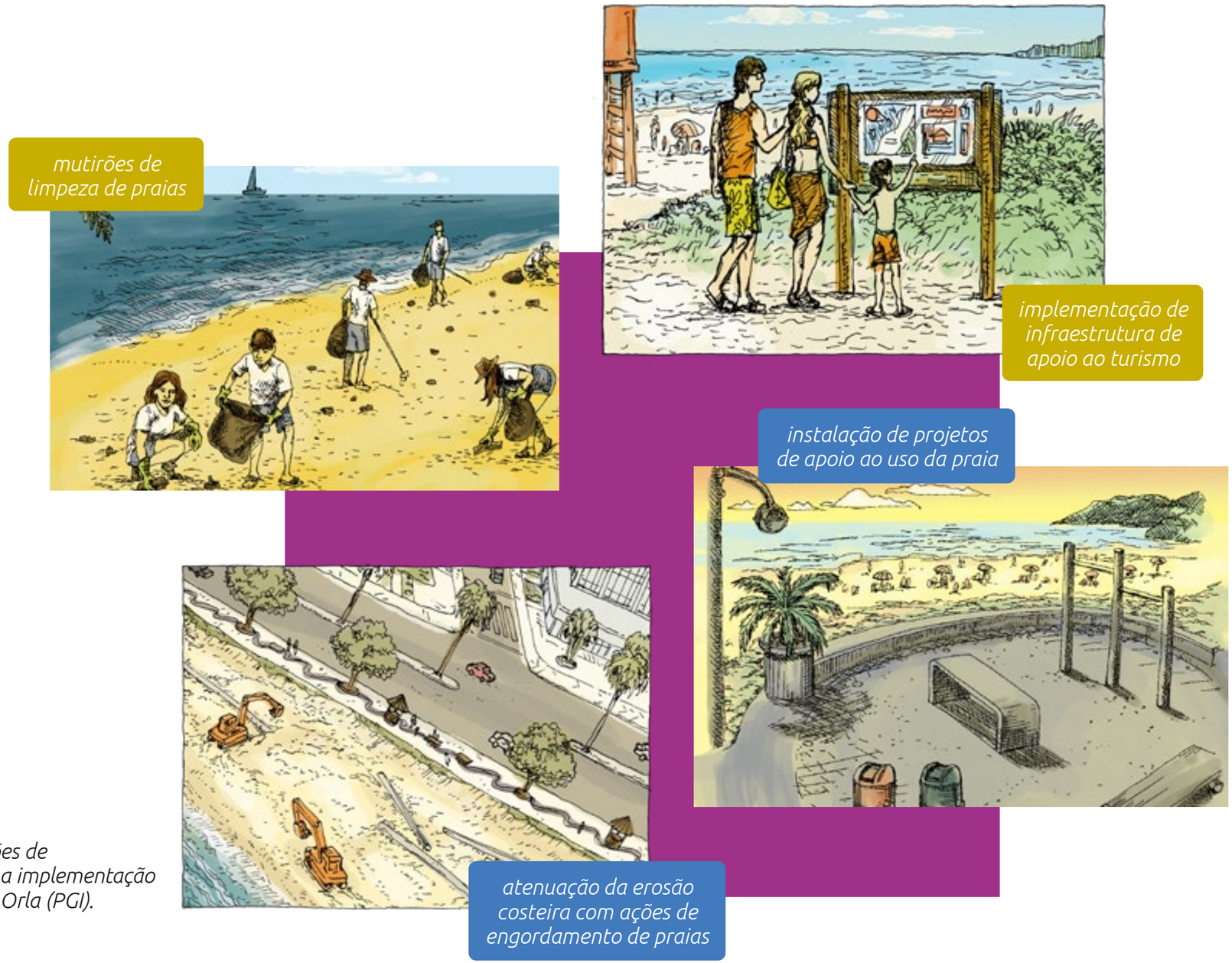


fig. 62: Exemplos de possíveis ações de qualificação de praias e orla com a implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI).

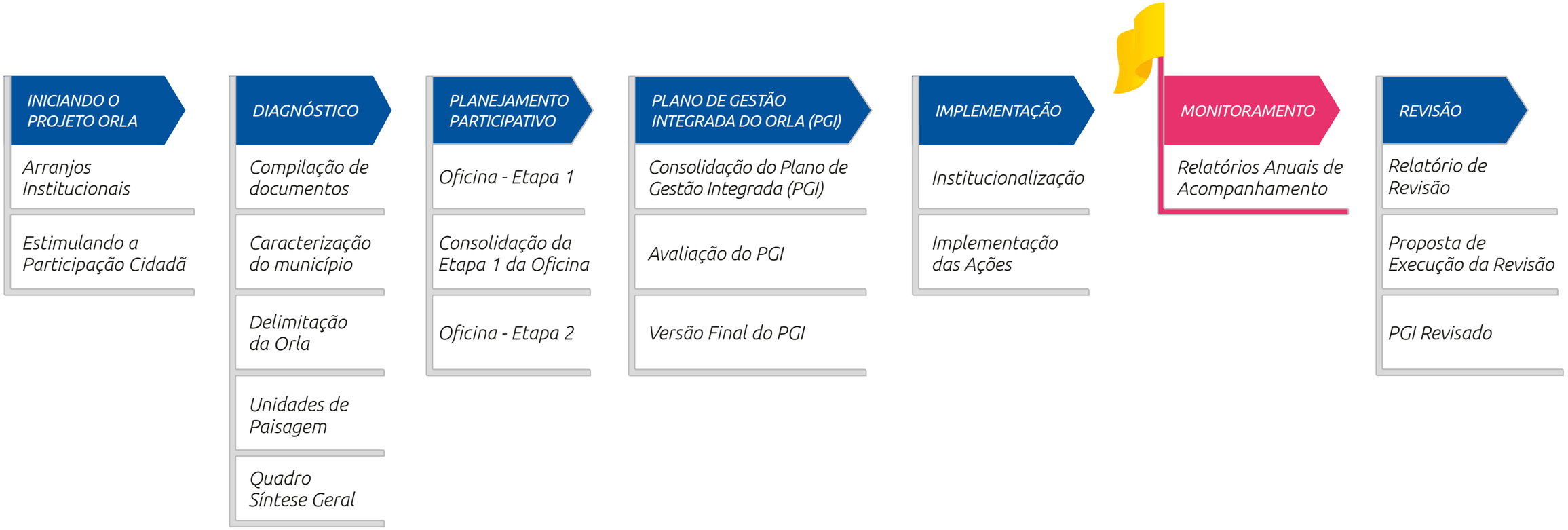
Atuação do Comitê Gestor Municipal da Orla (CG)

A atuação do CG é essencial para o acompanhamento da implementação das ações, diretrizes e outras medidas do PGI. Conforme já mencionado, a institucionalização do CG ocorre por meio de ato normativo do Poder Executivo Municipal. Uma das principais responsabilidades desse colegiado municipal é a de realizar pelo menos seis reuniões por ano, devidamente documentadas com ata e lista de presença.

Tais reuniões têm como principal objetivo acompanhar a implementação das ações, buscando o atendimento das diretrizes pactuadas no PGI, que foi aprovado. Igualmente, nessas reuniões do CG, deve-se discutir a divulgação, articulação e acompanhamento da implementação do PGI, buscando monitorar, fiscalizar, avaliar e deliberar a respeito da implantação das ações, assim como propor adequações e realinhamentos delas ao longo do tempo.

8 MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PGI

Em um processo de planejamento e gestão, a etapa de monitoramento é de grande importância. Esta etapa permite acompanhar e avaliar de maneira periódica a implementação das ações pactuadas no processo de elaboração do PGI, e é vital para a revisão e melhoria constante do Plano (Figura 63).



O monitoramento tem como objetivo verificar se as ações, diretrizes e outras medidas estão adequadas e são cumpridas dentro do prazo estabelecido, bem como se os recursos são suficientes ou precisam ser redirecionados e/ou reajustados, além de identificar situações críticas. A documentação desse processo através dos relatórios anuais também é importante para auxiliar na revisão do PGI, quando for o momento.

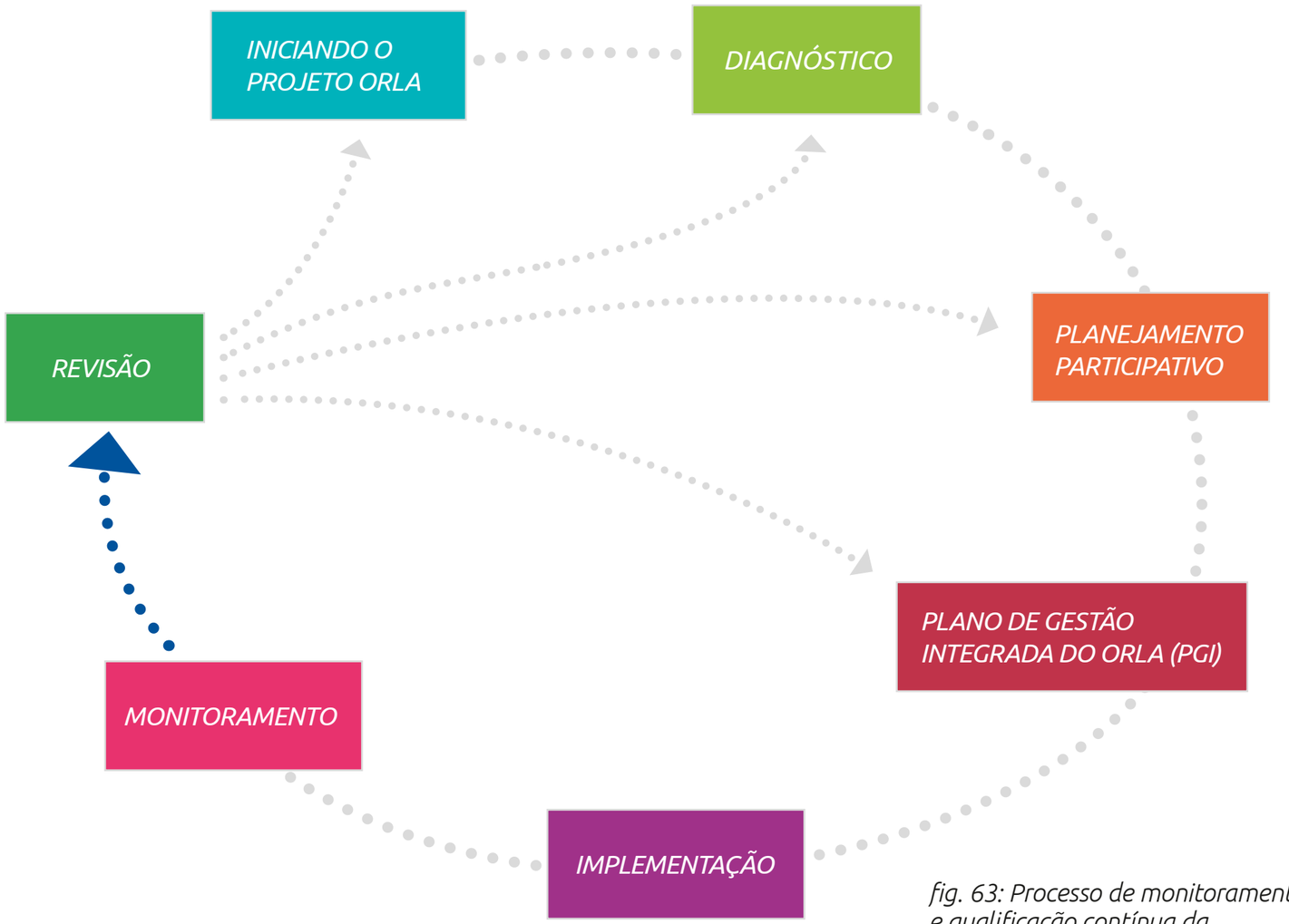


fig. 63: Processo de monitoramento e qualificação contínua da implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI).

Nas fases de Consolidação dos resultados da Etapa 1 da Oficina e de Consolidação da versão final do PGI, são apresentados indicadores para cada ação, e tais indicadores devem ser checados anualmente.

O monitoramento do PGI também inclui:

- ampla divulgação e comunicação do PGI, com destaque para suas ações, diretrizes, e indicadores, de forma a permitir o acompanhamento por diferentes atores, melhorar a transparência e a eficiência do processo e, assim, fortalecer a participação cidadã e o controle social, e
- realização de debates periódicos, principalmente no contexto do CG, sobre a eficácia do PGI (indicadores devem ser usados para identificar pontos fracos e fortes).

8.1 Relatórios anuais de acompanhamento de implementação do PGI

O relatório de implementação do PGI, que é uma condicionante para os Municípios signatários do TAGP, deve ser preenchido e entregue à SPU pelos Municípios anualmente, a partir do quarto ano da legitimação do TAGP. O preenchimento e entrega do Relatório são de responsabilidade do Poder Público Municipal, e cabe ao CG sua validação, inclusive com a inclusão de outros arquivos relevantes, como as atas de reunião do CG no ano em questão, novos contratos de autorizações de obras na orla (que não foram apresentados antes), permissões e/ou cessões de uso assinadas durante o período e demais informações que se julguem necessárias comunicar à SPU.

Nos Municípios signatários do TAGP, também deve ser efetuado o monitoramento das permissões de uso nas praias sob gestão municipal. Os relatórios podem ser utilizados como um instrumento de monitoramento da implementação das ações do Projeto.

RESPONSABILIDADES DA CGMO

Os Municípios que aderiram ao TAGP devem apresentar relatórios anuais de gestão e, após a aprovação do PGI, relatórios anuais de sua implementação à SPU, segundo modelos disponibilizados em plataforma online pela SPU conforme preveem as condições do Termo.

Ainda que seja obrigatório para os Municípios que aderiram ao TAGP, o relatório de acompanhamento de implementação do PGI deve ser feito também por todos os demais Municípios que possuem PGI. Nesse caso, os Relatórios devem ser elaborados pelo respectivo Comitê Gestor do Projeto Orla, devendo ser devidamente publicados pelo Município correspondente.

Tais relatórios devem conter as tabelas de monitoramento da execução de ações e medidas definidas no Projeto, descrevendo-as, suas metas e explicando o resultado apontado pelo respectivo indicador, o cumprimento, ou não, de cada ação. As ações não cumpridas devem ser ajustadas (ou não) pelo CG para o próximo ano e acompanhadas com maior atenção, tudo devidamente justificado.

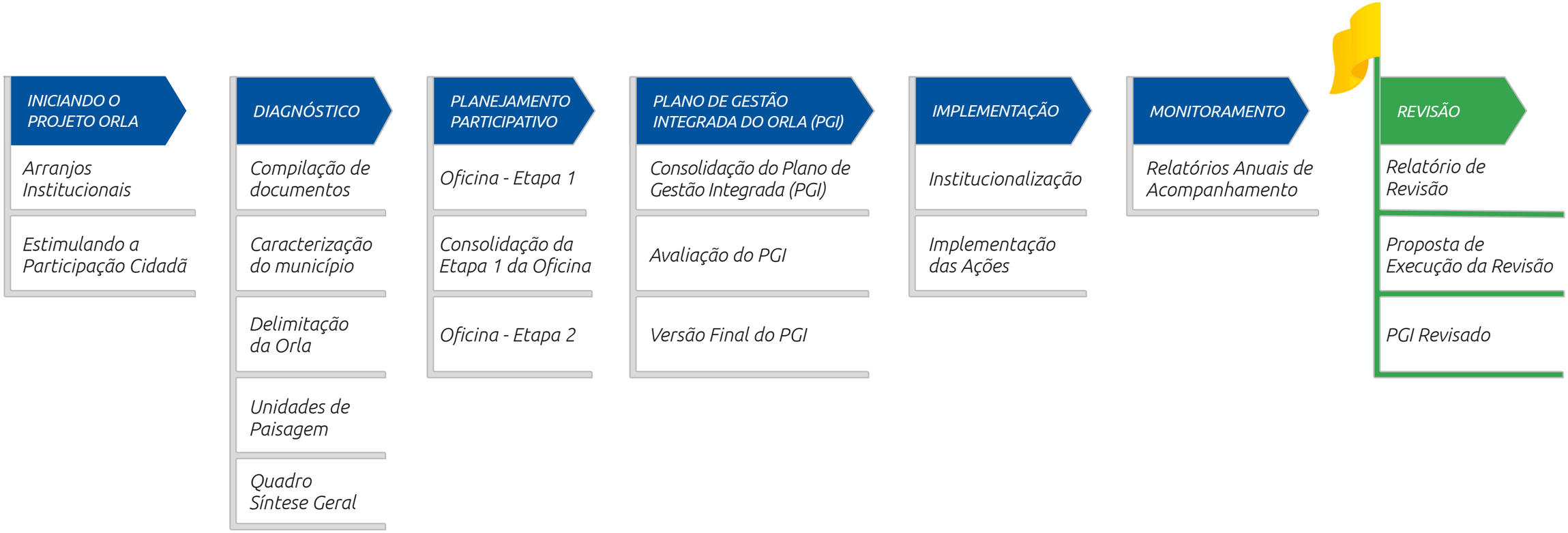
O modelo para preenchimento do relatório de acompanhamento das ações do PGI será fornecido pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU).

fique ATENTO

Os dados dos relatórios de implementação devem estar disponibilizados em plataforma online da SPU, para acompanhamento da execução das ações previstas no PGI.

9 REVISÃO DO PGI

Como visto, tão importante quanto a definição das ações do PGI é o monitoramento de sua implementação durante a vigência do Plano. Esse monitoramento gerará informação tanto para a avaliação da gestão quanto para a revisão do PGI. O PGI deve ser revisado regularmente e o prazo previsto desta reavaliação deve constar no próprio PGI.



Sugere-se que o PGI seja revisado a cada cinco (05) anos, ou em prazo menor, se houver alguma alteração significativa na orla ou em políticas públicas que interfiram na gestão da orla. Sugere-se ainda que a revisão comece durante o último ano do PGI em vigor, permitindo continuidade nas ações e no processo de gestão da orla.

A revisão, quando realizada no momento adequado, contribui para que ações com baixo grau de execução possam ser readequadas a uma nova realidade. Além disso, propicia a continuidade das ações que mostraram resultados mais expressivos, e permite a abertura de espaço para novas tentativas, sem que lacunas, oriundas da falta de um plano vigente, abram brechas para a proposição e execução de ações impróprias para determinado ambiente.

A construção, a implementação, o monitoramento e a revisão do PGI são etapas igualmente importantes em um processo de gestão adaptativa.

Somente assim pode-se atingir a função socioeconômico e ambiental dos espaços costeiros e marinhos.

fique ATENTO

A apresentação de revisão do PGI neste Manual é inovadora e muito importante. Tal processo pode ocorrer diversas vezes em intervalos determinados no PGI, até que o CG determine a necessidade de um PGI integralmente novo.

O objetivo é que o PGI contribua na manutenção e ampliação da qualidade do uso social e conservação ambiental do espaço da orla ao longo de vários ciclos. Ou seja, é um compromisso de longo prazo.

9.1 Relatório de Revisão

O Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla deve preparar um relatório de revisão com base nos indicadores do PGI. O relatório deverá considerar os resultados dos relatórios anuais de implementação do PGI dos últimos cinco anos e as discussões em reuniões de trabalho internas do CG.

A partir da análise dos resultados do relatório de revisão, ainda na esfera local poderá ser identificada a necessidade de aprofundamento da revisão do PGI e, consequentemente, do desenvolvimento parcial ou total da metodologia do Projeto Orla, considerados os objetivos das suas diferentes etapas.

Tal decisão depende de inúmeros fatores relacionados à cada município, considerando as diferentes realidades, não apenas em termos ambientais, mas também no que tange às realidades sociais, econômicas e institucionais.

fique ATENTO

Quem determinará a revisão ou elaboração de novo PGI será o Comitê Gestor. Para tanto, é fundamental que o colegiado esteja atuante e com representatividade tanto governamental quanto da sociedade civil.

O RELATÓRIO DE REVISÃO DO PGI DEVE ANALISAR, NO MÍNIMO:

- *alterações significativas nas dinâmicas de poder, no uso e ocupação do espaço, no arcabouço normativo e legal;*
- *alterações nos cenários, observando se os trechos e perfis definidos no PGI seguiram, nesses cinco ou menos anos, o cenário tendencial ou o cenário desejado;*
- *os indicadores das ações definidas, verificando a implementação e o sucesso do PGI;*
- *o não atendimento de ações ainda não implementadas, assim como a pertinência delas (Ainda atendem à sua finalidade? Os problemas que as ações pretendem solucionar persistem ou não?) ;*
- *novas potencialidades e problemas significativos (ex.: o Município passa a enfrentar problemas sérios de erosão costeira? mudanças ambientais alteram a dinâmica econômica e as fontes de renda do Município etc.?). A partir daí, definir as respectivas ações e medidas para a resolução desses problemas e/ou exploração de outras potencialidades (Existem novos problemas ou potencialidades na orla? Como resolvê-los ou explorá-las?);*
- *alterações significativas na legislação ou normas (p.ex., alterações no plano diretor ou a instituição de unidade de conservação inviabilizam implementação de determinadas ações?);*
- *a repercussão das ações do PGI nos instrumentos de planejamento orçamentário do Município (PPA, LDO, LOA) e em outras legislações pertinentes (Plano Diretor, LUOS), e*
- *o funcionamento do Comitê Gestor (Como está a articulação e atuação do Comitê Gestor? Quais atores têm participado dos encontros? Houve alteração na composição do Comitê Gestor?).*

O relatório de revisão servirá de base para a definição de uma nova proposta de trabalho do PGI existente, que pode abranger desde as etapas iniciais da metodologia do Projeto Orla (organização e articulação) ou até delinear uma metodologia mais simplificada para a coleta de novas contribuições dos setores interessados na orla municipal. A decisão do CG sobre a metodologia de revisão deverá ser devidamente justificada.

9.2 Proposta e Execução de Revisão de PGI

No processo de análise do relatório de revisão (Figura 64), de incumbência do CG, serão identificadas as alterações, lacunas e demandas para suportar um plano/proposta de trabalho para revisão do PGI existente.

A construção da proposta deve ser orientada pela análise do relatório de revisão sob os seguintes aspectos:

Modificações dos cenários do PGI em revisão: tendencial (sem a implementação de ações do PGI) e desejado (como deveria estar com a implementação do PGI):

- *Modificações significativas nos cenários evidenciam a necessidade de revisão do Diagnóstico e etapas seguintes;*
- *Predominância de características do cenário tendencial evidencia problemas na implementação das ações do PGI, e*
- *Predominância de características do cenário desejado evidencia o sucesso na implementação das ações do PGI: é possível dar um passo adiante na gestão da orla;*

Atingimento de indicadores e metas:

- *Análise da pertinência das justificativas apresentadas para o não atendimento de ações, da priorização na execução de ações e da qualidade de atividades executadas, análise observada através dos indicadores e metas do PGI em revisão;*
- *Análise de eficácia e efetividade das ações propostas e situação atual do problema que as originou;*

Delineamento prévio de novos problemas e potencialidades, e de ações e medidas:

- *A identificação de um número elevado de novos problemas, potencialidades, ações e medidas, pode evidenciar a necessidade de uma revisão mais detalhada do PGI, com ampliação da participação cidadã através da metodologia do Projeto Orla, e*

Validação do processo de governança, com a análise das lacunas e desafios, assim como as boas práticas de governança para a otimização da participação cidadã (sociedade civil, comunidades tradicionais, conselhos e grupos setoriais – turismo, pesca, comércio etc.). no âmbito da implementação do PGI e atuação de seu Comitê Gestor.

- *A identificação de um baixo envolvimento da sociedade no Comitê Gestor ou da sua inoperância podem evidenciar a necessidade da reaplicação da metodologia do Projeto Orla em suas etapas iniciais (Iniciando o PGI).*

No caso de PGI com mais de cinco anos ou sem a existência de um Comitê Gestor atuante, recomenda-se a revisão de todo o processo de elaboração do PGI, abrangendo todos os passos da construção de um PGI (Diagnóstico, Planejamento Participativo, análises e validação pela CEPO e CNPO, Audiência Pública). Nessa situação, é necessária a contratação de Facilitador(a) para todo o processo.

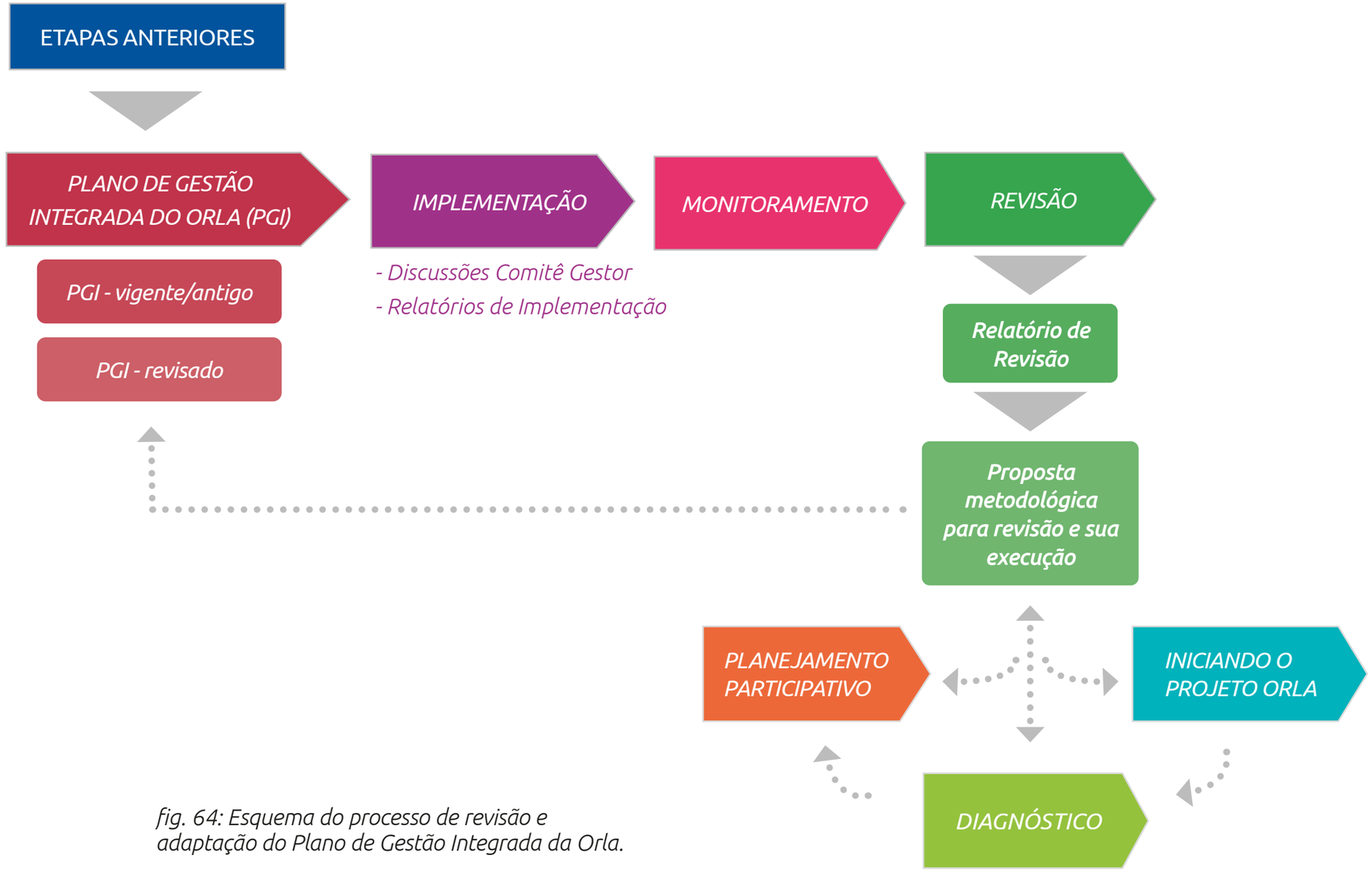


fig. 64: Esquema do processo de revisão e adaptação do Plano de Gestão Integrada da Orla.

A contratação de Facilitador(a) para a etapa de revisão está atrelada à complexidade do processo: *indicada*, quando há necessidade de reaplicação da metodologia do Projeto Orla, e *facultativa*, no caso de ajustes finos, conforme os resultados das análises do relatório de revisão e debates entre CG e CEPO.

A contratação de Facilitador(a) pode ser, ainda, na forma de uma assessoria ao Comitê Gestor, ao longo das diferentes etapas do Projeto Orla municipal, ou ainda, em âmbito regional (com o assessoramento a uma rede de municípios de um território de gestão).

fique ATENTO

O PGI é um documento preparado com participação de diversos setores e atores sociais. Recomenda-se que as alterações/atualizações sejam colaborativas e ocorram no ambiente do CG. Qualquer alteração no PGI deve ser devidamente justificada e levada a conhecimento público.

Obs.: Conforme prescreve este Manual, observar o seguinte fluxograma do processo de revisão do PGI:

PROCESSO DE REVISÃO DO PGI ANTIGO + *RELATÓRIOS DE IMPLEMENTAÇÃO* + *RELATÓRIO DE REVISÃO* + *PROPOSTA DE REVISÃO E EXECUÇÃO* = *PGI REVISADO E APROVADO*

9.3 PGI Revisado

O PGI revisado deve ser amplamente disponibilizado para consulta pública em prazo não superior a 30 dias. Uma vez que todas as sugestões provenientes da consulta pública sejam devidamente analisadas e agregadas ao PGI em revisão, deve-se seguir o fluxo de aprovação do PGI constante no Capítulo 6.

O processo de análise e revisão do PGI até o novo documento ser aprovado não deve ultrapassar seis (06) meses.

Sugere-se ainda que a revisão comece durante o quinto ano do PGI em vigor, permitindo continuidade nas ações e no processo de gestão da orla. A construção, a implementação, o monitoramento e a revisão do PGI são etapas igualmente importantes em um processo de gestão adaptativa. Somente assim pode-se atingir a função socioeconômico e ambiental das orlas e garantir sua melhoria contínua.

ARIZA, E. et al. Beyond performance. Assessment Measurements for Beach Management: Application to Spanish Mediterranean Beaches. Coastal Management, v. 36, p. 47–66. 2008.

BAUM, H. S. Citizen Participation. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, 1840–1846. doi:10.1016/b0-08-043076-7/04439-9. 2001

BELFIORE, S. et al. A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management. [s.l.] Paris, France, UNESCO, 2003.

BIRD, E. C. F. Coastal Geomorphology: An introduction. 2. ed. Chinchester: [s.n.]. 2011.

BOMBANA, B. CONDE, D. POLETTE, M. Gestão de Praias Urbanas: Uma Análise Comparativa dos Processos de Governança nas Praias Pocitos (Montevidéu, Uruguai) e Central (Balneário Camboriú - SC, Brasil). Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 36, 2016.

BORDENAVE, Juan E. Dias. O que é Participação. (7ª ed.) São Paulo: Editora Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, n.º 95. 1992.

BRASIL. Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Anais...1988.

——. Decreto nº 5.300 de 07 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências.

CEPAL, (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). Panorama Social da Maérica Latina, 52p. 2011.

CHESHIRE, A. C. et al. Guidelines on Survey and Monitoring of Marine Litter. UNEP Regional Seas Reports and Studies, v. 83, p. 120. 2009.

CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Resolução 05 de 1997. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília.

CZMAI. COASTAL ZONE MANAGEMENT AUTHORITY AND INSTITUTE. Belize Integrated Coastal Zone Management Plan. 2016 [s.l: s.n.].

Ehler C. & Douvere F. Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris: UNESCO. 2009.

E.R.Y.C. EAST RIDING OF YORKSHIRE COUNCIL. East Riding Integrated Coastal Zone Management Plan. 2002 [s.l: s.n.].

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina. Brazilian Journal of Urban Management, v. 4, n. 1, 2012.

GESAMP. Guidelines for the Monitoring and Assessment of Plastic Litter in the Ocean. 2019 [s.l: s.n.].

GRUPO DE INTEGRAÇÃO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO – GI-GERCO/ CIRM. Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira. Brasil, n. ISBN 978-85- 68813-13- 3, p. 111, 2018.

HUMPHREY, S. BURBRIDGE, P. BLATCH, C. US Lessons for coastal management in the European Union. Marine Policy, v. 24, p. 275–286, 2000.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Municípios defrontantes com o mar. 2020. Disponível em https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24072-municipios-defrontantes-com-o-mar.html?=&t=acesso-ao-produto.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil. Rio de Janeiro, IBGE. 176 p. 2011.

IPCC. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Mudança do Clima 2014: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade. Sumário para tomada de decisão. 2015.

—— INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. Climate Change and Land. 2019.

KUHNEN, A. Meio Ambiente e Vulnerabilidade a Percepção Ambiental de Risco e o Comportamento Humano. Geografia, v. 18, n. Londrina, 2009.

LOUREIRO, C. F. B. AZAZIEL, M. FRANCA, N. Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação. IBAMA., 2003.

LUCHMANN, L. H. H. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um Município catarinense. Educação & Sociedade, v. 33, n. 119, p. 513–532, 2012.

Luijendijk, A., Hagenaars, G., Ranasinghe, R. et al. The State of the World's Beaches. Sci Rep 8, 6641 (2018). https://doi.org/10.1038/s41598-018-24630-6

Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M., Buttler, A. A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. Journal of environmental management. 2012. 111. 213-9. 10.1016/j.jenvman.2012.06.026.

MARCHESE, L. et al. Beach Certification Schemes in Latin America: Are They Applicable to the Brazilian Context? v. 13, p. 934, 2021.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo Malheiros, p. 493, 2004.

METZGER, J. P. O que é ecologia de paisagens? Biota Neotropica, v. 1, n. 1, 2001.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Projeto Orla: subsídios para um projeto de gestão. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União, n. Brasília, 2004.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Projeto Orla: guia de implementação. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Qualidade Ambiental, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União, n. Brasília, DF, 2005.

——. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Projeto Orla: fundamentos para a gestão integrada. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, n. Brasília, DF, 2006a.

——. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Projeto orla: manual de gestão. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, n. Brasília, DF, 2006b.

——. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada. Coordenação de Kazuo Nakano. —— São Paulo: Instituto Polis Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão., n. Brasilia, DF, 2006c. MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos no Brasil. p. 148, 2010.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Panorama da Erosão Costeira no Brasil. 2018 [s.l: s.n.].

NICOLODI, J. L. GRUBER, N. L. S. Abordagem geográfica da gestão costeira integrada. In: DIETER, M. et al. (Eds.). Geografia marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos. 1 ed. Rio de Janeiro: [s.n.]. p. 382–401.

OECD. Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews. A synthesis report by the Group on the State of the Environment. 1993,[s.l: s.n.].

OLIVEIRA, M. R. L. NICOLODI, J. L. Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público, v. 12, n. 1, p. 91–100, 2012.

PETERS, B. G. O que é governança? Revista TCU, v. 127, n. https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87, 2013.

SCHERER, M. E. G. Gestão de Praias no Brasil: Subsídios para uma Reflexão. Journal of Integrated Coastal Zone Management, v. 13, n. 1, p. 3–13, 2013.

SCHERER, M. E. G. et al. Under New Management. Journal of Coastal Research, v. 95, p. 945–952, 2020.

SCHERER, M. E. G. ASMUS, M. L. Ecosystem-Based Knowledge and Management as a tool for Integrated Coastal and Ocean Management: A Brazilian Initiative. In: IN: VILA- CONCEJO, A. BRUCE, E. KENNEDY, D. M. MCCARROLL, R. J. (EDS.). (Ed.). Proceedings of the 14th International Coastal Symposium (Sydney, Australia). Journal of ed. [s.l.] 690-694, 2016.

WERBACH, K. HUNTER, D. For the win: how game thinking can revolutionize your business. Philadelphia: Wharton Digital Press. 2012.

WILLIAMS, A. MICALLEF, A. Beach Management: Principles and Practices. London: Earthscan, p. 445, 2009.

Apêndice 1: Instrumentos do Gerenciamento Costeiro Integrado do Brasil

INSTRUMENTO	*DESCRIÇÃO*
Planos de Gerenciamento Costeiro nas três esferas de gestão: PNGC, PEGC e PMGC	*PNGC: Conjunto de diretrizes gerais orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira, instituído pela Lei 7.661, de 1988;* *PEGC: Define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC.* *PMCG: Define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal.*
Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF	*Planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação. O PAF é revisado periodicamente a partir de deliberação no GI-GERCO.*
Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO	*Componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA, que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira.*
Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA	*Estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental.*
Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC	*Consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão.*

Apêndice 1: Instrumentos do Gerenciamento Costeiro Integrado do Brasil

INSTRUMENTO	*DESCRIÇÃO*
Zoneamento Ecológico - Econômico Costeiro - ZEEC	*Orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão.*
Macrodiagnóstico da zona costeira	*Reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais.*
Plano de Gestão Integrada da Orla – PGI do Projeto Orla	*Define um espaço de gestão específico (orla) com objetivo de planejar e implementar ações nas áreas que apresentem maior demanda, a fim de disciplinar o uso e ocupação do território.*
PROCOSTA *Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa*	*Visa promover a gestão integrada da linha de costa, seu conhecimento técnico-científico, suas variações conforme os eventos extremos e mudanças do clima, usos múltiplos e proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros.*

Apêndice 2: Arcabouço legal brasileiro com incidência na gestão das praias

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

NORMATIVA	INCIDÊNCIA NA GESTÃO DE PRAIAS
Decreto Federal nº 24643 de 1934 - Código de Águas	Decreta o Código de Águas; (Art. 11) sobre uso comum dos terrenos de marinha, margens de rio, lagos, canais, e lagoas.
Decreto-Lei nº 9.760 de 1946	Conceitua os bens imóveis da União e fundamenta a gestão patrimonial. Estabelece a forma de Demarcação dos Terrenos de Marinha e seus acrescidos
Lei Federal nº 6.766 de 1979	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.
Lei Federal nº 6.938 de 1981	Institui a Política Nacional do Meio Ambiente.
Resolução CONAMA n°01 de 1986	Dispõe sobre definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e regulamenta a gestão de praias definindo a orla marítima e instituindo instrumentos não apenas para a gestão da orla, mas para o gerenciamento costeiro no Brasil. (Art. 10) Define as praias como bens públicos de uso comum do povo.
Lei Federal nº 7.661 de 1988	Institui o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), que demonstra interesse nacional em prospectar e delimitar a plataforma continental brasileira e, consequentemente, a soberania nacional frente à possibilidade da exploração dos recursos disponíveis no leito, subsolo e na coluna d'água oceânica.
Decreto Federal nº 98.145 de 1989	Gestão de resíduos sólidos em áreas portuárias, com vistas a preservar a saúde pública e a qualidade do meio ambiente.

Apêndice 2: Arcabouço legal brasileiro com incidência na gestão das praias

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

NORMATIVA	INCIDÊNCIA NA GESTÃO DE PRAIAS
Resolução CONAMA nº 05 de 1993	Gestão de resíduos sólidos em áreas portuárias, com vistas a preservar a saúde pública e a qualidade do meio ambiente.
Lei Federal nº 8.617 de 1993	Lei do Mar. Define os limites do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental.
Lei Federal nº 9.433 de 1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos em que estabelece a água como um bem público e sua gestão voltada aos usos múltiplos.
Resolução CIRM nº 006 de 1998	Cria a Agenda Ambiental Portuária, de modo a adequar o setor portuário às normas e parâmetros ambientais vigentes.
Lei Federal nº 9.636 de 1998	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.
Lei Federal nº 9.985 de 2000	Cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e prevê a elaboração de Planos de Manejo (Art 27).
Resolução CONAMA nº 274 de 2000	Dispõe sobre as condições de balneabilidade e suas implicações para o bem-estar humano. (Art. 2o) As águas doces, salobras e salinas destinadas à balneabilidade (recreação de contato primário) terão sua condição avaliada nas categorias própria e imprópria.
Lei Federal nº 10.233 de 2001	Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, e visa (Art 11, V) compatibilizar os transportes com a preservação do meio ambiente.

Apêndice 2: Arcabouço legal brasileiro com incidência na gestão das praias

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

NORMATIVA	INCIDÊNCIA NA GESTÃO DE PRAIAS
Decreto Federal nº 3.725 de 2001	Regulamenta a Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.
Lei Federal nº 10.257 de 2001	Lei do Estatuto da cidade, estabelece diretrizes gerais da política urbana.
Resolução CONAMA nº 303 de 2002	Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Inclui ecossistemas de restinga associados a praias, cordões arenosos e dunas, manguezais, entre outros
Decreto Federal nº 4.871 de 2003	Dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional.
Decreto Federal nº 5.300 de 2004	Regulamenta a Lei no 7.661 de 1988 que institui o PNGC. Dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima. Define os limites da orla marítima e a elaboração e implementação do Plano de Intervenção da orla marítima (Projeto Orla).
Instrução Normativa Interministerial SEAP/MMA/MP nº 6 de 2004	Autorização de uso do espaço físico em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura
Lei Federal nº 5.377 de 2005	Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM. A PNRM tem por finalidade orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental.

Apêndice 2: Arcabouço legal brasileiro com incidência na gestão das praias

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

NORMATIVA	INCIDÊNCIA NA GESTÃO DE PRAIAS
Resolução CONAMA n° 357 de 2005	Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes.
Decreto Federal nº 5.758 de 2006	Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNA, integrado a paisagens terrestres e marinhas.
Lei Federal nº 11.428 de 2006	Lei da Mata Atlântica. Dispões sobre a conservação, a proteção, a regeneração e a utilização de um conjunto de ecossistemas componentes do bioma Mata Atlântica.
Resolução CONAMA nº 369 de 2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP, como restingas e manguezais.
Resolução CONAMA nº 388 de 2007	Complementa a Lei da Mata Atlântica e convalida resoluções pretéritas sobre o bioma.
Instrução Normativa Interministerial nº 01 de 2007	Estabelece os procedimentos operacionais para a efetivação da autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura.
Lei Federal nº 12.187 de 2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC.
Lei Federal nº 12.305 de 2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS.
Lei Federal nº 12.608 de 2012	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Define como dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

Apêndice 2: Arcabouço legal brasileiro com incidência na gestão das praias

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

NORMATIVA	INCIDÊNCIA NA GESTÃO DE PRAIAS
Lei Federal nº 12.651 de 2012	Estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal.
Lei Federal nº 12.815 de 2013	Nova Lei de Portos. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.
Decreto Federal nº 8.033 de 2013	Regulamenta a Lei de Portos nº 12.815 de 2013.
NORMAM nº 08 de 2013	Estabelece procedimentos administrativos para o tráfego e permanência de embarcações em Águas Jurisdicionais Brasileiras, visando à segurança da navegação, à salvaguarda da vida humana e à prevenção da poluição no meio aquaviário.
Lei Federal nº 13.240 de 2015	Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Permite a transferência da gestão da orla marítima da União aos municípios por meio da assinatura do Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP).
Portaria Ministerial nº 150 de 2016	Institui o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.
Portaria Federal MP/SPU nº 113 de 2017	Regulamenta o art. 14 da Lei 13.240 e possibilita a transferência de gestão patrimonial das praias marítimas urbanas aos municípios com o estabelecimento do modelo de contrato (TAGP)
Portaria SPU nº 4.192 de 2018	Institui o Núcleo de Gestão de Praias - NUGEP.
Decreto Federal nº 9.310 de 2018	Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Ressalta a necessidade de manutenção do livre e franco acesso às praias.

Apêndice 2: Arcabouço legal brasileiro com incidência na gestão das praias

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

NORMATIVA	INCIDÊNCIA NA GESTÃO DE PRAIAS
Instrução Normativa nº 2 de 2018	*Dispõe sobre os conceitos e os critérios para identificação das áreas de domínio da União, de gestão da SPU. Define bens da União que não necessitam de processo de demarcação para a sua individuação, como as praias. São abordados os procedimentos metodológicos básicos e definições para a identificação das áreas da União. Ainda, aborda aspectos conceituais e é reiterada a faixa de segurança de 30m.*
Portaria MMA nº 76 de 2018	*Institui o Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa. Visa promover a gestão integrada da linha de costa, seu conhecimento técnico- científico,suas variações conforme os eventos extremos e mudanças do clima, usos múltiplos e proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros.*
Portaria MP/SPU nº 6.446 de 2018	*Altera a Portaria 4.192 de 2018 sobre a criação do NUGEP.*
Portaria SE-CIRM nº 144 de 2019	*Define as competências do GI-GERCO no contexto do Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF-ZC) que podem contribuir para a qualificação da gestão das praias.*
Lei Federal n° 13.813 de 2019	*Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União. (Art. 14.) União é autorizada a transferir aos Municípios a gestão das orlas e praias marítimas, estuarinas, lacustres e fluviais federais, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, tais como calçadões, praças e parques públicos.*
Portaria Interministerial nº 151 de 2019 (Ministério da Economia e o Ministério do Turismo)	*Estabelece a gestão compartilhada das áreas turísticas, de domínio da União, visando o desenvolvimento de ações conjuntas para a regularização e utilização das áreas com potencial turístico, bem como desenvolvê- las para atrair investimento e aumentar o fluxo turístico internacional e nacional no Brasil. Indica a condição específica da destinação dos bens da União para a faixa litorânea, citando os Arts. 29 e 37 do Decreto Federal nº 5.300 de 2004, que remetem ao PGI como requisito e a competência federal na atualização da metodologia para tal, respectivamente.*

Apêndice 2: Arcabouço legal brasileiro com incidência na gestão das praias

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

NORMATIVA	INCIDÊNCIA NA GESTÃO DE PRAIAS
Lei Federal nº 11.959 de 2019	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.
Portaria Marinha do Brasil nº 423 de 2019	Altera as Normas da Autoridade Marítima para o Gerenciamento da Água de Lastro de Navios - NORMAM - 20/DPC.
Portaria Federal ME/SPU nº 44 de 2019	Regulamenta a transferência de gestão de praias não urbanas prevista no art. 14 da Lei 13.240 de 2015.
Lei Federal nº 14.026 de 2020	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.
Decreto Federal nº 10.576 de 2020	Dispõe sobre a autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura.
Instrução Normativa nº 23 de 2020	Estabelece as diretrizes e procedimentos das atividades de fiscalização dos imóveis da União. Contribui com o detalhamento de procedimentos de fiscalização da utilização de praias e orlas, além de ressaltar a importância do compartilhamento de responsabilidades na gestão.
Decreto Federal nº 10.531 de 2020	Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Contribui com diretrizes e orientações estratégicas visando o desenvolvimento econômico com o uso sustentável dos serviços ecossistêmicos, a exploração de potencialidades, o fortalecimento da governança e da conservação da natureza em ambientes marinhos.

Apêndice 3: Sistemas de certificação ambiental e turística

Obs.: Os weblinks indicados neste quadro podem ser alterados futuramente, prejudicando assim o acesso aos materiais. Neste caso, recomenda-se que a pesquisa pelo conteúdo utilize o nome/referência indicada.

NOME DA CERTIFICAÇÃO	LOCAIS ONDE É APLICADA	RESUMO
Bandeira Azul	Global e Brasil	Critérios ambientais, educacionais, de segurança e acessibilidade rigor devem ser atendidos e mantidos. https://www.blueflag.global e http://bandeiraazul.org.br
Bandeira Azul Ecológia	Costa Rica	Premiação para esforço e trabalho voluntário locais que buscam a melhoria das condições higiênicas e ambientais, não está restrito às praias. https://banderaazulecologica.org
Blue Wave and Clean Beach	Estados Unidos da América	Rede de organizações costeiras e indivíduos comprometidos com a promoção de praias limpas, saudáveis e bem administradas em todo o mundo. Blue Wave é uma certificação ambiental para praias. http://www.cleanbeaches.com/
Norma Q	Espanha	Declaração ambiental de produtos, certificado de turismo, e certificados de sistemas de gestão
Playa Natural	Uruguay	Certificado de Desenvolvimento de alternativas para a mitigação de consequências negativas da pobreza / ambiente de interação e Desenvolvimento e disseminação de tecnologias inovadoras e alternativas de desenvolvimento sustentável para grupos urbanos
Playas y Balnearios de Calidad	Argentina	Constitui um dos princípios da Lei Nacional de Turismo (25.997), que tem como objetivo o desenvolvimento contínuo baseado no compromisso de todos os atores na gestão e geração de recursos e inovação através do conhecimento

Apêndice 3: Sistemas de certificação ambiental e turística

Obs.: Os weblinks indicados neste quadro podem ser alterados futuramente, prejudicando assim o acesso aos materiais. Neste caso, recomenda-se que a pesquisa pelo conteúdo utilize o nome/referência indicada.

NOME DA CERTIFICAÇÃO	LOCAIS ONDE É APLICADA	RESUMO
Award Ecoplayas	Peru	Todos os anos, com o objetivo de incentivar o cuidado com o meio ambiente, esta instituição organiza o Prêmio Ecoplayas Peru.
Quality Coast Award	Reino Unido	A certificação de destino QualityCoast faz parte do Programa de Prêmio QualityCoast. A certificação está aberta para destinos costeiros e ilha e para áreas protegidas, em todo o mundo.https://destinet.eu/resources/certificates/qualitycoast-award
Sostenibilidad para Destinos Turísticos de Playa	Colômbia	Padrão técnico do setor NTS-TS-001-01 destinos turísticos da Colômbia. Requisitos de sustentabilidade. Praias certificadas sob o esquema Internacional Servi-Cert SGS, para praias localizadas em áreas protegidas
Friend of the Sea	Itália	Critérios e requisitos de amigo do mar para que as praias sejam sustentáveis: Consciência ambiental; Descarte de resíduos apropriados; Nenhum plástico descartável; Qualidade da água; Respeito pelo ecossistema natural.
Sustentabilidad de Calidad de Playas	México	Melhores práticas ambientais de praias implementadas através da conformidade com o padrão mexicano NMX- AA-120-SCFI-2016 “que estabelece os requisitos e especificações da Sustentabilidade da Qualidade das praias”. https://www.gob.mx/semarnat/articulos/playa- limpia-sustentable-distintivo-de-excelencia-que-otorga-la-semarnat?idiom=es

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

Para contratação de profissional capacitado para desenvolvimento dos trabalhos para construção do Plano de Gestão Integrada da Orla, é necessária a observância dos procedimentos licitatórios previstos em Lei. A nova lei de licitações, a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, está em vigor desde a sua publicação e dispõe sobre normas gerais de licitações aplicáveis a todos os entes federados. A Lei 8.666, de 1993, mantém-se em vigor até abril de 2023, quando será revogada integralmente pela Lei 14.133. Assim, há um período de transição em que as duas leis estarão vigentes e poderão ser utilizadas, devendo cada ente federado observar aplicabilidade de acordo com seu arcabouço normativo legal e infralegal, bem como as orientações de suas assessorias jurídicas.

Conforme art. 18 da Lei 14.133, de 2021, a fase preparatória do procedimento licitatório será iniciada com a elaboração de estudo técnico preliminar, documento que será utilizado como base para elaboração do termo de referência.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

A instrução da contratação deverá se adequar às especificidades de cada município, visto que aspectos fundamentais - tais definição de prazos, valores, quantidade necessária de pessoas na equipe, quantidade de visitas técnicas a serem realizadas ao longo da contratação, estratégias de mobilização, quantidade de reuniões setoriais, necessidade ou não de inclusão de recursos tecnológicos e outros meios de suporte para participação - deverão ser adequados à realidade de cada localidade, de acordo com as dimensões e características de suas orlas, realidade social e econômica, contexto institucional etc.

Ainda, o município definirá o critério de julgamento a ser adotado. Dentre os previstos no art. 33, destaca-se abaixo o critério de técnica e preço:

Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

§ 2º No julgamento por técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e, em seguida, as propostas de preço apresentadas pelos licitantes, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta técnica.

§ 3º O desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública deverá ser considerado na pontuação técnica, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 88 desta Lei e em regulamento.

Conforme art. 24 da Lei 14.133, é possível que o valor da contratação estimado pelo município seja mantido em sigilo, justificadamente, até o momento de julgamento das propostas. Ainda, a lei prevê etapa de negociação com licitantes, com vistas a atingir a proposta mais vantajosa para o interesse coletivo.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

A instrução da contratação deverá definir as responsabilidades pelas atividades, bem como pelas despesas a elas relacionadas. Deve ser explicitado, por exemplo, se a proposta de preço dos licitantes deverá incluir custos estimados com deslocamento e alimentação do facilitador (e equipe), e demais despesas associadas ao material didático (material de projeção, impressão de cadernos de apoio, mapas, crachás, tarjetas etc.). Assim, é importante que o município defina, por exemplo, quantidade mínima de visitas de campo e agendas setoriais presenciais, antes e entre as etapas das oficinas.

A seguir apresentam-se textos orientadores da contratação, especialmente quanto a contextualização geral, papel do(s) facilitador(es) nas atividades e qualificação técnica desejada e que podem, se for o caso, integrar documentos de instrução pelo município.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

O Projeto Orla é uma metodologia de planejamento integrado amparada no Decreto nº 5.300, de 2004, que regulamentou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, instituído pela Lei nº 7.661, de 1988, e visa à racionalização e à articulação das políticas públicas das três esferas de governo. Seu foco inicialmente era o planejamento da orla marítima, espaço de gestão territorial definido no Decreto que compreende uma faixa marítima e uma terrestre de largura variável, por meio do Plano de Gestão Integrada da Orla - PGI. É uma metodologia que visa a otimizar o ordenamento das orlas, que conta com a participação de diversos atores federais, estaduais e municipais, além da participação da sociedade civil organizada. Na esfera federal, citam-se a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU, do Ministério da Economia - ME; o Ministério do Turismo - MTur; o Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR.

Trata-se, ademais, de um Projeto de âmbito interfederativo, em obediência ao parágrafo 4º, art. 11 da Lei nº 9.636, de 1998, que determina a “obrigação do Poder Público federal, estadual e municipal, observada a legislação específica vigente, zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio para esse fim”.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

Com o advento do art. 14 da Lei 13.240, de 2015, o Projeto Orla inicia novo estágio, que possibilitou a transferência aos municípios da gestão das orlas e praias marítimas, fluviais, lacustres e estuarinas federais, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica tais como calçadões, praças e parques públicos por meio do Termo de Adesão.

O TAGP para orlas e praias marítimas foi regulamentado pelas Portarias da SPU nº 113, de 2017, e nº 44, de 2019, que preveem como uma das obrigações assumidas pelo município a elaboração e implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla – PGI nos moldes do Decreto 5.300, de 2004, e do Manual do Projeto Orla.

O Projeto Orla foi estruturado para que pudesse contribuir, em escala nacional, para a aplicação de metodologia de planejamento para aproveitamento de potencialidades e correção de problemas identificados nessas porções do território especialmente relevantes para a sustentação natural e desenvolvimento econômico do país.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

O desafio de uma gestão equilibrada nesses espaços é enorme. Na orla estão presentes diversas situações representadas não apenas pelos aspectos de territorialidade, mas também de conflitos entre usos e atores sociais quanto à destinação de terrenos e demais bens sob o domínio da União, com reflexos nos espaços de convivência e lazer, especialmente nas praias, as quais são consideradas de uso comum do povo pela Lei nº 7.661, de 1988.

As orlas e praias brasileiras demonstram, além de seu enorme potencial de se tornarem vetores de desenvolvimento econômico sustentável, por vezes demonstram que a gestão territorial não logrou a almejada integração das políticas setoriais dos três entes federados, dando margem à perpetuação de conflitos fundiários, de uso (recursos e espaço) e seus consequentes impactos adversos no desenvolvimento econômico, na equidade social e nos ecossistemas e respectivos serviços ecossistêmicos.

A metodologia do Projeto Orla busca justamente a atuação integrada dos poderes públicos, com vistas a uma gestão efetiva da praia, na escala local. Isto porque vários problemas decorrem de dificuldades operacionais na gestão das orlas, bem como de falta de clareza de atribuições e responsabilidades das instituições que atuam nessa porção do território, com reflexos na desconexão entre os diversos instrumentos de gestão incidentes na orla. Citam-se como problemas

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

associados à gestão da orla de maneira ampla: a) Acúmulo de resíduos sólidos e o consequente impacto paisagístico, ambiental e de saúde pública; b) Perda da balneabilidade e contaminação microbiológica da água e sedimentos, afetando espaços de recreação e turismo; c) Erosão da linha de costa, levando à vulnerabilidade costeira e social, com danos materiais e perdas de vidas humanas; d) Comércio ilegal ou desordenado, ocasionando evasão de recursos e perda de arrecadação de impostos; e) Adensamento populacional, ultrapassando a capacidade de suporte das praias, gerando impactos no turismo; f) Gastos exorbitantes para execução de obras de reconstrução de praias ou estruturas de contenção à erosão; g) reserva ilegal de áreas públicas.

O escopo do Projeto Orla visa, em última análise, à implementação de uma política nacional construída de forma compartilhada com outros entes federados e com a sociedade civil, buscando articular ações de incentivo ao turismo, de proteção ao meio ambiente e de ocupação urbana por meio do planejamento do uso e ocupação da orla brasileira a partir da construção de um pacto entre os atores envolvidos em cada localidade.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

2. A CONSTRUÇÃO DO PGI E O PAPEL DO FACILITADOR

O trabalho de consultoria contratado deverá seguir a metodologia atualizada prevista para o desenvolvimento do Projeto Orla. Tendo em vista o aspecto colaborativo do Projeto Orla, o processo deverá contar com o protagonismo da CMPO (sob coordenação do Gestor Municipal de Utilização de Praias, em caso de município com TAGP), juntamente com o(s) Facilitador(es), e deverá incentivar a participação cidadã e garantir representatividade tanto dos poderes públicos quanto de organizações da sociedade civil com interesse na área de planejamento.

A metodologia de diagnóstico, planejamento participativo e gestão compartilhada adotada, agrega o conhecimento empírico dos participantes com os conceitos e atividades práticas, que levam à percepção das inter-relações entre os conflitos e problemas (sociais, ambientais, econômicos, institucionais) e, consequentemente, à proposição de soluções adequadas à realidade local. Apresenta, dessa forma, potencial para propor ações e estratégias concretas que contribuam para o disciplinamento dos usos da orla, associado ao desenvolvimento sustentável dos municípios, sobretudo, garantindo a função socioeconômica e ambiental dos bens da União.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

O município deverá apresentar o PGI nos termos do Decreto nº 5.300, de 2004, que dispõe sobre a metodologia a ser utilizada para elaboração e validação do referido instrumento. Conforme Manual do Projeto Orla, sete etapas constituem o ciclo de planejamento da orla: Iniciando o Projeto Orla; Diagnóstico; Planejamento Participativo (Oficina – Etapa 1, Consolidação, Oficina – Etapa 2); Consolidação do PGI (Elaboração do PGI preliminar, Avaliação do PGI, Audiência Pública); Implementação; Monitoramento; Revisão do PGI. Para elaboração inicial do PGI, os serviços de facilitação deverão ser contratados para desenvolvimento, no mínimo, das quatro primeiras etapas (até a audiência pública).

A realização das Oficinas de Planejamento Integrado do Projeto Orla tem por finalidade reunir as informações necessárias à elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla - PGI. Nelas são apresentadas e discutidas questões que envolvem amplamente a situação patrimonial, ambiental, turística, econômica, de saneamento, social e tantas outras de interesse da coletividade como um todo. Daí a importância de assegurar a participação nos trabalhos de atores no âmbito federal, estadual e municipal que representem esses segmentos, ou que de alguma forma tenham interesse ou gestão sobre esses assuntos, para que ofereçam os

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

necessários subsídios à elaboração do PGI e pactuem compromissos com o poder público local e a comunidade, cuja participação nas Oficinas é imprescindível. Desejável, portanto, a presença de entes estaduais e municipais, que representem a defesa civil, turismo, planejamento, meio ambiente, obras, saneamento, entre outras, além dos federais com atuação local, como por exemplo, Capitania dos Portos, Ibama, ICMBio, AGU, Funasa, Superintendência da Pesca/MAPA, Sudene, Sudam, DNOCS, Cia. Docas etc.

Na fase inicial de Instrumentalização, o município deve instituir a Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO), formada por representantes das Secretarias de Planejamento, Meio Ambiente, Turismo e outros entes municipais com afinidade à matéria, que farão a interlocução com o Facilitador contratado. Em municípios com TAGP vigente, é fundamental que os Gestores Municipais de Utilização de Praias, titular e substituto, sejam parte ativa da CMPO, desde a sua criação.

O Facilitador realizará visita(s) técnica(s) ao município e, com o apoio da CMPO deverá formular um prévio diagnóstico de todo o arcabouço legal pertinente (legislação urbanística, ambiental, de desenvolvimento econômico, das três esferas), políticas setoriais aplicáveis, além de amplo levantamento de planos e projetos já previstos para implantação no território.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

Deverá também constar dessa primeira etapa do diagnóstico informações gerais sobre processo erosivo ou de progradação da orla, perfil socioeconômico, problemas recorrentes, entre outros, além de situação de uso e ocupação dos espaços a serem trabalhados, em especial informações acerca de possíveis áreas ociosas, de domínio da União, que possam ser objeto de investimentos públicos ou privados. Deverá elencar os potenciais que o município apresenta, inclusive aqueles que possibilitem a exploração turística.

O Facilitador deve obter mapas georreferenciados e, conforme a situação, impresso em escala de apresentação adequada, para apresentação e discussão com os participantes. É esperado, ao final, que o diagnóstico apresente uma proposta de trechos de Orla denominados Unidades de Paisagem.

A partir das informações coletadas, serão identificados os atores relevantes para participação nas Oficinas, tanto do Poder Executivo (das três esferas de governo) e do Legislativo local, quanto da sociedade civil organizada (Comunidade Acadêmica,

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

CREA, CAU, OAB, Associação Comercial, Trade Turístico, Colônia de Pesca, associação de quiosqueiros/barraqueiros, associações de moradores, entre outros).

Considerando a necessidade de o PGI ser o resultado de um processo de planejamento participativo em que os atores presentes irão assumir responsabilidades dentro de um pacto, é fundamental garantir uma representatividade diversa com a presença dos atores envolvidos nas dinâmicas social, econômica e ambiental da orla.

O Facilitador deverá se assegurar de que essas entidades foram devidamente convidadas pelo município a participarem dos trabalhos. É necessário o contato pessoal, ou virtual, com grande parte desses atores como forma de esclarecer o objeto e a importância das Oficinas não só para o município, e comunidades, mas para as próprias entidades e, dessa maneira, fortalecer o convite. Essa metodologia visa à maior integração da sociedade civil organizada com o Projeto.

Indispensável o convite aos Ministérios Públicos Federal e Estadual, que poderão contribuir com as informações acerca das demandas incidentes na localidade e que devem ser objeto da atenção dos partícipes.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

A definição do local de realização da Oficina deverá ser pactuada entre o Facilitador e a CMPO, preferencialmente em um auditório com acomodação para 50, ou 60 pessoas, salas de apoio e em local de fácil acesso para a comunidade local. É importante, ainda, que a data seja pactuada com a Coordenação Estadual do Projeto Orla.

O Facilitador deverá planejar previamente cada etapa da Oficina, inclusive as dinâmicas a serem utilizadas, e se assegurar de que o município providenciará toda a logística, como fornecimento de equipamentos necessários (informática, projeção, papéis, canetas, coffee break, água, café, copos, transporte rodoviário e/ou náutico para as visitas de campo, transporte e refeições para representantes de comunidades carentes distantes da sede do município, dentre outros).

Na impossibilidade de contatar grande parte dos atores cuja presença se julgue necessária nas Oficinas, o Facilitador deverá conduzir uma Oficina de Sensibilização previamente ao início dos trabalhos para divulgação do propósito do Projeto Orla e da importância para a comunidade.

Concluídos esses arranjos, passa-se à realização da Oficina propriamente dita, que ocorrerá em duas etapas, destinadas, respectivamente, à validação do Diagnóstico da Orla e ao planejamento das ações, com formação do Comitê Gestor.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

Na primeira delas, inicialmente será apresentado o arcabouço legal que rege a ocupação e utilização dos espaços considerados, do ponto de vista patrimonial, social, ambiental e econômico, pela Superintendência do Patrimônio da União na unidade da federação – SPU/UF, pelo Órgão Estadual Ambiental – OEMA e pelo Órgão Estadual do Turismo - OETUR, respectivamente. Caberá às entidades apresentar as propostas de investimentos pela União e pelo Estado em cada setor. Na ausência de representantes das mencionadas entidades, caberá ao Facilitador fazer as apresentações, devendo este, portanto, apropriar-se previamente dessas informações, uma vez que são fundamentais para o desenvolvimento, a contento, dos trabalhos contratados.

Em seguida, representantes de diversas Secretarias Municipais deverão apresentar a contextualização do município, em especial: o instrumento de ordenamento vigente e as principais ações para o desenvolvimento econômico e turístico local, saneamento básico, proteção e conservação ambiental, zoneamento territorial, planejamento orçamentário e outras possíveis fontes de recursos etc.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

Em continuação, o Facilitador apresentará o diagnóstico prévio por ele elaborado, que será objeto de análise crítica e contribuições por todos os presentes. Baseado no arcabouço legal, nesse diagnóstico inicial e na vivência e conhecimentos dos atores participantes, serão validadas as Unidades de Paisagem, forte indicativo para a realização dos Trabalhos de Campo que levarão à definição de Cenários desses espaços selecionados. Isso permitirá o preenchimento dos Quadro Sínteses, com a demonstração da configuração física e usos do território em estudo, a identificação dos problemas, dos arranjos produtivos locais e dos potenciais de investimento, com foco em estudo fundiário para identificar possíveis destinações de áreas ociosas da União, ainda que em mãos de terceiros, além dos projetos e ações previstas, ou em implantação pelos três níveis de governo e particulares. Por se tratar de componente essencial na formulação do Plano, o Facilitador deve promover reflexão com os participantes da Oficina sobre o conceito de Problema.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

Na sequência, o preenchimento dos quadros servirá para identificar as atividades geradoras para cada problema listado, seus efeitos e impactos na gestão da orla e na economia local, bem assim estimular os potenciais diagnosticados, em uma nova visão do Projeto Orla, que busca localizar áreas aptas a receberem investimentos, em especial no segmento turístico. Para isso, o Facilitador deverá se apropriar da maior quantidade possível de informações, também da atuação e dos programas dos entes, dos governos federal e estadual, que têm atuação nesse espaço litorâneo.

Concluída a Etapa 1 da Oficina, o Facilitador terá como incumbência consolidar as informações obtidas na etapa e preparar o diagnóstico da situação encontrada no município.

É fundamental a realização de reunião técnica com representantes da Coordenação Nacional e Estadual para o Facilitador repassar aspectos importantes observados na primeira Etapa que estão relacionados a políticas públicas conduzidas por órgãos federais e estaduais para que estes articulem respostas na segunda Etapa. Neste sentido, é fundamental a realização de reunião técnica com a Superintendência do Patrimônio da União para apresentar a consolidação das informações, e discutir a viabilidade de todas as ações propostas ao longo da Oficina que impliquem em utilização de imóveis da União.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

É desejável que reuniões técnicas ocorram também com os órgãos estaduais de meio ambiente, turismo, planejamento, defesa civil e outros com atuação no local para dar consistência às propostas debatidas na primeira etapa.

Reuniões setoriais com a sociedade civil são desejáveis para esclarecer ou preencher eventuais lacunas encontradas quando da elaboração do diagnóstico.

O diagnóstico, resultado da Etapa 1 da Oficina, deve ser apresentado do formato de relatório técnico, contendo mapas (com indicação de unidades de paisagem, ou de planejamento), quadros sínteses e registro fotográfico, e disponibilizado para consulta pública, conforme previsto no Manual do Projeto Orla. Se consideradas pertinentes pelo Facilitador e pela CMPO, as contribuições recebidas poderão ser incorporadas ao diagnóstico.

A consulta pública tem como finalidade dar publicidade dos trabalhos realizados e recolher contribuições dos interessados. Ela pode ser disponibilizada por diversos canais de comunicação e não há necessidade de discussão presencial. Ela não se confunde com a Audiência Pública, que é presencial, evento único que deverá aprovar e legitimar o texto base do PGI, que será mencionado mais adiante.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

A Etapa 2, a se iniciar nos prazos previstos no Manual do Projeto Orla, servirá para a elaboração das propostas de ação; o preenchimento de eventuais lacunas no diagnóstico e a definição de estratégias para execução, acompanhamento, avaliação e cronograma de implementação do PGI, de maneira que, findo o processo, têm-se os fundamentos para elaboração do PGI. Ao final dessa Etapa, novos atores são eleitos dentre os participantes da Oficina para instituição do Comitê Gestor Municipal, de composição paritária entre poder público municipal e sociedade civil organizada. A CMPO, em conjunto com o(a) Facilitador(a) e o CG (elencado na Oficina - Etapa 2), deverá construir uma agenda para os trabalhos de consolidação do PGI. A consolidação do PGI deve ser feita em até 60 dias, desde a finalização da segunda Etapa da Oficina.

O PGI deve ser apresentado no portal online do Município, destinado ao Projeto Orla, e um canal virtual para colher sugestões e questionamentos também deve ser disponibilizado. Assim, nesse portal online, além de ser possível fazer sugestões, os cidadãos também podem e devem conseguir enviar questionamentos. Deverá ser definido um prazo não inferior a 30 dias para o envio dessas contribuições.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

A última fase da consolidação do PGI consiste na sistematização das contribuições recebidas ao longo do processo. Após a compilação e análise delas, as sugestões recebidas e coletadas durante o período de consulta pública devem ser, quando pertinentes, incorporadas ao PGI. Essa sistematização e consolidação do PGI poderá ser realizada pela CMPO e/ou pelo(a) Facilitador(a), sempre com o apoio do grupo que irá compor o Comitê Gestor Municipal, definido na Oficina - Etapa 2.

O texto base, então, juntamente com o Diário do PGI elaborado pelo Facilitador, é encaminhado ao Chefe do Executivo municipal que o remeterá para a Coordenação Estadual do Projeto Orla – CEPO, conforme previsto no Manual

Concluído esse processo, o PGI deverá ser legitimado em Audiência Pública, cabendo ao Facilitador orientar o município quanto aos procedimentos a serem adotados nesse mister. A audiência pública contará com a presença dos membros da CMPO e do Facilitador, que a conduzirá. A composição do Comitê Gestor, proposta ao final da etapa 2 da Oficina, deve ser aprovada na audiência pública.

Após aprovação em audiência pública, o município deverá publicar o PGI em seus sítios eletrônicos e enviará o PGI e o ato que instituir o Comitê Gestor Municipal para Câmara de Vereadores, bem como à Coordenação Estadual, para que também deem publicidade.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

DIÁRIO DO PGI

Ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, desde sua contratação até a aprovação do texto base do PGI, o Facilitador deverá elaborar um Diário do PGI. Nele deverá ser registrado todo o planejamento das ações e intercorrências positivas e negativas no desenvolvimento dos trabalhos, a exemplo de realização e encaminhamento de reuniões com atores e setores específicos, eventos que impediram o cumprimento da agenda, recusa de algum ator em participar dos eventos e suas justificativas etc. O Diário do PGI servirá para fins de registro e também para acompanhamento da evolução do conteúdo do PGI. Portanto, deverão constar anexos: ofícios com convite aos participantes, atas das reuniões, registros fotográficos, entre outros.

O termo de encerramento do Diário deverá ser uma declaração do Facilitador com ateste formal de que os trabalhos obedeceram à metodologia descrita no Manual do Projeto Orla, à legislação em vigor, às normas estabelecidas pela União e que representam fielmente o que foi discutido e deliberado durante os trabalhos.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES
São, portanto, atividades relevantes citadas no texto e detalhadas no Manual do Projeto Orla (2022), sem prejuízo de outras:

- Realizar visita(s) técnica(s) e estudos para o levantamento de informações sobre o município;
- Capacitar a Coordenação Municipal do Projeto Orla Orla - CMPO
- Desenvolver o diagnóstico
- Organizar o material para a oficina (etapas 1 e 2)
- Disponibilizar mapas georreferenciados da orla do município;
- Liderar as estratégias de mobilização social, realizar contatos com diversos atores necessários para garantir a representatividade dos grupos de interesse processo de elaboração do PGI;
- Mediar o processo de explicitação dos potenciais e conflitos sociais, ambientais e econômicos
- Conduzir a oficina (etapas 1 e 2)
- Elaborar o PGI de acordo com a metodologia estabelecida
- Consolidar o PGI, atestando, perante a Coordenação Estadual, sua adequação às diretrizes do Projeto Orla
- Orientar o município na elaboração do regimento interno do Comitê Gestor da Orla Municipal (CG)
- Participar da organização e condução de consultas e Audiência Pública
- Manter e organizar o Diário do PGI
- Entrega do Termo de encerramento do Diário do PGI

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

3. PRODUTOS ESPERADOS

São produtos esperados do serviço contratado, sem prejuízo de outros:

- Plano de trabalho
- Conjunto de materiais didáticos e técnicos organizados e disponíveis à coordenação local (dossiê)
- Relatório técnico dos passos iniciais - Iniciando o Projeto Orla (reuniões, seminários etc.)
- Diagnóstico da Orla
- Relatório técnico da execução da oficina e trabalhos de campo
- Consolidação e apreciação das sugestões da consulta pública
- PGI preliminar organizado
- Resposta às avaliações das esferas estadual e federal (CEPO e CNPO) e PGI com adequações
- Minuta da formalização do CG e lista de representantes e suplentes
- Apresentação do PGI, PGI final formatado, com parecer do facilitador e relatório da audiência pública
- Diário do PGI

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

Os produtos esperados poderão ser atrelados ao desembolso das parcelas, em cronograma a ser definido preliminarmente pelo município e, após, em plano de trabalho elaborado pela Contratada e pactuado com Município e CEPO. Ex.:

PRODUTOS	*PRAZO PARA ENTREGA*	*PERCENTUAL DE PAGAMENTO*
1. Diagnóstico preliminar sobre o município	*dias*	*10%*
2. Relatório da Etapa 1 da Oficina de Planejamento Integrado do Projeto Orla	*dias*	*20%*
3. Relatório da Etapa 2 da Oficina de Planejamento Integrado do Projeto Orla	*dias*	*20%*
4. Plano de Gestão Integrado da Orla (PGI) preliminar, com ateste de conformidade e diário do PGI	*dias*	*30%*
5. Ajustes ao PGI, se for o caso, conforme solicitação da instância estadual	*dias*	*10%*
6. Relatório sobre audiência pública para validação do PGI e institucionalização do Comitê Gestor Municipal da Orla	*dias*	*10%*

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Definições quanto ao tamanho da equipe dependerá das características da área objeto de planejamento e da capacidade de suporte do município à equipe contratada. O critério de julgamento técnica e preço pressupõe atribuição de pontuação quanto à qualificação técnica da equipe.

É aconselhável que o profissional responsável trabalhe com uma equipe multidisciplinar a fim de que sejam otimizados os trabalhos e atividades a serem desenvolvidas ao longo do processo de elaboração do PGI.

São sugeridos como requisitos de qualificação, para a realização dos serviços, profissionais com nível superior em curso reconhecido pelo MEC e que cumpram ao menos um dos seguintes requisitos:

a. comprovação de habilitação em facilitação na metodologia do Projeto Orla, mediante certificado de conclusão de curso de qualificação em nome do profissional que será o responsável técnico pela condução das atividades no município;

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

b. experiência profissional comprovada de no mínimo 4 (quatro) anos cargos de direção e chefia em atividades de planejamento e gestão ambiental e territorial ou gestão costeira e marinha e áreas afins;

c. atestado de capacidade técnica, que declare que a licitante presta ou prestou serviços compatíveis e pertinentes com o objeto desta licitação. O(s) atestado(s) de capacidade técnica deverá ser expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado da qual o órgão tomador do serviço é integrante, em formato que viabilize a comprovação de autenticidade (certificado digital ou reconhecimento de firma). O(s) atestado(s) de capacidade técnica poderá fazer referência às seguintes experiências: condução e/ou assessoramento do processo de elaboração de Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI); condução e/ou assessoramento

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

de processos de elaboração de instrumentos de planejamento territorial (Plano de Diretor, Plano de Manejo de Unidades de Conservação, etc.); condução e/ou assessoramento de processos de elaboração de planos de gestão de políticas públicas (Saneamento, Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Turismo); condução e/ou assessoramento de processos de elaboração de Planos de Viabilidade ou de Implantação de Arranjos Produtivos Locais (APLs), entre outros.

d. Participação, como equipe de apoio de Facilitador do Projeto Orla, no desenvolvimento dos trabalhos para construção de ao menos 2 (dois) PGIs.

Caso o profissional cumpra dois ou mais requisitos acima ou mais de um integrante da equipe cumpra os requisitos acima, poderão ser atribuídas pontuações adicionais para fins de aferição de “técnica” do critério de julgamento técnica e preço.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

Ainda, é fundamental que a equipe reúna competências multidisciplinares necessárias para a condução dos trabalhos, como por exemplo:

a. Experiência no desenvolvimento do Projeto Orla;

b. Experiência em capacitação de órgãos governamentais (federal/estadual/municipal) e da sociedade civil em temas afins à gestão costeira e marinha;

c. Conhecimento prévio do material de apoio - Manuais e Guias do Projeto Orla, Guia de obras costeiras, Manual de regularização fundiária, outros;

d. Conhecimento e capacidade de interpretação de normas legais aplicáveis à gestão ambiental e territorial e/ou gestão costeira e marinha;

e. Capacidade de articulação entre as diferentes esferas da administração pública e a sociedade;

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

f. Liderança e competência para atuar em equipes multidisciplinares, com certificação e experiência em mediação de conflitos;

g. Capacidade de redação de textos em português em linguagem acessível;

h. Especialização em áreas afins aos temas propostos na contratação;

i. Conclusão de outros cursos relacionados à temática (e.g. Gestão do Patrimônio da União; Gestão Compartilhada da Orla - ENAP);

Poderão ser atribuídas pontuações adicionais para comprovação de atingimento competências coletivas.

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

5. RESPONSABILIDADES DO MUNICÍPIO

O município tem o dever de atuar com o protagonismo da Coordenação Municipal do Projeto Orla (CMPO), a qual deve ser liderada pelo Gestor Municipal de Utilização de Praias ao longo do desenvolvimento do Projeto Orla - no caso de município com TAGP - com apoio do facilitador, que irá colaborar na aplicação correta da metodologia, buscando a ampla participação dos atores.

O município deverá:

- incentivar a participação da sociedade civil;
- definir a agenda local, em diálogo com CEPO;
- elaborar e executar estratégias de divulgação e mobilização para oficina;
- disponibilizar infraestrutura e logística para realização de oficina;
- criar canais de informação;
- celebrar, se necessário, parcerias formais, a exemplo de acordos, ajustes, convênios;

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

- auxiliar na produção do diagnóstico em conjunto com o(a) Facilitador(a) – a repartição de responsabilidades deve ser objetivamente definida;
- sistematização e consolidação dos produtos da Oficina - Etapa 1 em conjunto com o(a) Facilitador(a);
- responder aos questionamentos durante as consultas públicas, publicizando as respostas;
- definir prazos para as consultas públicas - organizar e conduzir as reuniões e consultas públicas;
- sistematizar e consolidar o PGI em conjunto com o(a) Facilitador(a);
- realizar possíveis adequações do PGI solicitadas pela CEPO e/ou CNPO, em conjunto com o(a) Facilitador(a);
- Organizar e promover a audiência pública de validação do PGI, com auxílio ao Facilitador no que for necessário;

Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios

6. OUTROS SERVIÇOS QUE PODEM SER PRESTADOS PELO FACILITADOR

O Projeto Orla é metodologia de planejamento e gestão de orlas, de forma que seu ciclo não se encerra com a redação do PGI. Nesse momento, deve ser iniciado o processo de implementação do planejamento elaborado, um processo contínuo e complexo. Assim, caso necessário, o município poderá valer-se de serviços de facilitadores para assessoramento de etapas como implementação e monitoramento do PGI; apoio especializado ao CG, à CMPO e ao Gestor Municipal de Utilização de Praias; auxílio na elaboração de relatórios de gestão referentes ao TAGP; revisão do PGI; e eventuais outros serviços a serem definidos conforme as necessidades de cada município.

A estratégia de desenvolvimento de atividades e produtos poderá variar de acordo com a complexidade das tarefas ou capacidade operacional ou conjuntural em cada município. Por exemplo, no caso de revisão, se houver a alteração do cenário costeiro e dos atores, pode-se reiniciar a elaboração do PGI com aplicação do ciclo completo ou, caso haja somente a necessidade de adequação de ações e medidas propostas previamente, o processo pode ser iniciado a partir da etapa 2 da oficina. Essa identificação da necessidade de aplicação da metodologia na revisão deve ser efetuada com base no disposto no Manual do Projeto Orla e tais considerações devem permear a construção de um Termo de Referência específico a cada contratação/realidade.

Apêndice 5: Lista de documentos sugeridos para elaboração da base de dados a ser utilizada no Diagnóstico [fase 1]

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

- Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual
- Plano Diretor
- Zoneamentos Municipais
- Lei de Uso e Ocupação do Solo
- Lei de Parcelamento do Solo
- Lei Orgânica
- Código de posturas municipal
- Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) – estadual e da zona costeira (ZEEC)
- Planejamento Espacial Marinho (PEM)
- Planos de Desenvolvimentos Setoriais (Turismo, Aquicultura, Energia etc.)
- Planos de Desenvolvimento Portuário (PDZ)
- Projetos de lei municipal em tramitação na Câmara
- Código de Obras e Posturas do Município
- Anuários estatísticos abordando os aspectos relevantes para a caracterização desejada, publicados pelo IBGE ou por órgãos da administração estadual ou municipal.
- Conjuntos de dados cartográficos básicos (plataforma da INDE e do IBGE). Levantamentos cartográficos cadastrais para fins de IPTU na prefeitura. Levantamento de cartas náuticas digitais (DHN) para delimitação da área do Projeto Orla (isóbata de 10m).

Apêndice 5: Lista de documentos sugeridos para elaboração da base de dados a ser utilizada no Diagnóstico [fase 1]

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

- Planos de Manejo e demais documentos referentes às Unidades de Conservação (de qualquer tipo definido no Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, e de qualquer competência). Levantamento da base de dados de Unidades de Conservação georreferenciada disponível na página institucional do ICMBio.
- Conjuntos de dados cartográficos básicos contendo curvas de nível, dados batimétricos, sistema rodoviário, limites urbanísticos, hidrografia etc. Levantamento cartográfico digital (plataforma da INDE e do IBGE), levantamentos cartográficos cadastrais para fins de IPTU na prefeitura.
- Levantamento na SPU da base de dados georreferenciada de Linha do Preamar Médio de 1831; Levantamento na SPU das destinações - situação patrimonial do município.
- Documentos sobre tombamento de patrimônios históricos, culturais e sociais.
- Levantamento da base de dados georreferenciada de terras cadastradas no INCRA e FUNAI (assentamentos, quilombolas e comunidades tradicionais).
- Demarcações de terras indígenas e ocupações e usos especiais.
- Programas de mitigação de riscos naturais e antrópicos.
- Cartas de Sensibilidade Ambiental ao Óleo (Cartas SAO).
- Acervo iconográfico, material imagético (fotografias, slides e outros) como fonte documental.

Apêndice 6: Conjuntos de sugestões para leitura referentes aos aspectos físico-naturais do diagnóstico

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

**Os weblinks indicados neste quadro podem ser alterados futuramente, prejudicando assim o acesso aos materiais. Neste caso, recomenda-se que a pesquisa pelo conteúdo utilize o nome/referência indicada.*

TEMA	SUGESTÃO DE LEITURA
Geomorfologia	IBGE. Do mapeamento geomorfológico do IBGE a um sistema brasileiro de classificação do relevo. https://doi.org/10.21579/issn.2526-0375_2019_n1_183-201
Características meteoceanográficas	Projeto Sistema de Modelagem Costeira do Brasil (SMC) https://smcbrasil.paginas.ufsc.br/category/sem- categoria/ Consulta a instituições que realizam pesquisas e monitoramentos acerca de padrões climáticos, tais como os órgãos estaduais e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). http://www.inpe.br/
Variações na linha de costa	Panorama da Erosão Costeira no Brasil. https://www.researchgate.net/publication/329247970_ Panorama_da_erosao_costeira_no_Brasil Metodologia para quantificação de perigos costeiros e projeção de linhas de costa futuras como subsídio para estudos de adaptação das zonas costeiras: litoral norte da Ilha de Santa Catarina e entorno. (2018) https://smcbrasil.paginas.ufsc.br/files/2018/03/Klein_et _al_2016_Metodologia_para_quantifica%C3%A7%C3%A 3o_de_perigos_costeiros-1.pdf
Mapeamento de uso e cobertura do mar (espacial e temporal)	Manual Técnico de Uso da Terra. IBGE (2013) http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv8161 5.pdf
Mapeamento de uso e cobertura do mar (espacial e temporal)	Mapeamento participativo da paisagem marinha no Brasil experiências e perspectivas https://www.researchgate.net/ publication/306110383_ Mapeamento_participativo_da_paisagem_marinha_no_ Brasil_-_experiencias_e_perspectivas
Integridade e fragilidade dos ecossistemas	Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica. Relatório de Atividades, Probio. MMA (2002)

Apêndice 6: Conjuntos de sugestões para leitura referentes aos aspectos físico-naturais do diagnóstico

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

**Os weblinks indicados neste quadro podem ser alterados futuramente, prejudicando assim o acesso aos materiais. Neste caso, recomenda-se que a pesquisa pelo conteúdo utilize o nome/referência indicada.*

TEMA	SUGESTÃO DE LEITURA
Diagnóstico de flora e fauna	Manual Técnico da Vegetação Brasileira – 2ª edição IBGE (2012) https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias /GEBIS%20-%20RJ/ManuaisdeGeociencias/Manual%20Tecnico%20d a%20Vegetacao%20Brasileira%20n. 1.pdf
Espécies e ecossistemas ameaçados de extinção	Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/com unicacao/publicacoes/ publicacoes- diversas/livro_vermelho_2018_vol1.pdf Lista IUCN: www.iucnredlist.org Lista MMA: http://simat.mma.gov.br/acomweb/Media/Documentos/451467c7-42d4-4a52-9.pdf
Serviços Ecossistêmicos	Panorama da situação da conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinhos do Brasil (MMA., 2010) http://200.186.105.177/assets/ uploads/livros/livro_pan orama_2-marco-2012final.pdf
Recursos hídricos	Comitês de Bacia Hidrográfica – ANA. Disponível em: https://www.ana.gov.br/aguas-no-brasil/sistema-de- gerenciamento-de-recursos-hidricos/comites-de-bacia- hidrografica Resolução CONAMA n° 357/2005 http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?c odlegi=459
Balneabilidade	Índice de Balneabilidade (IB) – ANA. http://pnqa.ana.gov.br/indicadores- balneabilidade.aspx#:~:text=Indicadores%20de%20Qual idade%20%2D%20%C3%8Dndice%20de,litor%C3%A2ne as%20quanto%20em%20%C3%A1guas%20interiores. Resolução CONAMA nº 274/2000 http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?c odlegi=272 Balneabilidade e Saúde – CETESB. https://cetesb.sp.gov.br/praias/balneabilidadeesaude/

Apêndice 7: Conjuntos de sugestões para leitura referentes aos temas do diagnóstico Socioeconômico

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

**Os weblinks indicados neste quadro podem ser alterados futuramente, prejudicando assim o acesso aos materiais. Neste caso, recomenda-se que a pesquisa, pelo conteúdo, utilize o nome/referência indicada.*

TEMA	SUGESTÃO DE LEITURA
Sítios de interesse histórico, arqueológico e cultural	Bancos de Dados – Patrimônio Arqueológico http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1701/ Banco de dados – FUNAI http://www.funai.gov.br/index.php/shape
Usos especiais	Sistema Nacional de Unidades Conservação – SNUC https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de- conservacao/sistema-nacional-de-ucs-snuc.html Pesquisar também nos sítios eletrônicos municipais.
Demografia	Censo Demográfico do IBGE https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html Pesquisar também nos sítios eletrônicos municipais.
Comércio	Informações econômico-financeiras, de produção, bens e serviços consumidos, e emprego, entre outros aspectos, específicas das atividades do Comércio – IBGE https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio.html Pesquisar também nos sítios eletrônicos municipais.
Serviços	Informações econômico-financeiras, de produção, bens e serviços consumidos, e emprego – IBGE https://www.ibge.gov.br/estatisticas/ economicas/servicos.html Pesquisar também nos sítios eletrônicos municipais.

Apêndice 7: Conjuntos de sugestões para leitura referentes aos temas do diagnóstico Socioeconômico

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

**Os weblinks indicados neste quadro podem ser alterados futuramente, prejudicando assim o acesso aos materiais. Neste caso, recomenda-se que a pesquisa, pelo conteúdo, utilize o nome/referência indicada.*

TEMA	SUGESTÃO DE LEITURA
Acessos	A pesquisa deve ser feita preferencialmente em sítios eletrônicos municipais. Para a escala nacional há a base do DNIT https://antigo.infraestrutura.gov.br/rodovias- brasileiras.html
Riscos e Vulnerabilidade	Mapas que auxiliam na prevenção de problemas relacionados aos desastres naturais de origem geológica – CPRM. • Cartas de Susceptibilidade • Cartas de Perigo Setorização de Risco http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao- Territorial/Prevencao-de-Desastres-38
Presença de estruturas fixas e móveis na orla	Dinâmica costeira do litoral de Fortaleza e os impactos da construção dos aterros das praias de Meireles (beira mar) e Iracema sobre o litoral de Caucaia http://www.uece.br/wp- content/uploads/2019/04/Parecer-T%C3%A9cnico- Impacto-Aterro-Beira-Mar-outubro-2018.pdf
Atividades náuticas	Normas Marítimas https://www.marinha.mil.br/cpap/sites/www.marinha.mil.br.cpap/files/normam03.pdf
Saneamento básico e resíduos sólidos	Política Nacional de Resíduos Sólidos http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007- 2010/2010/lei/l12305.htm Marco Legal do Saneamento Básico http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019- 2022/2020/Lei/L14026.htm#art6

Apêndice 7: Conjuntos de sugestões para leitura referentes aos temas do diagnóstico Socioeconômico

Obs.: Esta lista não tem a intenção de ser exaustiva e é de caráter orientador.

**Os weblinks indicados neste quadro podem ser alterados futuramente, prejudicando assim o acesso aos materiais. Neste caso, recomenda-se que a pesquisa, pelo conteúdo, utilize o nome/referência indicada.*

TEMA	SUGESTÃO DE LEITURA
Segurança de praias	Programa Bandeira Azul www.iarbrasil.org.br
Potencial de desenvolvimento econômico	Divulgação do potencial de desenvolvimento econômico local https://portalamm.org.br/divulgacao-do-potencial-de- desenvolvimento-economico-local/
Potencial poluidor	Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP)
Conflitos territoriais e entre atividades	Mapa de Conflitos Fundiários – Instituto Pólis https://polis.org.br/noticias/mapa-de-conflitos-fundiarios/
Análise do setor turístico	Setor Turismo – IBGE https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/turismo.html Programa de Regionalização do Turismo e Mapa do Turismo Brasileiro- http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/ Pesquisar também nos sítios eletrônicos municipais.
Ações de conscientização	Manual de Ecossistemas Marinhos e Costeiros para Educadores https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/manualecossistemasmarinhosecosteiros3-pdf
Certificações de qualidade de praias	Programa Bandeira Azul www.iarbrasil.org.br

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
1. CAPA	1. Título, logo/identidade visual e ano	X	X	
2. CRÉDITOS - Citar nomes dos órgãos e seus respectivos titulares ou responsáveis de todas as instituições participantes na elaboração do PGI	2. Especificar os órgãos do governo federal envolvidos	X	X	
	3. Especificar a Coordenação Estadual do Projeto Orla	X	X	
	4. Especificar a Comissão Técnica Estadual Projeto Orla	X	X	
	5. Especificar a Coordenação Municipal do Projeto Orla	X	X	
	6. Especificar Gestor de praias e suplente (Cláusula Sexta do TAGP)		X	
	7. Especificar as instituições acadêmico- científicas, privadas e da sociedade civil organizada participantes das oficinas	X	X	
	8. Especificar o(s) Facilitador(es) do Projeto Orla e equipe, quando houver	X	X	
3. SUMÁRIO E LISTAS DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS	9. Relação dos itens que compõem o documento e as páginas correspondentes	X	X	
	10. Relação dos quadros e as páginas correspondentes	X	X	
	11. Relação das tabelas e as páginas correspondentes	X	X	
	12. Relação das figuras e as páginas correspondentes	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
4. APRESENTAÇÃO DO PROJETO ORLA E DA GESTÃO MUNICIPAL DE PRAIAS (quando houver)	13. Breve histórico do Projeto Orla nacional, estadual e municipal	X	X	
	14. Breve apresentação da evolução histórica da ocupação da orla e principais problemas de apropriação incorreta e conflitos de uso na orla	X	X	
	15. Data de assinatura do TAGP		X	
	16. Data de publicação do extrato do TAGP no D.O.U.		X	
	17. Cópia do TAGP assinado e Decreto Municipal, quando houver		X	
	18. Data de adesão ao Projeto Orla	X	X	
	19. Data de realização das etapas I e II da Oficina de Planejamento Integrado e Participativo	X	X	
	20. Data de instituição e composição do Comitê Gestor da Orla	X	X	
	21. Desafios e contribuição do Projeto Orla e do PGI para o município	X	X	
	22. Cópia dos Relatórios Anuais de Gestão de Praias Marítimas no âmbito do TAGP (Cláusula Terceira do TAGP, inciso V, item b)	X	X	
	23. Descrição do processo de mobilização: reuniões, seminários, oficinas, registro fotográfico dos eventos e de presenças	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
5. OBJETIVO 5.1 OBJETIVO GERAL	24. Descrever o propósito do PGI construído de forma participativa para que implemente uma política de harmonização e articulação para o planejamento do uso e ocupação da orla municipal, a qual constitui a sustentação natural e econômica da Zona Costeira. Considerar os aspectos ambientais, socioeconômicos e patrimoniais da área da orla objeto do TAGP, quando houver.	X	X	
5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	25. Descrever as etapas necessárias para atingir o objetivo geral, considerando a metodologia do Projeto Orla e as questões relacionadas ao TAGP (quando houver). Alguns objetivos específicos básicos do PGI: • Realizar o Diagnóstico da Orla (base teórica e saída de campo); • Elaborar o cenário de uso desejado para a Orla, considerando regras de destinação de usos à terceiros previstas no TAGP (Cláusula Sétima); • Propor ações e medidas estratégicas, considerando que estas poderão ser custeadas pela aplicação de receitas decorrentes de sanções, previstas no inciso IV da Cláusula Terceira; • Compatibilizar o PGI com os demais instrumentos de Gestão Territorial que incidem sobre a Orla, em especial ao Plano Diretor, Zoneamento Ecológico Econômico e o Termo de Adesão à Gestão de Praias Marítimas.	X	X	
6. LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO (PGI E TAGP) Descrever a localização exata da área de abrangência do PGI e a área objeto do TAGP, com indicação precisa dos limites extraídos do diagnóstico/classificação produto das Oficinas. Devem ser elaborados e apresentados mapas, preferencialmente, em arquivo vetorial e em formato PDF (escala de 1:2000).	26. Indicar a área correspondente aos bens da União e a Linha de Preamar média de 1831 (presumida e/ou homologada)	X	X	
	27. Indicar o zoneamento do Plano Diretor na orla	X	X	
	28. Indicar a área objeto do TAGP		X	
	29. Delimitar a Orla municipal, conforme o Decreto 5.300/2004 - Seção I, demarcando também área de abrangência do TAGP	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
6. LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO (PGI E TAGP) (continuação)	30. Indicar as áreas expostas ou suscetíveis à erosão costeira			X
	31. Delimitar as unidades de análise e os setores/trechos definidos da orla	X	X	
	32. Indicar os acessos às praias, garantindo o livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, nos termos do Art. 10º da Lei nº 7.661/1988 (Cláusula Terceira do TAGP, inciso II)	X	X	
	33. Indicar os acessos para pessoas com deficiência (Cláusula Terceira do TAGP, incisos I e II)		X	
	34. Indicar áreas de cessão e de permissão de uso vigentes ocupadas por terceiros (Cláusula Sétima do TAGP)		X	
7.1. INFRAESTRUTURA URBANA	35. Infraestrutura de abastecimento de água	X	X	
	36. Infraestrutura de energia elétrica	X	X	
	37. Infraestrutura de sistema viário			X
	38. Infraestrutura de lixeiras			X
	39. Infraestrutura e procedimentos de coleta de resíduos (Cláusula Terceira do TAGP, inciso I)		X	
	40. Infraestrutura de esgotamento de água (Cláusula Terceira do TAGP, inciso I)		X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
7.1. INFRAESTRUTURA URBANA (continuação)	41. Listagem ou número de logradouros sem rede coletora de esgoto (Cláusula Terceira do TAGP, inciso I)		X	
	42. Infraestrutura de drenagem de água na orla			X
	43. Infraestrutura de limpeza urbana na orla			X
	44. Infraestrutura de transporte público na orla			X
	45. Obras para contenção dos processos erosivos e/ou de inundação, nos termos da Cláusula Oitava do TAGP	X	X	
	46. Existência de banheiros públicos na orla			X
	47. Existência de duchas e lava-pés			X
	48. Existência de sistema de iluminação noturna da praia			X
	49. Outros equipamentos públicos			X

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
7.2. SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS	50. Quiosques e barracas existentes ou comumente utilizadas na alta temporada (Cláusula Terceira do TAGP, inciso IV)	X	X	
	51. Equipamentos para navegação	X		X
	52. Demarcação de área para banhistas	X		X
	53. Demarcação de área para prática de esportes	X		X
	54. Demarcação de área de fundeio de barcos/ Marinas/ Trapiches	X		X
	55. Suporte e/ou equipamentos para esportes náuticos	X		X
	56. Pontos e/ou atividades turísticos			X
	57. Certificação de qualidade ambiental e turística de praias			X
	58. Presença de Guarda-Vidas (Cláusula Terceira do TAGP, inciso I)		X	
	59. Marcação de áreas balneares			X

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
7.2. SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS (continuação)	60. Suporte e/ou equipamentos para Primeiros Socorros (Cláusula Terceira do TAGP, inciso I)		X	
	61. Acesso a veículos de resgate	X		X
	62. Presença de agentes de segurança (Polícia) (Cláusula Terceira do TAGP, inciso I)		X	
7.3. ATIVIDADES ECONÔMICAS	63. Áreas para comércio com identificação quanto à tipologia do estabelecimento (bares, restaurantes, lojas, etc.)	X	X	
	64. Áreas para pousadas e hotelaria com informações sobre número de leitos	X	X	
	66. Áreas de aquicultura	X	X	
	67. Áreas de pesca e/ou extrativismo	X	X	
	68. Áreas especiais de interesse social (AEIS)	X	X	
	69. Exploração de publicidade de caráter educativo, informativo ou de orientação social (Cláusula Nona do TAGP)		X	
	70. Identificação de ambulantes e quiosques permitidos na área da União (Cláusula Sétima do TAGP)	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
7.4. ATRIBUTOS NATURAIS, PAISAGÍSTICOS E PARÂMETROS AMBIENTAIS Fazer uma análise dos atributos naturais e paisagísticos, bem como dos recursos ambientais com base nos dados e informações contidas na síntese do Diagnóstico	71. Classificação da Orla (A, B e C), conforme Decreto nº 5.300/2004	X	X	
	72. Tipos de ecossistemas existentes e serviços ecossistêmicos associados	X	X	
	73. Existência de proteção para ecossistemas sensíveis (Cláusula Terceira do TAGP, inciso I)	X	X	
	74. Áreas de Preservação Permanente	X	X	
	75. Unidades de Conservação com informações sobre esfera de governo e categoria	X	X	
	76. Controle sobre agentes de degradação e poluidores			
	77. Sítios de interesse histórico, arqueológico, geológico e cultural	X	X	
	78. Características meteoceanográficas predominantes (ventos/ ondas/ marés/ clima)	X		X
	79. Variações da linha de costa (largura da faixa de areia/balanço sedimentar/taxas de erosão e progradação)	X		X
	80. Uso e cobertura do solo (espacial e temporal)	X		X
	81. Diagnóstico de flora	X	X	
	82. Diagnóstico de fauna	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
7.4. ATRIBUTOS NATURAIS, PAISAGÍSTICOS E PARÂMETROS AMBIENTAIS (continuação) Fazer uma análise dos atributos naturais e paisagísticos, bem como dos recursos ambientais com base nos dados e informações contidas na síntese do Diagnóstico	83. Recursos hídricos (bacias hidrográficas/ corpos d'água/ condição do lençol freático)	X		X
	84. Qualidade da água / Balneabilidade	X		X
	85. Espécies ameaçadas de extinção	X		X
	86. Presença/Ausência de áreas de camping não autorizadas			X
	87. Presença/Ausência de cães e outros animais domésticos			X
	88. Presença/Ausência de circulação de veículos não autorizadas			X
	89. Presença/Ausência de depósitos e entulhos			X
	90. Presença/Ausência de poluição visual, sonora e olfativa			X
	91. Presença/Ausência de pragas			X
	92. Ocupação em áreas de dunas/manguezais/restingas (Cláusula Terceira do TAGP, inciso I)	X	X	
	93. Pontos e periodicidade de monitoramento da balneabilidade (Cláusula Terceira do TAGP, inciso I)	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
7.5. ATRIBUTOS SOCIAIS	94. Presença de comunidades tradicionais	X	X	
	95. Densidade demográfica da orla	X	X	
	96. Número de domicílios de uso ocasional/segunda residência na orla			X
	97. Número médio de habitantes por domicílio na orla			X
7.6. IDENTIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES GERADORAS DO PROBLEMA E DOS ATORES ENVOLVIDOS Neste tópico, devem ser listadas e caracterizadas as atividades que contribuem para existência dos problemas e os respectivos atores envolvidos	98. Descrição das atividades geradoras dos problemas e atores envolvidos	X	X	
7.7. PROBLEMAS DE USO E OCUPAÇÃO E IMPACTOS NA ORLA Devem ser identificados para cada trecho, conforme Quadro Detalhado do Manual de Gestão do Projeto Orla	99. Configuração local e usos	X	X	
	100. Potencialidades	X	X	
	101. Problemas	X	X	
	102. Atividades geradoras	X	X	
	103. Efeitos e impactos associados ao problema	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
7.7. PROBLEMAS DE USO E OCUPAÇÃO E IMPACTOS NA ORLA Devem ser identificados para cada trecho, conforme Quadro Detalhado do Manual de Gestão do Projeto Orla	104. Projetos previstos ou em implementação	X	X	
	105. Atores envolvidos nos problemas elencados, conforme item anterior	X	X	
	106. Obras de infraestrutura urbana, turística ou de interesse social, realizadas ou contratadas (Cláusula Oitava do TAGP)	X	X	
8. ESTRUTURA FUNDIÁRIA NA ORLA Levantar os principais conflitos fundiários existentes e esquematizar em um quadro a estrutura fundiária e a categoria de uso dos bens da União, indicando a abrangência no mapa dos trechos de orla. Indicar os contratos existentes com a Prefeitura no âmbito do TAGP. Especificar o sistema de propriedade vigente, avaliar as situações legais e as irregularidades praticadas, com atenção às restrições de acesso às praias e sua ocupação privada, bem como a utilização dos terrenos e acrescidos de marinha. Através dos mecanismos de denúncia, indicar as reclamações recebidas pelo município na área do TAGP e as sanções aplicadas pela fiscalização nestas áreas durante o tempo de vigência do termo.	107. Presença de atividades em dissonância com o uso público da praia (Cláusula Terceira do TAGP)	X	X	
	108. Informação das possíveis estruturas temporárias instaladas na praia (quiosques, palcos, arenas para esportes e outras mais) e a autorização junto à SPU ((Cláusula Terceira do TAGP)	X	X	
	109. Existência de conflitos fundiários (Cláusula Terceira do TAGP)	X	X	
	110. Existência de mecanismos de denúncias sobre conflitos fundiários e atividades em dissonância com o uso público da praia (Cláusula Terceira do TAGP, inciso V, item a.6)		X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
9. CENÁRIO DE USOS DESEJADOS PARA A ORLA O diagnóstico deve servir como base para a definição dos cenários de usos desejados. É necessário recuperar os resultados gerados nas atividades da oficina. Os resultados são os cenários elaborados, referentes a situação atual, tendencial e desejada.	111. Cenários de usos desejados apresentados para cada trecho da orla, considerando aspectos relevantes às áreas objeto do TAGP	X	X	
10. AÇÕES E MEDIDAS ESTRATÉGICAS O PGI deve indicar as ações e medidas para buscar as soluções de problemas identificados no diagnóstico, promovendo o incentivo a atividades compatíveis com o uso pretendido para as áreas analisadas. O planejamento de ações deve ser feito a partir das providências para prevenir ou corrigir os efeitos suscitados pelos problemas listados no Quadro de ações e diretrizes. Para cada ação devem ser apresentadas: Ação ou Diretriz; Finalidade; Área de Planejamento; Relação ODS; Prazo de execução; Duração e regularidade; Responsável; Parceiros.	112. Apresentação do Quadro Detalhado, com ações e diretrizes, conforme Manual do Projeto Orla	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
11. SUBSÍDIOS E MEIOS EXISTENTES Verificar e apresentar em lista as legislações existentes, instituições afins, fóruns de decisão e material técnico científico que possam apoiar a execução das ações previstas no Plano de Gestão Integrada. 11.1. BASE LEGAL EXISTENTE QUE PERMITA IMPLANTAR AS AÇÕES NORMATIVAS Observar a legislação Federal, Estadual e Municipal incidentes na orla – consolidação do quadro detalhado das ações: Legislação aplicável ; Demanda alteração de leis vigentes?; Demanda destinação de imóveis da União?; Indicador; Fonte de recursos	113. Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)		X	
	114. Legislação Ambiental e Patrimonial Federal	X	X	
	115. Legislação Ambiental Estadual incidente sobre as áreas do PGI e TAGP (Cláusula Terceira do TAGP, inciso V, item a.3)	X	X	
	116. Legislação Ambiental Municipal incidente sobre as áreas do PGI e TAGP (Cláusula Terceira do TAGP, inciso V, item a.3)	X	X	
	117. Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro	X	X	
	118. Plano Diretor (Cláusula Terceira do TAGP, inciso V, item a.1)		X	
	119. Lei de Uso e Ocupação do Solo	X	X	
	120. Legislações setoriais (pesca, maricultura, turismo, etc.)	X	X	
	121. Legislação municipal que regulamente a publicidade nas áreas do TAGP (Cláusula Nona do TAGP)		X	
	122. Código de Obras e de Posturas do Município (Cláusula Terceira do TAGP, inciso V, item a.2)	X	X	
	123. Outras leis e normas aplicáveis	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
11.2. BASE INSTITUCIONAL LOCAL PARA EXECUTAR AS AÇÕES PREVISTAS Indicar as instituições Federais, Estaduais e Municipais que possam contribuir com a execução das ações previstas	124. Órgão Estadual do Meio Ambiente	X	X	
	125. Polícia Militar Ambiental	X	X	
	126. Secretarias Municipais (Meio Ambiente, Obras, Turismo, Pesca, etc.)	X	X	
	127. Gestor Municipal de Praia (Cláusula Sexta do TAGP)		X	
	128. Outras instituições pertinentes	X	X	
	129. Disponibilização de informações relativas ao TAGP no sítio eletrônico oficial do Município (Cláusula Terceira do TAPG, inciso V)		X	
11.3. FÓRUNS DE DECISÃO EXISTENTES NO MUNICÍPIO Indicar fóruns que podem ter interação junto à área de abrangência do PGI como: instâncias municipais, câmaras, conselhos consultivos e deliberativos, associações, etc, assim como os canais de comunicação e denúncia estabelecidos com a assinatura do TAGP	130. Fóruns existentes	X	X	
	131. Canais de comunicação e denúncia estabelecidos (Cláusula Terceira do TAGP, inciso V, item a.6)	X	X	

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

Obs.: Adaptado da Instrução Normativa 01 de 2020 da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE) do Estado de Santa Catarina

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
11.4. INSTRUMENTOS GERENCIAIS E LOCAIS EXISTENTES Relacionar os instrumentos gerenciais que se apliquem à gestão da área mapeada no PGI e sua relação com as proposições dos itens 3 a 5 deste documento como, por exemplo: Regularização Fundiária, Licenciamento Ambiental, Regularizações de uso, contratos e convênios com a Prefeitura, entre outros	132. Permissão de Uso para eventos de curta duração de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, gratuita ou onerosa (Cláusula Sétima do TAGP, inciso I)	X	X	
	133. Cessão de uso, aos Estados, entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde e às pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, gratuita ou onerosa (Cláusula Sétima do TAGP, inciso II)	X	X	
	134. Compromissos internacionais assumidos	X		X
	135. Contratos e Termos de Cooperação Técnica pertinentes	X		X
	136. Contratos e Termos com a Marinha do Brasil	X	X	
	137. Contratos e Termos com Ministério do Meio Ambiente	X	X	
	138. Contratos e Termos entre Municípios	X	X	
	139. Contratos e Termos com Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU (Cláusula Sétima do TAGP)	X	X	
	140. Contratos e Termos firmados com terceiros, com suas respectivas licenças ambientais (Cláusula Terceira do TAGP, inciso V, item a.5)	X	X	
	141. Direitos de Liberdade de navegação			X
	142. Instrumentos de gestão pesqueira	X		X

Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP

ITENS:	O QUE DEVE CONTER:	TODOS OS PGIS	COM TAGP	OPCIONAL/ BOAS PRÁTICAS
11.4. INSTRUMENTOS GERENCIAIS E LOCAIS EXISTENTES (continuação)	143. Plano de Emergência para combater riscos por acidentes naturais e antrópicos	X		X
	144. Plano de Emergência para combater erosão e inundação costeira	X		X
	145. Plano de Ação Federal da Zona Costeira (no que couber)	X		X
	146. Plano de Desenvolvimento do Turismo (se houver)	X		X
	147. Plano de Gerenciamento Costeiro (se houver)	X		X
11.5. MATERIAL TÉCNICO- CIENTÍFICO DISPONÍVEL (REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS) Referências utilizadas na elaboração do PGI e disponíveis para a etapa de implementação, como estudos, pesquisas científicas, planos, levantamentos etc.	148. Informação sobre os ecossistemas locais	X	X	
	149. Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (se houver)	X		X
	150. Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (se houver)	X		X
	151. Outros materiais técnicos e científicos	X	X	
12. CRONOGRAMA GERAL	152. Elaboração de um cronograma de trabalho viável para implantar as ações propostas, cobrindo o período de sua vigência até a data da revisão, cuja definição constitui seu item final	X	X	
13. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	153. Informação do processo de participação pública, incluindo os seminários de sensibilização, reuniões setoriais, oficina, consultas e audiência pública. Anexar comprovantes, gravações, listas de presença, etc.	X		