

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla

PRODUTO 6

Relatório Final

**AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO ORLA E
ESTRATÉGIAS PARA O SEU FORTALECIMENTO**

Setembro de 2008

CRÉDITOS

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA
Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental – SMCQ
Departamento de Qualidade Ambiental - DQA

Ministro de Estado Carlos Minc

Secretaria da SMCQ Suzana Kahn Ribeiro

Diretor Dep. de Qualidade Ambiental na Indústria Rudolf de Noronha

Gerente de Qualidade Costeira e do Ar Ademilson Zamboni

Coordenadora do Projeto Orla Márcia Oliveira

**MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MP
Secretaria do Patrimônio da União – SPU**

Ministro de Estado **Paulo Bernardo Silva**

Eduardo Távora · Alberto Lanza

Adriana Nascentes

Ricardo Volvodic

Edoardo Martini Costa
Eduardo Rominques

Henrique Barandier

Maria da Graça Ribeiro das Neves

Estagiária Ana Paula Vasconcelos

Apoio Administrativo Fátima Meireles

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO

Este documento constitui o Produto 6 – Relatório Final – Avaliação da Implementação do Projeto Orla e Estratégias para o seu Fortalecimento, conforme previsto no Contrato de Prestação de Serviços nº 08/47-4754.

Enquanto Produto Final do processo de avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla, o presente documento apresenta uma síntese de cada etapa de trabalho desenvolvida e indicação dos produtos intermediários correspondentes a cada uma delas.

O documento apresenta também o conjunto final de estratégias para o fortalecimento do Projeto Orla com base na avaliação da sua implementação, buscando endereçar as recomendações apontadas a cada um dos diversos atores institucionais, nas três esferas de governo, que compõe o complexo processo de atuação do Projeto Orla. Esse esforço é, em parte, desdobramento das discussões e apontamentos formulados no II Seminário Nacional do Projeto Orla.

Ao final do documento estão elencadas algumas considerações sobre critérios para agrupamento de municípios voltadas para orientar iniciativas, objetivos e metas específicas do Projeto

1. CONTEXTO

O Projeto de Gestão Integrada para a Orla Marítima – Projeto Orla – é uma iniciativa do Governo Federal, desenvolvida a partir de uma proposição do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GIGERCO) da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e tem como coordenadores a Secretaria de Mudanças Climáticas e de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (SMCQ/MMA) e a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento (SPU/MP). O Projeto Orla vem sendo implementado desde 2001, inicialmente em caráter experimental e, posteriormente, nos municípios participantes do Programa Nacional de Meio Ambiente II (PNMAII). Até o presente momento o Projeto foi implementado em mais de 58 municípios, em quatorze estados.

Dentro de seu escopo de trabalho, o principal objetivo do Projeto Orla é a busca por compatibilizar as políticas ambientais e patrimoniais do Governo Federal no trato dos espaços litorâneos sob propriedade ou guarda da União. Assim, se propôs, inicialmente, a estabelecer uma nova normatização no uso e gestão dos terrenos e dos acréscidos de marinha, que consolidasse uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e as políticas de governo praticadas na orla marítima.

O Projeto Orla é orientado pelo conceito de planejamento governamental que preconiza a gestão compartilhada entre as três esferas de governo, e busca, em sua concepção, a efetivação de parcerias intergovernamentais e com a sociedade civil organizada, com objetivo de estabelecer uma atuação articulada nos vários setores da administração pública.

Dada sua natureza e os seus objetivos, o Projeto Orla pressupõe o município, ou seja, o Poder Executivo Local, como o principal agente no processo de gestão da orla marítima, tendo este nível de governo o papel de definidor e executor das ações locais. Porém, durante a implementação do Projeto foram observados diferentes níveis de capacidade alcançados e de desafios presentes em cada município. Desta forma, verificou-se 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.

2. OBJETIVO DA ASSESSORIA TÉCNICA

Esta assessoria técnica objetiva avaliar o estado atual da implementação do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, com base em três componentes de análise: institucional, operacional e político; e propor estratégias para o seu fortalecimento e aperfeiçoamento, com vistas a consolidar sua integração institucional e a sua melhor apropriação pelos municípios participantes do processo. Pretende-se, assim, promover a incorporação do conceito de gestão integrada para a melhoria da qualidade dos projetos realizados pelos municípios e apoiados pelo MMA e SPU, bem como identificar as demandas estratégicas de continuidade, aprofundamento e assistência permanente e diferenciada aos municípios.

A avaliação do Projeto Orla tem como objetivos específicos:

- Identificar as fragilidades nos municípios para a implementação do Projeto Orla, por meio da aplicação de instrumentos de pesquisa;
- Propor critério de agrupamento de municípios segundo categorias que considerem os componentes de análise político, institucional e operacional;
- Propor recomendações objetivando o aperfeiçoamento do Projeto.

A avaliação deverá subsidiar um conjunto de proposições voltadas para a superação dos seguintes desafios:

- Retomar o Projeto junto aos municípios atendidos, realizando a revisão dos PGIs e aperfeiçoando a estratégia de apoio à implementação de suas ações;
- Tornar mais efetivo o processo de mobilização local e de legitimação das ações, por meio do envolvimento das comunidades nos processos participativos;
- Melhorar a atuação das Comissões Técnicas Estaduais e os mecanismos de acompanhamento dos Comitês Gestores Locais;
- Categorizar os municípios em função das necessidades de apoio à execução do Projeto de forma a aprimorar os critérios para inserção de novas localidades;
- Estimular e promover a adesão dos municípios da orla que ainda não participam do Projeto.

3. RESULTADOS DAS ETAPAS DE TRABALHO DESENVOLVIDAS

O trabalho de avaliação foi dividido em três etapas:

3.1 *ETAPA DE PLANEJAMENTO*

Durante a etapa de Planejamento foi preparada ampla pesquisa junto às 14 Coordenações Estaduais e junto aos 58 municípios participantes do Projeto Orla que elaboraram PGIs. Foram elaborados questionários, aplicados à distância, visando identificar dificuldades e avanços alcançados pelo Projeto e programar os estudos de caso. A etapa de planejamento consistiu, essencialmente, na elaboração do instrumento de coleta de dados com base nos Termos de Referência do trabalho. Os questionários se basearam na metodologia e nas etapas de aplicação do Projeto Orla. Buscou-se, para isso, criar um conjunto de questões que oferecessem um panorama geral da implementação do Projeto, tanto sob a ótica da Coordenação Estadual quanto da Municipal.

Para reforçar o caráter de construção conjunta do processo avaliativo e de forma a melhor atender às expectativas do MMA e da SPU, os questionários foram apresentados, discutidos e validados em conjunto com a Coordenação Nacional do Projeto Orla antes de serem encaminhadas às Coordenações Municipais e Estaduais. Somente após a verificação e o acordo sobre o seu conteúdo com os coordenadores nacionais iniciou-se a etapa de pesquisa, começando com o pré-teste do questionário pela internet e finalizando com a oficina de avaliação ocorrida no Estado do Rio de Janeiro e validação da pesquisa, no II Seminário Nacional do Projeto Orla, ocorrido em Salvador. Todo o planejamento das etapas desenvolvidas estão representadas no Produto 1 *Etapa de Pesquisa*.

Esta etapa consistiu na aplicação seqüencial de três métodos de pesquisa:

- a) aplicação de questionário, onde verificou-se a dificuldade em identificar a totalidade de pontos focais nos municípios a quem seriam dirigidos os questionários da avaliação, em especial aqueles municípios participantes das primeiras experiências de implementação do Projeto Orla;
- b) realização de entrevistas semi-estruturadas com interlocutores qualificados;
- c) realização de oficina avaliativa para cada um dos cinco estados dos oito estudos de caso.

Para a etapa de pesquisa, segundo os Termos de Referência do contrato, a aplicação dos questionários precedia a realização de trabalhos *in loco* em sete

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

municípios, posteriormente ampliado para oito conforme solicitado pela Coordenação Nacional e registrado em aditivo ao contrato de prestação de serviços. Destaca-se ainda o diferencial da proposta de trabalho apresentada pelo IBAM que amplia o universo da pesquisa do questionário de sete municípios e quatro estados para a totalidade de 58 municípios e de 14 estados que participaram das etapas do Projeto Orla. O questionário, no caso dos municípios, foi encaminhado para a Coordenação Municipal, ou seja, pontos focais indicados pelas Coordenações Estaduais e Nacional. Cada questionário foi encaminhado com um conjunto de instruções ao seu preenchimento, que poderia ser respondido total ou parcialmente, no tempo que fosse necessário, mas apenas uma única vez, de forma a evitar desvios de interpretação caso um único município respondesse inúmeras vezes enquanto outros respondessem apenas uma única vez. Os questionários foram encaminhados a representantes das prefeituras municipais (técnicos ou secretários) que, de alguma forma, participaram ou participam da implementação do Projeto Orla e que têm conhecimento suficiente para responder às informações solicitadas. Os contatos dessas pessoas foram fornecidos pelo MMA ou pela OEMA. Além do endereço de correspondência eletrônica, foi utilizado também o telefone como meio de monitorar e informar sobre a pesquisa.

Foram selecionados para o pré-teste, realizado para verificar a aplicação e o entendimento da pesquisa, cinco municípios de forma aleatória, mas cada um em uma região da costa brasileira. Neste momento da pesquisa já foram observadas as possíveis dificuldades de contato e no envio das respostas. A equipe do IBAM não pouparon esforços no sentido de contornar as dificuldades quando, no decorrer da pesquisa, estas surgiram, tendo inclusive realizado diversos telefonemas para esclarecimentos sobre o preenchimento do questionário.

Outras situações fugiram à capacidade da equipe de contornar os problemas, como no caso do município de Goiana, no estado de Pernambuco, por exemplo, onde a chamada para o número que foi disponibilizado pelo MMA era atendida por uma farmácia cuja atendente gentilmente informou que na prefeitura todos os telefones estavam cortados.

Para os municípios do Piauí, que foram pioneiros nos primeiros testes da metodologia do Projeto Orla, não haviam contatos disponibilizados pelo MMA e, no Governo do Estado a pessoa que respondeu ao questionário da Coordenação Estadual informou que não houve implementação do Projeto em nenhum município e que não foram encontrados registros documentais sobre o Projeto Orla nos municípios.

Na cidade de Angra dos Reis situada no litoral sul do Estado do Rio de Janeiro, o técnico que respondeu ao questionário informou que a prefeitura estava há três anos

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla

Produto 6

esperando a resposta sobre um questionamento feito ao MMA quanto a sua adesão no projeto e que depois de algum tempo sem obter a resposta a Prefeitura Municipal desmobilizou a equipe responsável pelo Projeto Orla.

Outros registros de insucesso na tentativa de contatar equipes municipais são apresentados a seguir:

- Mangaratiba/RJ mudou a equipe técnica e assim não há pessoas capacitadas para responder o questionário.
- Vitória/ES – Não houve continuidade no projeto devido a mudança na gestão municipal
- Florianópolis/SC – Foi feito o contato telefônico disponibilizando informações sobre a pesquisa e o projeto. A prefeitura afirmou que responderia ao questionário, mas não respondeu ou retornou as ligações.
- Itaporanga d'Ajuda/SE – Buscou-se o telefone da Prefeitura do Município pois este não constava na lista do MMA e foi feito o contato diretamente com o Secretário de Obras, que não se sentiu apto a responder a pesquisa por ser novo no cargo e por não conhecer o Projeto Orla e tampouco para indicar alguém que o fizesse.

Já o questionário para as Coordenações Estaduais considerou as suas atribuições específicas, através das quais foi possível coletar informações que permitiram elaborar um panorama geral do processo de implementação do Projeto Orla nos municípios a partir do ponto de vista estadual. Visando evitar a duplicidade de informações de um mesmo estado da federação e em função tipo de acompanhamento conferido aos municípios, o OEMA foi escolhido como foco em cada estado para responder ao questionário. Entretanto, com intuito de avaliar o grau de conhecimento e acompanhamento do Projeto Orla pelas GRPUs, um questionário específico foi criado e direcionado a cada GRPU. As respostas ao questionário e o banco de dados resultantes foi encaminhado a SPU e os dados analisados auxiliaram a equipe do IBAM na formulação das propostas.

Os números da pesquisa demonstram o volume de informações quantitativas e qualitativas analisadas segundo os componentes político, institucional e operacional. A pesquisa eletrônica obteve um resultado significativo para o universo pesquisado. Entre os 58 questionários enviados aos interlocutores municipais 38 (65%) destes foram respondidos. Com relação aos 20 municípios que não responderam, 16 deles sofreram

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla

Produto 6

mudança na gestão, o que pode, em parte, justificar a dificuldade na identificação de interlocutores para responder ao questionário, tendo em vista a provável mudança de secretários municipais e respectivas equipes técnicas. No caso das Coordenações Estaduais, apenas dois dos 14 questionários enviados não responderam à pesquisa - Coordenações Estaduais de Santa Catarina e da Paraíba.

Destacamos que, no período de abril a junho deste ano, a equipe do IBAM esteve empenhada em realizar contatos telefônicos e via correio eletrônico para dirimir quaisquer dúvidas, identificar pontos focais que faltavam e estimular a ampliação do número de respostas. Além disso, a Coordenação Nacional também apoiou junto aos municípios e Coordenações Estaduais contatando-os, diretamente, via telefone de modo a reforçar a importância da pesquisa para o fortalecimento do Projeto Orla.

Cabe destacar também a formação de um banco de dados com as respostas do questionário (Municípios e Coordenações Estaduais), possibilitando o cruzamento de informações e a construção de uma linha base que poderá ser utilizada no futuro para outras avaliações de processo e de resultados do Projeto Orla. Os resultados dos questionários foram apresentados no Produto 2 e posteriormente complementados nos Produtos 3 e 4

As atividades de pesquisa realizadas *in loco* nos oito municípios selecionados em cinco estados, permitiram um maior aprofundamento das análises preliminares oriundas dos questionários. Nesta fase da pesquisa foram realizadas oficinas de trabalho e entrevistas semi-estruturadas com interlocutores selecionados. As oficinas contaram com a participação das equipes técnicas municipais e dos respectivos representantes dos Comitês Gestores Locais e Comissões Técnicas Estaduais, quando existentes. Os Estudos de Caso foram realizados nos seguintes municípios: Fortaleza-CE; Tibau do Sul-RN; Cabo de Santo Agostinho-PE; Armação dos Búzios-RJ; Cabo Frio-RJ; Rio das Ostras-RJ; Macaé-RJ e Itapema-SC.

Nestes estudos de caso registramos a participação de 87 representantes das Coordenações Municipal e Estadual e de seus respectivos Comitês Gestores e Comissões Técnicas, nas 5 oficinas realizadas.

Foram realizadas 34 entrevistas com representantes das esferas municipal, estadual, federal e da sociedade civil organizada, abordando assuntos relativos à implementação do Projeto naqueles municípios objetos do estudo de caso. A escolha dos

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

entrevistados geralmente priorizava o coordenador ou ponto focal local nos municípios, o coordenador estadual ou representante do OEMA presente e o representante da GRPU no estado. Outros participantes das oficinas foram convidados a responder a entrevista, seja por sua atuação na oficina, por ser representante do Comitê Gestor ou por ter participado de todas as etapas do Projeto Orla no município, revelando aspectos do processo de consolidação ou abandono do projeto em função de alterações na gestão local. No caso de Tibau do Sul, no Rio Grande do Norte, foi ouvido também o Promotor do Ministério Público do RN, uma vez que os conflitos jurídicos observados na oficina de avaliação revelaram a importância do papel executado pelo MPE/RN na dinâmica do Projeto Orla naquele município.

Os resultados dos estudos de caso estão demonstrados nos Produtos 3 e 7.

3.2 ETAPA DE PROPOSIÇÕES

A partir da consolidação dos resultados da pesquisa, foram desenvolvidas estratégias e propostas de instrumentos de planejamento e ações voltados para a superação dos obstáculos identificados, visando à melhoria da capacidade de gestão local integrada da orla marítima.

Estas estratégias e propostas preliminares foram sistematizadas no produto 4 e serviram de insumo para a preparação do material apresentado no II Seminário Nacional do Projeto Orla, ocorrido em Salvador-BA entre os dias 06 e 08 de agosto p.p, onde foram divulgados e debatidos os principais resultados da pesquisa. O Produto 5 sistematizou as proposições advindas das dinâmicas em grupo realizadas durante o Seminário.

Os produtos citados na descrição das etapas estão dispostos no quadro 1, que apresenta ainda a breve síntese de seu conteúdo

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

Quadro 1 - Lista de Produtos apresentados e seus respectivos conteúdos

Produto 1	Plano de Trabalho – Documento com roteiro metodológico para avaliação do Projeto Orla e proposta de estrutura dos relatórios com cronograma de execução das atividades, incluindo um sumário detalhado.
Produto 2	<p>Relatório intermediário: pesquisa junto às Coordenações Estaduais e Coordenações Municipais</p> <p>Conteúdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificação do universo de pesquisa - Marco analítico – estrutura conceitual do questionário - Parâmetros da análise - Resultados preliminares: • Gráficos síntese dos elementos analisados • Tabelas <p>Síntese e avaliação das respostas abertas</p>
Produto 3	<p>Relatório intermediário sobre os estudos de caso.</p> <p>Conteúdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Caracterização dos municípios envolvidos - Síntese das propostas contidas nos Planos de Intervenção - Avaliação da Implementação do Plano de Intervenção - Dinâmica da Oficina de Avaliação e principais resultados: <ul style="list-style-type: none"> ○ Participantes envolvidos ○ Síntese das entrevistas - Síntese das oficinas
Produto 4	<p>Relatório intermediário com as propostas preliminares para o fortalecimento da implementação do Projeto contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposições oriundas dos questionários, entrevistas e oficinas realizadas; - Análises das possibilidades de atuação, nas três esferas de governo, para superar as dificuldades identificadas e replicar as práticas bem sucedidas; <p>Propostas preliminares.</p>
Produto 5	<p>Relatório com a consolidação dos temas discutidos no workshop, contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Avaliação da viabilidade e desdobramentos das propostas; - Identificação das linhas de ação prioritárias;
Produto 6	Produto 6. Relatório final de avaliação da implementação do Projeto Orla, com a proposição de estratégias para o seu fortalecimento
Produto 7	<p>Relatório intermediário sobre o estudo de caso de Tibau do Sul.</p> <p>Conteúdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Caracterização do Município de Tibau do Sul - Síntese das propostas do Plano de Intervenção - Avaliação da Implementação do Plano de Intervenção - Dinâmica da Oficina de Avaliação e principais resultados: <ul style="list-style-type: none"> ○ Participantes envolvidos - Síntese das oficinas

Como resultado da reflexão da equipe do IBAM são apresentadas a seguir as recomendações para o fortalecimento do Projeto, considerando três eixos estratégicos de ação.

4. RECOMENDAÇÕES

4.1 INTRODUÇÃO

Antes de qualquer recomendação que possa contribuir para fortalecer o Projeto, o que se espera é que os próprios protagonistas locais já integrantes da “rede Orla”, já capacitados na metodologia do Projeto e reunidos, no mesmo processo, nos Comitês Gestores, possam assumir as iniciativas que já lhes correspondem, até mesmo pelas imposições legais que já recaem sobre os municípios para o uso sustentável dos recursos naturais e para a melhoria das condições de ocupação humana na orla marítima brasileira.

Mesmo que não fosse por razões nacionais ou externas a qualquer um dos municípios, com diferentes graus de importância, o pertencimento à orla marítima, por si só, constitui um privilégio territorial, se tomarmos em conta uma certa nostalgia pelo mar ou a desvantagem comparativa manifestada pelos municípios ou estados não litorâneos. As inúmeras externalidades positivas geradas pela presença do mar devem também ser destacadas ou assumidas como oportunidades, mas que merecem um tratamento estratégico de longo prazo, contra a apropriação predatória da orla com ganhos aparentes imediatos de curto prazo e, pior ainda, contra o interesse público. De qualquer modo, é preciso também considerar os diferentes graus de importância que tem a orla de cada município para a economia ou a própria identidade local, pois isto irá refletir-se no apelo e nas estratégias do Projeto a serem trabalhadas em cada lugar.

Por outro lado, a avaliação ora empreendida nesse estágio de implementação do Projeto Orla deve ser entendida num contexto em que, “êxito” e “fracasso”, em cada lugar, sejam vistos não como situações absolutas, mas como um *continuum* de resultados pontuado por diferentes condições de força ou de debilidade, ou ainda por maior ou menor alcance na busca por objetivos e metas. Isto implica tratar as recomendações também numa perspectiva de progressividade, que exigirá identificar gargalos, fatores críticos, prioridades e dinâmicas que merecem mais atenção e apoio do Projeto.

Para a proposição de recomendações e para a sua priorização e efetiva implementação, deve-se também considerar não somente as pressões presentes, muitas já identificadas nos próprios PGIs, mas sobretudo pressões ainda por vir, que, em muitos trechos da orla, já se sabe planejadas mas que ainda não se efetivaram na geografia do litoral brasileiro (projetos de empreendimentos imobiliários, hoteleiros ou turísticos; novas explorações petrolíferas programadas; construção ou ampliação de novos portos; etc.).

As recomendações aqui apresentadas consideram questões de caráter geral a serem enfrentadas e questões específicas, conforme a situação de incorporação ou não incorporação dos municípios da orla marítima ao Projeto. Consideram também as diferentes esferas e agentes de ação implicados no processo (ver quadro de referência no final deste capítulo). Finalmente, não é demais lembrar que o conjunto de recomendações aqui apresentadas terá que ser ajustado à conjuntura e à situação de cada município e de cada PGI que lhe corresponde.

Dito isto, com a finalidade de encaminhar corretamente as recomendações, vale a pena esclarecer sobre o seguinte:

A. Quanto aos municípios já incorporados ou ainda não incorporados ao Projeto

Considera-se que do total dos municípios com territórios integrantes da orla marítima brasileira cerca de 20% já foram incorporados e cerca de 80% ainda não foram incorporados ao “processo Orla”. Vale observar que essa proporção aproximada indica que a avaliação ora patrocinada pela Coordenação Nacional está sendo realizada em um momento muito oportuno. Por um lado, os resultados da avaliação permitem ainda fortalecer os processos locais desencadeados naquele universo ainda de certa forma restrito, mas representativo, dos municípios já incorporados, por meio de novas iniciativas que permitam recuperar os princípios básicos do Projeto e redirecionar as dinâmicas locais de gestão, naquilo que for pertinente para consolidação da “iniciativa Orla” em cada lugar. Por outro lado, os resultados da avaliação favorecem o aperfeiçoamento das estratégias do Projeto, desde as primeiras etapas, para um universo ainda maior de municípios, não só em termos de ampliação da cobertura para aqueles 80% restantes, como também em termos da apropriação qualificada do aprendizado gerado no processo de implementação do Projeto ao longo dos anos.

B. Quanto às esferas e agentes de ação

Consideram-se competências, responsabilidades ou ainda escalas geográficas ou político-administrativas mais apropriadas de atuação dos agentes constituídos do Projeto para as distintas iniciativas e frentes de trabalho exigidas pela natureza e pela dinâmica do Orla em cada lugar. Consideram-se aqui as atribuições das esferas de governo e o protagonismo da sociedade civil organizada, de forma individual ou colegiada, horizontal ou vertical. As esferas e agentes de ação considerados são os seguintes:

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla

Produto 6

- . Esfera nacional – Coordenação Nacional (MMA-SMCQ / MP-SPU-GRPUs), e GIGERCO;
- . Esfera regional – OEMA e CTE;
- . Esfera local – Conselho Gestor (inclui representações de governo e da sociedade civil organizada), Executivo (Prefeitura) e Legislativo (Câmara de Vereadores) Municipais.

4.2 RECOMENDAÇÕES DE CARÁTER GERAL

Trata-se aqui de recomendações de interesse geral para o fortalecimento da base institucional, técnica e programática do Projeto Orla. Incluem-se também recomendações que podem contribuir para a acessibilidade à sua base de informações e para a sua difusão mais eficaz, tanto para os municípios já incorporados quanto para os municípios ainda não incorporados ao Projeto.

1. Reformular o **portal unificado do Projeto Orla** com acesso na página do MMA e da MP/SPU da internet, incluindo conteúdos tais como: legislação básica de interesse ao Projeto, experiências exitosas, possíveis fontes de recursos para implementação dos PGIs, exemplos e modelos de normatizações (regimento interno dos CGs e das CTEs), fórum de discussão para encaminhamento de dúvidas e troca de experiências, boletim informativo, banco de dados sobre o perfil dos municípios, agenda de eventos, entre outros;
2. Resgatar o **folder do Projeto**, a ser distribuído nos municípios;
3. Programar **avaliações expeditas e periódicas** do Projeto – a cada dois anos – para evitar hiatos e rever encaminhamentos. As avaliações poderão ser executadas por meio de instrumentos de pesquisa simplificados e com possibilidade de análises rápidas das informações coletadas, a exemplo de alguns instrumentos utilizados na presente avaliação, e ficariam a cargo da Coordenação Nacional, com o apoio das Coordenações Estaduais. Recomenda-se que essa avaliação periódica observe a cadência dos mandatos políticos e dos orçamentos municipais, de modo a tirar partido do tempo político e do tempo orçamentário da vida municipal;
4. Criar um **programa de premiação das melhores práticas** de gestão integrada da orla com o objetivo de incentivar os gestores municipais na implementação dos PGIs. Esse programa poderia ser formado por:

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

- Prêmio para Municípios com experiências exitosas;
- Prêmio “Amigo da Orla” para pessoas reconhecidas pelas suas iniciativas diretas visando a boa gestão e a boa qualidade das condições de uso e ocupação da orla;
- Certificação do “Selo Verde” do Projeto Orla com premiação para outras iniciativas, a exemplo do Programa Bandeira Azul¹.

5. Aprimorar e ampliar a série de publicações do Projeto Orla detalhando alguns aspectos e complementando outros tais como:

- Elaborar um fluxograma do processo de implementação do projeto que detalhe as etapas e produtos esperados, indicando os responsáveis pela elaboração, encaminhamento e aprovação;
- Incluir nos manuais uma diretriz para flexibilização do número de oficinas e do tempo de sua realização, de acordo com as necessidades de cada município, seguindo a metodologia do Projeto;
- Incluir na série de publicações do Projeto Orla um manual sobre “Padrões para Uso e Ocupação do Solo na Orla Marítima Brasileira”, incluindo: aspectos gerais de ordenamento físico-territorial, urbanismo, saneamento, legislação incidente na orla, uso das praias, posturas, padrões ou indicadores de qualidade – conforme as categorias, classificações ou combinação de elementos paisagísticos da orla constantes dos outros manuais. O objetivo é orientar as Prefeituras Municipais quanto ao planejamento, o licenciamento de projetos relativos aos espaços construídos e a fiscalização do uso e da realização de atividades nas praias.

6. Promover novas adequações na metodologia de elaboração e na estrutura dos PGIs às peculiaridades locais, considerando as seguintes possibilidades:

- Criar um item ou quadro na estrutura do PGI para identificar fontes de receitas específicas - recursos previstos em LDOs e PPAs municipais (coleta de lixo, equipamentos públicos, controle das ocupações, vigilância sanitária, entre outros). Vale esclarecer que os pleitos de recursos costumam visar a necessidade de investimentos, mas muitas das ações previstas nos PGIs dependem mesmo é de recursos para o custeio, referente mais às chamadas “atividades-meio” do que às atividades-fim”. Esta preocupação com a identificação de possíveis receitas deve incluir as esferas estadual e federal;

¹ O Programa Bandeira Azul é uma distinção atribuída anualmente pela Fundação para a Educação Ambiental (FEE) a praias (marítimas ou fluviais) e marinas que cumpram um conjunto de requisitos de qualidade ambiental, segurança, bem-estar, infra-estruturas de apoio, informação aos banhistas e sensibilização ambiental. No Brasil o Instituto Ambiental Ratones (IAR), OSCIP sediada em Florianópolis, é o representante nacional do programa Bandeira Azul (Operador Nacional).

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

- Na mesma linha de destacar as atividades-meio e de buscar mais agilidade na execução dos PGIs, recomenda-se criar um item ou quadro na estrutura dos PGIs para identificar ações e projetos a serem detalhados e executados pelo Executivo Municipal, que não dependam de aprovação de órgãos das esferas estadual ou federal, bem como de deliberações do Comitê Gestor;
- Durante a última oficina prevista na metodologia, prever a ocorrência da Audiência Pública e a definição de agenda prioritária de ações e projetos a serem executados;
- Mudar o nome de Oficina de Capacitação para Oficina de Elaboração do PGI.

7. Promover, junto às Comissões Permanentes de Constituição e Justiça – ou que outra denominação correspondente venha a ter na estrutura das Câmaras Municipais dos municípios da orla – **uma iniciativa de informação e esclarecimento quanto à incidência e às implicações da legislação de interesse do Projeto Orla para os Municípios**. Essa iniciativa poderia ser implementada por meio eletrônico, cartilha ou outros meios de baixo custo que possam contribuir para o cumprimento, a regulamentação e a réplica, na esfera municipal, das disposições legais mínimas, sobretudo preventivas, no âmbito do Projeto;

8. Criar um programa de capacitação em módulos para técnicos dos municípios e membros dos Comitês Gestores sobre temas relevantes relativos à gestão integrada da orla marítima – legislação ambiental, patrimonial e uso e ocupação do solo urbano, por exemplo;

9. Indicar ao MEC e à CAPES o interesse do Projeto Orla na promoção de cursos de graduação e pós-graduação direcionados para a formação de pessoal para o planejamento e na gestão territorial com ênfase na orla (*esta recomendação foi encaminhada durante o 2º Seminário do Projeto Orla, mas não está endossada nessa sua formulação original pelo fato da natureza do Projeto ser eminentemente integradora e focada em uma faixa específica do território nacional, não tendo apelo para a programação nacional de ensino do MEC. A recomendação a seguir nos parece mais pertinente*);

10. Definir critérios de enquadramento para priorização dos municípios a serem atendidos por programas de fomento (gestão ambiental, turismo, desenvolvimento institucional, etc.) – ver neste documento diretrizes gerais para esse enquadramento;

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

- 11. Elaborar mapeamento das fontes de financiamento** como um *portfólio* de possíveis alternativas de recursos para a execução dos projetos e ações previstos nos PGIs.
- 12. Estabelecer política e modelo de instrumento jurídico de compartilhamento de receita**, relativo ao que é arrecadado pelo uso dos terrenos de marinha, e aplicar nos municípios que apresentam condições de operacionalização eficaz desses recursos em benefício dos objetivos e metas do Projeto. Essa política deve estabelecer critérios para a seleção dos municípios interessados no compartilhamento da receita;
- 13. Divulgar aos estados e municípios as LPMs homologadas**, nos trechos da orla que já a possuem;
- 14. Identificar, demarcar e homologar as LPMs nacionalmente** e dar ampla divulgação aos interessados;
- 15. Atribuir às CTEs a função de elaboração de pareceres técnicos de apoio aos Comitês Gestores e às Prefeituras na tomada de decisão** sobre as questões que dependam de aprovação dos órgãos ambientais estaduais e federais e da autorização da SPU;
- 16. Articular com a Tripartite Nacional e Estadual para a criação de Grupo de Trabalho do Projeto Orla**, visando o fortalecimento das articulações políticas necessárias para a gestão compartilhada da orla marítima;
- 17. Utilizar colegiados regionais existentes e operantes para a sensibilização dos novos prefeitos, vereadores e também da sociedade civil;**
- 18. Celebrar Convênios e Acordos de Cooperação Técnica com Universidades Federais e Estaduais e entidades afins para apoiar, de forma regionalizada, o Projeto Orla** e garantir a sua continuidade tanto para novos PGIs como para a revisão de PGIs já elaborados.

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

4.3 RECOMENDAÇÕES PARA AÇÕES JUNTO AOS MUNICÍPIOS JÁ INCORPORADOS AO PROJETO

19. Além das recomendações de caráter geral pertinentes a este grupo de municípios, definir uma agenda de ação imediata, para o primeiro semestre de 2009, junto aos novos representantes eleitos para os Governos Municipais (Executivos e Legislativos), visando retomar os PGIs e, a partir deles, instruir o programa de governo e as iniciativas das novas equipes de governo com aquilo que seja pertinente em cada lugar. Essas atividades não precisam ser necessariamente presenciais. De acordo com o contexto local e o estágio de implementação de cada PGI, poderão visar:

- Reunião executiva da Coordenação Nacional com prefeitos e Coordenações Estaduais para revisão e retomada dos PGIs já elaborados;
- Atualização quanto ao Projeto Orla;
- Iniciativas para o fortalecimento de mecanismos indispensáveis à efetiva implementação dos PGIs;
- Articulação interinstitucional para viabilização das ações e projetos previstos nos PGIs;
- Exercício de priorização de ações;
- Programação de investimentos e identificação de medidas que possam ser cobertas por recursos de custeio já disponíveis.

Esta agenda deverá ser articulada e compartilhada entre a Coordenação Nacional e as OEMAs e GRPUs, evitando-se duplicidade ou incompatibilidade de ações, sobretudo para o encaminhamento de questões que necessitem de articulação de outros órgãos ou entidades.

Dependendo da natureza e do tipo de ação a ser empreendida junto a esse universo de municípios já incorporados ao Projeto, poderão ser realizadas atividades individuais, focadas em cada município, ou em grupo deles, neste caso para ganhar escala (municípios do mesmo estado, da mesma sub-região ou com orlas contínuas, por exemplo).

20. Por meio do G-17 que integra o GI-GERCO, articular a alocação de recursos de programas federais de outros ministérios, não integrantes da Coordenação Nacional, para apoiar os municípios na implementação das ações e projetos previstos nos PGIs;

21. Inserir a temática do Projeto Orla em programas de capacitação existentes e incentivar os técnicos municipais e os representantes do Comitê Gestor a participar destes cursos;

22. Promover o fortalecimento dos Comitês Gestores e dos mecanismos de implementação dos PGIs;

23. Incluir a participação de representantes dos municípios e dos Comitês Gestores nas reuniões das CTEs como ouvintes, conforme a pauta seja pertinente a cada município;

24. Incentivar colegiados regionais existentes e operantes, como os Comitês de Bacias Hidrográficas e Consórcios Intermunicipais, a fazerem parte do desenho institucional do Projeto, com o objetivo de contribuírem para a tomada de decisão dos Comitês Gestores em assuntos que extrapolam os limites municipais, dando respaldo técnico e apoio financeiro, quando couber, na execução das ações e projetos previstos nos PGIs;

25. Designar recursos físicos e humanos das OEMAs para apoiar os municípios com carência de equipe técnica qualificada na implementação das ações e projetos dos PGIs;

26. Fomentar a atuação das Câmaras Municipais no acompanhamento das ações dos PGIs, por meio de:

- Incorporação dos fundamentos dos PGIs na legislação municipal;
- Participação na composição dos CGs.

4.4 RECOMENDAÇÕES PARA AÇÕES JUNTO AOS MUNICÍPIOS AINDA NÃO INCORPORADOS AO PROJETO

27. Além das recomendações de caráter geral pertinentes a este grupo de municípios, definir uma estratégia e uma agenda nacional para incentivar a adesão desses municípios ao Projeto, contendo no mínimo:

- Divulgação geral do Projeto, sua trajetória, princípios, objetivos e estratégias gerais;
- Divulgação da legislação nacional e estadual básicas com incidência na orla dos municípios;
- Esclarecimentos sobre as incidências do Macrodiagnóstico da Zona Costeira (e outros estudos e documentos) em cada município;
- Proposta de Acordos de Cooperação Técnica a serem assinados entre MMA/MP-SPU e os Municípios, definindo:
 - a. responsabilidades e competências principais de cada parte – conforme arranjo institucional - envolvida na implementação do Projeto Orla;

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

- b. condições básicas para assinatura de instrumentos específicos – Convênios e Contratos – entre Municípios e União;
- c. documento de referência explicativo com glossário e informação sobre os manuais do Projeto Orla;
- Realização de evento nacional ou regionalizado com novos prefeitos e vereadores, e com Ministérios Públicos Estadual e Federal, para divulgação e sensibilização sobre o Projeto.

4.5 QUADRO GERAL DE REFERÊNCIA DAS RECOMENDAÇÕES, POR SITUAÇÃO DE INCORPORAÇÃO AO PROJETO ORLA E ESFERAS PREFERENCIAIS DE AÇÃO

Esferas preferenciais de ação	Recomendações para ações junto aos Municípios já Incorporados ao Projeto Orla	Recomendações para ações junto aos Municípios ainda não Incorporados ao Projeto Orla
Esfera nacional		
MMA-SMCQ	1 a 11, 15 a 19, 21 a 22, 26	1 a 11, 15 a 18, 27
MP-SPU-GRPUs	1 a 19, 21 a 22, 26	1 a 18, 27
GI-GERCO	20	-
Esfera regional		
Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs)	15 a 19, 21, 23 a 25	15 a 18, 21, 27
Comissões Técnicas Estaduais (CTEs)	15, 21, 23	15, 21
Outras instâncias (metropolitanas, consórcios, etc.)	17, 21, 24	17, 21
Esfera local		
Conselhos Gestores (CGs)	22 a 24	
Prefeituras	22 a 25	27
Câmaras de Vereadores	7, 26	7, 26

5. CRITÉRIOS PARA AGRUPAMENTO DOS MUNICÍPIOS

Classificações só costumam fazer sentido quando pensadas para um propósito específico. A tentativa de agrupamento dos municípios objeto do Projeto Orla não escapa a esta assertiva, uma vez que os agrupamentos estariam voltados para orientar iniciativas, objetivos e metas específicas do Projeto. Mas é preciso esclarecer ainda se o critério é de agrupamento de “municípios” ou de tipologias de “orlas marítimas” existentes nos municípios, estas já objeto de classificação nos próprios manuais do Projeto. Afinal, os atributos classificáveis dos municípios não são necessariamente os mesmos atributos classificáveis da orla, o que induz a pensar que a classificação requerida deveria considerar ambas as coisas.

Alguns critérios classificatórios mais óbvios ou comuns de municípios que se poderiam imaginar neste caso são: faixas de tamanho da população; faixas de tamanho do PIB; faixas de receita municipal; ramos de atividades econômicas predominantes no município (mas nem sempre na orla); etc (ver Anexo A). Estes seriam critérios de agrupamento baseados em fatores de caráter mais estáticos – ou relativos a dinâmicas mais lentas de mudança – ou ainda a fatores “externos” à natureza própria do Projeto Orla. No outro sentido, portanto, a classificação ou eleição de critérios de agrupamento poderia se apoiar em fatores mais dinâmicos ou circunstanciais, que permitissem abordar os municípios segundo sua posição relativa frente aos desafios presentes e às suas reais condições para implementação do Projeto.

De acordo com essa abordagem, faria sentido, por exemplo, considerar como critério a iminência de impactos de grandes empreendimentos, que tenderiam a gerar ou exacerbar situações críticas para as boas condições de uso e ocupação da orla. No caso brasileiro, os setores estratégicos ou prioritários que neste momento podem criar um tal ambiente de ameaça, a exigir resposta mais urgente do Projeto, são: pesquisa e exploração petrolífera em águas oceânicas, construção ou ampliação de portos marítimos e expansão do turismo náutico e de praia. Na mesma linha preventiva, além daqueles municípios submetidos a fortes impactos, seria lógico também agrupar aqueles municípios com orlas ainda “virgens”, “rurais” ou ainda não urbanizadas, onde valesse a pena antecipar medidas visando o longo prazo, inclusive tomando em conta ameaças de fenômenos de maior importância, escala ou gravidade, como mudanças rápidas na configuração do desenho da orla resultantes da dinâmica marinha ou mesmo efeitos porventura esperados do aquecimento global.

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

De fato, uma boa classificação, ou um bom agrupamento, deve se apoiar na combinação de critérios relevantes em face da finalidade específica que é a implementação do Projeto em um universo variado de municípios que são integrantes de uma extensa e também variada orla marítima.

Dito isto, cabe considerar pelo menos os seguintes critérios ou quesitos para o agrupamento de municípios e de suas respectivas orlas marítimas:

A. Quanto às condições da orla

- grau de ameaça existente ou iminente sobre a orla;
- grau de consolidação da ocupação humana na orla;
- vulnerabilidade ambiental da orla;

B. Quanto às condições do Município

- comprometimento político do Prefeito com o assunto;
- capacidade gerencial e técnica instalada na Prefeitura nas áreas afins ao Projeto;
- existência de instâncias colegiadas que possam abrigar a gestão do Projeto;
- existência ou facilidade de mobilização de recursos financeiros;
- existência de programa ou projeto de outra natureza em implantação no Município, mas que contemple componentes-chave do Projeto Orla a partir do qual se ofereçam garantias mínimas para a implementação conjunta de estratégias (elaboração de planos diretores, elaboração de planos de turismo, programas de fortalecimento institucional, etc.).

Uma situação de grau elevado de ameaça externa sobre uma orla com alto grau de vulnerabilidade ambiental associado à baixa capacidade gerencial e técnica local instalada no respectivo município, por exemplo, deveria constituir uma prioridade máxima. No extremo oposto desse “*continuum* de situações críticas”, poderíamos incluir as orlas ainda não urbanizadas, mesmo não submetidas a impactos iminentes, situadas em municípios com alguma qualidade gerencial e técnica que, justamente por isso, teriam condições de facilmente introduzir a agenda do Projeto numa situação de orla marítima sem muitas complexidades, se antecipando a cenários indesejáveis no futuro.

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

ANEXO A

Quadro com possíveis critérios classificatórios, com os municípios do universo pesquisado

Estado	Município	Principal Atividade	PIB 2005 ativ	PIB Total 2005	População*	PIB per capita
AP	Macapá	Extrativismo		2.825.458	344.153	8.210
BA	Conde	Turismo	36.057	65.953	22.034	2.993
BA	Ilhéus	Indústria/Turismo	775.747	1.648.903	220.144	7.490
CE	Fortaleza	Indústria/Turismo	13.767.383	19.734.557	2.431.415	8.116
CE	Beberibe	Turismo	91.092	146.420	46.155	3.172
CE	Icapuí	Turismo	44.421	104.155	18.186	5.727
PB	Cabedelo	Portos	1.032.496	1.481.757	49.728	29.797
PB	João Pessoa	Turismo	3.082.628	5.024.604	674.762	7.446
PE	Cabo de Santo Agostinho	Indústria	1.417.010	2.852.381	163.139	17.484
PE	Rio Formoso	Turismo	65.897	138.956	21.024	6.609
PE	Tamandaré	Turismo	47.320	73.339	18.137	4.044
PE	Sirinhaém	Turismo	71.836	141.961	36.414	3.899
PR	Matinhos	Turismo	173.284	323.500	23.357	13.850
PR	Pontal do Paraná	Turismo	102.241	215.701	16.625	12.974
RJ	Angra dos Reis	Portos/ Turismo	1.058.965	2.445.627	148.476	16.472
RJ	Araruama	Turismo	572.980	721.957	98.268	7.347
RJ	Armação dos Búzios	Turismo/Petróleo	691.938	947.369	24.560	38.574
RJ	Cabo Frio	Turismo/Petróleo	3.340.503	4.553.545	162.229	28.069
RJ	Casimiro de Abreu	Petróleo	754.897	947.852	27.086	34.994
RJ	Iguaba Grande	Turismo	120.071	141.082	19.716	7.156
RJ	Macaé	Petróleo	2.866.417	5.630.733	169.513	33.217
RJ	Paraty	Turismo	196.541	243.716	32.838	7.422
RJ	Quissamã	Petróleo	1.345.811	1.489.799	17.376	85.739
RJ	Rio das Ostras	Turismo/Petróleo	4.078.389	4.513.353	74.750	60.379
RJ	Saquarema	Turismo	395.656	460.905	62.174	7.413
RN	Areia Branca	Portos/ Industria	298.022	411.423	24.398	16.863
RN	Tibau do Sul	Turismo	28.611	45.109	10.959	4.116
RS	Rio Grande	Porto	1.347.484	2.643.213	194.351	13.600
RS	Torres	Turismo	217.983	282.753	32.358	8.738
RS	Arroio do Sal	Turismo	42.887	54.357	6.635	8.192
SC	Balneário Camboriú	Turismo	808.400	1.061.155	94.344	11.248
SC	Bombinhas	Turismo	80.425	112.331	12.456	9.018
SC	Porto Belo	Turismo	67.762	111.207	13.232	8.404
SC	Itajaí	Portos	3.524.580	5.268.999	163.218	32.282
SC	Itapema	Turismo	227.928	306.593	33.766	9.080
SE	Aracaju	Turismo/Indústria	3.309.600	5.021.660	520.303	9.651
SP	Caraguatatuba	Turismo	528.415	682.673	88.815	7.686
SP	Ubatuba	Turismo	448.530	574.257	75.008	7.656

Fonte: IBGE

* dados população 2007

Atividade em vermelho é a predominante no município

Municípios grifados em amarelo correspondem ao estudo de caso.

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

ANEXO B

Lista de Abreviaturas e Siglas

APEDEMA - Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente

CG – Conselho Gestor do Projeto Orla

Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla
Produto 6

CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CTE – Comissão Técnica Estadual do Projeto Orla

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente

GERCO – Gerenciamento Costeiro

GIGERCO – Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro

GRPU – Gerências Regionais do Patrimônio da União

G17 – Grupo de Representantes dos 17 estados costeiros que integra o Gi-GERCO

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LPM – Linha de Preamar

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OEMA – Órgãos Estaduais de Meio Ambiente

PGI – Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima

PNMA – Programa Nacional de Meio Ambiente

PPA – Plano Plurianual

PROMATA - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

SMCQ/MMA – Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente

ZEEC – Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro