

Este trabalho teve como objetivo principal identificar os avanços e entraves à implantação da política pública "Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima" nos municípios do litoral do Estado de Santa Catarina, frente à gestão pública federal, estadual e municipal. O objeto e recorte para estudo compreendeu os municípios de Itapema, Itajaí, Itapoá, Porto Belo, Bombinhas e Florianópolis. Destaca-se nessa análise a urgência da priorização do Gerenciamento Costeiro Integrado e de seu instrumento, o Projeto ORLA. Observa-se que, a sociedade está em constante transformação e suas experiências acumuladas e retransmitidas podem contribuir para o desenvolvimento de ações que levam ao ordenamento e a preservação de importantes áreas da zona costeira brasileira.

Orientadora: Isa de Oliveira Rocha

Coorientadora: Neres R.L. Bittencourt

Florianópolis, 2014

ANO
2014



UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
FACULDADE – FAED
CURSO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL

O PROJETO ORLA NO LITORAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADELINA CRISTINA PINTO (Kica) |

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

O PROJETO ORLA NO LITORAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADELINA CRISTINA PINTO

FLORIANÓPOLIS, 2014

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO - FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL – PPGPT

O PROJETO ORLA NO LITORAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Adelina Cristina Pinto

Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental do Centro de Ciências Humanas e da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina, sob orientação da Professora Dra. Isa de Oliveira Rocha e coorientado pela Dra. Neres L. R. Bitencourt.

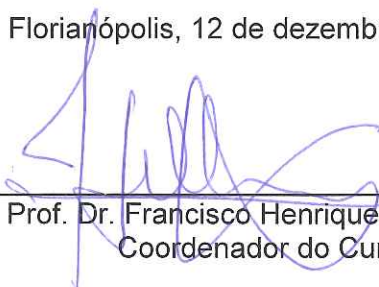
Florianópolis, dezembro de 2014.

ADELINA CRISTINA PINTO

O PROJETO ORLA NO LITORAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Dissertação julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental junto ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – MPPT da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

Florianópolis, 12 de dezembro de 2014.



Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Orientadora:



Doutora Isa de Oliveira Rocha
Universidade do Estado de Santa Catarina

Co-orientadora:



Doutora Neres de Lourdes da Rosa Bitencourt

Membro:



Doutor Flavio Boscatto
Instituto Federal de Santa Catarina

Membro:



Doutor Pedro Martins
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:



Doutor Francisco Henrique de Oliveira
Universidade do Estado de Santa Catarina

P659pPinto, Adelina Cristina

O Projeto ORLA no litoral do estado de Santa Catarina
/ Adelina Cristina Pinto. - 2014.

217 p. il.; 21 cm

Orientadora: Isa de Oliveira Rocha

Coorientadora: Neres de L. Da R. Bitencourt

Bibliografia: p. 203-208

Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial de Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2014.

1. Políticas Públicas. 2. Governança - Santa Catarina. I. Rocha, Isa de Oliveira. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial de Desenvolvimento Socioambiental. III. Título.

CDD: 350.847 - 20. ed.

As pessoas que de fato abraçam a gestão costeira, dentre elas o Projeto ORLA, as quais muitas vezes não têm seus nomes identificados nos trabalhos, mas que são as verdadeiras responsáveis pela elaboração de documentos, por fazerem a máquina pública andar e a sociedade civil realizar suas conquistas.

Aos representantes das coordenações nacional, estadual e municipais do Projeto ORLA, que continuam acreditando no planejamento, na força da sociedade organizada e na mudança deste imenso Brasil sempre para melhor.

Ao “mo querido” companheiro Toninho, Antonio Mello, que, com muita paciência, contribui para o meu amadurecimento. À minha mãe e ao meu pai (*in memoriam*) que me ensinaram a sempre ser ética, e aos meus irmãos (as) e amigos (as) que contribuíram e contribuem para a construção da minha personalidade de lutadora.

Agradecimentos

À Universidade Estadual de Santa Catarina, pela oportunidade de reiniciar meus estudos no mestrado.

À minha Orientadora Professora Isa de Oliveira Rocha, pela grande força e incentivo em todo o processo de formação e de elaboração da dissertação.

À minha Coorientadora, Neres L. R. Bitencourt, pela contribuição e ajuda no trabalho final.

Aos Professores do curso de Pós-Graduação: Isa de Oliveira Rocha, Pedro Martins, Maria Paula C. Marimon, Mariane A. Dal Santo, Neres L. R. Bitencourt, Amanda Cristina Pires, pelas contribuições ao meu conhecimento.

Aos Professores Juan Manuel Barragán, Milton Asmus, Marines Scherer, Marcus Polette e João Nicolodi, pelas contribuições acadêmicas e teóricas repassadas.

Aos gestores públicos e coordenadores do Projeto ORLA dos municípios de Itapema, Itajaí, Itapoá, Porto Belo, Bombinhas e Florianópolis, pela contribuição ao desenvolvimento do Projeto ORLA.

Aos gestores públicos e coordenadores do Projeto ORLA dos municípios de Balneário Rincão, Balneário Arroio do Silva, Araranguá, Penha, Navegantes, Governador Celso Ramos e demais que sempre me receberam com carinho, ouvindo com atenção as explicações para implantação do Projeto ORLA.

À sociedade civil (ONGs, autônomos, profissionais) pela participação nas oficinas, seminários e pelo carinho em me receber nas diversas reuniões nos municípios.

Aos instrutores do Projeto ORLA em Santa Catarina, que com muita dedicação colaboraram, para além dos seus contratos, para verem a gestão costeira ser realizada para além dos Planos.

À Dra Isolde Espínola, que me confiou o trabalho de coordenar, como representante da SPU/SC, a implantação do Projeto ORLA em Santa Catarina, que na sua humildade dava o recado a quem ousava passar por cima da “coisa pública”, meu respeito, admiração e carinho, a alguém que sempre foi ética no serviço público.

Aos colegas e amigos da Coordenação Nacional do Projeto ORLA (SPU/OC e MMA), agradeço em nome de Márcia Regina Lima de Oliveira, que foi a primeira pessoa que me ensinou a gostar do Projeto ORLA, mas não posso deixar de citar Adalberto Eberhard, Leila Swerts, Jair Gonçalves da Silva, Flávia Cabral Pereira, Salomar Mafaldo, Claudia Regina dos Santos que dão o melhor de si em um país de dimensões continentais e com reduzido número de gestores para uma demanda tão importante quanto o tratamento da Zona Costeira.

Aos colegas e amigos da SPU/OC: Cassandra Maroni Nunes, atual Secretária Nacional do Patrimônio da União, Patryck Araújo Carvalho, Jorge Arzarbe, Luciano Roda, Eliane Hirai, Arthur Oliveira Chagas, José Villaça e Armando Miranda Filho, e ainda lembrando com carinho de uma forte incentivadora do Projeto ORLA, a ex-Secretária Nacional da SPU/OC: Alexandra Resk.

Aos amigos e colegas da SPU/OC que trabalham/trabalharam na Coordenação Nacional do Projeto ORLA: André L. P. Nunes, Reinaldo Magalhães Redorart, Maria Nelcina Matos, Renata Portugal de S. Braga e Cicero Souza Jr.

Aos colegas e amigos da Superintendência Patrimônio da União em Santa Catarina na pessoa dos coordenadores e da Superintendente, lembrando aos demais com muito carinho: Sílvia B. Rizieri De Luca, Tereza Cristina Godinho Alves, Juliano Pinzeta, Marco Antônio H. P. de Almeida, Niarcos W.T de Almeida, Clara E. Westphal Ribeiro, e os colaboradores Sonia Antunes da Rosa e Luiz França Silva.

Mas não posso deixar de citar, além dos coordenadores, em especial alguns colegas que contribuem para a gestão do Projeto ORLA na SPU/SC: Gerson Dal Piva, Rosely Maria Azevedo, Carlos Thomaz A. M. Gomes, Humberto Pereira de Almeida, João José dos Santos, Luciana Velasquez Lopez, Flávia Helena de O. Duque, Marina Christofidis, Rodrigo Pinto Fernandes, Sueme Freitas e Fabrícia Fuccini Bastos, e quem me conduz para o trabalho em campo Jorge Quit, Joel Melo, Saulo Costa e Walter Bernardo (*in memoriam*).

Aos colegas e amigos da Superintendência do Patrimônio da União e dos órgãos estaduais do meio ambiente, nos demais estados do Brasil, que com muita garra elaboram o Projeto ORLA: Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraíba, Espírito Santo, Bahia, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Pará e Amapá.

A todos os colegas e ou amigos que fazem/fizeram parte da Comissão Técnica Estadual do Projeto ORLA em Santa Catarina (CTE/PO/SC) e do Gerenciamento Costeiro Integrado de Santa Catarina (GERCO/SC), que mais e mais contribuem para que a CTE/PO/SC de fato intensifique e priorize o Projeto ORLA e efetive a gestão da Zona Costeira, lembrando a todos os demais em nome da Secretaria de Planejamento do Governo de Santa Catarina (SPG-SC): César Santos Farias, Bianca Parizotto, Luz Marina S. Steckert, Célia Fernandes, Cristina M. Coudrey, Norton Dupré, Larissa Martins, Ana Paula R. L. Simm e Jorge Rebollo.

Às alunas Jaqueline Andrade e Mexiana Zabott Adriano, Andreoara Deschaps Schmidt, Letícia Ayumi Duarte e Mariana Cromberg, que contribuíram com seus trabalhos de pós-graduação.

Ao meu amigo Daniel Cohenca que contribui com a formatação de meu trabalho.

Aos colegas e amigos do curso de pós-graduação, que deram sua contribuição com ideias e pareceres ao meu Projeto de Pesquisa, em especial a Esdras Pio Antunes da Luz, e as dinâmicas coordenadas pelos Professores Pedro Martins e Neres Bittencourt, o que contribui para o avanço teórico dos trabalhos desta dissertação.

Ao Samuel de Souza Fernandes, pela elaboração do mapa de localização da minha área de estudo.

Ao funcionário da UDESC, Christian dos Santos Souza, da Secretaria da Pós-Graduação (FAED), pela atenção e cuidados com todos os alunos.

São tantas pessoas queridas e competentes que dão a vida por suas obrigações e contribuem para um mundo melhor, que fazem parte da relação de amigos e colaboradores, que daria para preencher muitas páginas de agradecimentos, então quem nominalmente não foi citado, saiba que estão presentes e são lembrados.

“Não sei como o mundo me vê, mas eu me sinto como um garoto brincando na praia, contente em achar aqui e ali, uma pedra mais lisa ou uma concha mais bonita, mas tendo sempre diante de mim, ainda por descobrir, o grande oceano de verdades.”

Isaac Newton

PINTO, Adelina Cristina. **O Projeto ORLA no Litoral do Estado de Santa Catarina. Dissertação de mestrado** – MPPT/UDESC. Florianópolis, 2014.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo principal identificar os avanços e entraves à implantação da política pública denominada Projeto ORLA nos municípios do litoral do Estado de Santa Catarina, frente à gestão pública federal, estadual e municipal. O objeto e recorte para estudo compreendeu os municípios de Itajaí, Itapoá, Itapema, Porto Belo, Bombinhas e Florianópolis, aonde nos últimos 13 anos vem sendo aplicada a metodologia para implantação do referido projeto. O referencial teórico para desenvolver a pesquisa fundamentou-se nas categorias de formação *socioespacial*, planejamento territorial, gestão pública e governança. A pesquisa foi baseada em revisão bibliográfica e documental, em entrevistas abertas com os gestores públicos municipais, estaduais e com representantes da esfera federal. Entre os principais resultados temos: a urgência em apontar e legalizar procedimentos para a efetivação dos planos de gestão integrada; formalizar e dar continuidade aos comitês e coordenações nacional, estaduais e municipais; intensificar a capacitação dos gestores e sociedade civil; a necessidade da obrigatoriedade da continuidade de ações iniciadas em uma gestão municipal e que devam ser continuadas nas próximas administrações; a viabilização de rubricas orçamentárias para o Projeto ORLA, do Governo Federal e Estadual, para a viabilidade dos planos; a priorização nas três esferas de governo, do gerenciamento costeiro integrado e de seu instrumento, o Projeto ORLA; Foi observado que o diálogo entre os entes das Unidades da Federação e a sociedade civil traz inúmeros avanços, desde o andamento de processos até novos embasamentos legais. Por fim, entende-se que, a sociedade está em constante transformação e as experiências acumuladas e retransmitidas podem contribuir para o desenvolvimento de ações que levam ao ordenamento e a preservação das áreas litorâneas ou Zona Costeira brasileira.

Palavras-chave: Projeto ORLA. Gerenciamento Costeiro Integrado. Políticas Públicas. Governança. Planejamento Territorial. Áreas da União.

PINTO, Adelina Cristina. **The ORLA Project on the coastal area of Santa Catarina State. Masters dissertation**– MPPT/UDESC. Florianópolis, 2014.

ABSTRACT

This paper had the primary objective of identifying progresses and barriers for the implementation of a public policy called “Projeto ORLA” (Coastal Area Project) in the municipalities located on the coastal area of Santa Catarina State, in relation to federal, state and municipal governments. As object of study were included the municipalities of Itajaí, Itapoá, Itapema, Porto Belo, Bombinhas and Florianópolis, where in the last 13 years has been applied the methodology focused on implementing the above mentioned project. The theoretical background to develop this research was based on socio-spatial categories, territorial planning, public management and governance. The research was based on bibliographic and desk reviews, as well as open interviews with municipal, state and federal public officials. Several issues were identified, among them the pressing need to write down and legalize procedures to put into place integrated management plans; formalize and give continuity to committees and national, state and municipal coordinations, besides enhancing capacity building of public administrators and civil society. Likewise, ruling municipal governments must give continuity to actions started by previous governments. Budgetary headings for the ORLA Project at federal and state level must be approved so that plans can be implemented. On the other hand, the three spheres of government must prioritize an integrated coastal management plan and its tool: the ORLA Project. It was observed that dialogue between federal agencies and civil society brings progress to the process, as well as new legal frameworks. Last but not least, society is in permanent transformation and acquired and transmitted experiences can contribute to develop actions that lead to the management and preservation of Brazilian Coastal Areas.

Key-words: ORLA Project. Integrated Coastal Management. Public Policies. Governance. Territorial Planning. Federal Land.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	23
CAPÍTULO I	
A Gestão Costeira Integrada no Brasil e no mundo	57
CAPÍTULO II	
O Plano de Gestão Integrado da Orla Marítima – Projeto ORLA.....	89
CAPÍTULO III	
Projeto ORLA: uma reflexão.....	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS	197
BIBLIOGRAFIA CITADA	203
ANEXOS	
ANEXO 01 – ARCABOUÇO NORMATIVO	209
ANEXO 02 – ROTEIRO DE ENTREVISTA (01)	215
ANEXO 03 – ROTEIRO DE ENTREVISTA (02)	217

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Área da Pesquisa	24
Figura 2 – Terrenos de marinha, áreas da União	38
Figura 3 – Terrenos e acrescidos de marginais de rios, áreas da União.....	39
Figura 4 – Gerenciamento Costeiro no Brasil.....	61
Figura 5 – Instituições do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro do Brasil	63
Figura 6 – Mapa de localização do litoral catarinense com a divisão dos Setores do GERCO	83
Figura 7 – Mapa do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (Marinho), do Litoral Centro Norte.....	84
Figura 8 –Arranjo Institucional das Coordenações do Projeto ORLA	93
Figura 9 – Limites para definição das áreas de estudo do Projeto ORLA	95
Figura 10 – Número de municípios da zona costeira do Brasil para a abrangência do Projeto ORLA	99
Figura 11 – Vista noturna do Canto da Praia – Itapema/SC.....	117
Figura 12 – Atividades de implantação do Projeto ORLA em Itapema (2007/2008	119
Figura 13 – Vista parcial aérea do município de Itajaí/SC	121
Figura 14 – Retorno do Projeto ORLA em Itajaí/SC	123
Figura 15 – Atividades de implantação do Projeto ORLA em Itajaí (2011/2012) e implantação de passarelas na Praia Brava (2013)	124
Figura 16 – Área de delimitação do estudo do Projeto ORLA, definida durante as oficinas, Itajaí/SC	125
Figura 17 – Vista da terceira pedra – Itapoá/SC	127
Figura 18 – Atividades de implantação do Projeto ORLA em Itapoá/SC (2010/2011	129
Figura 19 – Situação da Orla, município de Itapoá/SC (2009/2010).....	130
Figura 20 – Vista aérea parcial do município de Porto Belo e Ilha de Porto Belo/SC	133
Figura 21 – Atividades de implantação do Projeto ORLA em Porto Belo/SC (2011/2012) e vista do Píer de atracadouro de embarcações.	134
Figura 22 – Píer Turístico Municipal “Manoel Felipe da Silva Neto”	136
Figura 23 – Localidade de Santa Luzia, transatlânticos e atividades de implantação do Projeto ORLA em Porto Belo/SC (2011/2012 ..	138
Figura 24 – Vista aérea parcial do Município de Bombinhas	140
Figura 25 – Atividades de implantação do Projeto ORLA em Bombinhas (2012/2013).....	141

Figura 26 –Ações implantadas na orla do município de Bombinhas (2012 a 2014.....	143
Figura27 –Atividades de implantação do Projeto ORLA em Florianópolis (2013 a 2014).....	150
Figura 28 – Imagem de divulgação das Atividades do Projeto ORLA em Florianópolis/SC (2013 a 2014.....	152
Figura 29 –Atividades de implantação do Projeto ORLA nos Setores 3 e 6 em Florianópolis/SC (2013/2014)	153
Figura 30 –Reunião entre os órgãos públicos e a comunidade da Costa da Lagoa. Florianópolis/SC (2014	154
Figura 31 – Oficinas do Projeto ORLA em Balneário Rincão/SC.....	156
Figura 32 –Seminário do Projeto ORLA em Balneário Arroio do Silva/SC	157
Figura 33 –Seminário do Projeto ORLA em Penha/SC	158
Figura 34 –Reunião e Seminário do Projeto ORLA em Araranguá/SC.	159
Figura 35 –Reunião e Seminário do Projeto ORLA em Governador Celso Ramos/SC	160

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ritos que marcaram a História da GIAL.....	71
Quadro 2 –Competências da Coordenação Nacional do Projeto ORLA	100
Quadro03 –Competências da Coordenação Estadual do Projeto ORLA	108
Quadro04 –Competências da Coordenação e Comissão Gestora Municipal do Projeto ORLA.....	110
Quadro 05 –Situação da implantação do Projeto ORLA nos municípios de Santa Catarina, por ordem de andamento dos trabalhos.....	111
Quadro 06 – Quadro1- Setores do P.ORLA de Florianópolis/SC.....	151
Quadro 07 – Alguns resultado e ações após instalação do Projeto ORLA em Santa Catarina	178
Quadro08 - Observações resultantes da pesquisa	188
Quadro09 - Necessidades para a efetivação do PO nos municípios.....	193

LISTA DE SIGLAS

ABEMA	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
APA-BF	Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca
ANAMMA	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CF	Constituição Federal
CGM	Comitês Gestores Municipais
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPRE/SPU	Coordenadoria de Projetos Especiais da Superintendência do Patrimônio da União
CTE/PO/SC	Comissão Técnica Estadual do Projeto ORLA em Santa Catarina
CTRs	Comitês Temáticos Regionais
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DCID	Diretoria de Desenvolvimento das Cidades
DL	Decreto Lei
DOM	Diário Oficial Municipal
DOU	Diário Oficial da União
FAMABI	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Bombinhas
FAMAI	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Itajaí
FATMA	Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina
FLORAM	Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis
GCI	Grupo de Coordenação Integrado
GERCO	Gerenciamento Costeiro Integrado
GIAL	Gestão Integrada das Áreas Litorâneas
GIZC	Gestão Integrada de Zonas Costeiras
GI-GERCO	Grupo Integrado do Gerenciamento Costeiro
G17	Subgrupo de Integração dos Estados do GERCO
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
LPM	Linha Preamar Média
LME0	Limites Média das Enchentes Ordinárias
LTM	Linha Limite de Terrenos de Marinha
MB	Marinha do Brasil / Capitania dos Portos
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medidas Provisórias
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ON	Orientação Normativa
ONU	Organização das Nações Unidas
OT	Ordenamento Territorial
PEGC	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
PGIs	Planos de Gestão Integrada da Orla dos Municípios
PGZC	Plano de Gestão da Zona Costeira
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PM/CBM	Polícia Militar – Corpo de Bombeiros Militar
PMGC	Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
RFA	República Federativa da Alemanha
RQA-ZC	Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira
RIP	Registro de Imóveis Patrimoniais
SESP/PMF	Secretaria de Serviços Públicos/Prefeitura Municipal de Florianópolis
SICONV	Sistema de Convênios
SIGERCO	Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro
SINIMA	Sistema de Informações sobre o Meio Ambiente
SMAZC	Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira
SMDU/PMF	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC
SOL	Secretaria de Estado do Turismo, Cultura e Esporte, Governo de Santa Catarina
SPG	Secretaria de Estado do Planejamento, Governo de Santa Catarina
SPU/MP	Superintendência do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Governo Federal
SPU/OC	Superintendência do Patrimônio da União, Órgão Central
SPU/SC	Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina

TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAUS	Termos de Autorização de Uso Sustentável
UF	Unidade da Federação
ZC	Zona Costeira
ZEEC	Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa que tem por objetivo identificar os avanços, entraves e perspectivas de gestão integrada da política pública denominada Projeto ORLA, nos municípios do litoral do Estado de Santa Catarina, ante as gestões e a criação de comitês para efetivá-la. É objeto deste estudo a atuação dos membros que compõem os Comitês Gestores Municipais (CGM), o Estadual (CTE/PO/SC) e o nacional do Projeto ORLA.

O universo da pesquisa compreendeu o litoral do Estado de Santa Catarina, com recorte para estudo em seis municípios, onde, nos últimos 13 anos, iniciou-se a aplicação da metodologia para implantar o Projeto da Orla Marítima. Foram escolhidos os municípios de Itajaí, Itapoá, Itapema, Porto Belo, Bombinhas e Florianópolis pelo nível do andamento dos trabalhos, com a realização de seminários, oficinas e, em alguns casos, com a realização de audiências públicas e efetivação de Comitês Gestores Municipais (CGMs), bem como pela formação no Estado de Santa Catarina de uma Comissão Técnica Estadual (CTE/PO/SC), em funcionamento, com decreto e regimento interno aprovados.

Área da Pesquisa

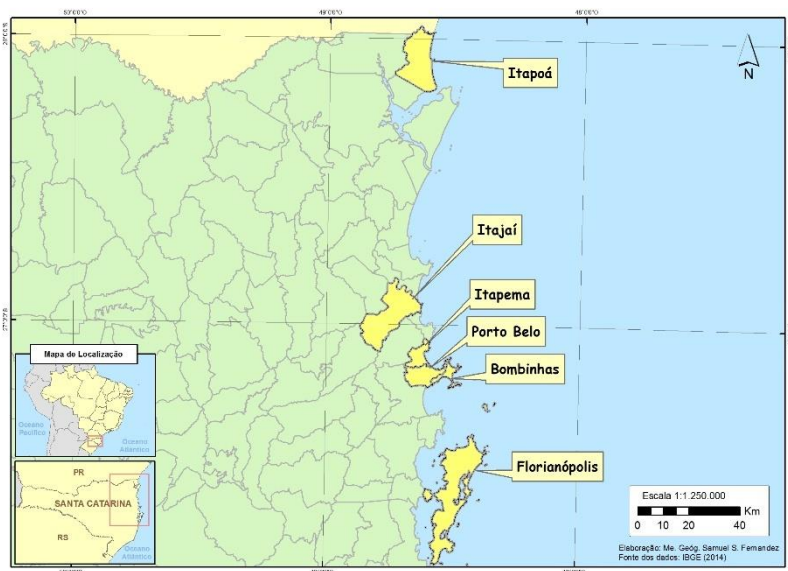


Figura 1: Área da pesquisa. Litoral Catarinense/2014. Fonte dos dados: IBGE (2014), escala 1:250.000.¹

Minha motivação para abraçar este trabalho nasceu da experiência profissional na implantação do Projeto ORLA como coordenadora no município de Itapema/SC, nos anos de 2007 e 2008, e na Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina (SPU/SC), como Coordenadora de Projetos Especiais (COPRE) e representante desse órgão federal na Coordenação Técnica Estadual do Projeto ORLA do Estado de Santa Catarina (CTE-PO/SC), desde o ano de 2009 até o presente momento.

Motivou-me também a participação das reuniões e seminários realizados no Distrito Federal, Pernambuco, Bahia,

¹Montagem dos mapas por Samuel de Souza Fernandez, 21/11/2014.

Espírito Santo e Rio Grande do Sul; em palestras de esclarecimento sobre a implantação do Projeto ORLA, realizadas em 27 dos 30 municípios que compõem a orla marítima do litoral catarinense e motivando-os para que iniciassem seus processos de gestão da orla marítima; pela participação em videoconferências nacionais chamadas pela Coordenação Nacional (SPU/MP e MMA).

Assim, com base no conhecimento vivenciado, tornou-se fundamental realizar um estudo mais qualificado, que pudesse analisar a atual situação dos entraves e perspectivas no decorrer da implantação do Projeto ORLA nos municípios do litoral catarinense.

A pesquisa empregou métodos qualitativos, cujos dados foram coletados por meio de entrevistas não estruturadas e semiestruturadas, aplicadas a gestores públicos municipais, estaduais e federais representantes do CGM e CTE/PO/SC e do Gerenciamento Costeiro Integrado (GI-GERCO), respectivamente. A entrevista não estruturada se deu através da participação efetiva da pesquisadora nas reuniões, seminários municipais e federais, oficinas municipais específicas do Projeto ORLA, na observação, no testemunho e na pesquisa documental.

As reuniões foram realizadas pela pesquisadora, durante os primeiros procedimentos explicativos nos municípios pesquisados, para que o Termo de Adesão ao Projeto ORLA fosse assinado pelo gestor municipal, o Prefeito municipal, acompanhado pelos seus secretários. A pesquisadora realizou essas reuniões desde 2009 até o presente momento (2014). No caso do município de Itapema, esse acompanhamento se deu a partir de 2007, enquanto coordenadora local do Projeto ORLA.

Os seminários são apresentações públicas para a comunidade, para informar como serão realizadas as oficinas do Projeto ORLA no município, quais procedimentos deverão

ser seguidos, apresentando a metodologia dos trabalhos que serão desenvolvidos nas oficinas, desde o pré-diagnóstico municipal até a elaboração do Plano de Gestão Integrado da Orla Marítima (PGI), como se dará a participação da sociedade civil organizada, sua inscrição e sua efetiva participação. Os seminários municipais foram realizados em todos os municípios participantes da pesquisa à medida que eles assinavam o termo de Adesão ao Projeto ORLA e o oficializasse através da publicação de decreto em Diário Oficial do Município (DOM), com definição da coordenação municipal para andamento dos trabalhos do Projeto ORLA. A pesquisadora acompanhou todos os seminários municipais desde 2009 até o ano de 2014.

O passo seguinte ao Seminário são as oficinas do Projeto Orla, tendo os municípios em questão, exceto Florianópolis, realizado todas as oficinas necessárias à elaboração de seus Planos de Gestão Integrada (PGIs) e seus Comitês Gestores Municipais (CGMs).

Devido a sua grande extensão de orla municipal, mais de 230 km², o município de Florianópolis teve seu litoral dividido em 08 (oito) setores/áreas, para garantir maior participação popular e melhor ordenamento dos trabalhos, tendo realizado, até o ano de 2014, as oficinas do Projeto ORLA nos setores denominados como 6 e 3, os quais são definidos no Capítulo II do presente trabalho de pesquisa. A pesquisadora acompanhou, na medida do possível, algumas oficinas no Setor 6, e o desenvolvimento dos trabalhos em Florianópolis desde o ano de 2011.

A pesquisadora também esteve presente nas reuniões da Coordenação Técnica Estadual do Projeto Orla de Santa Catarina (CTE/PO/SC), que são realizadas bimestralmente, totalizando 6 reuniões durante o ano, e ainda reuniões dos Grupos de Trabalho (GTs) para elaboração de relatórios específicos de análise quando da elaboração dos PGIs pelos

municípios. Tal procedimento vem sendo acompanhado pela pesquisadora desde 2009 até o momento.

Outra participação da pesquisadora se deu pelo acompanhamento das reuniões e seminários nacionais realizados para avaliar os trabalhos de implantação do Projeto Orla, realizados nos anos de 2008, 2010 e 2011.

Tendo presente a realidade da zona costeira brasileira e a perspectiva de implantação do Projeto Orla, esta pesquisa se justifica pela necessidade de identificar os avanços e entraves dessa política pública, bem como analisar a importância e o grau de prioridade atribuída à gestão costeira pelas três esferas de governo: federal, estadual e municipais, tornando-se imperativa a indicação de perspectivas para sua efetivação e gestão integrada, além de análise da consolidação, revisão ou novas legislações que deem o ordenamento necessário à gestão desses espaços, especificamente nos municípios do litoral catarinense, evidenciando assim o levantamento de subsídios ao conhecimento científico e a contribuição para a sociedade.

As perguntas de partida para esta dissertação que nortearam o trabalho de pesquisa e ofereceram subsídios para a análise dos avanços e entraves do Projeto Orla no litoral do Estado de Santa Catarina, enquanto políticas públicas de gestão costeira, foram: Qual a atual situação da implantação do Projeto Orla nos municípios do litoral catarinense? Quais instrumentos legais e econômicos efetivam os Planos de Gestão Integrado (PGI) já elaborados? Qual o papel dos Comitês Gestores Municipais e Comissão Técnica Estadual, na implantação do Projeto Orla? Quais as implicações normativas na implantação do Projeto Orla nas áreas de domínio da União, com relação à gestão local?

Com o foco da pesquisa na gestão local e numa visão geral das várias instâncias de governo, foi elaborado o seguinte questionamento: Como se realizam a efetivação e a gestão integrada da política pública denominada Projeto ORLA nos municípios do litoral catarinense e nos demais níveis de governo, considerando a legislação e o arranjo institucional proposto e levando em consideração as especificidades locais?

Para poder responder às perguntas de partida, foi definido o objetivo geral de investigar o desenvolvimento dos avanços, entraves e perspectivas para a efetivação e gestão integrada da implantação do Projeto ORLA no litoral do Estado de Santa Catarina definindo-se os seguintes objetivos específicos: identificar quais são os instrumentos legais que efetivam os Planos de Gestão Integrada (PGI) elaborados; Analisar a importância dos Comitês Gestores Municipais do Projeto ORLA e da Comissão Técnica Estadual (CTE) para a efetivação do Projeto nos municípios; Identificar e propor perspectivas para incrementar a eficácia do Projeto ORLA.

Com relação à literatura relacionada ao tema da pesquisa, apontam-se os seguintes eixos temáticos: Zona Costeira, Áreas da União (dentre eles os terrenos de marinha), Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e Gerenciamento Costeiro Integrado, que estarão relacionados ao Projeto ORLA e seus Planos de Gestão Integrada da Orla dos Municípios (PGIs).

O primeiro eixo a ser abordado é a “**Zona Costeira**”, que traz na formação da orla marítima brasileira um recorte especial de linhas “quase retas” e curvas onde se define um litoral repleto de belezas e complexidades, de preservação e de desmatamento, de biodiversidades e de uso para assentamentos humanos. A zona costeira brasileira tem sua localização geográfica e sua abrangência definida pelo MMA (2008) da seguinte forma:

Essa porção do território compreende uma faixa de 8.698km voltados para o Oceano

Atlântico, levando-se em conta os recortes litorâneos (baías, reentrâncias etc.). Em termos de latitudes, o litoral brasileiro estende-se desde os 4° 30' Norte até os 33° 44' Sul, estando, assim, localizado nas zonas intertropical e subtropical. Possui largura terrestre variável, compreendendo 395 municípios distribuídos nos dezessete estados litorâneos.

A Zona Costeira brasileira possui uma área aproximada de 514 mil km², dos quais cerca de 324 mil km² correspondem ao território dos 395 municípios distribuídos em 17 estados costeiros, incluídos aqui a superfície das águas interiores, sendo que o restante se refere ao Mar Territorial (p.13).

A zona costeira se caracteriza pela sensibilidade de seus ecossistemas e a complexidade de atividades que abriga, constituindo-se numa interface física e de transição funcional entre os ambientes terrestre e marinho. Tendo presente que a concentração antrópica exerce forte pressão nas Zonas Costeiras, caracterizada pelas atividades mais variadas, entre elas: de lazer, pesca comercial e recreativa, maricultura, transporte marítimo, esportes aquáticos, uso dos terminais portuários e indústrias de pesca e turismo, ela se torna responsável por aproximadamente 73% do PIB nacional (Serafim, C. F. Simões. (Org.) (2005). Assim sendo:

Essa faixa, *stricto sensu*, concentra quase 25% da população do País, em torno de 42 milhões de pessoas, abrigadas em cerca de 400 municípios, com uma densidade média de 90 hab/km², quase cinco vezes superior à média nacional (19 hab/km²). O número de habitantes em áreas urbanas corresponde a 89% do total (aproximadamente 36 milhões de pessoas),

destacando-se que treze das dezessete capitais dos estados litorâneos situam-se à beira-mar. [...] onde se concentram cerca de 75% dos principais centros urbanos, dispostos ao longo do litoral, e cerca de 80% de sua população vivem a não mais de 200 km do mar (p. 108).

Para o Ministério do Meio Ambiente (MMA), as zonas costeiras representam um dos maiores desafios para a gestão ambiental do País, ainda mais quando pensadas na escala nacional, como áreas da União. A Zona Costeira é ocupada pelo homem das mais variadas formas, tanto pelo uso do solo e dos recursos naturais, quanto por pressão econômica, num espaço com as mais variadas e diversificadas formações físico-bióticas.²

A Zona Costeira deve ser considerada como território merecedor de atenção especial por parte de todos: do poder público e da comunidade, quanto à sua ocupação, sendo assegurada a sua preservação³.

Nesse sentido, a CF determina:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a **Zona Costeira** são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

² Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro>>. Consultado em <28/05/2013>

³Constituição Federal Brasileira de 1988

Conforme Bitencourt (2005), as regiões costeiras do Brasil possuem grandes concentrações urbanas, levando esses espaços à degradação dos ambientes por que:

Os espaços costeiros são valorizados denotando maior rentabilidade pela venda e uso do solo para o turismo e comércio. Paralelamente, há grande incidência de conflitos devido à sobreposição de títulos de propriedade que têm sido um importante problema no litoral brasileiro. Além disso, o litoral também é identificado como um espaço de lazer que é uma apropriação cultural. Devido a isso são valorizados ainda mais os espaços preservados. Dentre as atividades litorâneas, as atividades turísticas e de veraneio são um bom exemplo de apropriação cultural (p. 31).

Por sua beleza cênica, a Zona Costeira atraiu e continuará atraindo as populações a ocuparem-na, tendo a formação territorial brasileira iniciado pelo litoral, conforme Bitencourt (2005). Mas, por outro lado, na ZC ainda havia grandes espaços de terras sem ocupação; portanto, para ela, este é um processo contemporâneo.

Conforme Moraes (1999), em meados do século XVI os primeiros assentamentos lusitanos em terras brasileiras localizaram-se, com raríssimas exceções, na ZC. Para ele, “Os portos que serviam aos circuitos de produção mais importantes acabam por gerar zonas de adensamento em seus entornos, originando as primeiras redes de cidades, embriões dos sistemas regionais posteriores.” Segundo ele, os assentamentos primitivos quase inertes vão aparecer até hoje, como núcleos das áreas de adensamento na ocupação contemporânea do litoral, tendo seu embasamento econômico na exportação de produtos primários, com “A instalação da malha ferroviária a partir de meados do século passado, cada linha férrea demandando um porto, sedimenta ainda mais as situações

locacionais existentes, reforçando a centralidade das grandes aglomerações.”

Cabe salientar que, na primeira metade do século XX, segundo Moraes (1999), as “cidades mortas” presentes ao longo da orla litorânea brasileira, “Antigos centros regionais de zonas deprimidas, portos secundários que ficaram à margem das novas linhas de transporte.”, juntamente aos espaços das “comunidades tradicionais”, vão acabar por constituir-se nas “zonas de surto” de ocupação da ZC, que ocorre na segunda metade do século XX.

E continua Moraes (1999):

A formação territorial brasileira apresenta uma estrutura de eixos bem definidos de ocupação, os quais, após se consolidarem, extravasam um processo capilar de povoamento de seus entornos. Tais eixos, comandados inicialmente pela topografia e pela rede hidrográfica, tem como característica comum demandarem a costa, onde, de acordo com suas potencialidades, animam o crescimento urbano. Assim, cada localidade costeira insere-se num sistema de povoamento linear litoral/sertão, sendo ainda pequenos os circuitos intercosteiros no início da segunda metade do século XX. Isso fica evidente quando se constata que, por volta de 1960, era possível encontrar praias semidesertas num raio de menos de cem quilômetros de qualquer grande aglomeração urbana litorânea. Basta pensar que o Rio de Janeiro só se relacionava por terra com São Paulo ou com Vitória através de caminhos bem interiorizados (p.36).

É no final da década de cinquenta (1950), com a aceleração do processo industrial brasileiro, que, segundo Moraes (1999), é ultrapassado o estágio da “substituição de importações”, onde os vários ramos industriais terão condicionadas suas localizações à proximidade com sítios

portuários, pela dependência do abastecimento de insumos externos. Cumpre lembrar que, “Para atestar a magnitude e velocidade desse processo, basta lembrar que a atividade industrial era responsável por 24% do Produto Interno Bruto em 1950, percentual que se eleva para 40% em 1980.”

Então a velocidade da industrialização nas últimas décadas, versus a intensa ocupação da costa brasileira, tem de ser levada em grande consideração quando se analisa o processo de ocupação da ZC. Outra questão é o impacto direto e indireto das atividades industriais do ponto de vista ambiental e social, “a contaminação atmosférica, seja quando se avalia o problema dos dejetos sólidos e líquidos gerados nos processos industriais.” (Morais, 1999).

A industrialização e a urbanização, o crescimento urbano, a construção civil, a favelização, a disseminação de segundas residências, a intensificação do turismo, verso os poderes estatais responsáveis por liberar construção, por fiscalizar, por prover infraestrutura, ou mesmo como agentes de ocupação (exemplo: a indústria petrolífera), e a preocupação com o meio ambiente, tendo presente que o patrimônio natural é finito, tudo isso nos remete à necessidade do planejamento ordenado no uso do solo no litoral brasileiro, nos três níveis de governo e com a participação da sociedade civil.

O segundo eixo temático de interesse são as “**áreas da União**”, cuja definição, entendimento e localização têm fundamental importância, pois é necessário definir a área de abrangência para implantar o Projeto ORLA. Essas áreas são delimitadas durante as oficinas do Projeto, realizadas nos municípios que assinam seu Termo de Adesão.

As “áreas da União” são consideradas patrimônios de natureza diversa, como define o Art. 20, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), dentre as quais estão os terrenos de marinha. Os bens da União estão assim definidos:

São bens da União:

I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as terras fluviais;

IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (emenda constitucional n. 46, de 05/05/2005)

(Art. 26. “Incluem-se entre os bens dos Estados: [...] II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas àquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros”);

V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI – o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

[...] (BRASIL, 1998, p.30 e p. 132)

As leis específicas que regem os bens da União são: o Decreto-Lei nº. 9.760, de 05 de setembro de 1946, em seu Art. 1º, e o Nº. 2.398, de 21 de dezembro de 1987; a Lei nº. 9.636, de 15 de maio de 1998; a Medida Provisória nº. 2.220, de 04 de setembro de 2001 e suas legislações complementares. Os bens da União são administrados pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU), órgão ligado ao Ministério do Planejamento (MP).

Sobre os terrenos de marinha (e não “da” Marinha, o que causa certa confusão no entendimento popular), ou terrenos da União, situam-se na faixa de 33 metros entre a Linha Preamar Média (LPM)⁴ e a Linha Limite de Terrenos de Marinha (LTM)⁵.

A delimitação da LPM dos terrenos de marinha e do Limite Média das Enchentes Ordinárias (LMEO), das marginais dos rios, é de competência exclusiva da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MP), conforme estabelece o DL n° 9760/46:

Art. 9º É da competência do Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.) a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias.

Art. 10. A determinação será feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime.

Para cumprir os procedimentos administrativos da demarcação, a SPU constitui uma comissão, com servidores indicados para dar cumprimento ao rito legal que leva à declaração dos limites das áreas de domínio da União, publicada através da Portaria SPU/MP 140, de 14/05/2013, que define as diretrizes e orienta com modelos os atos de publicização da demarcação. (Brasil, 2013)

As etapas processuais são especificadas pelo Decreto-Lei no 9.760/1946 e pela Orientação Normativa (ON) GEADE 002 de 12 de março de 2001 e ON-GEADE 003 de 04/06/2001, que estabelecem prazos, regras de publicidade, metodologia de trabalho de campo etc. (Brasil, 2001).

⁴ Linha Preamar-Média (tendo por base o ano de 1831, Lei de 15/11/1831).

⁵ Linha Limite do Terreno de Marinha.

Ainda conforme a Portaria/SPU/MP n. 140/2013, a comissão de estudos dos terrenos de marinha tem por obrigação legal localizar documentos, mapas e fotos mais antigos de que dispuser, para realizar os cálculos e chegar à definição, município por município, da localização das áreas da União.

As definições legais dos terrenos de marinha e acrescidos encontram-se no Decreto Lei 9.760/1946:

Art. 2º São **terrenos de marinha**, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831⁶;

Art. 3º São terrenos **acrescidos de marinha** os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

Conforme Bittencourt (2005:36), “Ao se observar a história sobre o surgimento de instrumentos para a normatização das terras de marinha, [...] estes aconteceram em todos os períodos: no regime colonial, [...] imperial e [...] republicano [...] o conceito sempre se manteve fiel aos trinta e três metros medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar média de 1831”.

Conforme Cazzeta (2002) tem-se a seguinte explicação de como se chegou à medição de 33 metros, e que ainda hoje é conservada na legislação:

⁶ Ano em que foi editada a primeira lei orçamentária que autorizou a cobrança de rendas patrimoniais sobre terrenos de marinha (ementa da lei: “*orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1832-1833*”)

Dispôs a Ordem Régia de 18.11.1818 que “*tudo que toca a água do mar acresce sobre ela é da Coroa, na forma da Ordenação do Reino; e que da linha d’água para dentro sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para o serviço público*”.

De igual forma, o aviso de 13.07.1827 definiu que “o espaço de terreno que propriamente se chama marinha é aquele que se compreende de 15 braças entre a terra firme e o bater do mar nas águas vivas”

Daí a origem dos 33 metros, esclarece Edgar Carlos de Amorim [...] “*portanto a braça tinha 10 palmos, o palmo 12 polegadas, a polegada 12 linhas e a linha 12 pontos. Assim sendo, é fácil verificar que, tendo o palmo no atual sistema métrico 22 cm, 10 (dez) correspondem a 220 cm x 15. Obtém-se o resultado de 33 metros (trinta e três)*” (p. 27)

Outro conceito lembrado por Cazzeta (2002) e o da preamar, que “*Segundo Caldas Aulete [...], significa ‘o momento em que a maré atinge o seu limite máximo’: maré cheia (fenômeno que se repete duas vezes cada dia)*”.

Para melhor entendimento identificam-se as figuras 2 e 3 a seguir, onde se localizam os **acrescidos de marinha (formados natural ou artificialmente)** à direita dos **terrenos de marinha**, pertencentes à União. Os acrescidos de marinha se apresentam como confrontantes da Linha Preamar Média (LPM) para o lado do mar ou dos rios e lagos. Já os terrenos alodiais são os terrenos particulares, confrontantes com terreno de marinha, conforme especifica e comenta Cazzeta (2002), são bens dominiais e áreas da União.

Terrenos de marinha, áreas da União



Figura 2: Identificação dos terrenos de marinha e acréscimos, com base no estudo da LPM, imagem aleatória, sem escala.⁷

⁷ Fonte: Montagem para apresentações da assessoria do SPU/MP/2009. Imagem ilustrativa, sem escalas. Disponível em <https://gestao.patrimoniode todos.gov.br/programas-e-aco es-da-spu/demarcacoes-plano-nacional-de-caracterizacao>, pesquisado em 11/2014.

Terrenos e acréscidos marginais de rios, áreas da União



Figura 3: Identificação dos limites dos terrenos marginais e acréscimos, das margens de rio – estudo do LMEO, imagem aleatória, sem escala⁸.

Conforme o Decreto Lei 9.760/1946, são consideradas áreas da União **os terrenos e acréscidos de marginal de rio que** compreendem uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO), e a influência

⁸ Fonte: Montagem para apresentações da assessoria do SPU/MP/2009. Imagem ilustrativa, sem escalas. Disponível em <https://gestao.patrimoniodetodos.gov.br/programas-e-aco-es-da-spu/demarcacoes-plano-nacional-de-caracterizacao>, pesquisado em 11/2014.

das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelos menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Por sua vez, os terrenos de marinha teriam tido origem no município do Rio de Janeiro, quando dos primeiros atos públicos no século XVII, assunto sobre o qual Cazetta (2002) relembra Diógenes Gasparini em seu “Direito Administrativo”:

“Depreende-se da leitura da legislação que vigorou no início da efetiva ocupação do nosso território, que a finalidade das marinhas estava centrada em quatro aspectos de sua utilização. De fato eram necessárias para os serviços de embarque e desembarque de coisas públicas ou particulares, para a defesa da cidade e para a obtenção de renda, além de algumas vezes se prestarem para a extração de sal”. [...]

“A importância dos terrenos de marinha sempre esteve ligada à defesa do território, e isso é até intuitivo. Sendo os terrenos de marinha faixas de terras fronteiriças ao mar, era de interesse preservá-las para a construção de obras ou implantação de serviços necessários à defesa do território, ou, quando não, destiná-las aos serviços do Reino. É o que previa a Ordem Régia de 21.10.1710, ao vedar que as terras dadas em sesmarias compreendessem as marinhas, que deveriam estar desimpedidas para qualquer serviço da Coroa e de defesa da terra” (p. 25).

Duas questões importantes precisam ser esclarecidas, conforme Cazetta (2002): o conceito de praias diferenciam-se dos terrenos de marinha, “Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida de faixa subsequente de material detrítico, tal como areia, cascalhos, seixos e pedregulhos até o limite onde se inicie a vegetação natural [...], ou onde se comece outro ecossistema (§ 3º, do art.

10, da Lei n. 7661/88)”; já os terrenos de marinha, os acrescidos e os terrenos marginais são bens dominicais, podendo ser transferidos, a particulares. As praias por sua vez são consideradas bens de uso comum do povo. Lembra também que os mangues são diferentes de terrenos de marinha, pois são terras alagadiças, onde se desenvolvem árvores conhecidas por mangue.

Segundo Arzarbe (2011):

A Coroa Portuguesa inaugura no Brasil o conceito de terra de marinha como trecho de propriedade pública (primeiro da Coroa depois da União); esse instituto previsto nas ordenações filipinas de forma restrita alarga-se inovando o que hoje denominamos direito administrativo brasileiro. [...]

Desde sua origem, as terras de marinha têm cunho arrecadatório e comercial; por outro lado, teve como objeto assegurar às populações o livre acesso ao mar e às áreas litorâneas, assim como garantir a defesa nacional. Essas foram as motivações e justificativas que fundamentaram a reserva desse patrimônio público que se estende em faixa contínua ao longo da costa brasileira há mais de dois séculos.

Na atualidade a existência dos terrenos de marinha como propriedade pública tem trazido diversos debates no Congresso, inclusive com a propositura de um Projeto de Emenda Constitucional (PEC 53) e um Projeto de Lei nº 1.117/11, os dois com objetivo de rever tanto a existência dessas áreas como bens públicos da União, e, ainda, no segundo caso, revendo a data da configuração da orla para fins de demarcação desse território. (p.18)

O debate sobre os terrenos de marinha estão aflorados, como lembra Arzarbe. No Congresso Nacional se discute o

Projeto de Ementa Constitucional (PEC) 53, que traz no seu bojo o debate político-social e a necessidade de atualização da legislação, também colocados no Projeto de Lei nº 1.117/11, e que nos remete a uma área tão sensível e de grande importância ambiental e patrimonial quanto são os terrenos de marinha e seus acrescidos, com toda a probabilidade das subidas das marés e sem esquecer que, enquanto áreas da União, há uma “certa” proteção para evitar ocupação desenfreada, não apenas dos terrenos de marinha, mas garantindo o acesso às praias para que sejam de fato públicos.

Outras missões importantes são atribuídas à SPU, além da demarcação dos terrenos de marinha, como se verá a seguir. Após a promulgação da CF/1988, a SPU deixa de ser mero órgão de arrecadação para assumir a gestão socioambiental das áreas da União; foram criados institutos legais para preservar os ecossistemas naturais; implantaram-se programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacional, de reservas indígenas, de áreas remanescentes de quilombos, das vias federais e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, através do instituto da destinação patrimonial.

Entre as alterações da Legislação do Patrimônio da União, podemos destacar as Medidas Provisórias (MP) nº: 292 e 335 de 2006, que enfatizam o direito à moradia, garantida pela CF/1988, convertida na Lei nº 11.481/07. Por sua vez, a Lei nº 11.481/2007 e a Lei 8.666/93 adaptam a legislação patrimonial ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); a MP 2220/2001 que trata da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM, garantindo assim a efetividade dos programas sociais de habitação. Outro exemplo é a Lei 11.952/2009, que prevê Regularização Fundiária de áreas da União na Amazônia Legal, conforme Saule Júnior & Fontes (2006).

Outros exemplos mais recentes são os Termos de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, instruídos pelas portarias n. 100/2009 e 89/2010 da SPU, que seguem o Decreto nº. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, que podem definir com as demais normativas, sobre o uso das áreas de várzeas federais na Amazônia para comunidades ribeirinhas, e nos demais estados da federação para o ordenamento de ranchos de pesca, também na orla marítima. Além, é claro, de coordenar nacionalmente e nos estados a implantação do Projeto ORLA, em conjunto com o MMA.

Como terceiro eixo temático, deve-se destacar o **ordenamento territorial**, para o qual se buscou no “Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)” o que foi produzido enquanto marcos balizadores da estratégia de coordenação das ações de ordenamento territorial. Conforme o Ministério da Integração Nacional:

Ordenamento territorial é a regulação de ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas estratégias, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e populações tradicionais e áreas de conservação do território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores (2006:10/11).

A importância do ordenamento territorial (OT) se dá pela promoção e adequação do ordenamento do solo urbano e rural, cada ente com seus limites impostos na lei federal, mas com instrumentos da política local, como os planos diretores municipais, que seriam instrumentos dessa política, os

regionais e o nacional; juntando a isso, a proteção do meio ambiente, na promoção do desenvolvimento de potenciais das diferentes regiões e na redução das desigualdades regionais e da integração nacional, consolidando assim a governabilidade.

O quarto eixo temático é o **Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI)**, que, segundo a definição de Cicin-Sain e Knecht (1998: 39) é “um processo dinâmico e contínuo, no qual são tomadas decisões para um uso racional e sustentável para o desenvolvimento e proteção de áreas e recursos marinhos e costeiros”.

De acordo com a UNESCO (2006), o GCI é um processo que une governo e sociedade, com o objetivo de atender os diversos interesses na elaboração e implantação de um plano de gestão integrada, que visa ao uso de recursos costeiros e à proteção desses ecossistemas.

Ainda segundo Polette & Silva (2003), o GCI “é um amplo processo que busca, na realidade, a sua base de ação. Ao compatibilizar este processo por meio de uma análise das diferentes formas de pensar, o GCI passa a ser uma contribuição oportuna para este momento em que ainda é possível reverter os inúmeros problemas existentes na zona costeira brasileira” (p.27). Este é um conceito mais amplo, que leva em consideração todas as atividades setoriais que afetam a zona costeira e seus recursos, lidando com os temas sociais, econômicos e ambientais.

O Gerenciamento Costeiro Integrado é matéria de estudo internacional do interesse de muitos estudiosos e do poder público, que vem carecendo de nova legislação, aprofundamento de conhecimentos e revisão dos planos.

Para Voivodic (2007), o fato de o GCI ser entendido como um processo exige constante revisão e adaptação:

[...] Um aspecto fundamental do GCI é que ele também se propõe a superar a fragmentação de abordagem setorial que domina a esfera tradicional de planejamento e gestão: seja referente aos usos (pesca, turismo, mineração, qualidade da água, etc.), ou em relação às esferas governamentais (níveis de governo). O objetivo dessa superação é garantir que o processo decisório seja organizado e esteja em consonância com as políticas costeiras da Nação, dentro de um arranjo institucional equilibrado (p.65).

No Brasil, o Gerenciamento Costeiro toma corpo a partir da CF/1988, em cujo Art. 225, parágrafo 4º estabelece que a zona costeira é "patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais".⁹

Segundo o CIRM & GI-GERCO (2005), o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC foi instituído pela Lei N.º 7.661, de 16/05/88, e seu detalhamento e operacionalização foram objeto da Resolução no 01/90, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de 21/11/90, aprovada em audiência na 25ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que visou orientar a utilização racional dos recursos da zona costeira, como parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei N.º 6.938 de 31/10/1981, e da Política Nacional para os recursos do Mar (PNRM), instituída pelo Decreto de 12/05/1980. Para avanço, continuidade das ações e sua adequação, foi elaborado novo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II), aprovado pela Resolução

⁹ Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1033700/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-1988>> pesquisado em 30/05/2013.

nº 5 de 03/12/97 da CIRM, em que se destaca a atuação dos estados no desenvolvimento das ações.¹⁰

Importante observar que a Lei N.º 7.661 de 1988 só foi regulamentada em 2004 pelo Decreto N.º 5.300, onde se estabelecem as regras de uso e ocupação, critérios de gestão da orla marítima e competências de cada ente da federação com as especificações dos limites, princípios, objetivos e instrumentos da zona costeira brasileira, sendo um dos instrumentos de direcionamento do Gerenciamento Costeiro e do Projeto ORLA.

Por último, mas não menos importante, o quinto eixo temático a ser abordado é a política pública denominada “**Projeto ORLA**”, que apresenta uma metodologia para elaborar o Plano de Gestão Integrada - PGI, de ordenamento territorial, de uso e ocupação e preservação dos espaços litorâneos, especialmente aqueles em áreas da União. Neste sentido, é primordial o trabalho em conjunto com as três esferas de governo e a formação de comitês gestores, com participação da sociedade civil.

O Projeto ORLA pretende principalmente fortalecer o controle social, que após a CF/1988, e com a aprovação do Estatuto da Cidade, prevê a elaboração dos planos diretores municipais, com participação social como estratégia para o desenvolvimento social e garantia de uma gestão integrada, o estímulo de atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla marítima, a garantia do livre acesso às praias e a preservação ambiental dos ecossistemas.

Conforme o manual da metodologia para implantar o Projeto ORLA:

¹⁰ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pngc2.pdf>, pesquisado em 15/11/2011.

O Projeto ORLA foi criado como forma de responder a uma série de demandas de ordenamento do uso e ocupação das bordas litorâneas do território nacional, que foram se tornando evidentes na prática da gestão ambiental e patrimonial; seja como reflexo da fragilidade dos ecossistemas seja da falta de planejamento e conseqüentemente do crescimento desordenado das cidades, do aumento dos processos erosivos e das fontes contaminantes na orla. Além disso, o estabelecimento de critérios para destinação de usos de bens da União, visando ao uso adequado de áreas públicas, a existência de espaços estratégicos (como portos, áreas militares e reservas indígenas) e de recursos naturais protegidos, também se configuram em desafios para gestão adequada desse espaço de inestimável valor socioeconômico e ambiental. A competência legal para o seu gerenciamento encontra-se majoritariamente na órbita do Governo Federal; todavia, o Projeto ORLA concebe o nível municipal como foco de ação, tendo os governos locais apoio do MMA & SPU/MPOG (MMA, 2005:09).

Conforme o MMA (2006), os principais fatores apontados para incentivar a criação da proposta metodológica de gestão integrada para o litoral brasileiro foram: a grande diversidade e fragilidade de ecossistemas, como manguezais, dunas, restinga e corais sujeitos à degradação e mesmo ao desaparecimento; o grande dinamismo geomorfológico, com processos de erosão e sedimentação; as demandas geradas de ordenamento de uso e ocupação da zona costeira, sendo necessário preservá-la; o crescimento desordenado das cidades e contaminação dos ecossistemas; as áreas de risco e vulnerabilidade natural de assentamentos humanos; a necessidade de regularização fundiária e de preservar a cultura tradicional; a concentração e a sobreposição de políticas

públicas de usos dos recursos e de atividades econômicas como o turismo, os portos, a mineração, o comércio desordenado nas áreas de praia; a falta de planejamento; as dificuldades de controle e fiscalização por parte dos órgãos das três esferas de governo.

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto ORLA, é um programa do governo federal que visa ao ordenamento dos espaços litorâneos, articulado entre as três esferas de governo (federal, estadual, municipal) e a sociedade civil, por meio do planejamento de ações que busquem o ordenamento desse espaço litorâneo denominado “orla marítima”, e que visem também à gestão social, ambiental e patrimonial das áreas de domínio da União, conceituadas como terrenos de marinha e seus acrescidos. A área de estudo em cada município é definida tendo como parâmetro o disposto no Decreto Federal n. 5.300/2004, segundo o qual o estudo para o Projeto ORLA pode estender-se em cinquenta metros em áreas urbanizadas e duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da Linha de Preamar Média (LPM) de 1831, ou do limite final de ecossistemas, e no mar contando isóbata de dez metros, isto é, até onde o mar chegar a 10 metros de profundidade, o que, conforme o Ministério do Meio Ambiente (2006:26), é onde a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho.

Para orientar esta pesquisa usaram-se como referencial teórico os seguintes conceitos: formação socioespacial; gestão pública, ordenamento territorial e governança.

Em formação **socioespacial**, Milton Santos apresenta definições essenciais sobre a formação social, econômica e o espaço geográfico: “[...] é a natureza modificada pelo homem através do seu trabalho” (Santos, 1980:119). Já o modo de

produção está relacionado à realidade, pois é a “totalidade em permanente movimento e mudança” (Santos, 1980:117). Essas mudanças ocorrem devido ao progresso científico, ao momento histórico e à posição filosófica e ideológica.

Para Santos:

O espaço deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de forma que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais: do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é então um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí porque a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares (1980: 122).

A formação socioespacial traz conceitos delineadores num tratamento de forma, de percepção do espaço e da formação histórica desses processos, o que permitirá identificar os lugares, conforme Santos, da “porção discreta do espaço total”, com uma visão além de histórica, de evolução espacial diferenciada dos diferentes lugares.

Em espaços tão valorizados como são as praias e o litoral brasileiro, é preciso ter presente o respeito às comunidades tradicionais, trazendo à tona a preocupação com o planejamento urbano. Conforme Santos (1983:21), “A história da evolução urbana recente pode ser resumida como o progresso das maneiras de criar áreas privilegiadas e de ‘limpá-las’ de presenças indesejáveis ou de impedir seu uso por quem não tem qualidade suficiente para consumi-las.” Ou trazendo discussões do cunho da participação social e seu nivelamento nas diferentes décadas até nossos dias, como também o atual

uso da tecnologia, como ferramenta de maior transmissão de conhecimento e informação, da participação popular e do maior controle da gestão pública, como o SICONV (Sistema de Convênios), que permite melhor acompanhamento e novas formas de controle social dos gastos públicos.

A evolução das formas do planejamento urbano no Brasil questionará o processo de urbanização e da administração pública no Brasil: Qual o sentido da urbanização? Para quem funcionaram/funcionam as administrações públicas? Como se deu o processo técnico/político da administração no Brasil? Conforme Oliveira (1985):

As administrações públicas facilitam a utilização da cidade por parte da classe proprietária dos meios de produção. [...] A administração destes bens e serviços públicos não é uma mera alocação financeira onde a “falta de verba” pretende explicar a inexistência dos serviços. [...] Ela é também uma questão de reprodução do capital com implicações sérias na manutenção da força de trabalho (p.20).

O ordenamento territorial (OT) como questão política deve ser levado em conta, pois ele aponta dados para a mudança de natureza do território, a importância de determinados fatos políticos, dos diferentes contextos históricos e globalizados, em que os principais sujeitos do território – que são o Estado, a sociedade civil e os agentes privados – são as bases para poder definir o ordenamento territorial como gestão territorial, como desenvolvimento regional e de planejamento territorial.

Nesse sentido, estudo do Ministério da Integração Nacional (2006) alerta que é preciso entender o espaço como relação de poder, da economia, da política, com seus dispositivos de segurança e da análise espacial de como dispor

as coisas no espaço de modo a controlá-las, para alcançar os objetivos.

O conceito de **governança ou governança**, conforme Gomides & Silva (2009:178), passou a ser usado, nas últimas décadas, para definir a capacidade das sociedades humanas de se dotarem de sistemas de representação, de instituições e processos, de corpos sociais, para elas mesmas se gerirem, num movimento voluntário, e que, conforme Levy (2004) são considerados “arranjos constitucionais, legais e administrativos pelos quais os governos exercem poder, bem como mecanismos correlatos para *accountability* (responsabilidade) pública, domínio da lei, transparência e participação cidadã”.

Para Gomides & Silva (2010:191) são oito as principais características da boa governança: participação, Estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência, *accountability*. E também que devem ser respeitadas as condições específicas de cada país, sem ter modelos acabados ou uniformes. Para os autores, o reforço e a sustentabilidade das instituições apresentam elementos essenciais para os programas de governança e que se apoiam nos princípios da transparência, participação, responsabilidade, eficácia e coerência.

Conforme os autores, governança é o conjunto de ações e meios adaptados por uma sociedade para promover soluções e ações coletivas na definição de objetivos comuns, englobando variados métodos para distribuir poder e gerir recursos públicos e problemas comuns. É fundamental definir os princípios da boa governança e proceder à mediação, mesmo que o debate continue sobre qual a melhor forma de implantar, manter e medir a governança.

O processo de construção da pesquisa científica é árduo e, conforme Minayo (2001:7), combinar teoria, método e

criatividade podem ajudar a construir os conhecimentos necessários a sondar e desvendar os segredos da realidade.

Foram utilizados os conhecimentos sobre a teoria e os **métodos de pesquisa** que trazem o desafio da pesquisa social. Para Minayo (2001):

O objeto das Ciências Sociais é histórico. Isto significa que as sociedades humanas existem num determinado espaço, cuja formação social e configuração são específicas. Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído. Portanto, a provisoriedade, o dinamismo e a especificidade são características fundamentais de qualquer questão social (p.13).

Ainda segundo ela, o objeto de estudo das ciências sociais guarda consciência histórica, pois os grupos sociais darão significado e intencionalidade às suas ações e construções, enfatizando um terceiro ponto, que é a identidade entre sujeito e objeto. No dizer de Lévi Strauss “*Numa ciência onde o observador é da mesma natureza que o objeto, o observador, ele mesmo, é uma parte da sua observação*” (apud Minayo, 2001;14). Outra questão levantada por Minayo é o fato de as Ciências Sociais serem intrinsecamente ideológicas, “pois a relação entre pesquisador e o objeto estudado se estabelecem definitivamente, onde a visão de mundo de ambos está implicada em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto aos resultados do trabalho e à sua aplicação” (2001:14).

Em terceiro lugar, é preciso ressaltar que nas Ciências Sociais existe uma *identidade entre sujeito e objeto*. A pesquisa nessa área lida com seres humanos que, por razões culturais, de classe, de faixa etária, ou por qualquer outro motivo, têm um substrato comum de identidade com o investigador, tomando-os solidariamente imbricados e comprometidos

Segundo Minayo (2001:15), outro ponto essencial para o pesquisador é o objeto das Ciências Sociais que é essencialmente qualitativo. A realidade é muito mais rica do que qualquer teoria, sendo importante para isso trazer o caráter qualitativo das ciências sociais e da metodologia, para teorizar seu significado o mais próximo possível da realidade, com elevado nível de confiabilidade.

Além da observação participante, foram realizadas entrevistas guiadas por um questionário com questões abertas, aplicado durante a pesquisa de campo, aos Comitês Gestores Municipais (CGMs) do Projeto ORLA dos municípios selecionados [agentes públicos (coordenação) e sociedade civil organizada], e também aos coordenadores do Projeto ORLA do órgão federal e estadual. Oportuno lembrar o que diz Minayo (2001:17) quanto à criatividade do pesquisador, além da observação participante:

O método, dizia o historicista Ditley (1956), é necessário por causa de nossa ‘mediocridade’. Para sermos mais generosos, diríamos, como não somos gênios, precisamos de parâmetros para caminhar no conhecimento. “Porém, ainda que simples mortais, a marca de criatividade é nossa ‘grife’ em qualquer trabalho de investigação”.

Para Deslandes (2001:40), a base de sustentação da pesquisa é a definição teórica e conceitual da investigação científica, sendo imprescindível a definição clara dos pressupostos teóricos, das categorias e conceitos a serem utilizados, razão pela qual devemos ser sintéticos e objetivos, estabelecendo um diálogo entre a teoria e o que vai ser investigado.

Outro referencial para a metodologia é o que foi apontado por Goode & Hatt (1972), que veem a entrevista como processo social, lembrando a identificação do

entrevistador com os entrevistados, em que um analisa o outro, causando reações em ambos. Igualmente destaca-se o comportamento diante do que cada um vê no outro e nas formas de fazer as abordagens ao entrevistar, e como devemos chegar para os trabalhos de entrevista para não gerar situações constrangedoras de desconfiança e rejeição por parte do entrevistado.

Quanto ao seu objetivo geral, a metodologia da pesquisa caracteriza-se como descritiva, por estudar uma experiência social concreta: os avanços e entraves da implantação do Projeto ORLA. Gil (2008) ensina que as pesquisas descritivas têm como objetivo geral descrever as características de uma população, experiência ou fenômeno.

A pesquisa bibliográfica permitiu o acesso à produção intelectual em relação ao tema. Conforme afirma Freire-Maia (1998), a ciência que já tenha sido produzida e testada pode ser chamada de ciência-disciplina, e que por sua vez estará disponível nos livros, mas a pesquisa documental possibilitará reunir o conjunto de informações que indicarão os caminhos da pesquisa.

Para Gil (2008), são estreitas as relações entre a pesquisa bibliográfica e a documental, com a diferença de que a primeira é analítica e já recebeu contribuição de vários autores, enquanto a segunda geralmente não recebeu ainda um tratamento analítico.

O uso da metodologia no trabalho de campo se deu pela inserção nas comunidades estudadas durante reuniões, seminário e oficinas nos municípios, com a aplicação de entrevistas não estruturadas e semiestruturadas (02/2013 a 09/2014). Foram levados em consideração os diários de campo já realizados desde 2009, quando da observação participante em suporte à constituição dos Comitês Gestores Municipais e do Estadual, culminando na sistematização e na análise dos dados e concluindo o trabalho com a indicação de perspectivas,

citando demandas necessárias na efetivação das ações para implantar o Projeto ORLA no litoral catarinense, podendo essa contribuição ser reaplicada e utilizada para outras partes do litoral brasileiro.

O trabalho de pesquisa em questão encontra-se dividido em três capítulos e nas considerações finais, como se discrimina a seguir.

O Capítulo I – O Gerenciamento Costeiro Integrado trata do gerenciamento costeiro integrado no Brasil, destacando seus instrumentos de gestão, a fomentação governamental e acadêmica para o desenvolvimento desse plano e como é possível adequá-lo para aplicá-lo num país continental. No item Gerenciamento Costeiro no Mundo, levanta-se o contexto histórico do desenvolvimento do gerenciamento costeiro nos países ibero-americanos e seu regramento. No tema "Gerenciamento Costeiro no Estado de Santa Catarina", destaca-se o plano estadual e seus instrumentos legais

No **Capítulo II – O Plano de Gestão Integrado da Orla Marítima – Projeto ORLA**, abordam-se subsídios para o entendimento do que são: o Projeto ORLA, seus instrumentos legais, a coordenação dos trabalhos através da explanação sobre seus arranjos institucionais constituídos, sua área de abrangência; o Projeto ORLA Marítima do Brasil resgata o histórico do Projeto e a situação atual dos estados brasileiros e de sua implantação. O Projeto ORLA em Santa Catarina trata da história de sua implantação, sua legislação, seus arranjos institucionais com o estado e com os municípios; a situação atual da implantação do projeto orla nos municípios do litoral catarinense; o perfil do litoral catarinense e dos municípios pesquisados e o histórico de implantação do Projeto ORLA em cada um desses municípios (Itapema, Itajaí, Itapoá, Porto Belo, Bombinhas e Florianópolis), além de breves comentários do

estado da arte da implantação nos demais municípios do litoral catarinense.

No **Capítulo III – Projeto ORLA: uma reflexão**, retoma-se a pesquisa em questão, com os resultados gerais adquiridos sobre o estado da arte na implantação do Projeto ORLA no litoral do estado catarinense e do entendimento do Comitê Técnico Estadual e sua institucionalidade e coordenação nacional; a representação dos comitês gestores municipais e a participação da sociedade civil organizada na elaboração dos Planos de Gestão Integrada.

Para concluir, nas **Considerações Finais** são apresentadas contribuições com base nos resultados da pesquisa, nas necessidades constatadas e na importância de os gestores locais, estaduais e nacionais realizarem, com urgência, a gestão das áreas de interferência do Projeto ORLA; a importância do diálogo entre os gestores das três esferas de governo e sociedade civil, do aprendizado de todos com esse e com os demais instrumentos que interferem nas áreas em questão.

CAPÍTULO I

O GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO

A política pública denominada Projeto ORLA – Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima é um dos instrumentos do Gerenciamento Costeiro Integrado, daí ser preciso levantar os aspectos do Gerenciamento Costeiro, seus instrumentos, seu histórico e significado.

Neste capítulo discorre-se sobre o Gerenciamento Costeiro Integrado no Brasil, seus instrumentos, o Gerenciamento Costeiro em outras partes do mundo e no Estado de Santa Catarina.

Conforme Asmus et al. (2004:2), o Gerenciamento Costeiro Integrado pode ser definido como processo contínuo e dinâmico pelo qual são tomadas decisões e definidas ações no sentido de prever o uso sustentável, o desenvolvimento e a proteção das áreas costeiras e dos recursos marinhos. Entre seus principais objetivos estão preservar e proteger a produtividade e a biodiversidade dos ecossistemas costeiros, prevenindo a destruição de habitats, a poluição e super exploração, além de reforçar a gestão integrada, com treinamento, legislação e formação de pessoas e, assim, promover o desenvolvimento racional e sustentável dos recursos costeiros.

É importante lembrar que, para ser elaborado e concretizado, o Gerenciamento Costeiro deve contar com a participação e articulação de amplas parcelas da sociedade, pois os instrumentos de gestão visam à sustentabilidade econômica, política e social.

Ainda segundo Asmus *et al.* (2004:2), destacam-se seis áreas de interesse fundamental num sistema de gestão costeira: planejamento, proteção ambiental, desenvolvimento econômico, resolução de conflitos, segurança pública (eventos naturais e antrópicos) e gerenciamento de áreas públicas.

1. Gerenciamento Costeiro Integrado no Brasil e seus instrumentos

Dados do IBGE/2013¹¹ estimam que a população brasileira soma mais de 201 milhões de habitantes, dos quais mais de 25% se concentram na Zona Costeira (ZC), ocupando menos de 1% do território nacional e uma região, conforme Oliveira & Nicolodi (2012), de grande valor ambiental, com recursos altamente valiosos, tanto do ponto de vista ecológico quanto do socioeconômico, em crescente risco de degradação, com ocupação antrópica desordenada. Apresenta ainda vetores que vão desde o desenvolvimento urbano, industrialização (petróleo, gás, complexos industriais e portuários), a exploração turística e imobiliária (loteamentos, condomínios verticais e horizontais para fins de segunda residência, grandes empreendimentos turísticos) e aquicultura.

É nesse panorama de grande diversidade e de beleza cênica, de áreas de preservação, de uso e ocupação de grandes diversidades econômicas, sociais e ambientais, que se apresenta a perspectiva de desenvolverem ações de ordenamento, planejamento e Gerenciamento Costeiro Integrado.

A História do Gerenciamento Costeiro no Brasil tem seus rumos traçados somente a partir de 1972, com a Conferência de Estocolmo e a consolidação do movimento ambientalista internacional. Conforme Rocha (2002), o governo brasileiro passou a reconhecer a importância da questão ambiental a partir do início da década de 1970, como se percebe pelas iniciativas a seguir:

¹¹ Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS./julho2013. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/estimativa_dou.shtm , pesquisado em 20/12/2014.

Em 1973 o governo brasileiro criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), pelo Decreto nº 73.030/73, vinculada ao Ministério do Interior. Posteriormente, em 1974, foi composta a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), com a assessoria direta da Presidência da República. A SEMA e a CIRM trabalhavam desarticuladamente, cada qual gerando diretrizes e políticas específicas para as suas áreas de atuação (p.16).

O Decreto nº76.389/75 dispunha sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industrial, e grande parte dessas áreas encontrava-se nas regiões metropolitanas, das quais muitas situadas em áreas litorâneas. As áreas priorizadas pelo Decreto foram relacionadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND (Rocha, 2002).

A partir da década de 1980, conforme Rocha (2002), fortaleceram-se as políticas ambientais no Brasil, sendo instituída em 1980 a Política Nacional para os Recursos do Mar, “que interpretava o manejo dos recursos marinhos sob ótica utilitarista”.

Através da Lei nº 6.938/81, é instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), financiada pelo Banco Mundial, que, segundo Rocha (2002), inovou conceitualmente, permitindo a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), integrado pelos três entes da federação (União, Estado e Municípios), tendo sido organizado nesse período o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o SISNAMA, que, por sua vez, “ficaram fortalecidos a partir das eleições diretas para os governos estaduais (1982) com a proliferação de estruturas estaduais de meio ambiente.” A autora enfatiza ainda que “Entre os objetivos do Programa destaca-se a proteção de ecossistemas importantes, como, por exemplo, a zona costeira.”

E Rocha (2002) acrescenta:

No ano de 1982 a CIRM designou uma Subcomissão de Gerenciamento Costeiro, alocada no Ministério da Marinha, com a principal atribuição de elaborar um projeto de lei sobre o gerenciamento costeiro. Para tal intento organizou, em 1983, o Seminário Internacional sobre Gerenciamento Costeiro (no Rio de Janeiro), originando as primeiras reflexões para a elaboração de um programa nacional, quando então se concebeu o Programa de Gerenciamento Costeiro (PROGERCO). O Programa, coordenado pela subcomissão, objetivava reconhecer tematicamente o litoral brasileiro, para estabelecer um macrozoneamento que permitisse ordenar os recursos costeiros do país. (p.17)

Segundo ela, foram contratados os estudos metodológicos, de três universidades (UERJ, USP e UFRJ), pela CIRM, sendo as propostas debatidas no II Simpósio Brasileiro sobre Recursos do Mar em 1984, e escolhida a metodologia apresentada pela UERJ:

A metodologia da UERJ consistia no mapeamento temático da zona costeira, na escala 1:100.000, em quadriculas de 30' por 30' (compreendiam 20 km em terra e 12 milhas náuticas no mar), gerando um diagnóstico necessário para fundamentar a proposição do uso desejado (zoneamento). A proposta foi aplicada na baía de Sepetiba (RJ) e os resultados obtidos debatidos no II Encontro Brasileiro de Gerenciamento Costeiro realizado em Fortaleza em 1985.

No evento em questão foi definido o modelo institucional para implantar o Programa de Gerenciamento Costeiro: coordenado pela esfera federal e executado pelos órgãos estaduais de meio ambiente.

No ano de 1987 é publicado pela CIRM o Programa de Gerenciamento Costeiro, detalhando a metodologia de zoneamento. Segundo Rocha (2002), dos 17 estados costeiros foram escolhidos 06 (seis) para iniciar os trabalhos: Rio Grande do Norte, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

A seguir destaca-se imagem elaborada pelo MMA, que mostra um pouco dos caminhos percorridos pelo Gerenciamento Costeiro no Brasil a partir da década de 1980 até completar 25 anos em 2013.

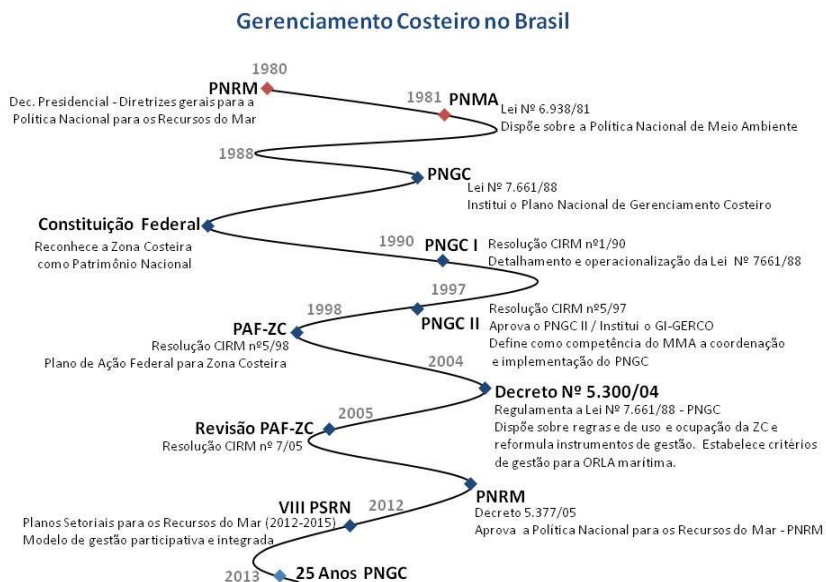


Figura 04 – Caminhos do Gerenciamento Costeiro no Brasil, 1980 a 2013.¹²

¹²Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro>, pesquisado em 02/05/2014.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC foi instituído pela Lei 7.661, de 16/05/88, cujo detalhamento e operacionalização foram objeto da Resolução nº 01/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de 21/11/90, aprovada em audiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e, portanto, parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), por sua vez instituída pela Lei nº. 6.938, de 31/10/1981, e da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Para seu avanço histórico, sua continuidade e adequação às ações do Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF-ZC), foi elaborado um novo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II), aprovado pela Resolução nº. 50 de 03/12/97 da CIRM, dentro do qual se destacou a atuação dos estados no desenvolvimento das ações.¹³

Com o PNGC II, aprovado na 48ª Reunião Ordinária do CONAMA, cria-se o Grupo Integrado do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO, coordenado pelo MMA e a secretaria da Marinha do Brasil.

Segundo o MMA¹⁴, o GI-GERCO é composto por ministérios, secretarias especiais da Presidência da República, agências reguladoras e empresas públicas, com políticas incidentes na zona costeira, representantes da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) e da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), o Subgrupo de Integração dos Estados – G17, isto é, os coordenados pelo GERCO, ONG indicada pelo CONAMA e pelo Ministério Público Federal, devidamente aprovado por portaria da CIRM.

¹³Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pngc2.pdf>, pesquisado em 15/11/2011.

¹⁴Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/colegiados/item/8956>, pesquisado em 10/10/2014.

Instituições do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro do Brasil.

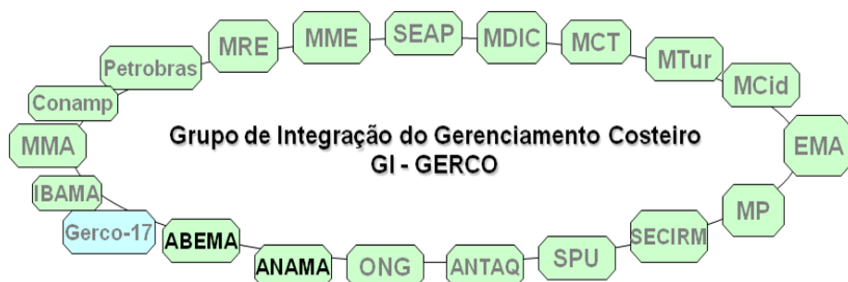


Figura 05 – Órgãos que compõem o GI-GERCO: representantes dos ministérios, secretarias, coordenações estaduais do GERCO e sociedade civil organizada. Elaborado pelo MMA (2007).

A gestão costeira do Brasil institucionalizada é composta por uma Supervisão e Apoio na qual estão o CIRM, o Grupo Integrado do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO e os representantes dos 17 Estados que desenvolvem ações para implantar o GERCO. Tem coordenação do MMA e execução da União, Estados e Municípios.

Convém salientar que cabe ao GI-GERCO, entre outras funções, estruturar e operacionalizar as ações e atividades orçamentárias para executar o Projeto ORLA no planejamento governamental; captar recursos; definir instrumentos de cooperação e capacitação; avaliar os impactos das ações implantadas em relação às políticas ambiental, territorial e patrimonial.

O andamento dos trabalhos é avaliado e procedimentos são reelaborados com seminários, reuniões, chamadas para o debate e estudo, para que se consiga dar efetividade às ações de Gerenciamento Costeiro no Brasil.

Estudos de Lima & Figueiredo (2013) alertam para a necessidade de uma legislação com abrangência territorial e que de fato alcance os interesses de tão importante zona, com um olhar de 360 graus, levando em consideração a abrangência da norma e do território em terra e mar em questão:

Uma norma que tenha como abrangência territorial a Zona Costeira (ZC), a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a Plataforma Continental (PC), bem como as áreas marítimas internacionais de interesse nacional, pode ser mais adequada para a gestão integrada e efetiva dos ambientes marinhos (p.6).

Os autores chamam a atenção para a necessidade de ser cumprida a legislação: “o Brasil não carece de novas leis e sim de implementação das atuais normas vigentes” (p. 3). Além disso: “Esses mecanismos da lei brasileira devem ser regulamentados e divulgados para terem maior eficácia; por outro lado, deve haver uma estratégia jurídica para que seja garantida a sua implementação”.

1.1. Instrumentos de gestão

Destacam-se os instrumentos de planejamento ambiental para a Zona Costeira do Brasil, conforme disposto no Decreto n°. 5.300/2004, especificados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA)¹⁵.

1.1.1. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)

O PNGC é o conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implantação de políticas, planos e programas voltados para o desenvolvimento sustentável da zona costeira.

1.1.2. Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC)

O PGZC compreende a formulação de um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e localizadas, elaboradas com a participação da sociedade com vistas a

¹⁵Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pngc2.pdf>, pesquisado em 15/11/2011.

orientar a execução do Gerenciamento Costeiro e que também é chamado de Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF-ZC), que buscam a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, com responsabilidades compartilhadas.

1.1.3. Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC)

O ZEEC é o instrumento balizador/orientador do processo de ordenamento territorial, necessário para obter as condições de sustentabilidade ambiental 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.

1.1.4. Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO)

O SIGERCO é um dos instrumentos do Sistema de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), que pretende integrar informações do Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro (PNGC), que deverão ser provenientes de banco de dados, e pretende sistematizar informações geográficas e de sensoriamento remoto. Esse instrumento terá por função organizar e sistematizar os dados e informações obtidas pelas atividades do PNGC. O SIGERCO pretende permitir o fornecimento constante dos dados obtidos pelo PNGC e avaliação periódica da evolução das atividades socioeconômicas sobre o meio ambiente. No Estado de Santa Catarina¹⁶, esse instrumento começa a ser alimentado com dados dos Planos de Gestão Integrada (PGI) – Projeto ORLA, do ZEEC e do PGZC.

¹⁶Segundo informe das últimas reuniões da Coordenação do Projeto Orla em Santa Catarina (CTE/PO/SC), em 19/11/2014.

1.1.5. Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC)

O SMA-ZC é um sistema que se constitui na estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, de modo a acompanhar os indicadores de qualidade socioambiental da zona costeira e propiciar suporte permanente aos planos de gestão.

1.1.6. Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC)

O RQA-ZC consiste no procedimento de consolidação periódica dos resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e, sobretudo, de avaliação da eficiência e eficácia das medidas e das ações de gestão desenvolvidas.

1.1.7. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC)

O PEGC implanta a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro e define responsabilidade e procedimentos institucionais para executá-la, tendo por base o PNGC.

1.1.8. Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC)

Quando legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC e do PEGC, visando à implantação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, incluindo as responsabilidades e os procedimentos institucionais para sua execução. O Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC) deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e demais planejamentos ambientais.

A discussão que ora se levanta é se o Gerenciamento Costeiro Municipal pode ser identificado como o Plano de

Gestão da Orla, somado ao Plano Diretor, respeitando as diretrizes do Gerenciamento Costeiro. Nesse caso, nos socorremos de Santos:

A articulação entre os critérios de ordenamento apresentados para a Área de Influência Direta, o Plano Diretor e o Plano de Gestão Integrada do Projeto ORLA é estratégica, pois esses instrumentos possuem objetivos convergentes voltados para a regulação das formas de uso e ocupação do território local. O processo de gerenciamento costeiro integrado é, por sua natureza, compatível nesse caso, especialmente tendo como referenciais os planos de ação nos quais a sociedade é ponto central da mudança (2007:30).

Em Santa Catarina, apenas três municípios, dos 36 que fazem parte da Zona Costeira publicaram a lei sobre o PMGC, são eles: Itapoá, Florianópolis e Biguaçu. Em Joinville, o processo para publicação da Lei e dos instrumentos de Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEE) encontra-se em andamento, o que não significa dizer que já tenham sido elaborados seus Planos.

1.1.9. **Macrodiagnóstico da Zona Costeira**

O 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

1.1.10. Projeto ORLA – Planos de Gestão Integrados das Orlas Marítimas Municipais

O Projeto ORLA terá um capítulo específico neste trabalho, que é fomentado pelo Decreto n°. 5.300/2004 e pela Lei Federal n°. 7.661/1988.

2. Gerenciamento Costeiro no mundo

Levantaremos rapidamente o contexto do Gerenciamento Costeiro Integrado no mundo com base nos dados disponíveis na Rede IBERMAR¹⁷.

2.1. Países ibero-americanos

A Rede IBERMAR é uma entidade voltada para contribuir com o cumprimento dos compromissos globais e regionais relacionados ao espaço marinho-costeiro dos países ibero-americanos¹⁸ e seus recursos abióticos¹⁹ e de biodiversidade, tendo em vista o desenvolvimento sustentável, sendo composta por mais de 100 pesquisadores e gestores de mais de 13 países. São membros fundadores: México, Panamá, Cuba, Colômbia, Brasil, Chile, Argentina, Portugal e Espanha; e membros associados: Uruguai, Costa Rica, República Dominicana e Porto Rico.

¹⁷Disponível em: <http://hum117.uca.es/ibermar/inicio/presentacion/presentacion1/view>, pesquisado em 02/04/2014.

¹⁸A Ibero-América é uma região geográfica da Península Ibérica (Portugal, Espanha e Andorra) e os países da América Latina hispanófono e lusófono por afinidade (histórica, cultural e linguística). Disponível em: <http://pt.slideshare.net/maranhaoaldo/livro-panoramadacomunicacao-volume022012> pesquisado em 23/12/2014.

¹⁹“A=ausente, BIO=vida - fatores ausentes da presença de seres vivos ou suas relações, mas sim pelas propriedades físicas e químicas da biosfera (fatores ambientais). As influências do meio ambiente não vivo são mais seletivas nas regiões superiores dos costões”. Disponível em: http://www.ib.usp.br/ecosteiros/textos_educ/costao/zonacao/abioticos.htm#pesquisado em 23/12/2014.

Para Barragán (2014), o estudo da **Gestão Integrada das Áreas Litorâneas (GIAL)** é bastante recente, datando os documentos de 1992, mas as primeiras referências apontam o final da década de 1960 e início dos anos de 1970, nos EUA e na Europa. Ele julga importante que se tenham respostas aos seguintes questionamentos para compreender como nasceu a GIAL: quando se registram as primeiras referências? Onde? Quais as circunstâncias e em que âmbito? Segundo ele, devido à explosão de um poço de petróleo (*offshore*) e posteriormente o derrame de óleo, em 1969, na costa de Santa Bárbara, Califórnia, EUA, criou-se um movimento onde se fortaleceu uma campanha, que três anos mais tarde culminaria no *Coastal Zone Management Act*, ou seja, Ações para a Gestão da Zona Costeira.

Segundo Barragán:

Nesse mesmo ano de 1969, apresenta-se o informe intitulado “*Our Nation and the Sea*”, escrito pelo Presidente e pelos membros do Congresso dos EUA pela comissão *ad hoc* coordenada por J. A. Stratton (naquele momento presidente da Fundação Ford e anteriormente pertenceu ao prestigiado MIT, *Massachusetts Institute of Technology*). Segundo Beatley, Brower y Schwab (2002), esse informe fora chave. Nele se chamava a atenção dos cidadãos, dos acadêmicos, cientistas e da classe política sobre a importância das Zonas Costeiras e a ausência de um modelo eficaz de gestão. Uma vez aprovada a lei federal, em 1972, inicia-se o desenvolvimento de alguns planos e programas no território dos EUA. (...), podendo adiantar que hoje 99% da costa estadunidense estão integrados em um programa de gestão costeira (2014:173).

Para tanto, Barragán (2014) constrói o quadro a seguir, com os principais acontecimentos que marcaram a História da GIAL.

Ritos que marcaram a História da GIAL

- 1969: Informe “Our Nation and the Sea”, da Stratton Commission’s;
- 1972: Aprovação da Ação de Gestão da Zona Costeira, nos EUA;
- 1973: Resolução (73) 29 do Conselho da Europa sobre Proteção das Zonas Costeiras;
- 1973: Criação do Programa de Mares Regionais, dentro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA);
- 1975: a OCDE publica o Informe sobre Atividades Litorâneas;
- 1976: a Organização das Nações Unidas (ONU) organiza o Seminário Internacional sobre Ordenamento e Aproveitamento dos Recursos das Zonas Costeiras na República Federativa da Alemanha (RFA);
- 1977: Costa Rica inicia seu programa nacional de gestão das Costas Litorâneas;
- 1978: Informe da Comunidade Econômica Europeia (CEE) sobre Ordenamento Integrado do Litoral na Comunidade Europeia e os Elementos para um Guia de Ordenamento Integrado Europeu;
- 1978: Realização da primeira conferência da Zona Costeira dos EEUU (que teve grande impacto no Canadá e depois no litoral da Europa);
- 1981: Publicação da Carta Europeia do Litoral;
- 1982: Aprovação da Convención de NNUU sobre os Direitos Internacionais do Mar;
- 1983: A USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) financia e presta assistência técnica aos programas da Tailândia, Sri Lanka e Equador;
- 1984: O Conselho da Europa retoma a Estratégia Europeia para o Ordenamento do Litoral;
- 1986: Primeira circular da CAMPNET, Área de Proteção Costeira e Gestão (Camp Network) de onde foram tiradas algumas bases da futura disciplina da GIAL;
- 1991: A Comissão Europeia organiza a Conferência para a Conservação do Litoral, em Haya;
- 1992: Capítulo 17 da Agenda 21, sobre gestão das Zonas Costeiras e Marinhas;
- 1992: Resolução do Conselho Europeu sobre Política Europeia de Zonas Costeiras;

- 1994: Resolução do Conselho Europeu sobre Estratégia Comunitária da GIAL;
- 1993: Celebração em Noordwijk, Holanda, da Conferência Mundial sobre a Zona Costeira;
- 1993: A OCDE publica Casos de Estudo da GIZC;
- 1995: A OCDE publica Gestão das Zonas Costeiras. Políticas integradas;
- 1996: Inicia-se o Programa de Demonstração da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) da Comissão Europeia;
- 2002: Aprovação da Recomendação do Parlamento e Conselho da Europa sobre a aplicação da GIZC;
- 2012: Protocolo sobre a GIZC para o Mediterrâneo;
- 2013: Esboço da Direção Europeia sobre o Ordenamento Marítimo Espacial e a GIAL (p.175).

Quadro 01: Acontecimento que marcaram a História da GIAL.

Para Barragán (2014), apesar das interessantes iniciativas institucionais da década de 1960/1970, não existia um corpo doutrinal reconhecido que abraçasse os aspectos conceituais e metodológicos de que essa importante disciplina de Gestão Integrada da Zona Costeira carecia e merecia. Para tanto, em 1989, em Charleston (Carolina do Sul), foram convocados e estiveram presentes 28 participantes de 13 diferentes países com o objetivo de debater os progressos das últimas duas décadas, tendo sido denominada a disciplina Gestão Integrada de Zonas Costeiras (GIZC), definindo que seria um processo dinâmico no qual se desenvolve e programa uma estratégia coordenada para atribuir recursos ambientais, socioculturais e institucionais com a finalidade de alcançar a conservação e o uso múltiplo sustentável da zona costeira (*Coastal Area Management Program and Planning Network, 1989*).

Convém salientar que os cinco atributos levantados por *Sorensen, MCCreary Y Brandai* (*apud Barragán; 2014*), que deveriam constar no programa para a Zona Costeira seriam:

Processo contínuo em tempo considerável, e no que se implanta em curto prazo; Acordo institucional que estabelece políticas para a tomada de decisão sobre os recursos costeiros; Utilização de uma ou mais estratégias de gestão: econômica, usos do solo e proteção das áreas naturais; As estratégias eleitas devem estar baseadas na perspectiva sistêmica e de reconhecimento das interconexões entre os ecossistemas; Definir um limite geográfico do espaço terrestre e o marinho, se incluindo todo o espaço emergido das ilhas (p.174).

Para a Europa, conforme Barragán (2014), a situação era bem diferente, pois alguns países contavam com normas específicas, que voltavam a atenção apenas para a borda costeira, como, por exemplo, Reino Unido e Espanha. A gestão do litoral se embasava no uso do solo. Buscavam-se outros modelos para uma gestão mais inovadora desde 1973, conforme se percebe no quadro mostrado.

Importante destacar que desde 1978, segundo Barragán (2014), com os trabalhos “*La Ordenación Integrada del Litoral em la Comunidad Europea*” e “*Elementos para una Guía de Ordenación Integrada del Litoral Europeo*”, já se buscava enfrentar a importante missão de um equilíbrio harmônico entre o desenvolvimento e a obrigatoriedade de proteger o meio ambiente, bem como a interação entre o meio terrestre e o marinho, com as questões de contaminação, planejamento urbanístico, atividade econômica e conflitos derivados do uso do solo, entre muitos outros.

A década de 1980, segundo ele, foi um tempo de aprofundar os processos de planejamento e gestão, com ênfase na coordenação e na cooperação institucional.

Na década de 1990, na Europa, continuam os trabalhos no sentido de frear a deterioração dos espaços e dos recursos do litoral mostrando a importância e a necessidade estratégica de gestão do litoral. Segundo Barragán, são velhos problemas

que voltam a ser debatidos, e medidas administrativas, jurídicas e legislativas reiteradas várias vezes, alternativas econômicas teoricamente viáveis, mas de difícil implantação na realidade e que, até o momento, no continente europeu, não se abordou de forma eficaz.

Barragán (2014) expõe uma visão positiva da evolução da GIAL para a Europa e os EUA, pois o modelo de administração do litoral está sendo difundido pelo mundo, seja através do efeito de acompanhamento, como no caso dos países desenvolvidos (Canadá, Austrália, Nova Zelândia, etc.), ou pela influência das agências internacionais de desenvolvimento, como é o caso dos países mais pobres, como Equador, Tailândia, Filipinas, Colômbia e Sri Lanka. Para ele, a referência geográfica é a Rio/92 (Rio de Janeiro/Brasil – 1992), onde, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a GIAL consegue reconhecimento internacional.

Segundo o MMA²⁰, a Organização das Nações Unidas – ONU realizou, no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como “Rio 92”, ou “Cúpula da Terra”, pela mediação de acordos entre os chefes de Estado. Da “Rio 92” participaram 179 países, sendo assinada a “Agenda 21 Global”, programa de ação que constitui a mais abrangente tentativa de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. Segundo o MMA, o termo “Agenda 21” foi usado para designar intenções e desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI: “A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia

²⁰Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>, pesquisado em 03/08/2014.

métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”.

Barragán (2014) lembra ainda que, no capítulo 17, na CNUMAD, durante a “Rio 92”, encontra-se:

“Proteção dos oceanos e dos mares de todo tipo, e das zonas costeiras, e proteção, utilização racional e desenvolvimento de seus recursos vivos”, é proposto como primeiro programa específico “o ordenamento integrado e o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e das zonas marinhas [...]” e entre seus objetivos “criar um processo integrado de formulação de políticas e adaptação de decisões, em que participem todos os setores interessados, para fomentar a compatibilidade e o equilíbrio entre os distintos usos [...] concentrar-se em problemas bem definidos relacionados com a gestão das zonas costeiras [...]” e entre as atividades de gestão “estabelecer, e quando for necessário, reforçar os mecanismos de coordenação apropriados (tais como um organismo de planejamento de políticas de alto nível) para a gestão integrada e o desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e zonas marinhas e de seus recursos” (p.178).

Para Barragán (2014), é certo que as perguntas em questão precisavam ser respondidas, citando Sorensen, McCreary y Brandiani (1992), em resposta a em que circunstâncias a Gestão Integrada das Áreas Litorâneas haviam sido implantadas enquanto programa institucional. Os autores entendem que, quando se vincula o reconhecimento político de um governo sobre um dano evidente dos recursos costeiros, ou sua considerável destruição, como também os conflitos relevantes entre as atividades humanas, constituem-se argumentos de peso para o início de determinadas políticas públicas. Resumindo:

Parece que os recursos costeiros de um país têm de ultrapassar um determinado limiar de degradação antrópica, ou de destruição provocada por eventos naturais, ou acidentes tecnológicos, para que a GIAL se insira dentro de uma agenda governamental. As hipóteses de trabalho dos autores citados foram levantadas com a análise de onze casos de estudo entre 1977 e 1982: EUA, Inglaterra, França, Grécia, Austrália, Canadá, Suécia, Equador, Srilanka, Filipina e Tailândia (p.178).

Nos estudos levantados por Barragán (2014:186), deve-se considerar que os documentos e informações foram elaborados por acadêmicos, mas também não se pode esquecer o papel do Estado nos assuntos de interesse social, segundo ele, em todos os países do mundo. Convém lembrar que o marco da tomada de decisão da gestão é de natureza política, sem esquecer a importância que tem o conhecimento e a gestão dos ecossistemas litorâneos.

2.2. Estudo de legislação comparada: Canadá, União Europeia, Austrália, Nova Zelândia e EUA²¹

Com a necessidade de ter estudos comparativos, identificar as principais ameaças e a efetividade de algumas leis vigentes no Brasil com relação ao gerenciamento costeiro, crimes e infrações contra o meio ambiente e o código florestal, a Frente Parlamentar Ambientalista da Câmara dos Deputados Federais criou um Grupo de Trabalho denominado GT MAR, que teve, entre suas incumbências, estudar a legislação de alguns países, como Canadá, União Europeia, França, Espanha,

²¹Disponível em: <http://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Apresentacao-AndreLima-Seminario-Camara11abril.pdf> pesquisado em 12/2014. Pesquisado em 20/12/2014e Disponível no link: <http://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Estudo-legcom-LimaFigueire-do1.pdf>, pesquisado em 20/12/2014

Nova Zelândia, Reino Unido, EUA e Austrália, identificando potenciais avanços em relação aos sistemas de gestão territorial do Brasil, áreas protegidas, proteção de recursos marinhos e zoneamento dos ecossistemas marinhos que pudessem contribuir para o avanço da legislação brasileira e montagem de agenda de trabalho para o GT MAR (Lima & Figueiredo; 2013).

O estudo apresentado, por sua vez, contribui para uma visão do gerenciamento costeiro integrado, tanto dos demais países quanto para o cumprimento da legislação vigente no Brasil, na tentativa de integrar os instrumentos de gestão do continente, na gestão dos ecossistemas e dos recursos marinhos.

Segundo os autores, no Canadá, em 1994, o governo reconhece que as políticas para os oceanos eram fragmentadas e de curto prazo, o que contribuía para a exploração da pesca e a degradação do ambiente marinho. Em 1996, o *Ocean Act* representou uma legislação abrangente para a gestão dos oceanos, com objetivo de conservar e proteger o meio ambiente, os ecossistemas e os recursos dos oceanos, cujo gerenciamento deve ser de forma economicamente sustentável e ambientalmente aceitável; para maior segurança, essa legislação não se aplica às águas interiores.

Importante destacar que o desenvolvimento e a implantação de uma estratégia nacional para a gestão dos estuários, dos ecossistemas costeiros e marinhos, águas que formem parte do Canadá ou em que o país tenha direitos soberanos sob a ótica do direito internacional, cabem ao ministro da pesca, em colaboração com os demais ministérios, conselhos e órgãos do governo do Canadá, com governos das províncias e territórios e com as organizações indígenas, comunidades costeiras e outras pessoas e organismos.

3. O Gerenciamento Costeiro (GERCO) no Estado de Santa Catarina²²

Conforme visto no item 2 deste Capítulo, no ano de 1987 é publicado pela CIRM o Programa de Gerenciamento Costeiro, com o detalhamento da metodologia de zoneamento, segundo Rocha (2002), para início dos trabalhos. Dos 17 estados costeiros, foram escolhidos 06 (seis), dentre os quais o estado de Santa Catarina, que firmou convênio através da Secretaria de Estado de Coordenação Geral e Planejamento (SEPLAN/SC), pois o órgão ambiental do Estado (FATMA) à época, não dispunha da estrutura cartográfica (física e técnica) necessária para desenvolver o trabalho proposto.

No estado de Santa Catarina iniciou-se a implantação do GERCO no ano de 1987, atualmente sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento (SPG), já tendo em outras épocas a coordenação na Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, conforme Rocha (2002):

A SEPLAN/SC, junto com outras instituições, como IBGE, FATMA, etc. realizou em 1988 o Mapeamento Temático Fase I que corresponde a mapas temáticos (escala 1:100.000) e relatórios técnicos das cartas de geologia, geomorfologia, solos, uso do solo, recursos biológicos (fauna e flora), climatologia, clinográfica, águas (quantidade e disponibilidade), parâmetros oceanográficos, socioeconômica (demografia, estrutura fundiária, produção e infraestrutura), planos-projetos e zoneamentos da porção sul da vertente atlântica catarinense. A porção centro e norte da vertente atlântica foi mapeada somente pelo IBGE (geologia, geomorfologia, solos, vegetação e uso do solo).

²²Disponível em <<http://www.spg.sc.gov.br/gerco.php>>, pesquisado em 31/05/2013.

Convém lembrar que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) foi instituído pela Lei nº. 7661/88. Em seu artigo 225, § 4, da CF/88, diz que a Zona Costeira é Patrimônio Nacional, assim como a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar e o Pantanal Matogrossense.

Em Santa Catarina, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado (1989), seu artigo 25 estabelece:

Até a promulgação da lei que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro não poderão ser expedidas pelos municípios localizados na orla marítima, normas e diretrizes menos restritivas que as existentes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito de seu território.²³

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC visa estabelecer a implantação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, com base no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. O PEGC/SC tem sua definição e abrangência na Lei Estadual nº 13.553/2005, que por sua vez é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 5.010/2006. Já a constituição do Comitê Gestor Integrado para Planejamento Territorial da Região Costeira – CGI é instituído pelo Decreto nº 1.591/2008²⁴.

A delimitação da Zona Costeira de Santa Catarina e suas atividades e procedimentos constam do Decreto 5.010, de

²³ Constituição Estadual de Santa Catarina (Assembleia Legislativa, 2012), p.143.

²⁴ Disponível em, http://www.spg.sc.gov.br/processosrevisaogerco2013/Decreto_Estadual_5010_regulamenta%20a%20lei.pdf, pesquisado em 10/2012.

16/11/ 2005, que por sua vez regulamenta a Lei nº 13.553 que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC):

I - Zona Costeira do Estado de Santa Catarina é o espaço geográfico constituído:

a) na faixa terrestre, pelo conjunto de territórios dos municípios que confrontam com o mar ou com as grandes lagoas costeiras, ou abrigam ecossistemas costeiros relevantes e atividades socioeconômicas características da Zona Costeira;

b) na faixa marítima, pelas 12 milhas marítimas de largura que constituem o mar territorial na forma do art. 20, inciso VI, “b”, da Constituição Federal.

II - Gerenciamento Costeiro (GERCO): o conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão dos recursos naturais da Zona Costeira, de forma integrada e participativa, objetivando a melhoria da qualidade de vida das populações locais, a preservação dos habitats específicos indispensáveis à conservação da fauna e flora, adequando as atividades humanas à capacidade de suporte dos ecossistemas; (grifo da autora)

Prevendo também seus instrumentos, planos e a delimitação territorial da Zona Costeira de Santa Catarina, destaca-se, em seu art. 8:

São instrumentos de execução do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC):

I - o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC);

II - o Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC);

III - o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO);

IV - o Sistema de Monitoramento Ambiental (SMA/ZC);

V - Relatório de Qualidade Ambiental (RQA/ZC);

VI - Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto ORLA). (grifo da autora)

Por sua vez, tem-se que o Decreto-Lei nº 14.465, de 23/07/2008, altera o dispositivo da Lei nº 13.553, de 2005, e institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro:

Art. 4º - O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC será elaborado e, quando necessário, atualizado, pelo Poder Executivo, na instância técnico-administrativa de um Grupo de Coordenação dirigido pela Secretaria de Estado do Planejamento, cuja composição e forma de atuação serão definidas no decreto regulamentar a que se refere o art. 10 desta Lei (NR).

Cabendo destacar quanto à implantação do PEGC, previsto no Decreto Estadual 5.010/2006, prevê que:

Art. 5º O Plano Estadual de Gerenciamento será implementado através das seguintes ações administrativas:

I - a efetivação dos instrumentos de gerenciamento costeiro;

III - o planejamento integrado e participativo das ações governamentais na Zona Costeira;

VI - a definição dos mecanismos de participação e consulta às comunidades na implantação do gerenciamento costeiro

VII - a integração dos instrumentos do Gerenciamento Costeiro, de forma contínua sequencial e sistemática.

VIII - a priorização das interfaces setoriais do PEGC com as áreas de desenvolvimento urbano, turismo, aquicultura, portuário e sistema viário.

E ainda, no mesmo decreto, acresce à definição nacional, em seu art. 2º *que* para os fins de entendimento do ZEE e de Plano de Gestão:

- **Zoneamento Ecológico-Econômico:** o instrumento básico de planejamento que estabelece, após discussão pública de suas

recomendações técnicas, inclusive a nível municipal, diretrizes de uso e ocupação do solo e do mar e de manejo dos recursos naturais em zonas específicas, definidas a partir das análises de suas características ecológicas e socioeconômicas; e

- Plano de Gestão: o conjunto de projetos setoriais integrados e compatibilizados com as diretrizes estabelecidas no zoneamento ecológico-econômico, elaborado por Grupo de Coordenação composto pelo Estado, Município e a Sociedade Civil organizada.

Cumpra salientar que a legislação estadual definia 36 (trinta e seis) municípios participantes do território do GERCO, mas com a criação de novos municípios brasileiros em 2012, o número de municípios litorâneos são agora 38 (trinta e oito), com a inclusão de Balneário Rincão, que teve sua primeira administração empossada em abril de 2013, e o município de Pescaria Brava, ficando esses municípios pertencentes à área da faixa terrestre da zona costeira de Santa Catarina para a realização do PEGC.

Para melhor entendimento do território costeiro, a Lei Estadual nº 13.553/2005 define sua faixa, com delimitações e seus setores:

Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – Zona Costeira do Estado de Santa Catarina é o espaço geográfico constituído:

na faixa terrestre, pelo conjunto de territórios dos municípios que confrontam com o mar ou com as grandes lagoas costeiras, ou abrigam ecossistemas costeiros relevantes e atividades socioeconômicas características da Zona Costeira; na faixa marítima, pelas 12 milhas marítimas de largura que constituem o mar territorial na forma do artigo 20, inciso VI da Constituição Federal.

Art. 3º. A faixa terrestre da Zona Costeira, para fins do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro,

é composta pela área dos atuais 36 (trinta e seis) municípios, subdivididos em 5 (cinco) Setores Costeiros:

I - Setor 1 - Litoral Norte: Araquari, Balneário Barra do Sul, Garuva, Itapoá, Joinville, São Francisco do Sul e Barra Velha;

II - Setor 2 - Litoral Centro-Norte: Balneário Camboriú, Bombinhas, Camboriú, Itajaí, Itapema, Navegantes, Piçarras, Penha e Porto Belo;

III - Setor 3 - Litoral Central: Biguaçu, Florianópolis, Governador Celso Ramos, Palhoça, São José e Tijucas;

IV - Setor 4 - Litoral Centro-Sul: Garopaba, Imaruí, Imbituba, Jaguaruna, Laguna e Paulo Lopes;

V - Setor 5 - Litoral Sul: Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Içara, Passo de Torres, Santa Rosa do Sul, São João do Sul e Sombrio.

A seguir, apresenta-se o mapa com a divisão territorial do litoral catarinense em 05 (cinco) regiões, denominado: “Setores do GERCO”. Divisão essa elaborada com o intuito de permitir um estudo mais apropriado de cada região e suas características, bem como prevendo uma maior participação da sociedade civil, dos gestores públicos, quando da elaboração do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) do Estado de Santa Catarina.

Os “Setores do GERCO” foram homologados através de “Comitês Temáticos Regionais” – Setor 01 a 05 -, faltando ainda em 2013, a homologação do Setor 4. Entende-se, conforme a legislação especificada acima, que os municípios arrolados como tendo seu território em zona costeira ou, que sofrem influência da zona costeira, pertencem à Zona Costeira.

Mapa de localização do litoral catarinense com a divisão dos Setores do GERCO

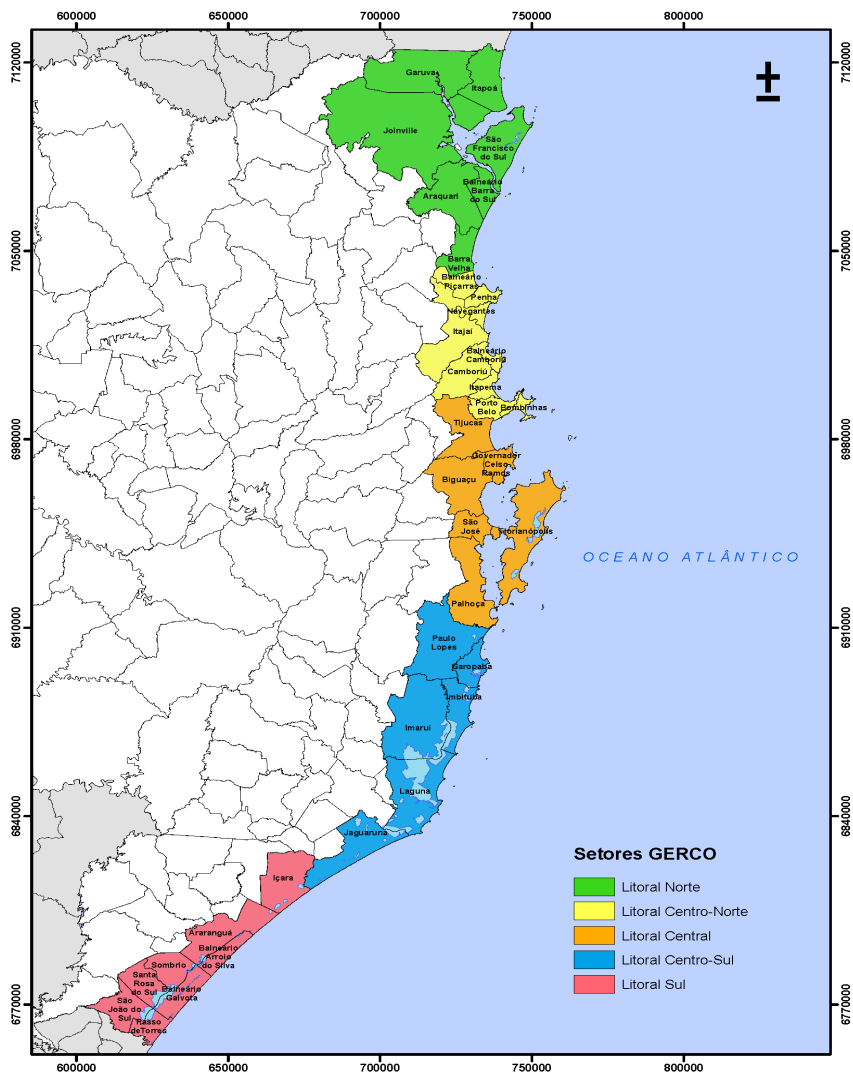


Figura 6. Localização dos municípios pertencentes à faixa terrestre da Zona Costeira, para fins do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) do Estado de Santa Catarina.²⁵

²⁵ Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/Desenvolvimento%20de%20Cidades/Gerco/Setores.pdf>, pesquisado em 31/05/2013.

Mapa do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) (Marinho) do Litoral Centro Norte

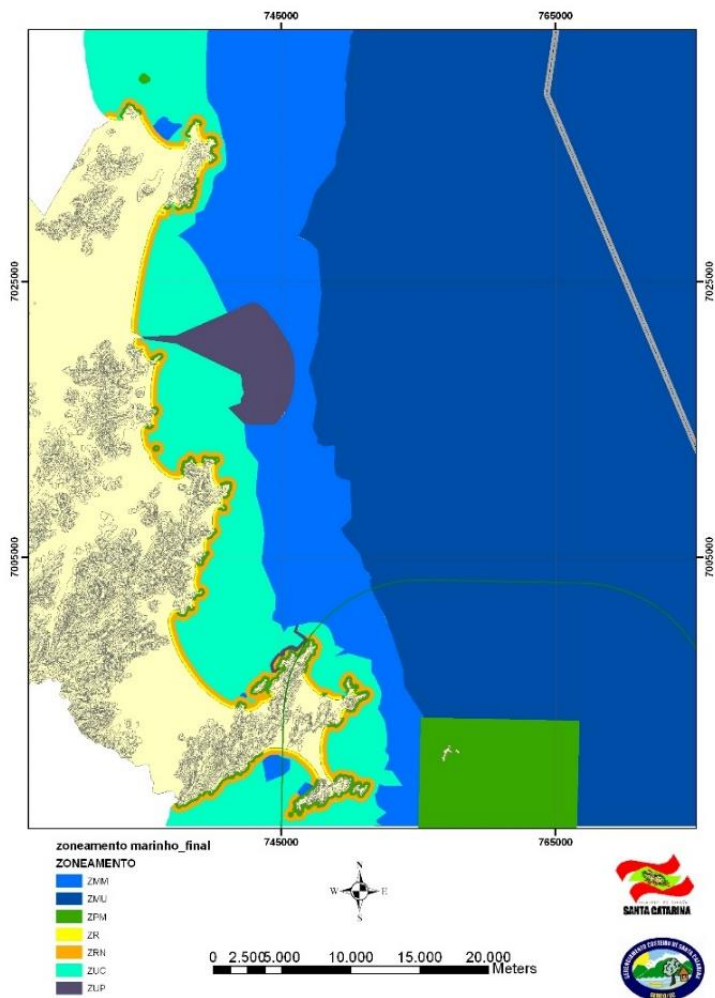


Figura 7 - Exemplo dos Produtos da 2ª Fase do ZEEC(Marinho), do Litoral Centro Norte, ainda não aprovado. Secretaria de Estado do Planejamento do Governo de SC (2007)²⁶

²⁶ Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/Desenvolvimento%20de%20Cidades/Gerco/Setores.pdf>>, pesquisado em 10/10/2013.

O mapa, apresentado na figura 7, disponibilizado pela Secretaria de Planejamento do Governo de Santa Catarina é um dos exemplos dos produtos elaborados do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) (Marinho), do Litoral Centro Norte, que se encontrava em fase de elaboração no ano de 2007. Nele destacam-se as definições para o zoneamento das áreas terrestres e marinha (12 milhas marítimas), como:

- ZPP: Zona de Preservação Permanente;
- ZUR: Zona de Uso Restrito;
- ZR: Zona de Uso Rural;
- ZURB: Zona de Uso Urbano;
- ZUE: Zona de Uso Especial.
- ZPM: Zona de Proteção Marinha;
- ZR: Zona de Recreação;
- ZRN: Zona de Recreação Náutica;
- ZUC: Zona de Uso Compartilhado;
- ZMMa: Zona de Manejo Marinho Aquícola;
- ZMMp: Zona de Manejo Marinho Pesqueiro;
- ZUM: Zona de Uso Múltiplo;
- ZUAP: Zona de Uso Aquaviário e Portuário;
- ZUEM: Zona de Uso Especial Marítimo.

Conforme dados da Secretaria de Estado do Planejamento do Governo de Santa Catarina (2010), os responsáveis pela implantação do Gerenciamento Costeiro (GERCO) em território catarinense, nos anos de 2002 a 2005, desenvolveram um Portal de Informações do Sistema de Informações de Gerenciamento Costeiro (SIGERCO). Foi concebido, à época, para suprir a carência de mecanismos de intercâmbio das informações sistematizadas em reuniões e para disponibilizar produtos do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) e do Projeto ORLA.

Tal processo esteve integrado ao Sistema de Informações de Gerenciamento Costeiro e Marinho (SIGERCOM) desenvolvido pelo MMA no fim daquele

período. O portal contou com uma interface de mapa interativo na rede, conhecido por webmapping, o qual permitia que qualquer usuário da rede virtual manipulasse camadas temáticas de informações cartográficas e do ZEEC. O portal caracterizou o início da implantação efetiva do SIGERCO/SC, tendo sido retirado da rede em 2007 e não mais disponibilizado até hoje.

A partir de 2009²⁷, a Secretaria de Estado do Planejamento disponibilizou informativos com os relatórios dos trabalhos do grupo de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina, destacando além da legislação, o histórico, o andamento dos trabalhos, com atas e cronogramas, mapas de diagnóstico socioambiental por setores, bem como os mapas do ZEEC e Planos de Gestão da Zona Costeira (PGZC), destaque no histórico para os períodos de:

- Em 1995, a realização do Diagnóstico Ambiental do Litoral de Santa Catarina, mediante convênio com o IBGE.
- E em 1998, o projeto “Aplicação dos Instrumentos de Gerenciamento Costeiro nos Municípios da Península de Porto Belo e Entorno e da Foz dos rios Camboriú e Itajaí”, mediante Convenio com a UNIVALI.²⁸

Conforme informativo e relatórios, o Governo do Estado de Santa Catarina (2008), contrata através de processo licitatório, a empresa Ambiens Consultoria Ambiental, sob a coordenação geral da Diretoria de Desenvolvimento das Cidades (DCID), da Secretária de Estado do Planejamento (SPG), que teve como incumbência a elaboração do documento “Implantação do Plano de Gerenciamento Costeiro – Fase I -

²⁷Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/index.php/acoess/20-gerco>, pesquisado em 06/2015.

²⁸Informativo novembro/ 2009, do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado de Santa Catarina - GERCO/SC. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/index.php/acoess/20-gerco>, pesquisado em 06/2015.

Plano de Gestão Regional”, entregue em 12/2010; os diagnósticos ambientais, e os instrumentos ZEEC e PGZC, esses 3 últimos, para cada um dos cinco setores costeiros do Estado.

Tendo em vista a legislação federal e a estadual, através da base da Lei n.13.553/05, em seu art. 4 e o Decreto n. 5.010/06, em seu art. 6, para que esses processos fossem realizados é de fundamental importância a participação dos setores públicos municipais e da sociedade civil (organizada e iniciativa privada). Para tanto foi publicado o Decreto n. 1.591/2008, com a formação do Comitê Gestor Integrado para o Planejamento Territorial da Região Costeira (CGI).

Em respeito ao Decreto 5.010/06, em seus artigos 6, 7 e 8, também havia a necessidade de Comitês Temáticos Regionais (CTRs), composta pelos poderes públicos municipais, as Secretarias de Desenvolvimento Regionais e a sociedade civil organizada e a iniciativa privada.

Podendo ainda o GERCO contar com outros comitês como do Comitê Técnico Estadual do Projeto ORLA de Santa Catarina (CTE/PO/SC), dos Comitês das Bacias Hidrográficas e das Associações de Municípios.

Conforme informativo de 2013²⁹ continuaram os trabalhos de revisão e compatibilização do ZEEC e PGZC com os Planos Diretores Municipais dos 38 municípios costeiros, bem como a busca da realização de uma abordagem integrada na busca de soluções para problemas específicos de espaço e ecossistemas, importantes do litoral catarinense, com representante dos 03 níveis de governo e a sociedade civil organizada. Além disso, foi programada a revisão da legislação do PEGC e revisão, especialmente da tipologia de enquadramento do ZEEC.

²⁹Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/index.php/acoes/20-gerco>, informativo Out/2013 Revisão GERCO.

Consta ainda neste a continuidade das atividades do Projeto ORLA, cuja coordenação é realizada pela CTE/PO/SC, atualmente tendo sua execução sendo realizada pela SPU/SC e SPG/Gov. SC.

CAPÍTULO II – O PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA MARÍTIMA - PROJETO ORLA

Neste capítulo serão levantados subsídios para o entendimento de um dos instrumentos do Gerenciamento Costeiro no Brasil, o **Plano de Gestão Integrada das Orlas Marítimas dos Municipais Brasileiros – o Projeto ORLA**, cuja versão pensada para as regiões litorâneas, isso é, Zona Costeira, começa também a ser elaborado como metodologia para as margens dos rios do interior do Brasil, o Projeto ORLA Fluvial. Aqui se estudará o Projeto da ORLA Marítima.

1. A Política Pública denominada: Projeto ORLA

O Projeto ORLA foi pensado para conduzir, aplicar e implantar a política pública de gestão da **orla marítima brasileira**, para delinear uma concepção de gestão pública integrada entre União, Estados e Municípios com forte participação popular, principalmente através da formação de comitês gestores, trazendo para o debate o acúmulo das experiências de controle social, participação popular e gestão pública, bem como os aspectos institucionais, conceituais e técnicos, com fluxos detalhados de atividades e tarefas necessárias para elaborar uma agenda comum e definir as responsabilidades de cada coordenação nas suas referidas esferas (federal, estadual e municipal), necessários aos caminhos de formação de um Plano de Gestão Integrada – PGI e de constituição dos Comitês Gestores.

Percebe-se que há muito a ser construído, com a necessidade de consolidar a legislação vigente, revisar e/ou criar novas leis que deem de fato ordenamento à gestão dos espaços litorâneos, especialmente em áreas de domínio da União, conceituadas como terrenos de marinha e/ou acrescidos,

bem como o uso e ocupação de área com ecossistemas específicos e frágeis. Conforme Oliveira & Nicolodi (2012), torna-se imperativa a atuação do poder público enquanto mediador dos processos de planejamento dessa porção do território nacional, em conformidade com os conceitos e aspectos legais que orientam a formulação dos instrumentos de gestão costeira e a aplicação desses instrumentos e seu respectivo impacto na sociedade. Isso dependerá, em grande medida, do grau de prioridade dado à gestão costeira pelas três esferas governamentais e do poder de participação da sociedade civil organizada.

Para concretizar o Projeto ORLA, enquanto política pública, respondem pela sua coordenação nacional no governo federal o Ministério do Meio Ambiente, através da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), através da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio da criação e da institucionalização de um arranjo denominado Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO).

As leis e decretos que instituíram o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), bem como o Projeto ORLA, apresentam uma nova dinâmica de gestão partilhada entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal. A Lei nº 7661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima do Brasil, que é regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004. A Lei nº. 9.636/98, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, é regulamentada pelo Decreto nº 3.725/2001. Inclui-se nesse arcabouço normativo a Lei nº 10.257/2001³⁰, conhecida como

³⁰Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Institui o Estatuto da Cidade.

Estatuto da Cidade, que é de importância fundamental na implantação do Projeto ORLA, pois seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade, que por sua vez regulamenta o capítulo “política urbana” da atual Constituição Brasileira. No âmbito local, um dos importantes instrumentos é o Plano Diretor, que segundo a própria lei é "o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (BRASIL, 2001:28).

Nesse sentido, a gestão pública vem a cada ano se moldando e aperfeiçoando para prestar o devido atendimento ao cidadão e para melhorar a própria gestão, com a modernização de equipamentos, uso da tecnologia para fiscalização, controle, adequação, padronização de métodos e procedimentos. São produzidas normas e regulamentações que precisam ser aplicadas e novamente dinamizadas e recriadas.

Importante salientar que:

Embora se tenha todo esse arcabouço normativo, ainda sente-se a dificuldade de aprofundamento e melhor normatização de cada uma das citadas leis, pois a amplitude das mesmas não permite a correção no dia-a-dia da normatização dos espaços públicos da orla marítima, dita como patrimônio de todos, mas ocupada por alguns, e definidas como área da União; como exemplo o uso quase privativo das praias pelo comércio, com cadeiras, mesas, guarda-sóis, ou mesmo o trancamento do acesso público em direção às praias. O arranjo institucional do Projeto ORLA proposto ainda precisa de domínio público, de divulgação, mas também de enraizamento cultural, adaptação e readequação (Pinto, 2012:29).

Nessa diversidade do sistema costeiro da Zona Costeira (ZC) se incluem: a legislação federal das áreas da União – Lei nº. 8.617/1993 – que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira; a Lei nº. 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; a Lei nº. 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, além de todo o arcabouço normativo de áreas da União; Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica; as Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, e a Lei nº 7.661/1988, que estabelece o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, regulamentada pelo Decreto nº. 5.300/2004, os instrumentos municipais de gestão como o Plano Diretor, as leis ambientais estaduais, além da legislação de balneários.

Outro ponto interessante para a gestão plena e a implantação do Projeto ORLA são os comitês, nacional, estadual e municipal. As Comissões Técnicas Estaduais (CTEs) fazem parte do arranjo institucional e são responsáveis, nos estados, por acompanhar e efetivar a implantação do Projeto ORLA nos municípios da zona costeira brasileira, conforme Figura 8.

Destaca-se a seguir a metodologia para implantar o Projeto ORLA apresentada nos manuais elaborados para facilitar as reuniões, seminários, oficinas, chamada pública da comunidade, para uso das coordenações, instrutores, gestores e sociedade civil. Cada manual traz o acúmulo das experiências de controle social, participação social, gestão pública e o levantamento de dados necessários à metodologia de

implantação do Projeto ORLA, como os aspectos institucionais, conceituais e técnicos.

Arranjo Institucional das Coordenações do Projeto ORLA

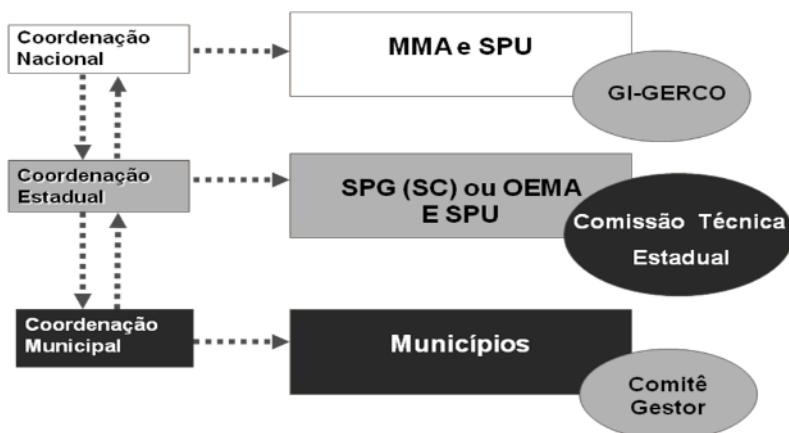


Figura 8 - Organograma do arranjo institucional do Projeto ORLA, proposto para as 03 (três) esferas de governo. MMA & MPOG/SPU (2005:11).

No “Guia de Implementação do Projeto ORLA - 1” é detalhado o fluxo das atividades e tarefas necessárias para a elaboração de uma agenda, bem como a definição das responsabilidades de cada coordenação nas suas referidas esferas (federal, estadual e municipal), dito como arranjo institucional. Apresentam-se estratégias de mobilização e o gerenciamento de cada fase do Projeto ORLA, sempre remetendo aos outros manuais, necessários aos caminhos de formação do Plano de Gestão Integrado – PGI e da formação dos Comitês Gestores (MMA/MPOG-SPU, 2005).

No manual “Implementação em territórios com Urbanização Consolidada - 2” são levantados os dados de como se deu a urbanização da costa brasileira, a importância da participação cidadã, a importância do levantamento e envolvimento dos atores que atuam nos territórios onde o

projeto será implementado, portanto a mobilização social. Esse Guia apresenta como se dará o processo de capacitação nas oficinas I e II, como também a mediação de conflitos e o processo de construção do PGI. Sempre um Guia remetendo ao outro conforme necessidade e construção da agenda municipal. Um capítulo especial chama a atenção para a “Articulação do Plano de Gestão Integrado do Projeto ORLA com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial, como o Plano Diretor com a regulação de uso e ocupação do solo, o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, e a regularização fundiária, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) (MPOG, 2006).

No guia de “Fundamentos para a Gestão Costeira - 3” obtêm-se os dados sobre as peculiaridades dos espaços litorâneos, como os domínios dos ecossistemas brasileiros, enfatizando a Zona Atlântica Costeira. São levantados dados sobre o regime patrimonial dos espaços litorâneos, isto é, um resumo e definições relacionadas às leis que regem os bens da união e sua dominialidade. As definições e delimitação da Zona Costeira, com a adoção dos critérios para isto, sendo físico/biológicas ou político-administrativas (da faixa marítima e da faixa terrestre). Em outro momento, a definição e delimitação da Orla Marítima. Dos tipos genéricos de Orla Marítima: Abrigada; Semiabrigada; Exposta não urbanizada; De interesse especial em áreas não urbanizadas; Abrigada em processo de urbanização; Semiabrigada em processo de urbanização; Exposta em processo de urbanização; De interesse especial em áreas em processo de urbanização; Abrigada com urbanização consolidada; Semiabrigada com urbanização consolidada; Exposta com urbanização consolidada; De interesse especial em áreas urbanizadas. Dados para análise do diagnóstico paisagístico da orla: erosão, desmatamento, retirada da cobertura vegetal, deposição de resíduos sólidos, ocupação de áreas, deposição de esgotos “in

natura”, retirada de terra. A classificação econômica, o estágio de urbanização da orla e dados para poder subsidiar a elaboração do diagnóstico complementar da orla. Os conceitos necessários à classificação da orla: rústica, semirrústica e urbana. Dados necessários à definição de parâmetros de qualidade ambiental da orla e a formulação de cenários (atual, tendencial e desejado), sempre integrando um manual ao outro (MPOG; 2006).

É importante destacar desse manual que os limites para análise, segundo o Decreto nº. 5.300/2004, para delimitação da 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, conforme Figura 9, extraída do guia “Fundamentos da Gestão Costeira”. Esta definirá a área e/ou território das ações do Plano de Gestão Integrado – PGI, do Projeto da ORLA Marítima, onde se dará a gestão do Comitê Municipal, ou seja, atuação local.

Limites para definição das áreas de estudo do Projeto ORLA

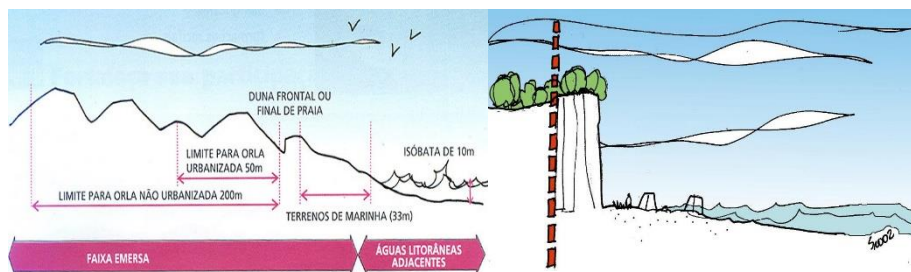


Figura 9 - Limites previstos para aplicação da metodologia do Projeto ORLA, conforme Decreto 5.300/2004.

Os limites da orla marítima são estabelecidos de acordo com os seguintes critérios descritos no Decreto 5.300/2004, em seu Art.23:

I - marítimo: isóbata de dez metros, profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos;

II - terrestre: cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar (LPM) ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas 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.

Destacam-se ainda, no mesmo manual, que os limites estabelecidos para a orla marítima poderão ser alterados, sempre que justificado, com base em pelo menos uma das seguintes situações, do Decreto nº. 5.300/2004, Art. 23, parágrafo 2:

I - dados que indiquem tendência erosiva; [...];

II - concentração de usos e de conflitos de usos relacionados aos recursos ambientais [...];

III - tendência de avanço da linha de costa em direção ao mar [...];

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

No guia “Manual de Gestão - 4” encontra-se o passo a passo da Oficina I, onde se obtêm os dados da fundamentação do Projeto, caracterização da área de interesse para a

construção do Plano, elaboração da classificação preliminar dos trechos da orla, delimitação da orla municipal, diagnóstico de campo, formulação e construção dos cenários para a orla, planejamento das ações e agenda de consolidação (MMA/MPOG-SPU, 2006).

No guia “Subsídios para um projeto de gestão - 5” encontram-se subsídios para a construção do conceito de orla marítima, a definição de limites e tipologia da orla sob os aspectos morfodinâmico e evolutivo, a classificação das praias brasileiras por níveis de ocupação, paisagem, litoral e formas de urbanização, patrimônio costeiro e seus fundamentos jurídicos e a análise econômico-ambiental no espaço da orla marítima (MMA/MPOG, 2004).

2. Projeto ORLA Marítima do Brasil

O Projeto ORLA Marítima do Brasil, coordenado nacionalmente pelo MMA³¹ e SPU/MP, e através de suas coordenações nos estados e da adesão pelos municípios brasileiros, obteve, entre os anos de 2001 e 2007, importante resultado: dos 17 (dezesete) estados que implantavam o gerenciamento costeiro (GERCO), 15 (quinze) elaboravam a primeira versão do Projeto ORLA, contabilizando 63 (sessenta e três) municípios com Planos de Gestão Integradas (PGI) iniciados, muito embora não tivessem alcançado a aprovação oficial das comissões técnicas estaduais e da nacional e também não tivessem ainda institucionalizado seus Comitês Gestores Municipais (CGM).

Esse contexto apresenta um salto de qualidade, tanto quantitativo quanto qualitativo, quando da pesquisa realizada

³¹Disponível em <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orla/municipios-atendidos> pesquisado em 10/2013.

em 2014. Conforme o MMA³², já somam 17 (dezesete) os estados que possuem Gerenciamento Costeiro, todos com Coordenações Técnicas Estaduais do Projeto ORLA. São 157 (cento e cinquenta e sete) municípios que assinaram o termo de adesão ao Projeto ORLA, necessários para o início das atividades para implantação do Projeto, dos quais 81 (oitenta e um) municípios estão em alguma fase de efetivação do Plano de Gestão Integrada do Projeto ORLA.

Após a primeira fase do Projeto ORLA nacional, de 2001 até 2007, de arranjos institucionais, metodológicos, aprovação de legislação e elaboração de materiais, a sua segunda fase foi marcada por três grandes Seminários Nacionais. A Coordenação Nacional, formada pelo MMA e SPU/OC, é responsável por chamar os responsáveis nos estados pelas coordenações dos trabalhos para avaliação e definir caminhos a serem percorridos, e tendo claro para isso, que a articulação e a interação das ações setoriais devem dar-se: no planejamento governamental, na capacitação, na captação de recurso, na definição de instrumentos de cooperação e capacitação e na avaliação dos impactos das ações implementadas em relação às políticas ambientais, territorial e patrimonial, especificando suas atribuições, conforme o Guia de Implementação n. 01, do Projeto ORLA (MMA, 2005:12):

³²Dados da pesquisa divulgada pelo MMA em 04/11/2014. Jornada Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Número de Municípios da zona costeira do Brasil e a área de abrangência do Projeto Orla

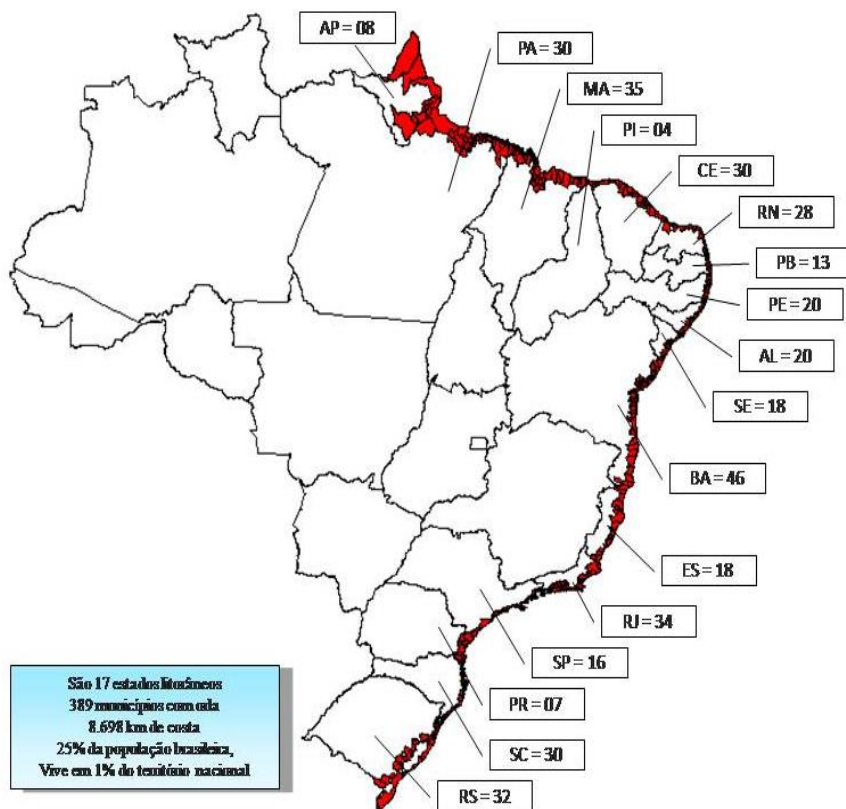


Figura 10: Municípios com orla no litoral do Brasil, segundo o MMA (2008)

Competências da Coordenação Nacional do Projeto ORLA

Coordenação Nacional	atribuições específicas
<p data-bbox="197 419 322 443">MMA/SQA</p> <p data-bbox="197 472 288 496">MP/SPU</p> <div data-bbox="120 639 398 920" style="border: 1px solid red; border-radius: 50%; padding: 10px; margin-top: 20px;"> <p data-bbox="178 691 359 879">A Coordenação Nacional tem como fórum de articulação e apoio o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO.</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="456 323 981 405">■ Gerar insumos e disponibilizar materiais de comunicação (informação atualizada - bases de dados georreferenciadas, ações governamentais que possam atender às demandas locais, experiências e modelos de intervenção/ gestão). <li data-bbox="456 426 981 485">■ Capacitar instrutores para aplicação da metodologia do Projeto e manter cadastro atualizado de consultores/ especialistas para apoiar a elaboração de projetos executivos. <li data-bbox="456 505 981 564">■ Acompanhar a implementação do Projeto Orla por meio da análise dos produtos decorrentes do atendimento aos municípios (Planos de Gestão e projetos executivos). <li data-bbox="456 585 981 628">■ Proceder relatoria de atividades específicas, encaminhando as demandas surgidas diretamente aos interlocutores no GI-GERCO. <li data-bbox="456 649 981 708">■ Desenvolver procedimentos administrativos internos e normas complementares para celebrar convênios voltados para a gestão da orla. <li data-bbox="456 729 981 788">■ Identificar fontes de recursos e promover as articulações necessárias à priorização dos municípios inseridos no Projeto Orla nas ações do Governo Federal.

Quadro 02: Síntese das atribuições da Coordenação Nacional do Projeto ORLA.

O II Seminário Nacional do Projeto ORLA, intitulado “Avaliação do estado atual de implantação do Projeto ORLA – Produto 5”³³, realizado em 08/2008, em Brasília, além das discussões e aprofundamento do fortalecimento do Projeto ORLA, apresentou os resultados da pesquisa realizada como também a consolidação das propostas preliminares para fortalecer a implantação do Projeto ORLA.

³³ “Avaliação do estado atual de implementação do Projeto ORLA – Produto 5”, 08/2008: Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/p5_avaliao_orla_relatrio_do_seminrio_11.pdf, pesquisado em 10/2013.

Nesse Seminário Nacional, a avaliação do Projeto ORLA, conforme relatório do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2008), tornado público através do site do MMA, teve como objetivos específicos: Identificar as fragilidades nos municípios para implantar o Projeto ORLA, por meio da aplicação de instrumentos de pesquisa; Propor critérios de agrupamento de municípios segundo categorias que considerem os componentes de análise político-institucional e operacional; e, propor recomendações objetivando o aperfeiçoamento do Projeto:

[...] durante a implementação do Projeto foram observados diferentes níveis de capacidades locais alcançados e de desafios presentes em cada município. Esta e outras razões suscitaram a necessidade de uma avaliação do estado atual de implementação do Projeto ORLA para a identificação de estratégias de sua continuidade a serem adotadas pelo MMA e SPU/MP. [...] A avaliação é oportuna, tendo em vista [...] oferecer novos insumos para tornar ainda mais eficaz a implementação dos PGIs dos municípios já contemplados, bem como garantir condições de melhores resultados para os municípios que ainda não foram incorporados ao Projeto. [...] considerando ainda que a avaliação incide primordialmente sobre o ciclo de implementação do Projeto e o seu arranjo institucional (p.2-6).

Os três eixos estratégicos de ação e os respectivos conceitos do II Seminário, conforme o relatório do IBAM, 2008, foi:

a. Divulgação, mobilização e sensibilização pública – na linha de análise do componente político, este eixo visa atender a necessidade de criar um espaço político amplo de interesse do Projeto e inserir a “Agenda Orla” nas agendas

específicas dos diferentes agentes implicados no assunto.

b. Fortalecimento institucional – pela complexidade e inter-relação dos temas tratados pelo Projeto ORLA – meio ambiente, patrimônio e ordenamento territorial – associados ao compartilhamento das competências na sua gestão, este eixo contempla a necessidade de aprimoramento do arranjo institucional do Projeto e sua regulamentação, assim como da capacitação daqueles que, representando suas entidades, estarão à frente da implementação das ações previstas nos Planos de Gestão Integrada da Orla Marítima (PGI).

c. Fomento e apoio à execução das ações dos PGIs – aliado ao eixo do fortalecimento institucional, compreende as estratégias voltadas para a viabilização das ações, medidas e projetos previstos nos PGIs. (p. 8-15)

O debate foi levado para três pontos importantes na tomada de decisões, para os encaminhamentos necessários.

Quando o destaque foi para a demanda de “**divulgação, mobilização e sensibilização pública**”, os coordenadores estaduais e o nacional detectaram à época: o não comprometimento político dos gestores municipais; a pouca participação dos legislativos municipais; o pouco conhecimento dos objetivos e ações do projeto; a população dos municípios não tem conhecimento das ações dos PGIs.

Quando o destaque foi para a demanda de “**fortalecimento institucional**” os coordenadores estaduais e o nacional detectaram à época: capacitação e envolvimento dos Comitês Gestores e Comissões Técnicas Estaduais do Projeto ORLA; conflitos de competência e de comprometimentos institucionais em cada etapa do Projeto ORLA e as necessidades de articulação com outros Ministérios do Governo Federal; homologação e divulgação da Linha Preamar

(LPM); Envolvimento do Ministério Público; implementação e acompanhamento das ações do PGI.

Quando o destaque foi para a demanda “fomento e apoio à execução das ações previstas nos PGIs”, os coordenadores estaduais e o nacional detectaram à época: a descontinuidade na implantação do Projeto ORLA nos municípios; a maioria dos PGIs não teve as suas ações implantadas; número insuficiente de oficinas para elaborar os PGIs; falta de recursos financeiros específicos para implantar as ações previstas nos PGIs.

O III Seminário Nacional do Projeto ORLA³⁴, publicado pelo MMA & SPU, 2010, teve como subtítulo “O alinhamento e o apoio institucional para execução do PGI” e foi realizado em Brasília nos dias 02 e 03/12/2010, conforme o relatório:

Em que pese os avanços obtidos no fortalecimento institucional e metodológico do Projeto ORLA, um passo importante para completar o ciclo de gestão dessa política pública vem a ser a implantação das ações dos Planos de Gestão Integrada da Orla. Este desafio se remete ao próprio pacto federativo no que diz respeito à cooperação das três esferas envolvidas, ou seja, a responsabilidade compartilhada.

O conjunto de ações contido nos Plano de Gestão Integradas aponta para a necessidade de alinhamento e apoio institucional para ações de intervenções (principalmente infraestrutura), normativas e de fortalecimento institucional. Entre os temas predominantes está o planejamento urbano, saneamento e apoio ao desenvolvimento turístico (p.3).

³⁴ “Relatório Final do III Seminário Nacional do Projeto Orla: Alinhamento e Apoio institucional para execução do Plano de Gestão Integrada”, 2010: Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/avaliacao_orla_2010_11_2.pdf, pesquisado em 10/2013.

Desse evento foram tirados, resumidamente, os principais pontos para atuação das coordenações nacionais e estaduais, em colaboração com os municípios:

- **Integração de políticas e fomento para implantação das ações do Plano de Gestão Integrada:** Ação junto a Parlamentares; Captação de recursos financeiros; Participação em Editais; Ações junto ao Ministério do Turismo; Inclusão do Projeto ORLA em Programas, Planos e Projetos; Implantação do Plano de Gestão Integrada; Mudanças Climáticas; Integração e Articulação; Capacitação; Instrumentos de legalização e interação de instrumentos; Participação; Fortalecer o papel do GI-GERCO no Projeto ORLA e traçar uma estratégia regional desse comitê; Orientação aos Instrutores;
- **Monitoramento, Informação e Comunicação:** Monitoramento; Informação & Comunicação;
- **Fortalecimento do arranjo institucional do Projeto ORLA (GI-GERCO, Comissão Técnica Estadual e Comitê Gestor):** Articulação Interna do Ministério do Meio Ambiente e suas vinculadas; retomada e fortalecimento da Comissão Técnica Estadual (CTE) etc.; Capacitação; Inclusão em Orçamentos; Articulação com Agendas importantes; Articulação com diferentes instrumentos.
- **Projeto de Extensão do Projeto ORLA e rede de multiplicadores:** formação de apoio à execução do Plano de Gestão Integrada

No mesmo evento foi apresentada a pesquisa³⁵ realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), contratado pelo MMA, com resultados obtidos através de

³⁵Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/p6-2008_avaliao_orla_relatrio_final_11.pdf, pesquisado em 05/2013.

questionário, entrevistas nas coordenações municipais e estaduais, bem como a realização de oficinas específicas para levantar dados da situação municipal na implantação do Projeto ORLA.

No ano de 2013 é publicado documento pelo MMA³⁶, com o objetivo de apresentar um relatório de gestão da Gerência Costeira, dos anos de 2010 a 2012, com a sistematização dos resultados alcançados a partir dos compromissos firmados entre a Coordenação Nacional e as Estaduais do GERCO no III Workshop denominado “*Diretrizes Técnicas, Políticas e Institucionais para o Gerenciamento Costeiro*”, realizado em Brasília/DF, nos dias 6 e 7 de abril de 2010, bem como apresentar ações e atividades desenvolvidas por essa gerência.

Além dos demais instrumentos do Gerenciamento Costeiro, apresentaram-se no referido relatório do MMA, 2013, as demandas existentes para o avanço do Projeto ORLA, como política pública e foco na importância da implantação dos Planos de Gestão Integradas (PGIs):

Em que pese os avanços obtidos no fortalecimento institucional e metodológico do Projeto ORLA, um passo importante para completar o ciclo de gestão dessa política pública vem a ser a implantação das ações dos Planos de Gestão Integrada da Orla. Este desafio se remete ao próprio pacto federativo no que diz respeito à cooperação das três esferas envolvidas, ou seja, a responsabilidade compartilhada (p.20).

³⁶“Relatório de Gestão - Gerência Costeira, 2010/2012” MMA, 2013- Disponível em <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/colegiados/item/8960> , pesquisado em 10/2013.

Para fortalecer as demandas do Projeto ORLA, conforme relatório do MMA, 2013, nos anos de 2010 a 2012, levantou-se nos seminários as seguintes ações:

Realização do III Seminário do Projeto ORLA, fortalecimento Institucional, participação nas oficinas para elaboração do Plano de Gestão Integrada (PGI) e sua análise pela Coordenação Nacional e Integração do PGI com outros instrumentos de planejamento. (p.19)

Essa demanda foi atendida, em parte, quando da formação de algumas Comissões Técnicas Estaduais (CTE), e com a formação de instrutores, capacitados na metodologia do Projeto ORLA, para que exercessem o papel de capacitadores e facilitadores das oficinas, e colaborem na elaboração dos Planos de Gestão, bem como capacitação e sensibilização dos atores envolvidos nos procedimentos.

Conforme debates nacionais, o Projeto ORLA precisa atuar transversalmente dentro de suas coordenações SPU/MP, MMA e GI-GERCO, bem como ser elevado para Política Nacional do Meio Ambiente e Patrimonial, com o desafio de pactuar politicamente as ações e responsabilidades entre as esferas de governo, qualificando o processo de tomada de decisão.

3. O Projeto ORLA em Santa Catarina

No âmbito do Estado de Santa Catarina, o Projeto ORLA foi legalizado pelo Decreto Estadual nº: 3.077, de 20/04/2005, que foi alterado pelo Decreto Estadual nº: 4.015, de 16/02/2006 e pelo regimento interno do Projeto ORLA e com a constituição da Comissão Técnica Estadual do Projeto ORLA de Santa Catarina (CTE/PO/SC), que apresenta

composição de representatividade dos entes públicos federais com atuação no estado de Santa Catarina, dos entes estaduais e das universidades. São eles: órgãos federais presentes em Santa Catarina: Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina (SPU/SC); Marinha do Brasil - Capitania dos Portos em Santa Catarina; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos da Pesca - Sudeste e Sul (CEPSUL); Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Advocacia-Geral da União em Santa Catarina (AGU/SC); Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio); Superintendência Federal da Pesca e Aquicultura (SFPA). Órgãos do Estado: Secretaria de Estado do Planejamento do Governo de Santa Catarina (SPG); Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA); Empresa de Pesquisa Agropecuária (EPAGRI); Companhia da Polícia de Proteção Ambiental (CPPA); Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina; Secretaria de Cultura Turismo e Esporte (SOL); Secretaria de Estado da Infraestrutura (SIE); Secretaria de Estado de Educação e Tecnologia (SED); pelas Universidades: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI); Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE); Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL); Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC); Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC).

Seguindo a coordenação nacional, o Comitê Estadual deve ser coordenado pelo órgão ambiental estadual, ou conforme a definição da política local. No caso de Santa Catarina isso não acontece: a CTE/PO/SC é coordenada no âmbito do Governo Estadual pela Secretaria de Estado do Planejamento (SPG-SC), em conjunto com a Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina (SPU/SC).

Em Santa Catarina, o Projeto ORLA é apontado como um dos instrumentos que pode contribuir para a implantação do Gerenciamento Costeiro, segundo o Decreto Estadual nº 5.010, de 22 de dezembro de 2006, que regulamenta a Lei Estadual nº 13.553, de 16 de novembro de 2005, de instituição do seu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

As Comissões Técnicas Estaduais do Projeto ORLA têm suas atribuições especificadas, conforme o Guia de Implementação n. 01, do Projeto ORLA (MMA, 2005:13), e seu papel fundamental é na aprovação dos municípios para a elaboração do Projeto; acompanhamento dos municípios durante a realização de reuniões, seminários, oficinas e audiências para a implantação do Projeto; emissão de parecer sobre os Planos de Gestão Integrada (PGIs) dos municípios que aderiram ao Projeto ORLA, e demais itens, conforme relação abaixo:

Competências da Coordenação Estadual do Projeto ORLA

Coordenação Estadual	atribuições específicas
<p data-bbox="227 935 396 967">Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA)</p> <p data-bbox="227 999 378 1046">Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU)</p> <div data-bbox="132 1126 342 1337" style="border: 1px solid red; border-radius: 50%; padding: 10px; margin-top: 20px;"> <p data-bbox="165 1190 311 1286">A Coordenação Estadual tem como fórum de articulação e apoio a Comissão Técnica Estadual – CTE.</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="440 887 843 919">■ Divulgar o Projeto e mobilizar municípios, parceiros e a sociedade civil. <li data-bbox="440 927 809 991">■ Elaborar agenda de reuniões para instrumentalização de municípios potenciais, apresentando as bases técnicas, conceituais, benefícios e sistemática de implementação do Projeto. <li data-bbox="440 999 826 1015">■ Analisar a composição dos grupos locais a serem capacitados. <li data-bbox="440 1023 813 1054">■ Complementar, quando necessário, critérios de inserção e analisar as propostas de adesão dos municípios ao Projeto. <li data-bbox="440 1062 837 1094">■ Relacionar os municípios priorizados e submeter à consulta da Comissão Técnica Estadual – CTE. <li data-bbox="440 1102 818 1134">■ Levantar base de dados e informações disponíveis em cada instituição envolvida na CTE. <li data-bbox="440 1142 843 1190">■ Definir agenda comum, junto aos municípios e a Coordenação Nacional, para capacitação e meios a serem disponibilizados por cada parte envolvida. <li data-bbox="440 1198 841 1214">■ Destacar instrutores para aplicação da metodologia do Projeto. <li data-bbox="440 1222 848 1254">■ Assistir aos municípios na capacitação e consolidação dos Planos de Gestão. <li data-bbox="440 1262 813 1294">■ Analisar o conteúdo dos Planos de Gestão e emitir parecer conjunto com a CTE. <li data-bbox="440 1302 848 1334">■ Acompanhar e apoiar a implantação dos Planos de Gestão e seus desdobramentos. <li data-bbox="440 1342 829 1374">■ Identificar fontes de recursos e orientar os municípios para as formas de acesso.

Quadro 03: Síntese das atribuições da Coordenação Estadual do Projeto ORLA

3.1. Implantação do Projeto ORLA nos municípios

Os procedimentos a serem realizados nos municípios para a implantação do Projeto ORLA serão: após compreenderem o significado do Projeto ORLA, os prefeitos assinam seu Termo de Adesão, contratam técnicos formados na metodologia do Projeto (instrutores) que colaboraram para o andamento dos trabalhos e na elaboração de um pré-diagnóstico da situação histórico e atual da orla municipal. Os instrutores serão os mediadores de conflitos durante o processo. Em um terceiro momento o município deverá publicar Decreto Municipal, identificando uma equipe de pessoas que coordenarão pelo município os trabalhos de implantação do Projeto ORLA; a coordenação municipal deverá convocar a sociedade civil organizada para participar em Seminários, onde todos adquirem conhecimento sobre o Projeto ORLA. Após são realizadas reuniões para definir espaços e melhor época e período para o início da aplicação da metodologia do Projeto, e como se dará o processo de inscrição das entidades da sociedade civil organizada para participar nas oficinas. Durante as oficinas, a metodologia do Projeto ORLA será aplicada pelos instrutores em colaboração com as coordenações municipais e a estadual e, na medida do possível, representante da coordenação nacional. Durante as oficinas e com a aplicação da metodologia são elaborados subsídios para o Plano de Gestão Integrado (PGI) da orla marítima municipal. Nessa capacitação se caminha para a constituição de uma Comissão Gestora Municipal, que depois de constituída terá o papel, dentre outros, de acompanhar a execução dos planos de gestão no município e supervisionar os planos (Projeto ORLA e demais instrumentos do GERCO).

Quando da sua formação, a Coordenação Municipal do Projeto ORLA tem suas atribuições especificadas no Guia de Implementação n. 01, do Projeto ORLA (MMA, 2005:14):

Competências da Coordenação e Comissão Gestora Municipal do Projeto ORLA

Coordenação Municipal	atribuições específicas
<p data-bbox="197 403 356 421">Prefeitura Municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="432 312 911 347">■ Formular proposta de adesão ao Projeto Orla junto à Coordenação Estadual (OEMA e GRPU), por meio da Ficha de Adesão. <li data-bbox="432 360 911 395">■ Elaborar agenda de atividades para o Projeto, incluindo reuniões preliminares com OEMA e GRPU. <li data-bbox="432 408 911 443">■ Apresentar e justificar a composição preliminar do grupo de atores a ser capacitado. <li data-bbox="432 456 911 507">■ Organizar e listar documentos técnicos, cartográficos, base legal e logística para realização da oficina de capacitação no município. <li data-bbox="432 520 911 537">■ Elaborar o Plano de Gestão Integrada da Orla. <li data-bbox="432 550 911 601">■ Convocar audiências públicas para legitimação do Plano de Gestão Integrada, da composição do Comitê Gestor da Orla, dos projetos e das ações. <li data-bbox="432 614 911 632">■ Criar o Comitê Gestor da Orla. <li data-bbox="432 644 911 662">■ Propor a celebração de convênios. <li data-bbox="432 675 911 710">■ Analisar a base legal e os instrumentos necessários a celebração de futuros convênios. <li data-bbox="432 722 911 758">■ Coordenar a execução das ações propostas no Plano de Gestão Integrada.

Assim como nas demais esferas, a Coordenação Municipal será apoiada por um grupo que articule os diversos atores e instituições com ações na orla, o Comitê Gestor da Orla.

Quadro 04 - Síntese das atribuições da Coordenação Estadual do Projeto ORLA

No ano de 2002, os municípios brasileiros foram incentivados a iniciar a elaboração de seus planos de gestão integrados (que eram chamados de Planos de Intervenção), através da aplicação da metodologia do Projeto ORLA. Por sua vez, em Santa Catarina foram chamados 06 (seis) municípios para realizar projetos pilotos.

Foram contemplados com essa dinâmica os municípios de Navegantes, Itajaí, Balneário Camboriú, Itapema, Porto Belo e Bombinhas.

Em avaliações posteriores percebeu-se que o principal objetivo da metodologia do Projeto ORLA não se cumpria: a participação popular, pois nesses municípios, em sua grande maioria, ocorreu a participação dos gestores, faltando a

chamada pública e a efetiva participação popular. Por sua vez, os Planos de Gestão não foram aprovados nem efetivados.

Em 2007, Itapema reinicia o processo, servindo novamente de piloto, em processo chamado de Revisão da Metodologia do Projeto ORLA.

A partir dessa análise, construiu-se um quadro para demonstrar a situação atual dos municípios na implantação da metodologia do Projeto da ORLA do Litoral do Estado de Santa Catarina, ou seja, o estado da arte.

Situação da implantação do Projeto ORLA nos municípios de Santa Catarina, por ordem de andamento dos trabalhos

Município	Elaborou Plano de Gestão em:	Assinou Termo de Adesão no Ano de:	Existe Comitê Gestor com publicação de decreto e em funcionamento:	
			Sim/Ano	Não
1. Itajaí	- Toda orla municipal;	2003	X (2011)	
	- Realizou seminários, oficina se elaborou PGI de toda a orla municipal, que encontra-se em análise pelo Comitê Técnico Estadual (CTE/PO/SC), e cópia ao MMA. Tem comissão gestora em funcionamento	2011		
2. Porto Belo	-Toda orla municipal	2003	X (2011 e 2013)	
	- Realizou seminários, oficinas e elaborou PGI de toda a orla municipal, que encontra-se em análise pela CTE/PO/SC, e cópia ao MMA. Tem comissão gestora em funcionamento	2011 a 2012 2013 e 2014		
3. Itapoá	Realizou seminário, oficinas e elaborou PGI, que encontra-se em análise pela CTE/PO/SC, cópia MMA. Tem comissão gestora.	2010	X (2011 e 2013)	

Município	Elaborou Plano de Gestão em:	Assinou Termo de Adesão no Ano de:	Existe Comitê Gestor com publicação de decreto e em funcionamento:	
			Sim/Ano	Não
4. Bombinhas	- Somente trecho da Costeira de Zimbros	2003	X (2013)	
	- Realizou seminário, oficinas e elaborou PGI, que encontra-se em análise pela CTE/PO/SC, com cópia ao MMA.	2012/2013		
5. Itapema	- Somente Unidade do Canto da Praia;	2003		X
	- Realizou seminário, oficinas e elaborou PGI, que encontra-se em análise pela, CTE/PO/SC, com cópia ao MMA.	2007/2012		
6. Florianópolis	Somente a unidade de Santo Antônio de Lisboa	2001	X 2014 (Setor 6) (Setor 3)	X
	Reiniciou os trabalhos e encontra-se em elaboração dos Planos de Gestão Integrada por Setor. Foram realizados 5 seminários, oficinas nos Setores 3 (Norte) e 6 (Leste-Sul) e início no Setor 5 (Costa da Lagoa).	2011 2013		
7. Balneário Rincão	- Realizou 5 seminários, oficinas e elaborou PGI; está finalizando constituição de comitê gestor e finalização do PGI.	2013 2014		Previsão 12/2014
8. Balneário Arroio do Silva	- Realizou 2 seminários. Está realizando oficinas de capacitação e elaborando PGI.	2011 2014		Previsão 03/2015
9. Penha	- Realizou 2 seminários. Está realizando oficinas de capacitação e elaborando PGI.	2014		Previsão 06/2015
10. Araranguá	Realizou seminário e iniciou as oficinas em 11/2014	2014		Previsão 03/2015
11. Governador Celso Ramos	Previsão de realização de Seminário e oficinas em 05/2015; está em fase de pré-diagnóstico	2014		Previsão 07/2015

Município	Elaborou Plano de Gestão em:	Assinou Termo de Adesão no Ano de:	Existe Comitê Gestor com publicação de decreto e em funcionamento:	
			Sim/Ano	Não
12. Navegantes	Toda orla; não deu continuidade ao trabalho, mas cumpre TAC.	2003 2013		Previsão 07/2015
13. São Francisco do Sul	Previsão de realização de Seminário e oficinas em 2015.	2011		X
14. Joinville	Somente assinou o Termo. Em fase de elaboração de ZEE	2011		X
15. Balneário Camburiu	Toda orla municipal, mas não efetivou	2003		X
16. Laguna	Somente assinou o Termo	2010		X
17. Jaguaruna	Somente assinou o Termo	2010		X
18. Balneário Barra do Sul	Somente assinou o Termo	2010		X
19. Balneário Piçarras	Somente assinou o Termo	2010		X

Quadro 05: Estado da arte da elaboração dos Planos de Gestão Integrado do Projeto da ORLA Marítima (PGIs) e dos Comitês Gestores Municipais no Estado de Santa Catarina. Dados atualizados em 21/11/2014.³⁷

Observa-se que os municípios que elaboraram o Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima – PGI/Projeto ORLA em Santa Catarina nos anos de 2001/2003 necessitavam de revisão, o que foi realizado no município de Itapema em 2007, mas o município acabou por não efetivar o Comitê Gestor Municipal (CGM). Tem-se nessa época a elaboração de 07 (sete) PGIs, mas sem aprovação das coordenações estadual e nacional.

³⁷Fonte: Elaborado pela autora, com base em levantamento de dados das publicações dos PGI sem <www.mma.gov.br/projetoorla>, de 2007 a 2014, e dos trabalhos desenvolvidos como Coordenadora de Projetos Especiais na Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina - SPU/SC e Vice-presidência na CTE/PO/SC desde 2009.

Reiniciaram uma segunda fase, chamada revisão, iniciando os trabalhos na metodologia do Projeto ORLA de 2010 até 2012, 06 (seis) municípios, dos quais 04 (quatro) conseguiram elaborar seus PGIs e têm instituído Comitê Gestor Municipal. São eles: Itajaí, Itapoá, Porto Belo e Bombinhas. Encaminhados os PGIs à CTE/PO/SC para análise e devolutiva, e, após, realização de Audiência Pública, aprovação e continuidade das ações propostas. Destes, apenas Itapema não tem Comitê Gestor em funcionamento, mas entregou o PGI para análise. Florianópolis está em fase de continuidade na elaboração de seu PGI, devido à grande extensão territorial.

Nos anos de 2013 e 2014 iniciam-se os procedimentos de implantação do Projeto ORLA em mais 05 (cinco) municípios do litoral catarinense: Balneário Rincão, Balneário Arroio do Silva, Penha, Araranguá e Governador Celso Ramos.

4. O Litoral Catarinense e os Municípios Pesquisados

O litoral catarinense se estende por 531 km de costa, o equivalente a 7% do litoral brasileiro, segundo o Ministério do Meio Ambiente (2012):

Do limite com o estado do Paraná até o município de Laguna observa-se a presença de morros cobertos de mata atlântica junto ao mar, costões rochosos, ilhas, promontórios, praias, dunas, lagunas, baías, enseadas e manguezais. Ao sul do município de Laguna inicia-se o litoral sul catarinense, que a exemplo do litoral gaúcho, apresenta longas praias com dunas e restingas, atravessadas por pequenos arroios das lagoas interdunares (p. 4).

A zona costeira de Santa Catarina é uma das regiões mais densamente povoadas no Estado, segundo o Ministério do Meio Ambiente (2012), “sendo um importante polo de atividades econômicas como portos, indústrias, pesca, turismo,

entre tantas outras. [...]. As características ambientais também proporcionam o modo de vida tradicional de pescadores, cipozeiros, agricultores familiares e indígenas” (p. 5).

Conforme levantamento da população, IBGE 2010, o Estado de Santa Catarina soma 6.248.436 habitantes distribuídos em 295 municípios, dos quais 36 são considerados pertencentes ao litoral catarinense e compõem os municípios do Gerenciamento Costeiro, com uma população de 2.389.191 habitantes, que representam 38,2% da população de Santa Catarina e 30 municípios apresentam orla marítima, portanto compõem o estudo do Projeto ORLA, somando 2.175.085 habitantes, isto é, 34,8% da população de Santa Catarina vivendo nos municípios do litoral.

O povoamento do território catarinense está intimamente ligado, nos seus primórdios, aos interesses de navegações portuguesas e espanholas que tiveram o litoral de Santa Catarina como ponto de apoio para atingir, principalmente, a região do Rio da Prata, sem mencionar as expedições de outras nacionalidades.³⁸

Pelo fato de o litoral catarinense servir como ponto de apoio aos viajantes em trânsito, constatou-se que os primeiros povoadores foram náufragos, como, por exemplo, os sobreviventes de uma embarcação da expedição de João Dias Solis, os quais se integraram à comunidade indígena.

Outros aparecem como os desertores, elementos que abandonaram a embarcação "San Gabriel" comandada por D. Rodrigo de Acuña, a qual fazia parte de uma expedição espanhola. Da mesma forma, da expedição de Caboto, em 1526, também apareceram desertores.

³⁸Fonte: site da Prefeitura municipal de Itapoá, pesquisado em 30/05/2013. <http://www.itapoa.sc.gov.br/conteudo/?item=24456&fa=5035&PHPSESSID=fftkjit3pq5tgsr2j34u85r9a0>, pesquisado em agosto de 2011. Dados apresentados no “Diagnóstico do Município de Itapema. Marcus Polette. 2011”, durante a construção do Projeto Orla em Itapoá e Itajaí.

Portugal utilizou-se largamente do princípio jurídico do "*utipossidetis*", o direito do primeiro possuidor, tendo em vista a política de ampliação de seu território e as constantes expedições espanholas no litoral catarinense e sul do Brasil no século XVI.

Dissolvida a "União Ibérica", pondo fim aos laços que uniam Portugal e Espanha (1580-1640), os bandeirantes cada vez mais alargaram as fronteiras das terras portuguesas. São as bandeiras vicentistas (provenientes da Capitania de São Vicente), de caça ao índio, que atingem o Brasil meridional.

O litoral catarinense passou então a ser percorrido e conhecido, crescendo o interesse pela sua posse e conseqüente ocupação. Tal povoamento efetivo teve início com a fundação de São Francisco, sob a responsabilidade de Manoel Lourenço de Andrade, que recebeu de um herdeiro de Pero Lopes de Souza, procuração para estabelecer, mais ao sul, uma povoação que denominou Nossa Senhora da Graça do Rio de São Francisco, em 1658, data essa que tem sido alvo de discussão.

O primeiro município a ser criado na Capitania de Santa Catarina foi o de Nossa Senhora da Graça do Rio São Francisco do Sul, hoje São Francisco do Sul, no ano de 1660; em 1714 era criado o segundo município, Santo Antônio dos Anjos da Laguna, atual Laguna.

A vinda de imigrantes europeus para colonizar terras catarinenses contribuiu para a expansão dos povoados e conseqüente aumento da população nos diversos setores que compõem o litoral.

4.1 Breve Histórico do Município de Itapema

O município de Itapema foi fundado em 28 de fevereiro de 1962 e instalado em 21/04 do mesmo ano, por desmembramento de Porto Belo, com economia baseada no turismo e na construção civil. Localiza-se no litoral Norte de Santa Catarina a uma latitude 27°05'25" Sul e a uma longitude

48°36'41" Oeste, em altitude de 2 metros do nível do mar e distando cerca de 60 km da Capital do Estado.

Conforme dados do IBGE/2012³⁹, Itapema abriga uma população estimada de 48.807 habitantes, ocupando uma área de 59,36 km², (arrumar o expoente) o que representa uma densidade populacional de 182,15 hab./km²

Itapema é considerada a 29º maior cidade de Santa Catarina e a que mais cresceu entre 2000 e 2010, segundo o censo do IBGE de 2010, passando de 25.869 habitantes em 2000 para 45.814 habitantes em 2010, o que representou um crescimento de 77,1%.

O município registra 30.839 eleitores, conforme dados do Tribunal Regional Eleitoral TRE/SC/2012. Seu índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é 0,835 (PNUD/2000).



Figura 11: Vista noturna do Canto da Praia – Itapema/SC⁴⁰

³⁹Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/>>, pesquisado em 30/05/2013.

⁴⁰Fonte: Marcelo Fernandes. Disponível em: <http://www.litoraldesantacatarina.com/foto/itapema/vista-noturna-da-praia-de-itapema-em-santa-catarina/1461/>, pesquisado em 03/2014.

Itapema é o terceiro município que mais recebe turistas no Estado de Santa Catarina e investiu nos anos de 2006 a 2012 em obras de infraestrutura, saneamento básico e espaços de lazer, como a construção de um Parque Linear Calçadão à beira-mar, no bairro da Meia Praia.

4.1.1. **Itapema e o Projeto ORLA**⁴¹

As atividades de implantação do Projeto ORLA no município de Itapema tiveram início em 2003, quando da primeira versão do Projeto, realizado conforme diálogo com os gestores e comunidade e com os demais municípios. Ao final do processo foi obtida uma primeira versão do “Plano de Intervenção da Orla de Itapema”, como era chamado à época. Essa primeira versão não teve aprovação da Coordenação Nacional do Projeto ORLA (MMA e SPU/OC/MP), pelo fato de não ter apresentado comprovação da representatividade e participação da sociedade civil organizada no desenvolvimento das atividades do Projeto ORLA no município.

Em 2007, na chamada revisão do Projeto ORLA, Itapema reinicia os trabalhos, com seminário, oficinas e audiência pública e dando continuidade às reuniões com a comunidade durante o ano de 2008, até completar o novo Plano de Gestão Integrada em 2012. Nos anos de 2009/2010 e 2012 houve reuniões com o município no intuito de instalar o Comitê Gestor Municipal e dar prosseguimento às ações do PGI, o que acabou por não acontecer. O município entregou seu Plano de Gestão para análise, mas não deu continuidade ao processo.

⁴¹Fonte: Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orka/municipios-atendidos/item/9293>, (produzido pela autora, como coordenadora de Projeto Especiais da SPU/SC).

As obras de infraestrutura do Parque Linear Calçadão, do bairro Meia Praia, em Itapema são exemplo das ações após a realização das oficinas do Projeto ORLA e assinatura de Termo de Ajuste de Conduta (TAC), entre o Ministério Público Federal (MPF), a Superintendência do Patrimônio da União (SPU), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e o Município de Itapema (IBAMA).

Atividades de implantação do Projeto ORLA em Itapema (2007/2008)



Figura 12 - (sentido horário): 1) Seminário de lançamento do Projeto ORLA. Presentes representantes do MMA, Márcia de Oliveira, de instrutora Raquel Roland, do Sr. João José (SPU/SC) e do Gov. de SC; 2) Equipe capacitada nas oficinas do Projeto ORLA de Itapema, servidores do município, do governo federal, estadual e sociedade civil; 3) I fase da obra do Parque Linear Calçadão concluída 4) Comunidade capacitada durante as oficinas do Projeto ORLA;⁴²

⁴²Fonte das fotos 1) Prefeitura Municipal de Itapema, 2007; 2) Ricardo Miranda Rosa (Instrutor do P.ORLA), 2007; 3) Gisa Mallmann, 2009. 4) Prefeitura Municipal de Itapema, 2007.

O Parque Linear Calçadão é um projeto urbanístico diferenciado de recuperação da vegetação de restinga e acessibilidade à praia, com descidas para portadores de necessidades especiais, escadas de madeira autoclavada, piso podotátil, equipamentos urbanos ecologicamente corretos, como bancos de madeira plástica, produto da reciclagem de garrafas pet e de fibras de coco. Convém salientar que isso demandou a emissão do instrumento de destinação patrimonial, nesse caso, Cessão de Uso por parte da Superintendência do Patrimônio da União ao Município de Itapema. O município obteve ainda a liberação de verba federal para implantar as obras desse Parque Linear.⁴³

4.2. Breve Histórico do Município de Itajaí

O município de Itajaí foi criado em 04/04/1859 e instalado em 15/06/1860, por desmembramento dos municípios de Porto Belo e São Francisco do Sul, tendo sido colonizado por alemães e açorianos.⁴⁴ Possui uma economia baseada no porto de Itajaí, no comércio atacadista de combustível e na pesca, com um setor de produção industrial que exerce importante papel na arrecadação municipal, além da comercialização de gêneros alimentícios.

Sua população estimada é de 201.557 habitantes, conforme dados do IBGE/2014⁴⁵, ocupando uma área de 288,286 km², o que representa uma densidade populacional de 182,15 hab/km².

⁴³ Fonte: Elaborado pela autora, com base em sua experiência como Coordenadora Municipal do Projeto ORLA e funcionária da prefeitura Municipal (2007/2008).

⁴⁴ Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>, pesquisado em 30/05/2013.

⁴⁵ Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/>>, pesquisado em 30/05/2013.

Itajaí registra 136.330 eleitores, conforme dados do Tribunal Regional Eleitoral TRE/SC/2014. Seu índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é 0,795, (PNUD/2010), estando em 56^o no ranking dos municípios brasileiros.

Localiza-se no litoral norte catarinense, na altitude de 1m, latitude: 26°54\28, longitude: 48°39\43. Clima temperado, com temperatura média entre 18°C e 30°C e bom nível de vida. Sede do maior porto pesqueiro do País, da segunda maior universidade do Estado e do único píer exclusivamente turístico do Brasil, Itajaí tem belas praias, muita natureza e é uma das 10 maiores cidades de Santa Catarina, estando em 7^o lugar, pelo número de população do Censo/IBGE/2010, e ainda é uma das cidades mais tranquilas pra se morar.



Figura 13: Vista parcial aérea do município de Itajaí/SC⁴⁶

4.2.1. Itajaí e o Projeto ORLA⁴⁷

O Município de Itajaí também deu início à primeira versão da implantação do Projeto ORLA em 2003, como o município de Itapema, tendo elaborado uma primeira versão do “Plano de Intervenção da Orla Marítima do município de

⁴⁶Fonte: PrefeituraMunicipaldeItajaí,2010.

⁴⁷Fonte: Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orla/municipios-atendidos/item/9293>, (produzido pela autora, enquanto coordenador de Projeto Especiais da SPU/SC)

Itajaí”, que não teve aprovação da Coordenação Nacional dos trabalhos, pela falta de comprovação da participação social no processo.

Foram realizadas as primeiras reuniões para revisão do PGI nesse município no ano de 2009. Itajaí possui 24 zonas administrativas, e para o estudo do Projeto ORLA o espaço geográfico de planejamento foi composto por 04 (quatro) bairros: Centro, Fazenda, Praia Brava e Cabeçudas.

Durante o ano de 2011 foram realizadas reuniões, seminário de lançamento e setoriais para sensibilização da comunidade quanto à importância da participação nas oficinas do Projeto ORLA de Itajaí. A partir daí, começaram, naquele mesmo ano, as oficinas para elaboração do PGI, entregue à CTE/PO/SC para análise no final do ano de 2011.

Durante o ano 2012, o município trabalhou para o ordenamento da Orla, com a formalização de cessão de áreas da União e o início de obras para a implantação de 25 passarelas sobre as áreas de vegetação de restinga. A construção das passarelas evita que as pessoas façam vários caminhos em direção à praia, destruindo esse ecossistema tão importante, quando da subida das marés, ou as espécies de flora e fauna que vivem nesses ambientes.

O Município, por sua vez, publicou o Decreto n.º 9.774, de 24/07/2012, nomeando os membros e instituições representantes do Comitê Gestor Municipal do Projeto ORLA de Itajaí. A figura abaixo mostra a notícia de retomada do Projeto ORLA de Itajaí, publicada em informativo interno, denominado “Cá entre Nós”, da SPU, que tem seu alcance em todos os estados onde esse órgão está institucionalizado.

Retomada do Projeto Orla em Itajaí - SC

Florianópolis, 17/2/2011 - No dia 11/2/2011, foi realizada na Secretaria Municipal de Turismo de Itajaí - cidade do litoral catarinense-, reunião de retomada do Projeto Orla, com a apresentação do pré-diagnóstico, e do cronograma de revisão do Projeto Orla da cidade.

Na oportunidade, Adelina Cristina Pinto (Kica), Coordenadora dos Serviços de Projetos Especiais (SEPRE), acompanhou a apresentação elaborada pelo monitor, Professor Marcos Polette, sobre o pré-diagnóstico e a pactuação do cronograma e metodologia necessária à revisão e implementação do Projeto de Gestão Integrada da Orla do Município de Itajaí.

Além da representante da Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina (SPU/SC) e do monitor do Projeto Orla, estavam presentes autoridades como o superintendente da gestão pública municipal da Fundação do Meio Ambiente de Itajaí (FAMA), Jaime Espindola, o diretor e coordenador do projeto orla municipal Francisco Nascimento, a diretora Sônia Day, a secretária municipal Maria Valdete Campos da Secretaria de Turismo e os diretores Daniel, Rafael, Darlan, Wagner Neugs, Banício, Cleiton e José Campos.



Matéria enviada por José Vladimir da Silva Brito, monitor de comunicação da SPU/SC.

Figura 14: Matéria de divulgação interna do SPU/MP sobre o Projeto ORLA no município de Itajaí.⁴⁸

Segue abaixo mosaico de fotos das atividades realizadas para a capacitação da sociedade civil organizada e os gestores públicos, quando da elaboração do PGI do município de Itajaí, no ano de 2011, e após, com a implantação das passarelas em 2012.

4.2.2 Atividades de implantação do Projeto ORLA em Itajaí (2011/2012)

Oficinas, saídas de campo, reuniões, tudo isso culminará na elaboração do Plano de Gestão Integrada (PGI) do Orla marítima municipal.

⁴⁸Fonte: Cá entre Nós, 17/02/2011, SPU/OC (Órgão Central da Secretaria do Patrimônio da União em Brasília).

Atividades de implantação do Projeto ORLA em Itajaí (2011/2012) e
implantação de passarelas na Praia Brava (2013)



Figura 15: Oficinas e saídas de campo, aplicação da metodologia do Projeto ORLA; Construção de passarela sobre áreas de vegetação de restinga, após cessão para 25 passarelas, solicitada pelo município à União/SPU/SC.⁴⁹

Quando da aplicação da metodologia, que tem a participação dos gestores públicos e da sociedade civil organizada, em consonância com o Decreto Federal nº. 5.300/2004 foi estabelecida a área de delimitação para estudo do Projeto ORLA no município de Itajaí. Abaixo, a título de exemplo, apresenta-se um dos mapas elaborados durante as oficinas do Projeto ORLA, que serve como exemplo da aplicação da metodologia do Projeto, identificando as Unidades dos Setores, trechos e limites da gestão Orla Marítima municipal. Esse trabalho é desenvolvido em todos os municípios onde se implanta o Projeto ORLA.

⁴⁹Fonte das fotos (sentido horário) 1, 2 e 3) Prefeitura Municipal de Itajaí – Fundação do Meio Ambiente de Itajaí (FAMAI), 07/2011; 3) A autora, 07/2011.

Área de delimitação do estudo do Projeto ORLA, definida durante as oficinas, Itajaí/SC

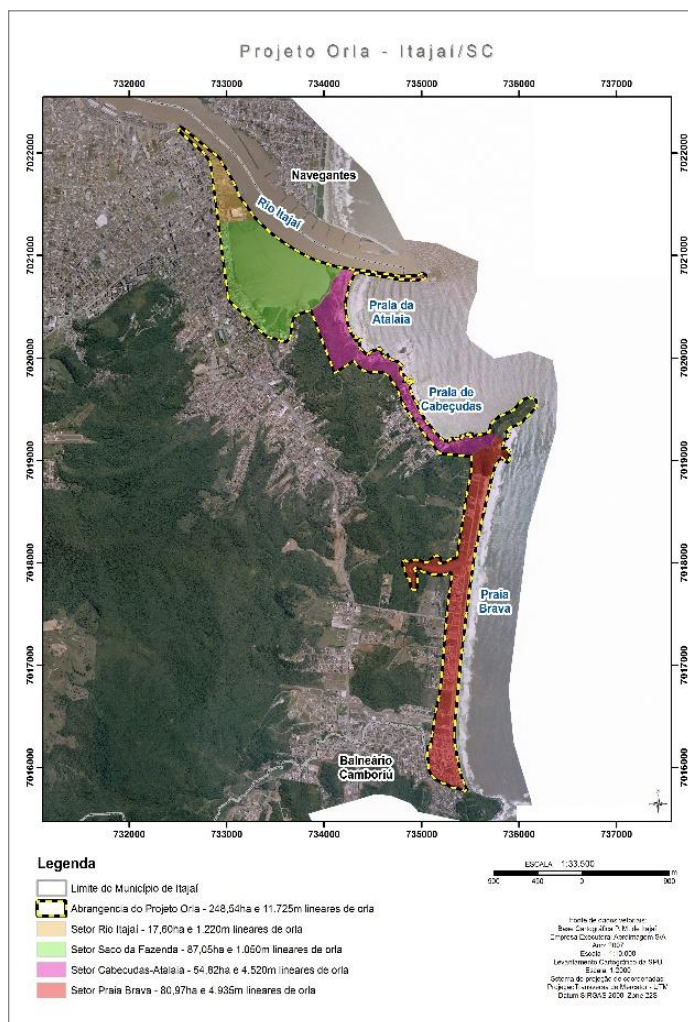


Figura 16: Identificação dos Setores/Unidades da Área de Estudo do Projeto ORLA em Itajaí (2011).⁵⁰

⁵⁰Fonte: Projeto ORLA do Município de Itajaí. Fundação do Meio Ambiente de Itajaí/Prefeitura Municipal de Itajaí, 2011.

4.3. Breve Histórico do Município de Itapoá

Criado em 26 de abril de 1989 e instalado em 01/01/90, por desmembramento do município de Garuva, o município de Itapoá tem sua economia baseada na pesca, na agricultura e no turismo. Foi colonizado por franco-portugueses.⁵¹

É povoado por uma população estimada em 15.658 habitantes, conforme dados do IBGE/2012⁵², ocupando uma área de 255,75 km², o que representa uma densidade populacional de 182,15 hab/km². Localiza-se no litoral norte do Estado de Santa Catarina, a 80 km de Joinville e a 260 km da capital do Estado, Florianópolis. Altitude de 18 m, latitude: 26°07'0", longitude: 48°36'5". Apresenta clima mesotérmico úmido. A temperatura média varia de 18°C a 30°C. Confronta-se ao norte com o município de Guaratuba-PR, ao sul com o município de São Francisco do Sul, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com o Município de Garuva.

Itapoá registra 11.679 eleitores, conforme dados do Tribunal Regional Eleitoral TER/SC/2012. Seu índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é 0,793, (PNUD/2000).

De acordo com dados publicados no portal da Prefeitura do Município de Itapoá (SC)⁵³, o nome do município é de origem indígena e significa “pedra que surge”, dado por seus primeiros moradores, os índios Carijós, por causa de uma pedra localizada no Balneário de Itapoá a 300m. da praia. Segundo os moradores, devido à influência da maré, a pedra desaparece e ressurgue todos os dias.

⁵¹Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>, pesquisado em 30/05/2013.

⁵² Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/>>, pesquisado em 30/05/2013.

⁵³Disponível em <http://www.itapoa.sc.gov.br/home/index.php?> Pesquisado em 06/06/2013.

Destacam-se como atividades econômicas de Itapoá: a construção civil, com obras espalhadas por todo o município; a pesca artesanal, historicamente uma das principais atividades que Itapoá já teve, mas decaiu e hoje atende basicamente o mercado local e aos veranistas e turistas; a agricultura tipicamente de subsistência, com raras exceções, principalmente com culturas como banana, arroz, mandioca, abacaxi e hortifrutigranjeiros; e a pecuária, explorada por pequenos proprietários de rebanhos de gado de corte e de gado leiteiro, atende o mercado local. A partir de dezembro de 2010 foi ali instalado um porto privado, o Porto de Itapoá, que poderá mudar suas características e alavancar o crescimento econômico e social do município.⁵⁴



Figura 17 - Vista da terceira pedra – Itapoá/SC.⁵⁵

⁵⁴ Fonte: Site do município de Itapoá. <www.itapoa.sc.gov.br> e Censo IBGE/2010, acessados em 20/10/2010. Autor do Histórico: Odilon Maurício Walter.

⁵⁵ Disponível em: <http://www.itapoa.sc.gov.br/turismo/item/detalhe/313>, pesquisado em: 10/2014, Secretaria de Turismo de Itapoá.

4.3.1. Itapoá e o Projeto ORLA⁵⁶

No município de Itapoá, conforme entrevistas com gestores locais e segundo histórico registrado no documento “Plano de Gestão Integrada de Itapoá (2014)”, ocorreu uma primeira tentativa de elaboração do Projeto ORLA em 07/2006, quando da elaboração dos demais instrumentos de gestão costeira, como o ZEE, o PMGC e o Plano Diretor, acabando por não ser concluído.

No ano de 2009, foram realizadas reuniões com o município para iniciar os trabalhos de seminário de mobilização em 07/2010, e as oficinas no decorrer de 2010 e 2011.

O município entregou uma primeira versão do PGI para análise da CTE/PO/SC em 2011, mas continuaram as reuniões de revisão e elaboração de mapa de zoneamento em 2012, culminando com a publicação de Decreto Municipal nº. 1.533, de 18/05/2012, que nomeia os membros e instituições que compõem o Comitê Gestor Municipal do Projeto ORLA Marítima de Itapoá.

O município também já publicou a Lei Complementar nº. 17/2007, que traz as diretrizes do seu Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro.

Em 27/11/2012, o município ainda realizou audiência pública com a comunidade para apresentar o PGI do Projeto ORLA de Itapoá, entregando-o novamente à CTE/PO/SC, com readequações, em 31/03/2014.

⁵⁶Fonte: Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orla/municipios-atendidos/item/9293>, (produzido pela autora, enquanto coordenador de Projeto Especiais da SPU/SC).

Atividades de implantação do Projeto ORLA em Itapoa/SC (2010/2011)



Figura 18 - (em sentido horário) 1) Seminário de sensibilização da implantação do Projeto ORLA; 2) Oficinas de capacitação do Projeto ORLA de Itapoa e saídas de campo.⁵⁷

O Município apresenta uma série de demandas urgentes que poderiam ser priorizadas, entre as quais as áreas de erosão, que têm causado preocupação, com áreas extensas que podem ser consideradas de risco socioeconômico e de vulnerabilidade ambiental.

⁵⁷ Fonte (em sentido horário): 1) A autora, 2010; 2) cedida pela Prefeitura/Sec. De Turismo de Itapoa, 2010; 3 e 4) A autora, 27/07/2010.

Situação da Orla do município de Itapoá/SC (2009/2010)



Figura 19 (em sentido horário): 1) Orla erodida - Casa construída em áreas de dunas e restinga; 2) Comunidade tradicional de pescadores: áreas de pesca; 3) Conflito de usos entre pesca tradicional e turistas/veranistas na temporada de verão 4) Vista aérea da construção do Porto de Itapoá;⁵⁸

4.4. Breve Histórico do Município de Porto Belo

O município de Porto Belo foi fundado em 13 de outubro de 1832, com uma economia baseada na pesca, no turismo e tendo sido colonizada por açorianos. Foi criado em 01/09/1925 e instalado em 10/01/1926, por desmembramento do município de São Francisco do Sul. Situa-se a 64 km, da Capital do Estado, Florianópolis e a 7 km da BR-101. Limita-se ao norte com os municípios de Itapema e Camboriú e Oceano Atlântico; ao oeste com o município de Tijucas; ao sul com o município de Tijucas, Bombinhas e o Oceano Atlântico

⁵⁸Fontes (em sentido horário): 1, 2 e 3) RicardoR. Haponiuk. Secretaria de Turismo de Itapoá (2009); 4) TSC – Tecon/SC. (julho/2010);

e a leste, com o município de Bombinhas.⁵⁹ Coordenadas geográficas: 27 9' 28" de latitude sul e 48 33' 11" de longitude a oeste de Greenwich.⁶⁰

Porto Belo tem uma população estimada de 16.896 habitantes, conforme dados do IBGE de 2012⁶¹, ocupando uma área de 92,76 km², o que representa uma densidade populacional de 182,15 hab./km².

Registra 11.102 eleitores, conforme dados do Tribunal Regional Eleitoral de SC de 2012. Seu índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é 0,803 (PNUD/2000).

Segundo dados da gestão pública municipal de Porto Belo (2011)⁶², após o descobrimento do Brasil, a região da Enseada das Garoupas foi muitas vezes visitada pelos portugueses, na tentativa de ocupar e colonizar suas terras. Porém, essa região não era rica em jazidas de ouro, o grande interesse da coroa portuguesa na época. Mas descreviam a existência de uma enseada de águas tranquilas e navegáveis, aninhando em suas águas uma pequena ilha, onde os navios poderiam abrigar-se de tempestades e ventos em total segurança. Em 1703 aconteceu a primeira tentativa isolada de ocupação dessa terra.

Em meados do século XVIII, teve início o projeto do Governo Português de colonização açoriana no litoral catarinense, iniciando-se os povoamentos secundários. Foram enviados 60 casais vindos do Arquipélago dos Açores para iniciar a povoação do espaço que é hoje o município de Porto Belo.

⁵⁹Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>, pesquisado em 30/05/2013.

⁶⁰Disponível em <<http://www.portobelo.sc.gov.br/home/index.php?>>, pesquisado em 11/2011.

⁶¹ Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/>>, pesquisado em 30/05/2013.

⁶²Disponível <http://www.portobelo.sc.gov.br/home/index.php?>, pesquisado em 04/2011.

O crescimento desse povoado foi lento e difícil devido ao clima e ao ataque dos espanhóis. Ficou entregue à própria sorte, pois estava longe do centro administrativo da capitania de Santa Catarina.

Em 1818, o povoado da enseada das Garoupas foi elevado à condição de Colônia, com o nome de Nova Ericeira. Foram trazidas 101 pessoas entre homens e mulheres da localidade de Ericeira, uma colônia de pescadores de Portugal continental, com o objetivo de dar início à atividade pesqueira na região. Projeto de colonização de iniciativa pessoal de D. João VI.

O nome Nova Ericeira não chegou a consolidar-se, continuando o local a chamar-se Enseada das Garoupas até 18 de dezembro de 1824, quando passou a denominar-se Vila de São Bom Jesus dos Aflitos de Porto Belo. Este nome surgiu devido às suas belezas naturais e à tranquilidade dessas águas. Em 13 de outubro de 1832 foi elevada à categoria de município, instalado em 07 de julho de 1837.

A economia do município de Porto Belo vem crescendo nos últimos anos, graças às atividades turísticas que o município desenvolve, apesar de o turismo ser forte apenas nos três meses de verão. E tem sido fundamental para que a cidade continue crescendo e se desenvolvendo. Outro setor de grande importância para a economia local é a pesca artesanal e industrial.

Porto Belo apresenta ainda pouca variedade de indústrias e pequeno comércio, além da atividade de prestação de serviços. A agricultura é dominada por minifúndios. As principais culturas são de banana, cana de açúcar, feijão, mandioca, milho, batata, arroz e tomate. A pecuária está presente com a bovinocultura e a avicultura. A extração de madeira é feita em algumas propriedades para ser utilizada como combustível em fornos e fogões, para a fabricação de carvão e beneficiamento.

Em 30/04/2008, através do Decreto 395, o município de Porto Belo constituiu uma APA-Área de Proteção Ambiental da Ponta do Araçá, localizada no extremo leste do município, com aproximadamente 140,00 hectares.



Figura 20 - Vista aérea parcial do município de Porto Belo e Ilha de Porto Belo/SC.⁶³

4.4.1 Porto Belo e o Projeto ORLA⁶⁴

O Município de Porto Belo, a exemplo de Itapema e Itajaí, também deu início à primeira versão da implantação do Projeto ORLA em 2003, tendo elaborado uma primeira versão do “Plano de Intervenção da Orla Marítima do município de Porto Belo”, que também não teve aprovação da Coordenação Nacional dos trabalhos, pela falta de comprovação da participação social no processo.

Em Porto Belo foram realizados seminários e oficinas no ano de 2011 e 2012, na área central e também na comunidade de Santa Luzia, pela questão territorial, de

⁶³Fonte: Arquivo da Fundação Municipal de Turismo de Porto Belo, Fotógrafo: Flavius Neves. 2012.

⁶⁴Fonte: Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orla/municipios-atendidos/item/9293>, (produzido p/ autora, como coordenadora de Projetos Especiais da SPU/SC)

localização do bairro, um tanto distante da área central e numa comunidade tradicional de pescadores.

Porto Belo se destaca no Projeto ORLA de Santa Catarina pelo funcionamento de uma coordenação de comitês implantada no município e pela atuação da coordenação dos servidores públicos municipais empenhados para que o Comitê Gestor Municipal do Projeto ORLA tenha garantido seu funcionamento.

Atividades de implantação do Projeto ORLA em Porto Belo/SC
(2011/2012) e vista do Píer de atracadouro de embarcações



Figura 21 (em sentido horário): 1) Oficinas de capacitação do Projeto ORLA de Porto Belo - saída de campo, Praia do Caixa D'Aço; 2) Seminário de sensibilização da implantação do Projeto ORLA, comunidade de Santa Luzia; 3) Píer de atracadouro de embarcações, construído após cessão do espelho d'água por pedido de Cessão de águas da União à SPU. 4) Oficinas de capacitação do Projeto ORLA de Porto Belo.⁶⁵

⁶⁵Fonte (em sentido horário) 1) Prefeitura Municipal de Porto Belo, 10/2011; 2) A autora, 10/2011. 3) Prefeitura Municipal de Porto Belo, 2013. 4) Prefeitura Municipal de Porto Belo, 2012.

O município foi um dos primeiros a realizar a “Gestão de Praias”, com solicitação de permissão de uso à SPU, para as “Temporadas de Verão” e também pelo ordenamento e regularização através de solicitação de Cessão de Uso do Espelho D’água para a construção de um novo “píer turístico”, que é utilizado como receptivo de embarcações que saem dos transatlânticos, como também pelo uso dos pescadores tradicionais/profissionais e amadores, bem como os transeuntes que utilizam o píer para a observação da beleza cênica da baía de Porto Belo.

A regularização do “píer turístico” se deu pelo fato de o município a cada ano ser procurado para atender demandas turísticas através do mar. Conforme dados levantados pelo município:

O município recebe escalas de navios desde 1998. Reconhecido internacionalmente como um porto natural, possui um bom calado que o permite receber os novos “gigantes dos mares”, baía abrigada dos ventos dominantes, localização privilegiada que permite fácil acesso às demais cidades da região e um organizado receptivo turístico com facilidades para o visitante e tripulação. Nos últimos [...] o Turismo Náutico de Cruzeiros apresentou resultados positivos quanto ao seu crescimento, tanto em número de escalas como de divisas aos municípios que atuam nesse segmento.⁶⁶

Na temporada de 2014/2015, contabilizando de dezembro a março, Porto Belo receberá mais ou menos 14 escalas de transatlânticos, o que representará mais de 37 mil

⁶⁶Fonte: Fundação Municipal de Turismo de Porto Belo “Dossiê do Terminal Turístico de Passageiros “Manoel Felipe da Silva Neto”: Reforma das estruturas flutuantes - 10/2014”

passageiros⁶⁷, quantidade essa que varia de ano para ano, segundo o município.

O terminal turístico de passageiros é um dos destaques do município, tendo sido essa atividade uma das ações de destaque quando da elaboração do Plano de Gestão Integrada do Projeto ORLA de Porto Belo. Cumpre destacar, conforme relatório do município, que:

O Terminal Turístico de Passageiros “Manoel Felipe da Silva Neto” foi construído com o objetivo de fomentar o Turismo Náutico, em especial o de cruzeiros marítimos e ano após ano tonou-se o município que mais recebe transatlânticos no Estado, recebendo a comenda de “Capital Catarinense dos Transatlânticos”.⁶⁸

Pier Turístico Municipal “Manoel Felipe da Silva Neto”



Figura 22: Estrutura aquática municipal, regularizada perante órgãos federais e estaduais, com área total de 1.144,10m², com 08 rampas de acesso e guarda-corpo em toda a extensão ⁶⁹

⁶⁷Fonte: Fundação Municipal de Turismo de Porto Belo, 2014.

⁶⁸Fonte: Fundação Municipal de Turismo de Porto Belo, 2014.

⁶⁹Fonte: Secretaria de Turismo de Porto Belo, 2012.

Outro dado relevante, informado pela Secretaria Municipal de Turismo, diz respeito à Ilha de Porto Belo, que recebe aproximadamente 80 mil pessoas por ano.

No município existem ainda 15 embarcações artesanais trabalhando diretamente com a recepção e passeios de turistas, que no período 2012/2013 transportou mais de 25 mil pessoas.

Essa é a cultura tradicional da região que conta ainda com inúmeras embarcações dos pescadores artesanais e profissionais que utilizam a pesca como fonte de trabalho, além de ter crescido na região grande número de pescadores amadores e embarcações particulares, o que exigirá dos poderes constituídos e da comunidade um plano especial de zoneamento marinho, o que também entra na pauta da elaboração dos planos locais de gestão costeira.

O município também é exemplo na mudança de administração municipal com continuidade dos procedimentos de implantação do Projeto ORLA. O município entregou o PGI para análise em 2012, elaborou rearranjos em 2013 e publicou o Decreto Municipal sob n. 1.033, de nomeação e instituição dos membros do Comitê Gestor Municipal em 13/12/2012.

Localidade de Santa Luzia, transatlânticos e atividades de implantação do Projeto ORLA em Porto Belo/SC (2011/2012)



Figura 23 – (em sentido horário): 1) vista da barra do rio, saída para o mar na comunidade de Santa Luzia, divisa do município de Porto Belo com Tijucas, comunidade tradicional de pescadores; 2) Vista dos transatlânticos que ancoram em Porto Belo; 3) Oficinas de capacitação do Projeto ORLA de Porto Belo – organizando a saída de campo. 4) Saída de campo: Praia do Caixa D’Aço⁷⁰

⁷⁰Fonte (em sentido horário): 1) A autora, 2011; 2) Cedido por Marcos Polette (de terceiro), 2011; 3 e 4) A autora, 2011;

4.5. Breve Histórico do Município de Bombinhas

Colonizado por açorianos no século XVIII e criado em 30 de março de 1992, o município de Bombinhas tem sua economia baseada na pesca e no turismo. Ainda hoje seus descendentes mantêm vivos os seus costumes e tradições, principalmente no artesanato. Localizado no litoral norte de Santa Catarina, a 32 m de altitude, latitude 27°14'22" S e longitude 48°51'01" W. de longitude, na península de Porto Belo, a uma distância de 12 km da BR-101. O acesso ao município se dá no Km 155 da rodovia federal, pelo viaduto de entrada ao município de Porto Belo; acessando a rodovia estadual SC 412, chega-se a Bombinhas.

Em 1992, com o aumento do número de turistas, a população fixa da região vota a favor do seu desmembramento e emancipação política de Porto Belo. Em 30/03/1992 é criado o município de Bombinhas, que foi instalado em 01/01/1993⁷¹

Com uma população estimada de 15.136 habitantes, conforme dados do IBGE/2012⁷², numa área de 33,77 km², Bombinhas apresenta uma densidade populacional de 182,15 hab./km².

Segundo o Tribunal Regional Eleitoral TRE/SC/2012, Bombinhas registra 10.668 eleitores. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,809, (PNUD/2000) .

⁷¹Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>, pesquisado em 30/05/2013.

⁷²Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/>>, pesquisado em 30/05/2013.



Figura 24 – Vista aérea parcial do Município de Bombinhas.⁷³

4.5.1. O município de Bombinhas e o Projeto ORLA (2003; 2009/2014)⁷⁴

O município de Bombinhas realizou, em conjunto com os outros municípios do litoral Centro/Norte de Santa Catarina, a primeira versão para implantar o Projeto ORLA em 2003, com apenas o trecho da Costeira de Zimbros, tendo sido elaborado o PGI, o qual não obteve aprovação da coordenação nacional.

Tomando como exemplo o vizinho município de Porto Belo, após o processo eleitoral, na mudança de administração municipal, Bombinhas deu continuidade aos procedimentos de implantação do Projeto ORLA.

Os trabalhos de reuniões se desenvolveram durante 2009 e 2010 e somente no ano de 2011 foi assinado o termo de

⁷³Fonte: Cedida pela Administração Municipal de Bombinhas, 10/2011.

⁷⁴Fonte: Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orka/municipios-atendidos/item/9293> (produzido p/autora, como coordenadora de Projetos Especiais da SPU/SC).

adesão ao Projeto ORLA. No ano de 2012 foram realizados os seminários e oficinas no município, nos quais a gestão pública municipal e a comunidade participaram efetivamente das decisões e da elaboração do PGI, sempre os trabalhos acompanhados pela CTE/PO/SC, com coordenação da SPU/SC e a participação da SPG.

Atividades de implantação do Projeto ORLA em Bombinhas (2012/2013)



Figura 25 - (em sentido horário): 1) Oficinas de capacitação do Projeto ORLA de Bombinhas 2) Comunidade participante das oficinas; 3) Reunião de organização de Comitê Gestor Municipal (2013); 4) Presença efetiva dos órgãos de Governo Federal (SPU/SC e SPU/OC, IBAMA, MMA) e Estadual (SPG/Gov SC e PM/CBM), da CTE/PO/SC, Coordenação Nacional do Projeto ORLA e o instrutor do Projeto ORLA, Ricardo Miranda Rosa (2012).⁷⁵

⁷⁵ Fonte (em sentido horário): 1, 2 e 4) Prefeitura Municipal de Bombinhas/Fundação Municipal do Meio Ambiente de Bombinhas (FAMABI), 2012; 3) idem, 2013.

Durante as oficinas definiu-se pela realização de oficinas com temas específicos, como comércio ambulante, temporada de verão, esporte e comunidade tradicional de pescadores. Eram temas sobre os quais a comunidade sentia necessidade de maior diálogo e de encaminhamentos.

O município entregou o PGI para análise em 2013, elaborou rearranjos em 2014 e teve a nomeação dos membros através do Decreto Municipal n. 1.780, de 11/07/2013.

Em 2014 teve audiência pública para apresentação do Plano de Gestão Integrada à comunidade de Bombinhas.

Seguem imagens das atividades de oficinas e reunião do CGM em Bombinhas.

Após as oficinas e durante os procedimentos de elaboração do PGI, o município definiu-se pelo ordenamento de seus espaços, que já vinham sofrendo com a ocupação desordenada e o uso privado dos espaços públicos. Um dos exemplos dos processos de cessão junto à Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina (SPU/SC) foi para a construção de um calçadão na Praia de Bombas e a retirada de piscinas de áreas de uso de bem comum do povo, até mesmo com a decisão de reduzir áreas com Registro de Imóveis Patrimonial (RIP) para o retorno das áreas de uso público, com calçamento e recuperação de vegetação de restinga.

Ações implantadas na orla do município de Bombinhas (2012 a 2014)

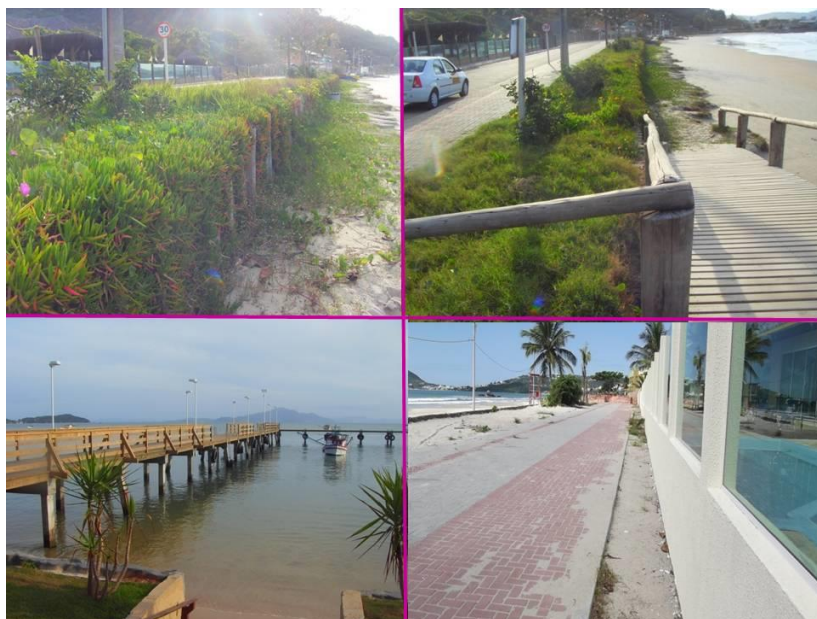


Figura 26 (em sentido horário): 1e 2) construção de via na Praia da Conceição, com recuperação de vegetação de restinga e passarela de acesso à praia, único acesso via terrestre à comunidade da Praia da Tainha; 3) Praia de Bombas, adequações e retorno de área ao uso público: construção de calçadão e recuperação de vegetação de restinga, com retirada de área privada da área de uso de bem comum do povo, 2014; 4) Localidade de Morrinhos/Zimbros: Construção de trapiche.⁷⁶

⁷⁶ Fontes (em sentido horário): 1, 2 e 4): A autora, 2014; 3) Tereza Cristina Godinho Alves, 2014;

4.6. Breve Histórico do Município Florianópolis

Capital do Estado de Santa Catarina, o município de Florianópolis está localizado na Região Sul do Brasil e, conforme dados do IBGE⁷⁷, ocupa uma área territorial de 675.409 km², com uma densidade demográfica de 623,68 hab/km² e uma população estimada pelo Censo IBGE/2010 de 421.240 habitantes. Situa-se geograficamente entre 27°10' e 27°50' latitude sul, e entre 48°25' e 48°35' de longitude oeste.

Florianópolis é um dos municípios que mais cresceu no Estado e no Brasil, conforme os últimos censos, 2008/2010, do IBGE. Apresenta a taxa de crescimento populacional de 35%, superior à taxa anual de crescimento populacional do Estado e praticamente o dobro da taxa de crescimento do Brasil. Nesse período, a população de Florianópolis apresentou crescimento de 2,096% ao ano, enquanto em Santa Catarina a taxa anual foi de 1,55% e no Brasil, de 1,17%, conforme estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)⁷⁸.

Os primeiros habitantes da região foram os índios tupi-guarani que, além de agricultores, usavam a pesca e a coleta de moluscos para subsistência, sendo sua presença constatada pela localização de sambaquis e sítios arqueológicos que datam de 4.800 A.C., segundo histórico do Município de Florianópolis⁷⁹

Somente por volta de 1675, Francisco Dias Velho, com família e agregados, dá início à povoação da ilha. A partir daí maior número de paulistas e vicentistas que ocupam vários outros pontos do litoral se deslocam para a região, muito

⁷⁷Disponível em <http://www1.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?lang=&codmun=420540>, pesquisado em 20/11/2014.

⁷⁸Disponível na versão preliminar de 2014 do “Plano de Gestão Integrada da Orla marítima do município de Florianópolis - Setor 6 Leste/Sul”.

⁷⁹ Disponível em <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/turismo/index.php?cms=historia&menu=6>, pesquisado em 29/11/2014.

embora no século XVI se tenha notícias da aportagem de navios na Ilha, com o intuito de se abastecerem de água e víveres, a caminho da Bacia do Prata.

Segundo o portal oficial do Município, Florianópolis é o terceiro núcleo de povoamento mais antigo do Estado de Santa Catarina. Suas terras fizeram parte da vila de Laguna, tendo sido desmembrado desta e elevado à categoria de vila somente em 1726, com o nome de Nossa Senhora do Desterro.

A partir de 1737, por causa de sua posição estratégica, a Ilha de Santa Catarina passa a ser ocupada militarmente, dando início à construção de fortalezas para a defesa do território, o que resultou na ocupação da ilha.

Ainda hoje se apresentam resquícios do passado da ilha quanto à confecção artesanal da farinha de mandioca e das rendas de bilro. Naquela época também se desenvolviam na ilha as atividades da agricultura e da indústria manufatureira de algodão e linho.

Outra fase importante das atividades econômicas da ilha, conforme o portal, ocorreu em meados do século XVIII, com a implantação das "armações" para pesca da baleia, na Armação do Pântano do Sul e no município de Governador Celso Ramos, na Praia da Armação da Piedade, para obter o óleo, que era comercializado pela Coroa fora de Santa Catarina, sem trazer benefício algum à região.

Em 1823 Desterro tornou-se Capital da Província de Santa Catarina, vivendo um período de prosperidade, com investimentos federais, melhoria do porto e construção de edifícios públicos, obras urbanas e particulares. As atividades culturais e políticas também tomaram maior vulto, vivendo um dos momentos marcantes em 1845, com a visita do Imperador D. Pedro II. Mas, em 1889, com o advento da República e as resistências locais ao novo governo, ocorreu o distanciamento do governo central, caindo os investimentos na região. Em 1894, com a vitória de Marechal Floriano Peixoto, muda-se o

nome da Cidade, de Desterro para Florianópolis. Cabe aqui uma revisão histórica dos momentos marcantes do Estado: as duas situações podem ser consideradas de mérito, mas marcaram o Estado como um dos mais conservadores da Federação.

Ao entrar no século XX, a cidade de Florianópolis passou por profundas transformações, sendo a construção civil um dos seus principais vetores. Também marcou esse século a implantação das redes básicas de energia elétrica e do sistema de fornecimento de água e captação de esgotos, e ainda a construção da Ponte Governador Hercílio Luz, como marcos do processo de desenvolvimento urbano.

Nos dias atuais, Florianópolis tem sua economia fundada nas atividades do comércio, prestação de serviços públicos, indústria de transformação e turismo.

O turismo é um dos vetores de destaque para a alavancada econômica, com a beleza cênica das praias e os locais tradicionais das comunidades açorianas e sua gastronomia; mas, por outro lado, também é um dos responsáveis pelos riscos da degradação ambiental e ocupação de área de proteção ambiental, entre outros impactos negativos.

4.6.1. Florianópolis e o Projeto ORLA

Além das informações históricas oficiais, durante os processos de elaboração dos Planos de Gestão Integrada (PGI) é necessário levantar os dados de ocupação urbana, da legislação pertinente, dos demais planos, como o plano diretor, zoneamentos, entre outros, o que possibilita uma visão geral do município que, por sua vez, afetará a área de interesse do estudo: as bordas, ou seja, a orla municipal.

No caso de Florianópolis, é importante termos a visão geral do município, enquanto ocupação urbana, conforme dados do PGI.⁸⁰

A cidade de Florianópolis, sob o ponto de vista da ocupação urbana, está embasada num modelo de urbanização **polinucleado**. Esta configuração é **fortemente influenciada pelo relevo**, caracterizado por planícies costeiras, separadas por encostas, determinando a formação de **núcleos urbanos separados entre si** por áreas protegidas legalmente ou por vazios urbanos. Esse processo de urbanização ocorreu de forma **acelerada e desordenada** e se **intensificou a partir da década de 70**, com implantação de **grandes obras viárias e a instalação de sedes de empresas estatais** como: Eletrosul, Celesc e Telesc, assim como das **universidades públicas** UFSC e UDESC. Na **década de 80, o turismo** passou a adquirir **relevância econômica** e a constituir outro fator de crescimento da cidade gerando **as centralidades urbanas nos balneários**. [...] **Florianópolis** tem ocupado um lugar de destaque no cenário nacional como uma das capitais de melhor qualidade de vida, [...], polo atrativo de grande número de pessoas. [...]. Conforme [...] PMHIS existem atualmente [...] 65 assentamentos precários, [...] 62 mil habitantes, [...] **16% da população total** (...). Esses assentamentos são resultado, principalmente, de um intenso processo migratório, alimentado pela perspectiva de oportunidades. Esta população concentra-se nos locais impróprios para moradia identificados como áreas de preservação permanente ou de risco, tais como nas **franjas dos manguezais, nas dunas, nas encostas dos morros**, sobretudo naqueles mais próximos do centro da cidade. [...] (p. 9)

⁸⁰Dados do Relatório Preliminar do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla de Florianópolis – Setor 6 – Leste/Sul, 11/2014, em elaboração.

Iniciar os trabalhos de implantação do Projeto ORLA no município de Florianópolis não foi e não é um processo fácil, pela cultura de apropriação do espaço público, pela sua dinâmica populacional, pelo arraigado apadrinhamento e forças políticas, pelos meios de comunicação que podem contribuir, mas que também podem empecer os trabalhos e para tudo isso é preciso contar com técnicos e políticos competentes na tomada de decisão do fazer e com a comunidade como fiscalizadora e atuante no processo, tendo clareza da necessidade do ordenamento territorial e da preservação do meio ambiente e também de seu uso e ocupação.

No município de Florianópolis iniciaram-se os trabalhos para implantar o Projeto ORLA em 2001, tendo sido realizada uma experiência piloto na região de Santo Antônio de Lisboa.

Em 2012, foram realizadas diversas reuniões com a gestão pública municipal para retomar os trabalhos de desenvolvimento do Projeto ORLA em Florianópolis, incentivados pela sociedade civil organizada, pela CTE/PO/SC e por servidores que já conheciam os trabalhos desenvolvidos em 2001 e de servidores que abraçaram o processo, culminando na elaboração de um termo de referência que serviu para melhor entendimento dos gestores públicos sobre o significado desse plano e a capacitação dos servidores públicos municipais para futura coordenação dos trabalhos no município. Tudo isso culminou em nova assinatura do Termo de Adesão ao Projeto ORLA de Florianópolis por parte do gestor municipal à época.

No ano de 2013, sob nova gestão, continuaram as reuniões, e em 09/07 foi lançado o Projeto ORLA em Florianópolis, através de um seminário coordenado pela Comissão Especial do Projeto ORLA do município de Florianópolis, com representantes de todas as secretarias, com a coordenação do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis Município (IPUF), e que, por sua vez, contaram

com a colaboração da CTE/PO/SC (Comissão Técnica Estadual do Projeto ORLA de Santa Catarina), através da Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina, órgão do Ministério do Planejamento do Governo Federal (SPU/SC/MP) e da Secretaria de Estado do Planejamento do Governo de Santa Catarina (SPG/SC).

A Comissão Especial foi composta pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), Procuradoria, Secretaria Municipal de Habitação (SMH), Secretaria Municipal de Obras (SMO), Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Esportes (SMTCE), Secretaria Municipal de Transportes, Mobilidade e Terminais (SMTMT), Fundação Municipal de Esportes (FME) e Fundação Municipal do Meio Ambiente (FLORAM).

Destaca-se a importância da presença dos representantes das entidades federais, estaduais e municipais, a sociedade civil, representantes da Câmara Municipal de Vereadores e ainda os técnicos capacitados na metodologia do Projeto ORLA.

O Seminário de Mobilização Social destaca a importância da zona costeira de Santa Catarina no contexto brasileiro, em especial o município de Florianópolis, pensando em termos de planejamento urbano, uso e ocupação da Ilha e do Continente, como, por exemplo, questões primordiais como o turismo e o meio ambiente.

Atividades de implantação do Projeto ORLA em Florianópolis
(2013 a 2014)



Figura 27 (em linhas, da esquerda para a direita): 1) Seminário de lançamento do Projeto ORLA no município de Florianópolis/SC; 2) Prefeito Municipal, César Souza Júnior na abertura do evento, com a presença de autoridades do Governo federal, estadual, municipais, CTE/PO/SC e 07 (sete) instrutores do Projeto ORLA. 3) Reunião de coordenação do P.ORLA, com a presença do Prefeito, servidores municipais, coordenação do IPUF, presença da CTE/PO/SC e dos instrutores. 4) Reunião da Coordenação Municipal do Projeto ORLA, com a presença da SPU/SC e dos instrutores Marcus Polette e Ricardo Miranda Rosa. 5) Seminário de sensibilização do Projeto ORLA no Setor 6 – Leste/Sul. 6) Seminário de Sensibilização do Projeto ORLA no Setor 3 – Costa Norte.⁸¹

⁸¹ Fontes: 1 a 3): Marco Antônio Zanfra – Assessor de comunicação IPUF/Florianópolis/SC, 2013; 4) A autora, 2013; 5) Patrícia Areias/IPUF, 2013; 6) A autora, 2013.

O caso de estudo de Florianópolis se torna único, pela sua dimensão territorial: conforme os técnicos da prefeitura municipal são 230 km de costa (ilha, continente e lagoas). Para aplicar a metodologia participativa do Projeto ORLA, foram necessários estudos anteriores ao início da metodologia de capacitação da comunidade. Para isso, em diversas reuniões de planejamento dos trabalhos optou-se pela divisão da orla marítima municipal em oito (08) setores.

Os setores foram divididos para melhor aproveitamento da metodologia, mas também para garantir maior participação popular ficando, como se vê no quadro a seguir, conforme tabela e imagem de banner, elaborados pela coordenação municipal dos trabalhos de implantação do Projeto ORLA em conjunto com a representação da SPU/SC e SPG/, enquanto coordenação da CTE/PO/SC, conforme PGI⁸²:

QUADRO 1: Setores da Orla de Florianópolis

SETOR	QUALIFICAÇÃO	TRECHO
1	Baia Norte e Sul Central	Foz do Rio Tavares até a Foz do Rio Itacorubi
2	Baia Protegida Norte	Foz do Rio Itacorubi até a Foz do Rio Ratonos
3	Costa Norte	Foz do Rio Ratonos até o final da Praia Brava
4	Costa Leste 1	Final da Praia Brava até o final da Praia do Moçambique
5	Costa Leste 2	Final da Praia do Moçambique até o final do Parque das Dunas da Lagoa da Conceição
6	Costa Leste Sul	Final do Parque das Dunas da Lagoa da Conceição até o Parque da serra do Tabuleiro
7	Baia Protegida Sul	Parque da serra do Tabuleiro até a Foz do Rio Tavares
8	Baia Continental	Bairro Abraão até o Bairro estreito

Quadro 06 - Divisão dos Setores para o estudo da Orla do Município de Florianópolis, para início dos trabalhos de aplicação da metodologia do Projeto ORLA. (p.03)

⁸²Dados cedidos pelo IPUF, do Relatório Preliminar do Plano de Gestão Integrada do Projeto ORLA de Florianópolis – Setor 6 – Leste/Sul, 11/2014, em elaboração.

Imagem de divulgação das Atividades do Projeto ORLA em Florianópolis/SC (2013 a 2014)



Figura 28: Convite do Projeto ORLA de Florianópolis. Logo do Projeto ORLA de Florianópolis no alto do convite; a direita, divisão dos Setores da Orla Marítima de Florianópolis para aplicação da metodologia do Projeto ORLA na Ilha e no Continente. Convite elaborado pela Comissão Especial para Coordenação dos Trabalhos do Projeto ORLA em Florianópolis, com colaboração da CTE/PO/SC e SPU/SC.⁸³

Em Florianópolis estiveram presentes 03 (três) instrutores⁸⁴, contratados por processo licitatório, capacitados para a aplicação da metodologia do Projeto ORLA, coordenando e facilitando, em conjunto com o município e demais órgãos públicos, o passo a passo das atividades a serem desenvolvidas para implantação do Projeto ORLA até a fase final do processo de entrega do PGI e implantação de Comissão Gestora Municipal.

⁸³Fonte: IPUF/2013.

⁸⁴Fonte: Termo de Referência elaborado pela coordenação estadual e municipal do Projeto ORLA em Florianópolis, para início dos trabalhos e contratação de instrutores/IPUF/ 2012.

Atividades de implantação do Projeto ORLA nos Setores 3 e 6 em Florianópolis/SC (2013/2014)



Figura 29 (em linhas da esquerda para a direita) : 1 e 2; 4 e 7) Oficinas de capacitação do Projeto ORLA no município de Florianópolis/SC, Setor 6 – Leste/Sul, (presença de IPUF, SPU/SC, IPHAN, Secretaria de Estado do Turismo (SOL) 3) Reunião da Coordenação Municipal do Projeto ORLA, com a presença da SPU/SC, SPG e dos instrutores Marcus Polette e Ricardo Miranda Rosa. 5, 6 e 8) Oficinas de capacitação do Projeto ORLA no Setor 3 – Costa Norte e saídas de campo (presença do IPUF, SPU/SC, IBAMA, ICMBio, SOL, dos instrutores Marcus Polette e Alexandre Mazzer).⁸⁵

Até o ano de 2014 já foram realizadas as oficinas no Setor 3 e 6, estando a elaboração dos PGIs desses dois setores em fase de conclusão. Os passos para concluir o regimento interno das comissões provisórias nos dois setores já estão aprovados pela comunidade e pela coordenação local dos trabalhos, faltando a oficialização do município para a

⁸⁵ Fonte: 1, 2, e 7) A autora, 2013; 3) Patrícia Areias/IPUF, 2013; 5, 6 e 8) Luciano Oliveira, 2013.

continuidade nos demais setores, o que é um dos próximos passos a ser realizado pela CTE PO SC.

Em Florianópolis houve maior participação dos membros do CTE/PO/SC durante a realização das oficinas nos Setores do que nos outros municípios do litoral catarinense, pelo fato de o município abrigar a maioria das entidades com sede na capital.

Em paralelo ao Projeto ORLA, mas em conjunto com as administrações federal, estadual e municipal, foram desenvolvidas as atividades na Costa da Lagoa, no Setor 5 – Costa Leste 2, em julho/2014, devido a uma ação civil pública, movida pelo Ministério Público Federal, onde se trabalha o Levantamento e Ordenamento dos usos das águas públicas de domínio da União no Estado de Santa Catarina, mais especificamente os trapiches usados ou não pela comunidade e/ou terceiros.

Reunião entre órgãos públicos e a comunidade da Costa da Lagoa.
Florianópolis/SC (2014)



Figura 30: Primeira reunião com a comunidade, após vistoria in loco pelos órgãos municipais, federal e estadual.⁸⁶

⁸⁶Fonte: A autora, 04/2014.

Além de representantes da comunidade local da Costa da Lagoa, os órgãos do governo federal: SPU, IBAMA, Capitania dos Portos/MB; do governo estadual: FATMA; e do Município de Florianópolis: IPUF, SMDU, FLORAM, SESP, trabalham para levantar a situação dos trapiches da Lagoa da Conceição e futuro ordenamento territorial da área em questão, com a elaboração de um plano de gestão integrado desse Setor.

Florianópolis deu um importante passo para administrar “de frente para o mar”, mas é preciso dar continuidade à elaboração dos planos de gestão e formatação de comitês gestores nos demais setores. O município foi dividido em 08 (oito) setores e estão sendo entregues os planos para a análise de dois (02) setores, faltando prosseguir os trabalhos nos outros 06 (seis).

4.7. Situação da implantação do Projeto ORLA nos demais municípios do litoral catarinense

A aplicação da metodologia do Projeto ORLA nos municípios do litoral catarinense tem sido vista com bons olhos pelas administrações municipais, como também pelos demais órgãos de controle, devido à participação da sociedade, mas também ao diferencial dos trabalhos nas áreas da União que, por sua vez, estão nos territórios municipais mas apresentam um ordenamento na lei federal. Isto chamou a atenção dos gestores públicos que viram nesse mecanismo um salto de qualidade para o planejamento de áreas tão importantes, tanto para a economia local quanto para seu ordenamento, preservação ou uso e ocupação.

No litoral catarinense 18 municípios assinaram o termo de adesão, dos quais 11 estão em alguma fase da implantação do Projeto ORLA. E, no ano de 2014, foram realizados seminários de sensibilização e oficinas, em ordem cronológica, nos municípios de Balneário Rincão, Balneário Arroio do Silva, Penha e Araranguá, e iniciaram-se os trabalhos com reuniões e vistoria em campo no município de Governador Celso Ramos.

Oficinas do Projeto ORLA em Balneário Rincão/SC



Figura 31 - Oficina II, Fase de estudo do regimento interno do Comitê Gestor Municipal do Projeto ORLA no município de Balneário Rincão. Presentes: Prefeito Municipal, chefe da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (APA-BF), da SPU/SC, da coordenação municipal do Projeto ORLA, do instrutor do Projeto ORLA, dos servidores municipais e da sociedade civil organizada (2014).⁸⁷

⁸⁷Fonte: Miguel Von Beher, 11/2014.

Seminário do Projeto ORLA em Balneário Arroio do Silva/SC



Figura 32- Lançamento dos trabalhos de implantação do Projeto ORLA no município Balneário Arroio do Silva. Fase de sensibilização da comunidade para a participação nas oficinas. No ano de 2014 iniciaram-se também as primeiras oficinas para a elaboração do PGI municipal. Seminário contou com a presença de autoridades federais, estaduais, o prefeito e seus secretários, a coordenação local e sociedade civil⁸⁸.

⁸⁸ Fonte: a autora (11/2014)

Seminário do Projeto ORLA em Penha/SC



Figura 33- Lançamento dos trabalhos de implantação do Projeto ORLA no município Penha. Fase de sensibilização da comunidade para a participação nas oficinas. No ano de 2014 iniciaram-se também as primeiras oficinas para a elaboração do PGI municipal. O seminário contou com a presença de autoridades federais, estaduais, o prefeito e seus secretários, a coordenação local e da sociedade civil.⁸⁹

⁸⁹ Fonte: Secretaria de Turismo de Penha.

Reunião e Seminário do Projeto ORLA em Araranguá/SC



Figura 34- Reunião de coordenação dos trabalhos de implantação do Projeto ORLA em Araranguá e seminário de lançamento do Projeto. Fase de sensibilização da comunidade para a participação nas oficinas. Em 2014 iniciaram-se também as primeiras oficinas para a elaboração do PGI municipal. O seminário contou com a presença de autoridades federais, estaduais, o prefeito e seus secretários, a coordenação local e da sociedade civil.⁹⁰

⁹⁰Fontes: 1) Fundação Municipal de Araranguá, 2014. 2) A autora, 2014.

Reuniões do Projeto ORLA em Governador Celso Ramos/SC



Figura 35- Reunião de coordenação dos trabalhos de implantação do Projeto ORLA em Governador Celso Ramos/SC.⁹¹

O município de Governador Celso Ramos contratou instrutor, realizou levantamento de dados, vistorias em campo em conjunto com órgãos de governo e instrutor, publicou decreto de indicação da comissão municipal coordenadora dos trabalhos e provavelmente iniciará os seminários de sensibilização e as oficinas em 2015.

⁹¹Fonte: A autora, 2014.

CAPÍTULO III

PROJETO ORLA: UMA REFLEXÃO

O interesse da presente pesquisa foi de investigar o desenvolvimento dos avanços, entraves e perspectivas para a efetivação e gestão integrada do Projeto ORLA no litoral do Estado de Santa Catarina, identificando seus instrumentos legais, analisando a importância dos Comitês Gestores Municipais e da Comissão Técnica Estadual (CTE) e propondo perspectivas para incrementar a eficácia do Projeto ORLA nos municípios do litoral catarinense.

Desvendando, desta forma, se a política pública denominada Projeto ORLA, além de ser gestada, vinha de fato sendo efetivada nas diversas instâncias de governo, como comunicado, e com a efetiva participação da sociedade civil.

Tendo presente que o Projeto ORLA é realizado nos municípios do litoral catarinense e tem sua coordenação nos demais níveis de governo, considerando a legislação e o arranjo institucional proposto e levando em consideração as especificidades locais, iniciou-se o trabalho de pesquisa com perguntas para verificar a situação de sua implantação nas administrações municipais, com recorte no litoral centro-norte de Santa Catarina e do ponto de vista das entidades que atuam diretamente na instância dos comitês (municipal, estadual e nacional), levando em consideração os planos de gestão integrados.

Não é uma empreitada fácil desvendar os caminhos do Projeto ORLA e aqui não se pretende sanar todas as dúvidas, mas contribuir através da análise e observação das respostas obtidas quando da pesquisa, como também da observação participante, que colaboram apontando melhorias necessárias para a continuidade e crescimento do Projeto.

Foram aplicados questionários com perguntas abertas e semiestruturadas. A atuação da pesquisadora foi de observadora participante, quando da sua coordenação de reuniões e eventos, como seminários e oficinas específicas do Projeto ORLA. Além disso, o levantamento dos elementos textuais disponíveis sobre o assunto permitiu obter os dados e conclusões que seguem.

Estado de Santa Catarina

Conforme trabalhado no Capítulo II, os caminhos para implantar o Projeto ORLA nos municípios, vão desde a compreensão e assinatura do Termo de Adesão ao Projeto, pelos prefeitos municipais, da contratação de instrutores formados em sua metodologia; como também a publicação de Decreto identificando a coordenação municipal dos trabalhos; que seja realizado seminários, oficinas, audiências públicas; e que nesse trajeto se elabore o Plano de Gestão Integrado (PGI) da orla marítima municipal, com a formalização de um Comitê Gestor Municipal (CGM), que desempenhará um importante papel de acompanhar e supervisionar a implantação das ações previstas nos PGIs, bem como dos demais instrumentos do GERCO.

Tendo presente esse contexto, passamos a identificar o Projeto ORLA em Santa Catarina.

O Estado de Santa Catarina possui 30 (trinta) municípios que compõem seu litoral, isto é com orla marítima. Até o ano de 2014, tem-se 18 (dezoito) municípios que já assinaram o Termo de Adesão ao “Projeto ORLA”, significando que 60 % dos municípios do litoral já aderiram ao Projeto ORLA.

No entanto, apenas 11 (onze) municípios, estão numa das fases de elaboração do Plano de Gestão e de constituição de comitê gestor, o que significa que mais de 36% dos

municípios com orla marítima já iniciaram as atividades do Projeto ORLA em seus territórios.

Mas, se levarmos em consideração que 09 (nove) municípios compõem a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (APA-BF), e que desses, dois estão elaborando o Projeto ORLA e sete terão de esperar a elaboração do Plano de Manejo, então o número de municípios que devem elaborar o Projeto ORLA cai para 23, com adesão de mais de 78% dos municípios ao Projeto e uma efetivação de aproximadamente 48% dos municípios do litoral catarinense.

Os municípios que compõem a área da APA-BF são: Florianópolis, Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna, Tubarão, Jaguaruna e Balneário Rincão⁹². Quatro (04) deles: Florianópolis, Balneário Rincão, Laguna e Jaguaruna já assinaram o termo de adesão ao Projeto ORLA, mas apenas Florianópolis e Balneário Rincão iniciaram os procedimentos de elaboração dos planos de gestão e formação de comitê gestor, pois apenas uma parte de seus territórios está na área da APA-BF; os outros 07 (sete) deverão acompanhar a elaboração do Plano de Manejo da APA-BF, com início previsto para 2015⁹³, após a aprovação dos planos de trabalho, coordenados pelo ICMBio, em 2014.

Chamamos a atenção para outra situação, vista no capítulo I: o tema Gerenciamento Costeiro em Santa Catarina, para efeito de elaboração dos demais instrumentos do GERCO, excetuando o Projeto ORLA, que também é um dos instrumentos do GERCO, abrange 38 municípios, devido à definição de Zona Costeira, que é mais ampla do que a definição para área de orla marítima.

⁹² Dados fornecidos pela chefia da APA-BF e elaborados pela autora como conselheira no Conselho da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (CONAPA-BF).

⁹³ Ata da reunião do CONAPA-BF 12/09/2014.

Resumidamente temos a seguinte situação do Projeto ORLA dos 30 municípios que compõem o litoral catarinense (2001 à 2014):

✓ Municípios que assinaram Termo de Adesão ao Projeto ORLA.....	18
✓ Município que estão elaborando o PGI em 2014.....	06
✓ Municípios que entregaram o PGI e tem CGM.....	04
✓ Municípios que entregaram o PGI para análise e não tem GGM.....	01
✓ Municípios que compõem a área da APA.....	09
✓ Municípios que compõem a área da APA e estão aptos a desenvolver o Projeto ORLA.....	02

Exclui-se da soma os municípios que realizaram a primeira fase de implantação do Projeto ORLA durante os anos de 2002 a 2003, elaboraram uma primeira versão do PGI, mas não deram continuidade ao processo e não tem seu Plano de Gestão aprovado.

Para realizar o Projeto ORLA, dos 18 municípios (desde 2002 até 2014), sete (07) municípios (Navegantes, Itajaí, Porto Belo, Itapema, Balneário Camboriú, Bombinhas e Florianópolis) assinaram o Termo de Adesão em 2002 e fizeram uma primeira versão do Plano, um projeto piloto com oficinas realizadas em conjunto, garantindo a participação social, o que chamou a atenção da coordenação nacional quando da entrega do “Plano de Intervenção”. Em nova fase do “Projeto ORLA”, incentivou-se a revisão dos Planos, que passaram a ser conhecidos por “Planos de Gestão Integrada”.

Nos anos de 2007 e 2008 até 2013 iniciou-se nova fase de implantação do Projeto ORLA, reiniciando os trabalhos nos municípios de Itapema, Itajaí, Porto Belo, Bombinhas e Florianópolis e a elaboração de novos planos incentivados, nos municípios de Itapoá e Balneário Rincão. No ano de 2014 foram iniciados os procedimentos do Projeto ORLA em

Balneário Arroio do Silva, Araranguá, Penha e Governador Celso Ramos.

Podemos dizer ainda que dos 11 (onze) municípios que continuaram os trabalhos de 2007 a 2014, 05 entregaram o Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima para análise da Comissão Técnica Estadual (CTE/PO/SC) (Itajaí, Itapema, Itapoá, Porto Belo e Bombinhas); destes estão em funcionamento 04 (quatro) Comissões Gestoras Municipais (Itapoá, Itajaí, Porto Belo, Bombinhas); 06 municípios estão em algumas das fases de elaboração de seus PGIs e de formação das Comissões Gestoras Municipais (Florianópolis, Balneário Rincão, Balneário Arroio do Silva, Araranguá, Governador Celso Ramos e Penha).

Para a presente pesquisa foi realizado um recorte no litoral Centro/Norte do Estado de Santa Catarina, definindo-se por seis municípios (Itapoá, Itajaí, Itapema, Bombinhas, Porto Belo e Florianópolis) que estavam em algum dos estágios de elaboração do Plano de Gestão Integrado de suas Orlas Marítimas e da implantação de comitês gestores. Foram também entrevistados os representantes das Coordenações Técnicas Estaduais e da Nacional do Projeto ORLA, além da observação participante da pesquisadora, que acompanha a implantação do Projeto ORLA no Estado de Santa Catarina.

As entrevistas realizadas contaram com a contribuição dos coordenadores municipais do Projeto ORLA nos municípios em implantação; em alguns municípios a entrevista foi feita com participantes representantes da sociedade civil organizada. Somaram-se nesse caso 13 (treze) pessoas entrevistadas do “Questionário (01)”, dos quais apenas 5 (cinco) municípios deram retorno, perfazendo uma média de 2,6 entrevistados por município.

Dos membros da Comissão Técnica Estadual (CTE/PO/SC), responderam aos questionários os

representantes de 12 de entidades, representando 55% do total de membros desse Comitê Técnico Estadual.

Importante salientar que todos os entrevistados membros da CTE/PO/SC têm curso superior em diversas áreas, como geografia, direito, direito ambiental, biologia, biblioteconomia, engenharia civil, oceanografia e turismo.

Da coordenação nacional do Projeto ORLA, contamos com a contribuição de dois técnicos, representando a SPU/MP e o MMA, que repassaram as informações sobre os trabalhos desenvolvidos nos 17 estados da federação que possuem Gerenciamento Costeiro e que implantam o Projeto ORLA no litoral brasileiro.

Foram elaborados dois roteiros de entrevistas, com algumas perguntas que se repetiam para aplicação aos representantes dos diferentes níveis de comitês/coordenações (municipais, estadual e federal), para se ter a percepção de compreensão das atividades realizadas nos municípios que desenvolvem as ações para a implantação e gestão deste, e entre o nível de entendimento de quem analisa os planos de gestão integrada das orlas marítimas municipais ou Projeto ORLA.

Constata-se aqui o grau de importância de tal projeto, pois se por um lado temos os gestores assumindo a responsabilidade pelo chamamento público, por outro se tem os representantes dos poderes estaduais e municipais, o entendimento das leis e a aplicação prática dos planos, levando em consideração a legislação e a percepção de que falta, em alguns casos, ou há necessidade de readequá-la.

Representantes dos Comitês Gestores Municipais

Durante a realização das oficinas, com a aplicação da metodologia do Projeto ORLA, são trabalhados os regimentos e normas para constituir o Comitê Gestor Municipal, que deverá ter a representatividade de 50% dos gestores públicos

municipais e 50% da sociedade civil organizada, sendo acompanhado por órgãos federais e estaduais, conforme sua disponibilidade.

Os representantes dos gestores municipais que participaram do comitê gestor municipal são dois (titular e suplente) por secretaria municipal e de preferência que sejam pessoas que tenham sido capacitadas durante as reuniões, seminários e oficinas do Projeto ORLA.

Os representantes da sociedade civil organizada a participarem do comitê gestor municipal serão eleitos entre os membros das entidades que tenham participado da capacitação durante as oficinas, e que comprovem existência formal, através de CNPJ, apresentando ata da assembleia da entidade, indicando titular e suplente, que representaram a entidade no comitê.

Portanto, os representantes dos comitês gestores municipais que responderam ao questionário são, em sua grande maioria, os técnicos do município, coordenadores dos trabalhos de implantação do Projeto ORLA, e alguns são representantes da sociedade civil.

Elencamos a seguir o rol de perguntas com as respostas obtidas.

Quando perguntados que tipo de ferramenta e metodologia é utilizado no processo de formulação para implantar o Projeto ORLA no município/estado, os entrevistados responderam que há mobilização social em torno do tema, com a realização de seminários de sensibilização e de oficinas de capacitação com a presença da sociedade civil e do poder público em audiências públicas. Algumas pessoas citaram que através da análise, mapeamento, delimitação e consenso poderá ser elaborado um plano de trabalho com possíveis soluções aos problemas e conflitos diagnosticados na situação atual, na tendencial e na desejada.

Outras ferramentas citadas foram manuais e a análise comparativa da matéria aplicada sobre o cenário local do passado e do presente.

Ainda sobre a metodologia proposta do Projeto ORLA, os entrevistados responderam que também é utilizada para capacitar os envolvidos no processo; é apropriada para elaborar levantamento de diagnósticos ambientais e socioeconômicos. A classificação e construção de cenários de uso e ocupação da orla são fundamentais como forma de democratizar e legitimar o processo e de mobilizar a sociedade, caminhando para a elaboração de um diagnóstico mais completo, isto é, o Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) marítima municipal. A metodologia serve também para avaliar a melhor forma de uso sustentável de áreas pertencentes à união, ou seja, dos espaços públicos, ou ainda das áreas de uso comum do povo e para além dessas, conforme Decreto 5.300/2004.

Conforme resposta dada por uma das entrevistadas:

Acredito que para se construir o PGI com a participação popular, devem ser oferecidas as devidas informações sobre o que é o projeto, quais atores estão envolvidos em todas as esferas, quais os benefícios da implantação do projeto, diagnosticar conflitos, oferecer soluções para a melhor gestão desses e da orla e ainda sensibilizar as pessoas do quão importante é se planejar as intervenções futuras nos município, já que estão em constante crescimento.

Os gestores públicos, prefeitos municipais, assinam o Termo de Adesão ao Projeto ORLA, mas não sem antes esclarecerem suas dúvidas quanto aos ganhos na participação e na elaboração do Projeto. Este é um dos temas bastante debatidos e uma das perguntas que ao final dos procedimentos continuaram a alavancar o processo.

Sobre os ganhos quando da elaboração do Projeto ORLA, as respostas são dadas de variadas formas: segurança jurídica, resolução de conflitos, gestão participativa e eficiente da área da orla, planejamento, ordenamento e regularização, pactuação, captação de recursos junto aos governos para execução das ações previstas nos planos, com controle social e minimização das atividades especulatórias, preservação das belezas naturais; áreas de uso comum ampliadas para o lazer, desenvolvimento sustentável, gestão costeira partilhada e regramento de uso da orla.

São transcritos a seguir dois textos de respostas ao questionário, para a mesma pergunta, a pessoas de municípios diferentes, para dar a ideia do nível de confiança na implantação do Projeto ORLA.

Um participante diz:

Não acredito ser o Projeto ORLA a solução para todos os problemas futuros, porém, é uma forma de frear e minimizar os impactos da ocupação desordenada dessas áreas para que no futuro todo e qualquer cidadão possa usufruir desse ambiente natural e seus recursos.

E o outro participante:

O município de (...) tem uma considerável Orla, com características ambientais e urbanísticas muito variadas, que se configuram como palco de grandes conflitos relacionados ao uso e ocupação dos espaços. A implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla deve trazer ao município maior equilíbrio nas questões relacionadas ao uso desses espaços, segurança jurídica aos moradores tradicionais que dependem da orla para o desenvolvimento das atividades de subsistência, ordenação dos usos turísticos, minimização das atividades especulatórias.

Quando perguntados sobre os riscos na adesão do município ao Projeto ORLA, as respostas vão desde a descrença de que existem riscos, até o descrédito no processo. E quanto ao descrédito, pode ser no processo participativo, no planejamento de ações inviáveis financeira ou tecnicamente, como também a não execução dos processos elencados, ou a falta de garantia da disponibilidade de recursos federais e estaduais para a execução das ações, ou ainda a disputa interna entre os órgãos municipais, ou mesmo a dicotomia entre quem planeja e quem faz a ação.

Nessa mesma questão, vários indicam a descontinuidade do processo como sendo um dos pontos de risco para sua inviabilidade.

Quando se cita o risco, pensa-se também na comunidade e não só nos poderes instituídos, e uma das respostas vem no sentido das ações que reduziram o “espaço privado” das áreas de uso de bem comum do povo, como a praia, que vinha sendo explorada há muitos anos em determinado município: inconformismo e reclamações de particulares, quando de ações que visem respeitar o espaço público e que não apoiem a privatização de áreas da praia, conforme dispõe o art. 10 da Lei 7.661/2008.

Art. 10. As praias são 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 de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

Para a maioria dos entrevistados, porém, haverá muito mais vantagens do que desvantagens na realização dos procedimentos do Projeto ORLA do que desvantagens em relação a sua não implantação, pelo próprio fato de poder se planejar o ambiente, com capacitação da comunidade, com a

possibilidade de diálogo entre os três entes federativos já é uma vantagem.

Como vantagens para os municípios na aplicação dos procedimentos da metodologia do Projeto ORLA, os entrevistados citaram: o ordenamento da orla marítima e das praias como sendo um dos pontos primordiais, mais a expectativa de celeridade em processos e procedimentos específicos na SPU, os recursos do governo federal e estadual para a execução das ações e a garantia do respeito ao espaço público. O planejamento e a educação ambiental foram itens bastante citados, e a importância do projeto ser conduzido de forma participativa, o que, conforme os entrevistados traz mudança no funcionamento da sociedade, gerando ganhos comunitários ao longo do processo.

As expectativas na implantação do Projeto ORLA, no tocante as vantagens para os municípios e sua população que usa e usufrui desses espaços, ficam bem claras na seguinte colocação do entrevistado:

O que vejo é que os municípios costeiros cresceram sem se preocupar com o planejamento. Ocupações irregulares, destruição de ecossistemas, falta de saneamento básico, entre outros, são problemas recorrentes desta falta de projetos. A implantação do Projeto ORLA procura auxiliar os municípios numa gestão planejada e mais adequada para as áreas costeiras, respeitando a legislação pertinente. Impactos ambientais podem ser minimizados e os atrativos turísticos dos municípios podem ser potencializados, gerando uma melhora significativa na qualidade de vida dos habitantes.

Nesse item, os entrevistados citaram exemplos da realização de eventos sem nenhuma consulta aos poderes

públicos, que gerou congestionamento no trânsito, som em volume abusivo, descarte de lixo e dejetos humanos no mar, sem nenhum controle, além do risco de desastres devido ao uso de equipamentos náuticos de maneira ilegal.

Quando perguntados sobre o alcance da aplicação da metodologia através de seminários e oficinas, os entrevistados citaram a importância desses eventos para possibilitar a discussão dos problemas existentes na orla dos municípios, com a elaboração de diagnósticos paisagísticos, ambientais e socioeconômicos; a delimitação de espaços para futuras intervenções e o apontamento de mudanças necessárias. E novamente foi lembrada a importância da mobilização comunitária na discussão dos problemas e a possibilidade de resolver conflitos, que vão alertar para a importância de preservar as áreas de estudo. Conforme uma das entrevistadas:

Muitos participantes (das oficinas) são por vezes moradores acostumados a ver uma determinada situação, que pode ser prejudicial ao município, e achar que seja normal, por ser habitual. A discussão gera o conhecimento, gera opinião, posicionamento e multiplica conhecimento para os demais membros da sociedade.

E mais este depoimento:

A expectativa é traçar um real diagnóstico da situação do município tendo como filtro de análise a sociedade civil organizada, prevendo-se ações exequíveis que possam estancar ou minimizar os problemas diagnosticados, potencializar os aspectos positivos da nossa orla (meio ambiente, cultura, paisagem etc.). Realizar uma avaliação direta dos projetos existentes propostos pela administração pública municipal e demais esferas de governo, verificando a real relevância dos mesmos diante do quadro traçado nas oficinas.

Quanto aos documentos que se esperam prontos durante os procedimentos iniciais de implantar o Projeto ORLA, os entrevistados citaram a consolidação de informações para elaborar os Planos de Gestão Integrada, os diagnósticos consolidados e o esboço da relação de problemas e ações para cada solução identificada, com cronogramas e agendas definidos, além da previsão de formação de comitês gestores locais com regimento interno. Foi proposto também que no final dos procedimentos fosse elaborado um manual com as regras de uso da orla, para conhecimento de toda a comunidade.

Sobre as dificuldades que o entrevistado prevê no início da concretização das ações, foi respondido que a própria falta de apoio na gestão pública municipal quando da continuidade do processo pode acabar fazendo com que ele não seja priorizado; a falta de projetos de execução e de fontes de financiamento, a descontinuidade de articulação dentro da gestão municipal e entre os diversos órgãos das diversas esferas de governo podem transformar o Plano de Gestão em um documento burocrático e não efetivo; a falta de mobilização efetiva das comunidades e sua desmobilização; a resolução de interesses particulares em diferentes esferas ou mesmo os conflitos entre interesses privados e públicos e a legislação podem acarretar desvirtuamento do Plano em função de sua má gestão posterior, em governos subsequentes.

Nas próprias respostas, destacam-se as soluções:

Os conflitos de interesses certamente ocorrerão em todos os municípios. A proteção de ecossistemas e sua importância para a qualidade de vida nem sempre são compreendidas pelos cidadãos. A forte pressão imobiliária ainda é um entrave para um desenvolvimento sustentável. Estratégias para a implantação do Plano de Gestão Integrada deverão ser definidas.

Nota-se também a angústia de entrevistados que participaram do processo de implantação do Projeto ORLA e perceberam, nas administrações que se seguiram, o *“esvaziamento e boicote por parte do poder instituído para sequência do projeto e uma grande frustração dos atores envolvidos no processo.”*

Para os municípios que conseguiram passar a primeira fase, elaboraram seus planos de gestão através da metodologia do Projeto ORLA e têm seu comitê gestor municipal em funcionamento, a experiência é fundamental como exemplo para os demais municípios, ou também para análise das coordenações municipais, estadual e federal para avaliar e melhorar a implantação do Projeto ORLA para além da elaboração do PGI. Para realizar as ações do PGI, conforme uma das entrevistadas:

Na implantação, a parte mais difícil na prática é de primeiro reunir o grupo, depois conseguir que se tenha um consenso da situação de forma a pensar “quantas pessoas se beneficiam dessa ação? Terá impacto para a comunidade de forma positiva? Quais serão as negativas? E como minimizá-las.

Quando perguntados sobre os instrumentos legais para a efetivação do PGI e do Comitê, os entrevistados citaram a necessidade da análise, pelo Comitê Estadual e pelo Nacional, além da legitimação, tanto do PGI quanto do Comitê Gestor Municipal, em audiência pública. Foi citada ainda a necessidade de publicar decreto municipal para efetivar o CGM, muito embora um dos entrevistados tenha ventilado o descrédito no funcionamento entre comitês e gestão pública. Segundo o entrevistado, não é característica apenas do Projeto ORLA, mas de qualquer outro mecanismo com participação popular e gestões públicas.

Para os entrevistados, influem nesse processo: a divulgação do Projeto, a efetivação de cooperação técnica entre o órgão de governo com os municípios, sugerindo também a aprovação do PGI pelas câmaras municipais, transformando-o em lei, com suas metas e normas, para assegurar, com força legal, seu cumprimento tanto pelos atuais gestores públicos municipais quanto pelas próximas administrações.

Outro importante destaque que podemos analisar foi que, a partir de 2007, após os procedimentos de implantação do Projeto ORLA, aumentaram, por parte dos municípios, os pedidos de regularização de áreas da União, na Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina e com definição mais clara da destinação patrimonial por parte da SPU/SC na publicação de portarias para as diversas ações dos municípios, desde que cumpridos os ritos legais pertinentes a cada caso, desde que cumprido os requisitos legais pertinentes a cada caso.

Portanto, percebeu-se o acompanhamento mais direto dos agentes públicos federais e estaduais nos municípios, esclarecendo procedimentos necessários para a abertura de processos, com relação às solicitações das áreas para projetos pretendidos. Os processos foram protocolados com maior qualidade, abreviando o tempo de aprovação, reduzindo o desgaste em caso de processos mal informados, o que demonstra maior cuidado com a questão: áreas públicas.

No ano de 2008, tem início no governo federal o Sistema de Convênios (SICONV), para solicitação de recursos por meio eletrônico, dispensando o protocolo de processos em papel, o que permitiu que os municípios agilizassem suas solicitações e o que acaba também por permitir maior controle financeiro das contas públicas. Os Estados da Federação também possuem um sistema de repasse de recursos por via eletrônica.

As ações realizadas, conforme quadros a seguir, foram identificadas após os trâmites de implantação do Projeto ORLA e de elaborado o Plano de Gestão Integrado (PGI) das orlas marítimas municipais.

Os gestores municipais entenderam a necessidade de regularização dos pedidos na Superintendência do Patrimônio da União (SPU), com abertura de processos mais bem instruídos e tendo clareza que as ações a serem implantadas era o que de fato todos, ou a maioria da comunidade, desejava. Isto pode demonstrar a importância do processo que leva em conta a participação da sociedade civil.

Observou-se que quando da abertura de protocolos na SPU/SC, por parte dos municípios, esses eram protocolados sem os documentos necessários para aprovação, e muitas vezes, quando oficializado pela SPU/SC, não havia novo retorno do município, ou a nova administração municipal não demonstrava mais interesse, ou a nova administração municipal não possuía recurso para a continuidade do projeto protocolado pela administração anterior, sendo os processos arquivados na SPU/SC. Esse procedimento levava em torno de 05 (cinco) anos ou mais. Enquanto que, após os procedimentos de implantação do Projeto ORLA e com a melhor qualidade de protocolo de processos tendo sido adequada à realidade do município, e alguns lugares com a liberação de verba federal, os pedidos de cessão e demais instrumentos, obtiveram uma melhora tanto quantitativa, quanto qualitativa em suas solicitações, pois mais processos foram protocolados e com maior número de aprovação e maior número de emissão de cessão ou demais instrumentos. Tendo o prazo de contrato e publicação de portaria, quando da alçada das Superintendências Regionais, reduzida para 06 (seis) a 08 (oito) meses, conforme Portaria SPU 200/2010. E, de um ano a mais quando o ato dependente da SPU/OC ou do Ministro do Planejamento, Orçamento definido na Portaria MP 211/2010, sendo que todos

os atos da administração pública federal devem estar publicados no Diário Oficial da União (DOU).

Importante destacar que para que haja implantação de obras, intervenção, eventos, ocupação, ou qualquer tipo de uso das áreas da União (terrenos de marinha ou acrescidos) ou nas áreas de uso de bem comum do povo (ambiente praial) é obrigatório que os municípios ou Estado, ou interessados, protocolem documentos nas SPUs em seus respectivos Estados, conforme reza a legislação patrimonial. Cumpre lembrar que qualquer obra, aterro, atividade etc. realizadas nessas áreas sem o respeito à legislação vigente poderão incorrer em multas, e seus responsáveis poderão responder judicialmente tanto no que concerne à questão ambiental quanto patrimonial. Nesse sentido com a implantação do Projeto ORLA nos municípios, pode se estabelecer a abertura de processos adequados à legislação patrimonial e com a participação da sociedade civil organizada.

Segue quadro 07, de exemplos de algumas ações identificadas nos municípios estudados, a partir dos procedimentos de instalação da metodologia do Projeto ORLA

Resultado e ações após instalação do Projeto ORLA em Santa Catarina

Município	Período	Procedimento	Ação	Resultado	Benefício
ITAPEMA	2008	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões, audiências públicas, seminários, oficinas; • Firmado TAC; • Elaboração de projeto do Parque Linear Calçadão no bairro da Meia Praia; • Elaboração de projeto de acrescido no bairro do Canto da Praia; • Elaboração de Projeto de ordenamento no bairro Centro. • Elaboração de Projeto de recuperação de área no bairro Ilhota; • Gestão de Praias 	<ul style="list-style-type: none"> • Cessão de áreas da União; • Liberação de verba federal • Construção de Parque Linear Calçadão, com projeto adequado à orla marítima; • Derrubada de aproximadamente 35 quiosques da faixa de areia (ambiente praial); • Construção de acrescido, com projeto adequado à orla marítima do Canto da Praia; • Adequação da orla marítima e instalação de área do Parque Raulino Reitz (margens do córrego Morretes); • Adequação às normas vigentes de solicitação de Permissão de Uso à SPU, com publicação de instrução normativa para a época de temporada de verão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberação de verba federal • Construção de 04 km (quatro) do Parque Linear Calçadão Meia Praia; • Reurbanização de áreas dos bairros Meia Praia, Canto, Centro e Ilhota; • Implantação de sistema saneamento básico (drenagem, esgoto, água e luz) nos bairros Meia Praia e Centro. • Instalação de equipamentos urbanos no bairro Meia Praia (salva-vidas, lixeiras (reciclados), • Iluminação com fios subterrâneos na Meia Praia; • Recuperação de áreas de restinga; • Construção de 300m (trezentos) de acrescido no bairro Canto da Praia; • Instalação de equipamentos urbanos no bairro Canto da Praia (deques e trapiches), para comunidade de pescadores e marinhas; • Construção de via pública na orla do bairro Ilhota • Segurança pública; • Gestores e sociedade capacitados (participação social) • Constituição de Associação de Moradores do Canto da Praia; • Constituição de Cooperativa dos catadores de Material Reciclável (Morretes) • Retorno da beleza cênica; • Ordenamento do uso da faixa da orla em época de temporada de verão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberação de Verba do governo federal; • Município é contemplado com o prêmio de arquitetura (UFRJ); • Gestores e comunidade capacitados; • Participação social; • Atrativo para aumento do número de turistas; • Segurança pública; • Aumento do número de empregos; • Valorização dos empreendimentos imobiliários; • Águas da chuva correndo por vias pluviais, sem erosão; • Captação de esgoto; • Retorno da beleza cênica; • Recuperação de área; • Constituição de Associação de Moradores do Canto da Praia; • Garantia de acesso público ao bairro do Canto da Praia e saída para os moradores.

Munic.	Ano	Procedimento	Ação	Resultado	Benefício
I T A J A Í	2 0 0 9 A 2 0 1 4	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões, Audiência pública, seminários, oficinas; • Elaboração de projeto de passarelas, sobre as áreas de vegetação de restinga – Praia Brava; • Elaboração de projeto de via pública – Praia Brava; • Gestão de Praias 	<ul style="list-style-type: none"> • Cessão de áreas da União • Construção de 25 passarelas sobre as áreas de APP e restinga • Construção de vias públicas; • Adequação às normas vigentes de solicitação de Permissão de Uso à SPU, com publicação de instrução normativa para a época de temporada de verão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de 25 passarelas sobre as áreas de APP e restinga • Gestores e sociedade civil capacitados • Participação social • Ordenamento de áreas de quiosques fora da área de praia; • Ordenamento do trânsito e estacionamento na Praia Brava; • Ordenamento do uso da faixa da orla em época de temporada de verão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores e comunidade capacitados e CGM em funcionamento; • Recuperação de vegetação de restinga; • Ordenamento de trilhas com a construção das passarelas; • Recuperação da beleza cênica; • Atrativo para aumentar o número de turistas; • Segurança pública; • Aumento do número de empregos; • Ordenamento de áreas de quiosques fora da área de praia; • Ordenamento do trânsito e estacionamento na Praia Brava; • Ordenamento do uso da faixa da orla em época de temporada de verão.

Munic.	Ano	Procedimento	Ação	Resultado	Benefício
P O R T O B E L O	2 0 0 9 A 2 0 1 4	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões, Audiência pública; seminários, oficinas; • Projeto de Píer Turístico e receptivo de embarcações – área portuária. • Gestão de Praias • Projeto em conjunto para definição de área para o Corpo de Bombeiros; • Reuniões prevendo Projeto de Zoneamento Marinho 	<ul style="list-style-type: none"> • Cessão de áreas e águas da União • Construção e regularização de píer para embarcações, com aprox. 200 metros, na Praia Central • Derrubada de quiosques da faixa de areia (ambiente praial); • Adequação às normas vigentes de solicitação de Permissão de Uso à SPU, com publicação de instrução normativa para a época de temporada de verão; • Construção de local para o Corpo de Bombeiros; • Projeto de Zoneamento Marinho, quando ao uso adequado /inadequado da Praia do Caixa D'Áço; 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberação de verba federal • Construção de píer turístico e atracadouro de navios; • Ordenamento do uso da faixa da orla em época de temporada de verão; • Gestores e sociedade civil capacitados • Participação social • Adequação de local para fácil acesso dos militares do Corpo de Bombeiro ao mar; • Adequação às normas vigentes de regularização de píers e trapiches; • Zoneamento marinho; 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberação de Verba do governo federal e estadual; • Ordenamento do uso da faixa da orla em época de temporada de verão; • Gestores e comunidade capacitados e CGM em funcionamento ; • Participação social; • Recuperação da beleza cênica; • Atrativo para aumento do número de turista; • Segurança pública; • Aumento do número de empregos; • Valorização dos empreendimentos imobiliários; • Salvar a vida no mar.

Munic.	Ano	Procedimento	Ação	Resultado	Benefício
B O M B I N H A S	2 0 0 9 A 2 0 1 4	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões, Audiência pública • Seminários • Oficinas; • Elaboração de Projeto de Parque Linear • Calçada na orla da Praia de Bombas; • Elaboração de Projeto de via pública nas margens da praia da Conceição; • Elaboração de Projeto de píer na Praia de Zimbros; • Elaboração de Projeto de regularização de píer no Canto Grande; • Gestão de Praias 	<ul style="list-style-type: none"> • Cessão de área e águas da União; • Adequação de áreas de particulares com Registro de Imóveis Patrimoniais (RIPs) na SPU/SC • Construção de Parque Linear na Praia de Bombas; • Construção de via pública na praia da Conceição; • Construção e regularização de píer na Praia de Zimbros; • Regularização de píer no Canto Grande; • Adequação às normas vigentes de solicitação de Permissão de Uso à SPU, com publicação de instrução normativa para a época de temporada de verão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberação de verba federal; • Construção de aproximadamente 2,5 km Parque Linear Calçada, na Praia de Bombas, com adequações voltadas à comunidade tradicional, recuperação de vegetação de restinga e recuperação de área pública; • Construção de via pública de 500m. (quinhentos), na praia da Conceição com retirada de veículos da Praia e acesso à Praia da Tainha. • Construção de píer na Praia de Zimbros; • Adequação às normas vigentes de regularização de píers e trapiches; • Ordenamento do uso da faixa da orla em época da temporada; 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberação de Verba do governo federal; • Gestores e comunidade capacitados e CGM em funcionamento; • Participação social; • Atrativo para aumento do número de turistas; • Segurança pública; • Aumento do número de empregos; • Valorização dos empreendimentos imobiliários; • Águas da chuva correndo por vias pluviais, sem erosão; • Retorno da beleza cênica; • Recuperação de área; • Adequação de área de ranchos de pesca, para a comunidade de pescadores (Praia de Bombas); • Acesso público pela Praia da Conceição à Praia da Tainha e saída para os moradores; • Retirada de veículos da praia da Conceição;

Munic.	Ano	Procedimento	Ação	Resultado	Benefício
I T A P O Á	2 0 9 A 2 0 1 4	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões, seminários, oficinas com participação social; • Audiência pública; • Gestão de Praias 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação às normas vigentes de solicitação de Permissão de Uso à SPU, com publicação de instrução normativa para a época de temporada de verão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamento do uso da faixa da orla em época de temporada de verão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores e comunidade capacitados e CGM em funcionamento;
F L O R I A N Ó P O L I S	2 0 1 1 A 2 0 1 4	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões, seminários, oficinas com participação social; • Gestão de Praias 	<ul style="list-style-type: none"> • Adequação às normas vigentes de solicitação de Permissão de Uso à SPU, com publicação de instrução normativa para a época de temporada de verão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamento do uso da faixa da orla em época de temporada de verão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores e comunidade capacitados nos Setores 6 (Leste-Sul) e 3 (Norte);

Quadro 07 – Algumas ações identificadas, nos municípios do litoral Catarinense, após instalação do Projeto ORLA.

Representantes das Comissões Técnicas: Estadual

A Comissão Técnica Estadual do Projeto ORLA de Santa Catarina (CTE/PO/SC) é formada por 23 instituições, composta por 08 (oito) entidades do governo federal, 09 (nove) entidades do governo estadual e 06 (seis) universidades.

Conforme capítulo II, sendo as principais funções da (CTE/PO/SC): emissão de parecer sobre os Planos de Gestão Integrada (PGIs), elaborados pelos municípios e encaminhados à CTE; aprovação dos municípios quando da assinatura do Termo de Adesão por eles realizada; acompanhamento dos municípios quando da realização de reuniões, seminários e oficinas para a implantação do Projeto ORLA, foram formuladas perguntas direcionadas aos membros dessa Comissão Técnica Estadual (CTE/PO/SC) e se obteve a participação de 53% das entidades, que retornaram os questionários para a presente pesquisa, o que não significa que a participação nas reuniões da CTE se resume a essa porcentagem.

É importante enfatizar que a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) é um dos órgãos que coordenam a implantação do Projeto ORLA, tanto no nível federal quanto no Estado de Santa Catarina; para tanto, sua atuação será de expositora de motivos, secretaria e execução em conjunto com o órgão responsável no Estado. Cabe aqui expor que enquanto coordenadora dos trabalhos no Estado de Santa Catarina, a Secretaria de Estado de Planejamento (SPG) do Governo do Estado de Santa Catarina será a responsável junto com a SPU, pelo acompanhamento dos municípios na formulação de proposta, visando à adesão desses ao projeto; durante a realização de seminários e oficinas, em conjunto com os instrutores do Projeto ORLA; como também depois, no acompanhamento dos municípios para realização das ações;

como também na análise dos planos de gestão (PGIs) realizada pela CTE/PO/SC.

Por sua vez, caberá ao Governo de Santa Catarina coordenar o Gerenciamento Costeiro (GERCO) e elaborar seus vários instrumentos, sendo o Projeto ORLA um dos instrumentos do GERCO.

Destacamos o papel da SPU e SPG enquanto coordenadores do Projeto ORLA em Santa Catarina. Conforme resposta ao questionário, à SPU deverá levar em conta sua missão de garantir o cumprimento da função socioambiental dos bens da União, da legislação pertinente para o ordenamento do uso e ocupação da orla, e os instrumentos e conceitos para a correta destinação dos bens da União, quanto às possibilidades de uso de acordo com a legislação patrimonial, ambiental, do Gerenciamento Costeiro, do Estatuto das Cidades, do Código Civil Brasileiro e a Carta Magna (CF/88). Conforme resposta ao questionário, a SPG/Governo de Santa Catarina realizará, além do exposto acima, as atividades relacionadas às competências da CTE/PO/SC e de Secretaria Executiva.

As questões elaboradas para os representantes das comissões estadual e nacional são quase todas iguais às questões elaboradas para os representantes dos municípios objeto desta pesquisa, tendo sido acrescida apenas uma e modificada outra, pois para os representantes do estado e nacional, seus servidores e representantes trabalham especificidades dentro de suas obrigações legais como, por exemplo: o representante do IBAMA geralmente vai apresentar uma visão ampliada da questão ambiental; o representante do SPU vai responder do ponto de vista da questão patrimonial, não que isso seja norma, mas pode influenciar na resposta.

Mas foi o que ocorreu: quando perguntados sobre seu papel/atividades dentro do processo de formulação do Projeto ORLA, os atores estaduais e federais responderam conforme as responsabilidades da instituição onde atuam.

Todas as vinte e três instituições membros da Comissão Técnica Estadual do Projeto ORLA em Santa Catarina (CTE/PO/SC), como percebido nas respostas, têm papel fundamental na comissão, na representação de suas entidades, enquanto suas prerrogativas, como também na análise e no entendimento do trabalho local dos municípios, quanto da análise e posterior devolutiva de seus PGIs aos municípios.

O grau de compreensão dos membros da CTE/PO/SC sobre o instrumento Projeto ORLA, através de sua participação nos seminários e oficinas, é tão expressiva que se impõe a reprodução integral de uma das respostas:

É utilizado como ferramenta principal o planejamento e gestão que minimizem conflitos e potencializem a utilização dos recursos oferecidos pela zona costeira, na forma da legislação e demais elementos que dão suporte e indicam caminhos para os governos e a sociedade civil trabalharem esta questão. Sendo que os cenários são importantes ferramentas de apoio para as ações de planejamento e gestão e as consultas públicas são instrumentos para construção de um compromisso local que sustente as propostas do Projeto ORLA. Diante do registro e diagnóstico da situação do cenário atual da orla é verificada e trabalhada a tendência como estará daqui alguns anos a paisagem. Partindo daí, para a identificação de qual cenário é desejado para o futuro. Desta forma, se o cenário atual não é o desejado faz-se necessário a criação de uma solução através de um plano de ação com a configuração do local e usos, os problemas, os potenciais, e a previsão dos projetos que estão sendo implementados. Identificados os problemas, suas causas e os impactos por eles produzidos, é feito o diagnóstico e conseqüentemente o resultado é produzir o Plano de Ação.

Representantes da Coordenação Nacional

A Coordenação Nacional do Projeto ORLA é exercida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU/OC), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sendo o Projeto ORLA um dos instrumentos do Gerenciamento Costeiro (GERCO). Por sua vez, um Colegiado denominado Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) apoia a coordenação nacional do Projeto ORLA no desenvolvimento de suas ações, tendo sido criado no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), cuja coordenação fica a cargo do MMA, e sua secretaria a cargo da Marinha do Brasil.

O GI-GERCO, conforme exposto no Capítulo I, é composta por Ministérios, secretarias especiais da Presidência da República, agências reguladoras e empresas públicas, com políticas incidentes na zona costeira, e um representante de cada uma das seguintes instituições: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), o Subgrupo de Integração dos Estados – G17, isto é, os que têm a coordenação do GERCO; uma ONG indicada pelo CONAMA e o Ministério Público Federal. Os representantes desse Grupo de Interação são nomeados por portaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Como se viu no capítulo II, as principais funções da coordenação nacional, junto com o GI-GERCO, são: estruturar e operacionalizar as ações e atividades orçamentárias para executar o Projeto ORLA no planejamento governamental; captar recursos; definir instrumentos de cooperação e capacitação; avaliar os impactos das ações implantadas em relação às políticas ambiental, territorial e patrimonial, além da

emitir parecer sobre os Planos de Gestão Integrada (PGIs), elaborados pelos municípios, encaminhados à CTE e este à Coordenação Nacional do Projeto ORLA.

Para os representantes da Coordenação Nacional no Projeto ORLA que responderam ao questionário, situações de problemas e conflitos locais não são visto como risco, mas como desafios a serem enfrentados. Do seu ponto de vista, os processos de construção coletiva são sempre demorados, devido aos interesses econômicos, setoriais, políticos e sociais. Nesse caso, envolvendo o uso e ocupação dos espaços litorâneos, enseja ao município ter em mãos um instrumento construído e legitimado pelos setores públicos e pela sociedade civil organizada, possibilitando, em tese, reduzir previsíveis conflitos, o que permite maior integração de ações e parcerias para o uso e ocupação do território em apoio ao desenvolvimento econômico sustentável.

Conforme a coordenação nacional, todos os 17 Estados da Federação localizados no litoral brasileiro (AP, PA, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, RJ, SP, PR, SC, RS) elaboram e estão em algum estágio, ou em diferente estágios diferentes de implantação dos PGIs nos municípios.

Resultados e reflexões com base nas respostas da pesquisa

O trabalho de pesquisa possibilitou uma leitura de importantes pontos que foram desmembrados, para melhor visualização dos entraves e avanços da política pública denominada Projeto ORLA, quanto a: gestão pública; participação social; metodologia; legislação; coordenações estaduais e coordenação nacional; instrutores, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

Observações resultantes da pesquisa

QUANTO À GESTÃO PÚBLICA:

- Elevado nível de entendimento da importância do projeto;
- Não é um simples projeto, mas o incentivo para elaboração de um plano de gestão municipal, para além das áreas da União;
- Os coordenadores do processo no município são os responsáveis por efetivar as ações previstas nos planos;
- O entendimento dos gestores e da sociedade sobre as leis existentes, ou a falta delas, leva a uma nova dinâmica de gestão, de avaliação e de crescimento coletivo;
- O PGI da ORLA deve conversar com os demais instrumentos: Plano Diretor, GERCO;
- Necessidade de lei municipal para implantação dos Planos de Gestão;
- Prever responsabilidades legais aos gestores municipais que não derem continuidade ao processo;
- Falta da participação dos representantes do legislativo na implantação do Projeto ORLA.
- Quando da efetivação do Projeto nos municípios, ocorreu o embasamento aos processos de destinação de imóveis da União, realizados pelo SPU (como: regularização das estruturas náuticas, identificando áreas de comunidades tradicionais), desta forma garantindo maior confiança aos técnicos na aprovação de projetos de intervenção.

QUANTO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

- Divisão de poder;
- A participação dos representantes dos poderes públicos, universidades e da sociedade civil é fundamental para a continuidade e a evolução desse processo;
- Fortalece os demais instrumentos de fiscalização dos órgãos públicos;
- Possibilita a capacitação dos gestores públicos e a comunidade sobre as legislações: federal, estadual e municipal.

METODOLOGIA:

- Manuais: importantes instrumentos, indicam um dos caminhos a ser seguido;
- Após anos de experiência, inserir novas abordagens nos manuais;

QUANTO Á LEGISLAÇÃO:

- Segurança jurídica;
- Revisão de instrumentos do GERCO, como o PMGC;
- Dar caráter de lei à obrigatoriedade de os municípios elaborarem seus PGIs;

QUANTO ÀS COORDENAÇÕES ESTADUAIS E À COORDENAÇÃO NACIONAL:

- Efetivar a coordenação nacional para cumprimento das obrigações legais estabelecidas enquanto arranjo institucional;
- Às coordenações Estaduais: efetivar papel de coordenação junto aos municipais;
- Ao GI–GERCO cabe não somente identificar fontes de recursos, mas ter previsão orçamentária nos ministérios e secretarias estaduais, através da criação de rubrica específica para a implantação das ações propostas;

QUANTO AOS INSTRUTORES:

- São importantes mediadores do processo, com incumbência de colaborar com a coordenação municipal em todos os momentos do processo. Mas não podem jamais ter o seu papel confundido com o papel da coordenação municipal.
- Têm prazo de contrato, ao final do qual deixarão ao município a incumbência de levar adiante o processo;
- A coordenação municipal deve apropriar-se do processo e ser a condutora e coordenadora de fato dos trabalhos.
- Repensar a forma de contratação dos instrutores, para garantia de isenção no processo;

Quadro 08–Principais observações resultado da presente pesquisa.

Cabe salientar que é necessário que a lei seja formalizada: os municípios devem elaborar seus Planos de Gestão Integrada das Orlas Marítimas – Projeto ORLA, e se não o fizerem deverão ser penalizados, como se pune a má administração financeira das gestões públicas, como improbidade administrativa, devendo o gestor dar continuidade aos procedimentos iniciados pela administração anterior. Esse foi um dos pontos levantados nas respostas aos questionários, sugerindo-se: *“aprovação do PGI pelas câmaras municipais é a transformação em lei de suas metas e normas, visando sua efetivação enquanto força de lei, para seu cumprimento, tanto pelos atuais gestores públicos municipais quanto pelas próximas administrações.”*

Identifica-se a seguir a contribuição dos debates realizados nas diversas esferas de gestão (federal, estadual e

municipal) durante os trabalhos de implantação do Projeto ORLA, e que por sua vez deverão ter continuidade, na medida em se sente a necessidade de mudança:

- É preciso priorizar as ações, com definição de técnicos e responsáveis pela implantação dos trabalhos;
- As coordenações estaduais e federais precisam priorizar sua atuação no Projeto ORLA, para poderem analisar e elaborar notas técnicas sobre os Planos de Gestão Integrados (PGIs), com a maior brevidade possível;
- Às coordenações cabe não somente identificar fontes de recursos e orientar os municípios sobre como consegui-los, mas garantir que os recursos sejam previstos nos demais ministérios que compõem o GI-GERCO, para que o município possa implantar as ações pensadas durante a elaboração e aprovação dos PGIs; não existe instrumento legal para a efetivação da receita partilhada, portanto há a necessidade de buscar a verba, criando antes a rubrica específica nos ministérios e secretarias estaduais.
- Instituir lei para implantar os Planos de Gestão, prevendo responsabilidades legais aos administradores municipais que não derem continuidade ao processo iniciado tanto na sua gestão, quanto em gestões anteriores. Garantir, em lei federal, estadual e municipal, a continuidade da implantação do Projeto ORLA pelos gestores eleitos posteriormente ao início desse projeto.
- Faz-se necessário efetivar a coordenação nacional para cumprir as obrigações legais estabelecidas enquanto arranjo institucional, não apenas de acompanhamento de oficinas, mas também buscar, nos demais ministérios, recursos para implantar as ações, e também na elaboração de documentos prevendo a necessidade das mudanças legais e os estudos aprofundados para o funcionamento do Projeto no âmbito federal;

- Constituir base de dados e informações quanto à legislação federal e estadual sobre Gerenciamento Costeiro Integrado, Projeto ORLA, área da União e manter a disponibilidade de materiais e documentos.
 - As coordenações estaduais devem efetivar seu papel de coordenação junto às coordenações municipais e aos instrutores quando da implantação do Projeto ORLA, na realização dos seminários, capacitação durante as oficinas e na implantação das ações previstas nos Planos de Gestão Integrada e acompanhar a instalação de comitês gestores municipais;
 - Garantir que as Superintendências do Patrimônio da União (nacional e estaduais) continuem acompanhando a implantação do Projeto ORLA nos estados e municípios, como entidade que responde legalmente pelas áreas da União;
5. Os termos de convênio precisam ser efetivados e não deve haver cessão por parte da União se os municípios não elaborarem os planos; deve haver comissão gestora funcionando, com reuniões registradas em atas, listas de presença, fotografia das reuniões e audiências públicas para aprovar os planos;
 6. O Projeto ORLA fortalece os demais instrumentos de fiscalização dos órgãos públicos, pois trabalha num modelo pactuado com a sociedade civil e instituições;
 7. O Projeto ORLA trabalha a gestão compartilhada das praias como canal de capacitação dos gestores e sociedade civil, dando amplitude aos tipos de instrumentos de que a SPU dispõe para destinar seus imóveis. Por exemplo: a operação integrada (SPUs, Órgãos do Estado, OEMAS, Capitania dos Portos/MB e prefeituras municipais) na regularização das estruturas náuticas, identificando áreas de comunidades tradicionais e garantindo maior confiança

aos técnicos na aprovação de projetos de intervenção na orla;

8. Possibilitar a capacitação da comunidade e gestores públicos sobre a legislação federal em áreas da União e seus muitos instrumentos para regularizar essas áreas e ou sua preservação.
9. Repensar a forma de contratação dos instrutores, que atualmente é feita pelo município, o que pode prejudicar a isenção do instrutor no processo, se houver contratos posteriores desse com o município ou com particulares, este poderá perder sua isenção. Para tanto, poderia ser pensada uma vinculação dos instrutores aos contratos terceirizados com as administrações públicas federais, estaduais ou mesmo municipais e, em alguns casos, o contrato da própria Universidade. Nesse caso, pensando nos professores que têm vínculo com as universidades e são instrutores do Projeto ORLA;
10. Não são os instrutores que darão continuidade à implantação das ações previstas na elaboração do PGI. Portanto, a coordenação municipal precisa apropriar-se do processo e ser a condutora e coordenadora de fato dos trabalhos. Se isto não ocorrer, pode-se dar fim a todo o processo, pois acabando o contrato com o instrutor, os procedimentos podem ser esquecidos.
11. Os instrumentos de gestão federal, estadual e municipal precisam estar casados e bem estudados;

Resumidamente, os principais pontos diagnosticados como necessários à efetivação da política pública denominada Projeto ORLA são:

Necessidades para a efetivação do PO nos municípios

1. Formalizar e dar continuidade aos comitês e coordenações nacional, estaduais e municipais;
2. Intensificar a capacitação dos gestores e sociedade civil, prevendo a elaboração dos planos, identificação de conflitos e o posterior desenvolvimento das ações e da fiscalização;
3. A obrigatoriedade da continuidade aos planos e projetos iniciados numa gestão municipal e que devem ser continuados nas próximas administrações, sem interrupção;
4. A viabilização de rubricas orçamentárias para o Projeto ORLA, por parte do Governo Federal e Estadual, para a viabilidade dos planos;
5. A priorização, por parte das gestão federal, estadual e municipal, do gerenciamento costeiro integrado e o seu instrumento: Projeto ORLA;
6. Foi observado que o diálogo entre os entes das Unidades da Federação e a sociedade civil traz inúmeros avanços, que vão desde o andamento de processos até a elaboração de novos embasamentos legais.

Quadro 09 - Principais necessidades para a efetivação do Projeto ORLA nos municípios.

Importante observação precisa ser registrada: o Projeto ORLA não pode e não deve ser considerado como instrumento somente para realizar obras de infraestrutura. É muito mais do que isso. O Projeto ORLA pretende implantar política pública de planejamento, identificação, capacitação e de organização social, para pensar um território tão cobiçado e ao mesmo tempo tão maltratado.

Podemos dizer que alguns gestores vão assinar o “Termo de Adesão ao Projeto ORLA” visando aos recursos que podem entrar para obras de impacto, como é o caso do Parque Linear de Itapema. Mas, muito mais do que obras, com a realização das oficinas e com o desdobramento dos trabalhos, fica claro que os problemas são identificados, analisados e pensados conjuntamente com os poderes públicos e a sociedade civil organizada, que ficará com a importante tarefa de pressionar para que, de fato, as ações sejam colocadas em prática, com fiscalização e ordenamento.

Insisto no seguinte ponto: o Projeto ORLA não tem fim. Tem início, mas não tem fim, é bom que se repita. As demandas pensadas nas áreas demarcadas em cada município para o estudo do Projeto ORLA são tantas que, ao identificar as ações nos Planos de Gestão Integrada da Orla Marítima dos municípios, elas parecem não cessar. E vão desde ações nas praias, com o recolhimento de lixo marinho, até a instalação de um sistema de macrodrenagem ou de saneamento. São ações que vão desde as mais simples (mas não menos importante) até as mais complexas.

É imprescindível a presença dos instrutores, contratados após processo licitatório, capacitados para aplicar a metodologia do Projeto ORLA, coordenando e facilitando, em conjunto com o município e demais órgãos públicos, o passo a passo das atividades a serem desenvolvidas para implantar o Projeto ORLA até a fase final do processo de entrega do PGI e implantação de Comissão Gestora Municipal. O instrutor tem um papel fundamental para a caminhada do município, não podendo esquecer que seu papel terá um final, após o término do contrato já previsto. Ele não poderá trocar os papéis, que deve ficar a cargo da coordenação municipal. A inversão dos papéis pode acarretar na morte do processo.

Outro debate importante que se trava e que é preciso levar em consideração: será preciso que os recursos costeiros atinjam extrema degradação ou total destruição para de fato chamar a atenção para a necessidade de pôr em prática uma política pública que consiga frear essa tendência mundial?

É urgente que se inicie uma verdadeira política de gestão das áreas da Zona Costeira, com um sincero gerenciamento costeiro integrado, colocando em prática as ações do Projeto ORLA como um de seus importantes instrumentos.

É importante ressaltar que cabe ao GI-GERCO, entre outras funções, estruturar e operacionalizar as ações e

atividades orçamentárias para executar o Projeto ORLA no planejamento governamental; na captação de recursos; na definição de instrumentos de cooperação e capacitação; na avaliação dos impactos das ações implantadas em relação às políticas ambiental, territorial e patrimonial.

Portanto, cabe retomar algumas avaliações desenvolvidas nos Seminários Nacionais do Projeto ORLA e colocar em prática o que está estabelecido como papel das várias instâncias, tanto de comitês quanto das gestões públicas, universidades e sociedade civil.

Em Santa Catarina os comitês estaduais precisam estar funcionando, a exemplo do Comitê Técnico Estadual do Projeto ORLA (CTE/PO/SC), pois os municípios estão elaborando os planos locais, tanto do Projeto ORLA, como zoneamento e os demais instrumentos do GERCO, o que exigirá do Governo de Santa Catarina o funcionamento do Comitê Gestor Integrado para Planejamento Territorial da Região Costeira – CGI, uma vez que foi instituído pelo Decreto nº 1.591/2008.

Destaca-se também a importância de gestores públicos comprometidos com seu papel e com o que é de fato público, a exemplo da superintendente do Patrimônio da União, Dra. Isolde Espíndola, que esteve à frente da SPU/SC de 2008 a 2013, incentivando a realização do Projeto ORLA com destacada participação. Em sua fala no lançamento do Projeto ORLA no município de Florianópolis/SC, em julho de 2013, discorreu sobre a importância do Projeto ORLA para os municípios, sobre a função da SPU na gestão dos bens da União e a imposição de a comunidade ser proativa, destacando a importância da preservação da orla para não nos tornarmos no caso da ilha de Santa Catarina: *“uma ilha cercada de ações civis públicas”*.

Portanto, o Projeto ORLA precisa tornar-se realidade, ser conhecido e levado em consideração pelos demais comitês e pelas gestões públicas, pelos representantes dos legislativos, se verdadeiramente quisermos fazer valer o que prevê o art. 225 da CF/88: *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

O Projeto ORLA é apaixonante e induz, no bom sentido, as comunidades e os gestores públicos a pensarem o seu território não apenas como áreas de uso comum do povo, áreas do povo brasileiro, mas que também precisa ser cuidado por todos.

Por fim, destaca-se que a sociedade está em constantes transformações e as experiências acumuladas e transmitidas podem trazer o ordenamento e a preservação de áreas tão importantes quanto a Zona Costeira brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe-nos a tarefa de contribuir com a ciência neste importante tema, com base na metodologia utilizada e nos procedimentos realizados de pesquisa de dados, nos questionários e na observação participante realizada ao longo de 06 (seis) anos à frente do processo de colaboração com as três Unidades da Federação para implantar o Projeto ORLA.

Identificaram-se nesta pesquisa os avanços e entraves dessa política pública e as várias facetas de trabalho da gestão costeira, tornando-se imperativo apontar perspectivas para efetivá-la e uma gestão integrada que dê o ordenamento necessário à gestão desses espaços, especificamente nos municípios do litoral catarinense, levantando subsídios ao conhecimento científico e à contribuição para a sociedade.

Para fazer valer as conquistas da CF/1988, no tocante à participação popular e ao Estatuto da Cidade, a implantação do Projeto ORLA nos municípios requer procedimentos como: reuniões com os gestores públicos municipais, assinatura de termo de adesão pelo prefeito municipal, chamamento público da comunidade, realização de seminários para divulgar o Projeto ORLA e a sensibilização da comunidade, incentivando-a a pensar o território onde vive.

Após os seminários do Projeto ORLA para sensibilizar os gestores e a comunidade, são realizadas as inscrições para as oficinas, onde acontece a aplicação da metodologia do Projeto ORLA até a elaboração dos Planos de Gestão Integrados (PGIs) e a formação do Comitê Gestor Municipal. Este, por sua vez, será encaminhado para análise à Comissão Técnica Estadual (CTE/PO/SC), que terá a incumbência, dentro da legislação vigente, de analisar os planos e retorná-los para complementações e após para aprovação em audiência pública.

A política pública denominada Projeto ORLA não é um simples projeto, mas o incentivo para elaboração de um plano de gestão municipal não apenas nas áreas da União, mas para além delas.

As áreas mapeadas durante a elaboração das oficinas de capacitação da comunidade e da gestão pública respeitam o preconizado no Decreto 5.300/2004. Identificadas através da aplicação da metodologia do Projeto ORLA, essas áreas precisam ser respeitadas durante a elaboração dos demais instrumentos, como planos diretores municipais, que também precisam interagir com os demais instrumentos do Gerenciamento Costeiro.

Nos municípios, quando da delimitação de onde será a área de estudo do Projeto ORLA, percebe-se que as comunidades querem, além da delimitação dentro das normas legais, definir espaços de cuidado, de proteção, de mobilidade urbana e de uso e ocupação.

Quem conduz os trabalhos durante as oficinas são os instrutores do Projeto ORLA, capacitados pelo MMA e pela SPU, acompanhados pela Coordenação Municipal dos Trabalhos do Projeto ORLA, instalados por decreto municipal. Todos esses procedimentos são também acompanhados, na maior parte do processo, pelos coordenadores estaduais do CTE/PO/SC, exercida em Santa Catarina pela SPU/SC e pelo SPG.

Os instrutores são os mediadores do processo e também terão a incumbência de colaborar com a coordenação municipal no levantamento de dados do município, para elaborar um pré-diagnóstico municipal da legislação vigente na área, dos instrumentos já publicados quanto aos planos diretores, base cartográfica, fotos e delimitações dos limites de terrenos de marinha. Mas seu papel não pode ser confundido com o papel da coordenação municipal, pois os instrutores têm prazo de contrato, e ao seu final deixarão ao município a incumbência

de dar prosseguimento ao processo e, se esses gestores locais não estiverem bem instruídos sobre seu papel, poderá acarretar o encerramento dos trabalhos.

Portanto, os instrutores do Projeto ORLA têm papel fundamental na condução dos trabalhos nas oficinas e na moderação dos conflitos, cabendo aos representantes da coordenação gestora municipal organizar os espaços, providenciar os materiais, coordenar os trabalhos e divulgar o Projeto nos meios de comunicação. Mas não só. Ela será responsável pela continuidade dos processos da ação prevista nos planos. Então, a troca de papéis entre instrutores e coordenação municipal não pode ser admitida jamais e deve ser observada para que não ocorra.

Os coordenadores do processo (Gestão Pública Municipal) que efetivam as ações previstas nos planos de gestão no município respondem perante a população e juridicamente diante dos demais órgãos da sociedade. Portanto, nessa composição de presidência do comitê e gestores municipais, haverá a participação de 50% dos representantes dos órgãos públicos e 50% dos representantes da sociedade civil organizada.

Outra questão que deve ser analisada são os livretos do Projeto ORLA, que carecem de revisão para serem ampliados, melhorados, com a experiência dos trabalhos já realizada, jamais descartados. Eles têm representado um avanço na aplicação de metodologia de trabalho, mas como dito, podem ser mais detalhados e conter fluxogramas que contribuam para melhor entendimento de aonde se quer chegar com melhores especificações.

Os manuais são importantes instrumentos que indicam um caminho a ser seguido, mas isso não significa que existe apenas um caminho. Eles têm indicado uma caminhada de capacitação das comunidades e dos gestores públicos, faltando, após anos de experiência, inserir novas abordagens, com

exemplos dos municípios que deram certo, explicações da necessidade de levantamento dos pré-diagnósticos, da instituição formal de comissão para início dos trabalhos, da necessidade de instituição legal dos Planos de Gestão, para que as próximas gestões municipais continuem os procedimentos iniciados e melhorem sua contribuição na discussão de comitês gestores, com exemplos de regimento interno e do seu funcionamento e com a inserção da legislação pertinente às áreas.

Estas são apenas algumas indicações a serem inseridas nos manuais, pois existem situações que durante a caminhada são levantadas e acabam sendo solucionadas coletivamente, o que também não deixa de ser importante, mas exige, além da clareza de quem conduz o processo (instrutor e coordenação municipal e estadual), experiência sobre participação social e comitês gestores e a contribuição fundamental da comunidade.

Outro ponto importante para a análise são os instrumentos do Gerenciamento Costeiro e a necessidade de aprofundamento e de sua fundamentação.

Na pesquisa sobre a legislação que incide sobre a orla marítima, encontrou-se que, dos municípios do litoral catarinense, apenas três tinham publicado legislação sobre o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), que são Itapoá, Florianópolis e Biguaçu; Joinville encontra-se em tramitação para publicar a Lei do PMGC e do instrumento Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEE). Convém salientar que somente foi publicada a lei, não sendo tomada nenhuma providência para elaborar os planos, o que abre pretextos para análise do significado do PMGC, e 03 (três) desses municípios estão em algum dos estágios de implantação do Projeto ORLA.

Quando pesquisado um município do Brasil que elaborou PMCG, constatou-se que nessa elaboração foram levantados os dados que podem ser levantados também na

elaboração de Plano Diretor. Portanto, constata-se que os planos necessitam dialogar, e o Projeto ORLA pode estar aliado com o Plano Diretor para a formatação do PMGC, reduzindo os custos para o município e centralizando as forças que terão com esses instrumentos de gestão.

Dessa forma, pode-se concluir que a importância da implantação do Projeto ORLA se dá pelo diálogo entre os próprios entes da federação, e destes com a sociedade civil organizada; com a elaboração de um planejamento territorial dos espaços públicos, prevendo ações, e o cuidado com áreas tão sensíveis quanto o litoral e ao mesmo tempo áreas tão visadas para inúmeras situações culturais, socioeconômicas e de grande relevância ambiental.

A mudança cultural e o cuidado com o que é público, que é visto como patrimônio do povo brasileiro são fundamentais para a preservação dessas áreas, usando-as de maneira adequada. O acesso à informação através de cursos de capacitação, e o conhecimento das legislações vigentes nos três níveis de governo fazem com que a comunidade cobre cada dia mais de seus gestores para o cumprimento de suas obrigações, fiscalizando e denunciando.

Entraves certamente sempre existirão, mas a perspectiva de avanço, de melhorias com o próprio advento da era da informatização, dos sistemas integrados, possibilita o contato mais próximo aos gestores, a cobrança e também a responsabilidade de cada um.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ASMUS, Milton L. et al. **Gestão Costeira no Brasil: Instrumentos, Fragilidades e potencialidades.** Rio Grande/RS, 2004. 16 pp.

ARZABE, Jorge. Gestão da Zona Costeira e os Terrenos de Marinha. Brasília/DF, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2011

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manoel. **Política, gestión y litoral. Nueva visión de la gestión integrada de las áreas litorales.** Espanha. Editorial Tébar Flores, S.L. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

_____. **Estatuto da Cidade(2002). Guia de implementação pelos municípios e cidadãos.** 3ed. – Brasília/DF: Coordenação de Publicações, 2001.

_____. Orientação Normativa GEADE-002 MP/SPU, de 12 de março de 2001. **Orientação normativa que disciplina a demarcação de terrenos de marinha e seus acrescidos. Orientação Normativa aprovada pela Portaria nº 162, de 21.09.2001, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nº 9.15, de 21.09.2001. Poder Executivo, Brasília, DF, 12 de mar. 2001.**

_____. Orientação Normativa GEADE-003 MP/SPU, de 04 de junho de 2001. **Orientação normativa que disciplina a demarcação de terrenos de marinha e seus acrescidos. Decorre das atribuições conferidas à Secretaria do Patrimônio da União pelo artigo 9º do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Poder Executivo, Brasília, DF, 04 de jun. 2001.**

_____. Portaria n. 140, de 14 de maio de 2013. **Estabelece as diretrizes e procedimentos de acompanhamento das demarcações e identificação de áreas da União, de gestão da SPU, a serem seguidos pelas Superintendências, no âmbito do projeto estratégico denominado Plano Nacional de Caracterização**, publicada no Diário Oficial da União (DOU). Pág. 188. Seção 1. Poder Executivo, Brasília, DF, 17/05/2013.

BITENCOURT, Neres de Lourdes da Rosa. **A problemática da conservação ambiental dos terrenos de marinha: o caso da orla do Canal da Barra da Lagoa, Ilha de Santa Catarina, Brasil**. Florianópolis/SC, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2005.

CAZETTA, Luís Carlos. **Legislação Imobiliária da União: Anotações e comentários às leis básicas**. Brasília. MPOG/SPU, 2002.

CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar & GI-GERCO - Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – **Plano de Ação Federal da Zona Costeira do Brasil**.(2005)

CICIN-SAIN, B.; KNECHT R. W. **Integrated Coastal and Ocean Management Concepts and Practices**. Washington D.C.: Island Press,1998.

DESLANDES, Suely Ferreira. “A construção do projeto de pesquisa”. In MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

FREIRE-MAIA, Newton. **A ciência por dentro**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008

GOMIDES, José Eduardo & SILVA, Andrea Candida. **O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental: Um resgate teórico**. Revista de

Ciências Gerenciais. Vol. 13, n. 18. São Paulo. Pp. 177-194. 2010.

GOODE, William J. & HATT, Paul K. “A entrevista” in: **Método em Pesquisa Social.** 4 ed. São Paulo. Nacional, 1972.

GOVERNO SANTA CATARINA/Secretaria de Estado do Planejamento (SPG/SC). Diretoria de Desenvolvimento das Cidades & Consultoria Ambiental (Ambiens). **Programação da implantação dos demais instrumentos do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.** Estratégias e Propostas. (11/2010).

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Avaliação do estado atual de implementação do Projeto ORLA – Produto 5 – Relatório Intermediário – Consolidação dos Temas discutidos no Workshop realizado durante o 2º. Seminário Nacional do Projeto ORLA.** Brasília, agosto de 2008.

LEVY, Evelyn. “Organizações sociais no estado de São Paulo: estratégias de implementação e resultados” in: **IX Congresso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública.** Madrid. ES, 2-5. 2004.

LIMA, André & FIGUEIREDO, Mauro. Análise preliminar de legislação comparada: oportunidades para uma lei de proteção aos ecossistemas marinhos brasileiros. 2013. Encomendado pela Fundação SOS Mata Atlântica.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL & Universidade de Brasília (UNB). **Documento Base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT** – versão preliminar. Brasília: IICA,2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). **Conservação da Biodiversidade na Zona Costeira e Marinha de Santa Catarina.** Brasília. 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil. Brasília: MMA, 2008.**

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA) - Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável – Departamento de Zoneamento Territorial – Gerência Costeira. **Relatório de Gestão – Gerência Costeira 2010 - 2012.** Brasília: 2013 -

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA) - Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável & Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União - Secretaria do Patrimônio da União (SPU). **Projeto Orla. Fundamentos para gestão integrada - 3.** Brasília: CDU, 2006.

_____. **Projeto Orla. Guia de Implementação - 1.** Brasília: CDU, 2005.

_____. **Projeto Orla: Manual de Gestão - 4.** Brasília: CDU, 2006.

_____. **Projeto Orla. Subsídio para um Projeto de Gestão - 5.** Brasília: CDU, 2004.

_____. **Relatório Final do III Seminário Nacional do Projeto ORLA - Alinhamento e Apoio Institucional para execução do Plano de Gestão Integrada.** Brasília: 02 e 03/12/2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Coordenação de Kazuo Nakano **Projeto Orla. Implementação em territórios com urbanizações consolidadas - 2.** São Paulo. Brasília: Instituto Polis, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade.** 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Pp. 07-80.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. “Ciência, Técnica e Arte: o Desafio da Pesquisa Social” In **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001. Pp. 09-31.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da Zona Costeira do Brasil: elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro**. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1999.

OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de & NICOLODI, João Luiz. **A gestão costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público**. Revista da Gestão Costeira Integrada para Países de Língua Portuguesa. 12 (1): 89-98 (2012).

OLIVEIRA, Sergio Murilo Ferreira de. “Evolução de formas de planejamento urbano” In **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, 1985. Pp 6-23.

PINTO, Adelina Cristina. Projeto Orla. **A implementação de uma política pública de gestão compartilhada entre os entes federativos, em área de domínio da União. O caso de Santa Catarina**. Monografia – IFSC. Florianópolis, 2012.

POLETTE, Marcus & SILVA, Liliana Pagetti. **GESAMP, GESAMP (Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection), ICAM (Integrated Coastal Area Management) e PNGC (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) – Análise comparativa entre as metodologias e Gerenciamento Costeiro Integrado**. Gestão das Águas/Artigo. 27-31. (2003)

ROCHA, Isa de Oliveira. **A Geografia na Estrutura Administrativa do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis. UFSC. 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia nova**. 2 Ed. São Paulo: Hucitec. 1980.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Velhas Novidades nos Modos de Urbanização Brasileiros. Habitação em Questão**, 1983.

SANTOS, Cláudia Regina dos. **Proposta de critérios de ordenamento para a área de influência direta sobre a Área de Preservação Permanente (vegetação de restinga fixadora de dunas) do litoral catarinense: bases para uma gestão costeira integrada**. Revista da Gestão Costeira Integrada para Países de Língua Portuguesa. Revista n. 07. ANO 05: 17-32. (2007).

SAULE JUNIOR, Nelson & FONTES, Mariana Levy Piza (Organizadores). **Manual de Regularização Fundiária em terras da União**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. São Paulo: Instituto Polis, 2006.

SERAFIM, C.F. Simões. (Coord.); Chaves, Paulo de Tarso (Org.) **O mar no espaço geográfico brasileiro**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. 304p., 2005. (Coleção explorado o ensino, 8).

UNESCO. **A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management**. IOC Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2. Paris, UNESCO, 2006

VOIVODIC, Ricardo. **Gestão Ambiental e Gerenciamento Costeiro Integrado no Brasil: uma análise do Projeto Orla em Cabo Frio – RJ**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. RJ. 2007.

ANEXO I ARCABOUÇO NORMATIVO

BASE LEGAL QUE INCIDE NO PROJETO ORLA E NO GERENCIAMENTO COSTEIRO

BASE LEGAL FEDERAL (CF, Lei, Decretos e Resolução)	
Constituição Federal 1988	Parágrafo 4º, Art. 225 - define a Zona Costeira como patrimônio Nacional e especifica que sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Art.20 – Os bens da União.
Lei nº 4.132/1962	Dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.
Lei nº 4.132/1962	Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre a sua aplicação.
Lei nº 7.661, de 16/05/1988	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC.
Lei nº 8.617, de 04/01/1993	Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira.
Lei nº 9.636, de 15/05/1998	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.
Lei nº 10.257, de 10/07/2001	Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana - Estatuto da Cidade.
Lei nº 11.481, de 31/05/2007	Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15/05/1998, 8.666, de 21/06/1993, 11.124, de 16/06/2005, 10.406, de 10/01/2002 - Código Civil, 9.514, de 20/11/1997, e 6.015, de 31/12/1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5/09/1946, 271, de 28/02/1967, 1.876, de

	15/07/1981, e 2.398, de 21/12/1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 2.490, de 16/08/1940	Estabelece Novas Normas para o Aforamento dos Terrenos de Marinha.
Decreto-Lei nº 9.760, 05/09/1946.	Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 99.193, de 27/03/90	Dispõe sobre as atividades relacionadas ao zoneamento ecológico-econômico.
Decreto n.º 3.725/2001	Regulamenta a Lei n.º 9.636/98.
Decreto n.º 4871 de 06/11/2003	Dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.
Decreto n.º 5.300/2004	Regulamenta a Lei n.º 7.661/88 e dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima.
Resolução CIRM nº 05, de 03/12/1997	Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC II.
Resolução CONAMA nº 303, de 20/03/2002	Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente – APP.
Resolução nº 293, de 12/12/2001	Dispõe sobre o conteúdo mínimo do Plano de Emergência Individual para incidentes de poluição por óleo originados de portos organizados, instalações portuárias ou terminais, dutos, plataformas, bem como suas respectivas instalações de apoio, e orienta a sua elaboração.

Quadro n.º. 1 - Base Legal Federal para o Projeto Orla e GERCO.⁹⁴

⁹⁴ Disponível em <www.mma.gov.br>, < www.planejamento.gov.br> pesquisado em 2011, 2012, 2013.

BASE LEGAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA (Leis e Decretos)	
Constituição do Estado de Santa Catarina, de 05/10/1989	Protege a Zona Costeira e a Mata Atlântica, dizendo que essas áreas são de interesse ecológico e que qualquer utilização delas depende de autorização.
Decreto nº 3.077, de 20/04/2005	Institui a Comissão Estadual para o Desenvolvimento do Projeto ORLA.
Lei nº 13.553 de 16/11/2005	Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.
Decreto nº 4.015, de 16/02/2006	Altera redação, acrescenta e renumera dispositivos do Decreto nº 3.077, de 20 de abril de 2005, que institui a Comissão Estadual para o Desenvolvimento do Projeto ORLA e estabelece outras providências.
Decreto nº 5.010, de 22/12/2006	Regulamenta a Lei no 13.553, de 16 de novembro de 2005, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e estabelece outras providências.
Decreto nº: 1.591, de 12/08/2008	Constitui o Comitê Gestor Integrado para o Planejamento Territorial da Região Costeira e dá outras providências. (GERCO)
Lei nº. 14.465, de 23/07/2008	Altera dispositivo da Lei nº 13.553, de 16/11/2005, que Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

Quadro nº: 2. Base Legal do Estado de Santa Catarina para o Gerenciamento Costeiro e Projeto Orla.⁹⁵

⁹⁵ Disponível em <www.spg.gov.br>, <http://www.leismunicipais.com.br/> pesquisado em 2011, 2012, 2013.

BASE LEGAL DO MUNICÍPIO DE ITAPOÁ	
Lei Complementar n.º 06 de 21/07/2003	Institui o código de posturas do município de Itapoá.
Lei Complementar n.º 17/2007	Institui o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro.
Lei n.º 204/2008	Dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo urbano do município de Itapoá. (Plano Diretor)
Lei Complementar n.º 21/2008	Institui o Zoneamento Ecológico Econômico Municipal (Itapoá).
Lei n.º 215/2008	Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos (Plano Diretor).
Decreto 1.533/2012	Cria a Comissão Gestora do Projeto Orla.

Quadro n.º: 03. Base Legal do Município de Itapoá.⁹⁶

BASE LEGAL MUNICIPAL DE ITAJAÍ	
Lei n.º 1.133, de 26/11/1971	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento.
Lei n.º 1.787, de 21/05/1980	Lei de Parcelamento do Solo Urbano
Lei n.º 2147, de 04/12/1984	Lei do Perímetro Urbano
Lei n.º 2.543, de 19/12/1989	Lei de Zoneamento e Uso do Solo
Lei n.º 2.763, de 26/10/1992	Código de Obras
Lei n.º 2734, de 29/06/1992	Código de Posturas do Município
Lei Complementar n.º 09, de 15/12/2000	Institui a Política Municipal de Meio Ambiente.
Decreto 9.774/2012	Cria a Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla

Quadro n.º: 4. Base Legal do Município de Itajaí.⁹⁷

⁹⁶ Disponível em <www.itapoa.sc.gov.br>, <http://www.leismunicipais.com.br/> pesquisado em 2011, 2012, 2013.

⁹⁷ Disponível em <www.itajai.sc.gov.br>, <http://www.leismunicipais.com.br/> pesquisado em 2011, 2012, 2013.

BASE LEGAL MUNICIPAL DE ITAPEMA	
Lei nº 115 em 25/09/1985 Lei nº 2630, de 16/07/2008	Código de Posturas Inclui dispositivos na Lei 115/85.
Lei nº 517 de 10/05/1990	Lei Orgânica do Município de Itapema
Lei Complementar nº 7, de 06/02/2002	Institui o Plano Diretor de Itapema.
Lei Complementar nº 8 de 2002	Institui o Plano Físico Territorial de Itapema.
Lei nº 11 de 2002	Dispõe sobre o Zoneamento de Uso do Solo e cria o conselho de Planejamento Urbano.
Lei nº 2737, de 28/07/2009	Institui normas para regularização administração de construções unifamiliares e comerciais edificadas até 07/2007.
Lei nº 2885, de 03/08/2010	Institui o Programa Municipal de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos.
Decreto nº 35/2004	Estabelece o Estatuto da Fundação Ambiental Área Costeira de Itapema – FAACI.
Decreto nº 33/2010	Institui o Núcleo Gestor do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Itapema – NGPD.
Lei Complementar nº 09/2002	Dispõe sobre a política de proteção, conservação, e recuperação do Meio Ambiente e dá outras providências.
Lei Ordinária nº 1903/2001	Dispõe sobre a ocupação do solo urbano no município e sobre instalação e funcionamento de feiras comerciais e shoppings.

Quadro nº: 5. Base Legal do Município de Itapema⁹⁸

⁹⁸Disponível em <www.itapema.sc.gov.br>,
<http://www.leismunicipais.com.br/> pesquisado em 2011, 2012, 2013.

BASE LEGAL MUNICIPAL DE PORTO BELO	
Lei nº 1984 Lei Ordinária nº 538/1989 Lei Ordinária nº 770/1993 Lei Ordinária nº 810/1994 Lei Complementar nº 1/2003 Lei nº 1435/2006	Institui Plano Diretor de Desenvolvimento. Altera o Plano Diretor.
Lei Complementar nº 33/2011	Institui o código urbanístico, desenvolvimento municipal e função social da cidade, normas de parcelamento e ocupação do solo.
Lei Ordinária nº 426/1984 Lei Complementar nº 27/ 2009	Dispõe sobre o Zoneamento físico territorial de Porto Belo. Altera a classificação do uso do solo, zoneamento físico territorial de Porto Belo
Lei Ordinária nº 425/1984	Código de Obras
Lei Complementar nº 405/1983 Lei Complementar nº 35/ 2011	Código de Posturas do Município
Lei Complementar nº 1947/2011	Institui a Política Municipal de Meio Ambiente
Decreto n. 1.033/2012	Cria o Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla

Quadro nº: 6. Base Legal do Município de Porto Belo.⁹⁹

⁹⁹Disponível em <www.itapema.sc.gov.br>,
<http://www.leismunicipais.com.br/> pesquisado em 2011, 2012, 2013.

ANEXO II - ROTEIRO DE ENTREVISTA (1)

Município:	Ator local
Itapoá ()	Prefeito municipal ()
Itajaí ()	Membro da Coordenação Municipal do Projeto Orla ()
Itapema ()	Acompanha o processo de implementação do Projeto Orla ()
Porto Belo ()	Representante da Sociedade civil ()
Bombinhas ()	
Florianópolis ()	

Data da entrevista: ___/___/___	Local:
---------------------------------	--------

Caracterização do Entrevistado:	
Nome:	Fone:
Email:	Formação escolar:
Cargo que ocupa:	Tempo no cargo:

Perguntas direcionadas:

- 1) Quais suas atividades dentro do processo de formulação do Projeto Orla?
- 2) Que ferramentas são utilizadas no processo de formulação para implantar o Projeto Orla no município/estado?
- 3) Por que elas são utilizadas?
- 4) O que o município tem a ganhar com a participação no Projeto Orla?
- 5) Quais os riscos para o município ao aderir ao Projeto Orla?
- 6) Quais as vantagens para o município em elaborar e implantar o Projeto Orla?
- 7) O que se espera alcançar na primeira fase do Projeto Orla (seminário, oficinas)?
- 8) Quais documentos, ações ou organização esperam-se prontos nesse processo?
- 9) Na segunda fase, quando iniciar a implantação das ações, quais as dificuldades que você prevê?
- 10) Quais instrumentos legais efetivam o plano e o comitê?

ANEXO III - ROTEIRO DE ENTREVISTA (2)

Estado/país:	Ator
Santa Catarina ()	Coordenação Técnica Estadual do Projeto Orla () Qual Órgão de Governo:
Brasil ()	Coordenação Nacional do Projeto Orla – GIGERCO () Qual Órgão do Governo:

Data da entrevista:	Local: Florianópolis - SC
---------------------	---------------------------

Caracterização do Entrevistado:	
Nome:	Fone:
Email:	Formação escolar:
Cargo que ocupa:	Tempo no cargo:

Perguntas direcionadas:

- 1) Quais suas atividades dentro do processo de formulação do Projeto Orla?
- 2) Que ferramentas são utilizadas no processo de formulação para implementação do Projeto Orla no município/estado?
- 3) Porque elas são utilizadas?
- 4) O que o município tem a ganhar com a participação no Projeto Orla?
- 5) Quais os riscos para o município quando da adesão ao Projeto Orla?
- 6) Quais as vantagens para o município quando da elaboração e implantação do Projeto Orla?
- 7) Quais documentos, ações ou organização esperam-se prontos nesse processo?
- 8) Na segunda fase, isto é quando do início da implantação das ações, quais as dificuldades que você prevê?
- 9) Quais instrumentos legais efetivam o plano e o comitê?
- 10) Qual o papel da sua instituição dentro do Comitê Técnico Estadual/Nacional do Projeto Orla e na área da Orla?
- 11) Qual seu entendimento sobre o Gerenciamento Costeiro Integrado?