

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE ENGENHARIA AMBIENTAL

LUANA DA SILVA LUMERTZ

**GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA EM AMBIENTES COSTEIROS:
ESTUDO DE CASO DO PROJETO ORLA NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO
RINCÃO, SANTA CATARINA.**

CRICIÚMA

2014

LUANA DA SILVA LUMERTZ

**GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA EM AMBIENTES COSTEIROS:
ESTUDO DE CASO DO PROJETO ORLA NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO
RINCÃO, SANTA CATARINA.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Engenharia Ambiental no curso de Engenharia Ambiental da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Dr. Carlyle Torres Bezerra de Menezes.

CRICIÚMA

2014

LUANA DA SILVA LUMERTZ

**GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA EM AMBIENTES COSTEIROS:
ESTUDO DE CASO DO PROJETO ORLA NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO
RINCÃO, SANTA CATARINA.**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Engenharia Ambiental, no Curso de Engenharia Ambiental da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Gerenciamento e Planejamento Ambiental.

Criciúma, 02 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Carlyle Torres Bezerra de Menezes - Doutor - (UNESC) - Orientador

Prof. José Carlos Virtuoso - Mestre - (UNESC)

Prof.^a Viviane Kraieski de Assunção - Doutora - (UNESC)

Dedico esse trabalho a meus pais, Antonio e Loraci, que são os guerreiros da minha história, minha inspiração, os responsáveis por me fazer querer sempre ser uma pessoa melhor e enxergar o lado bom da vida.

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar mais uma etapa da minha caminhada de estudos, agradeço imensamente as pessoas que a tornaram menos pesada e fizeram com que eu tivesse forças para lutar e sempre prosseguir de queixo erguido, almejando novas conquistas.

Agradeço primeiramente a Deus, que me criou e iluminou o meu caminho para todas as conquistas da minha vida. Dando-me consolo e sossego nas horas que mais precisei, acalentado o meu coração e zelando por minha alma.

Agradeço a minha família, meu alicerce de vida. Mãe, obrigada pelo carinho, por me apoiar nos momentos mais difíceis, por segurar meu coração nas mãos e nunca deixa-lo cair. Pai, obrigada por ser minha base, meu protetor, me dar abrigo e esperança de ser cada dia melhor. Dani, minha querida irmã, obrigada por ser meu apoio, minha inspiração e minha parceira para todos os momentos.

Agradeço ao meu namorado, que foi minha mão amiga nos estudos, nas intermináveis discussões, até se obter o almejado resultado. Pelo seu amor, e apoio constante.

Agradeço ao meu professor e amigo Dr. Carlyle Torres Bezerra de Menezes, a sua dedicação, paciência e incentivos que a mim foram reservados.

Agradeço ao meu grande amigo Zeca Virtuoso pelo convívio, ensinamentos a mim passados, pelo apoio e por sua amizade.

A minha colega Amanda por me dar força e oportunidade de ter alguém para trocar informações e segurar o peso da reta final da graduação.

Agradeço a Maria Teresa Zanini por sua bondade e generosidade reservadas a mim.

A prefeitura do Balneário Rincão pela oportunidade de acompanhar o seu processo de trabalho em especial aos colegas do Departamento de Meio Ambiente Fabiane Nunes, Márcia Fernandes, Vera Camargo e Roger Guimarães.

Agradeço a todos que de uma maneira ou outra fizeram parte da minha caminhada, a vocês, o meu muito obrigado.

“Se não estivermos dispostos a pagar um preço por nossos valores, se não estivermos dispostos a fazer alguns sacrifícios para realizá-los, então deveríamos nos perguntar se realmente acreditamos neles”.

Barack Obama

RESUMO

A zona costeira é um espaço repleto de contrastes, pois ao mesmo tempo em que dispõe de importantes recursos naturais que necessitam de proteção, é substancial para o desenvolvimento de atividades industriais de ponta e atividades portuárias, o que torna indispensável o implemento de estratégias de gestão territorial. Apesar da introdução, na década de 70 da vertente participativa na política de gestão do território, a prática ainda se revela insuficiente face aos grandes desafios, de se conjugar desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Além destes desafios, a falta de integração entre os instrumentos de gestão acaba por interferir negativamente no processo, tornando as ações onerosas e confusas. O presente trabalho busca auxiliar a compreensão dos aspectos referentes ao gerenciamento costeiro, através do estudo de caso da implantação do Projeto Orla, no município de Balneário Rincão, litoral sul de Santa Catarina. O entendimento dos mecanismos deste instrumento de planejamento e gestão ambiental participativa e integrada e a importância do uso da educação ambiental para a capacitação comunitária. A partir da metodologia de observação participante, em que o pesquisador está inserido no contexto sob observação, ao mesmo tempo modificando e sendo modificado, puderam-se levantar os seguintes aspectos: a participação da comunidade no processo de gestão territorial é fundamental para garantir o atendimento das necessidades e peculiaridades de cada região; a integração dos instrumentos de gestão é de extrema importância para diminuir os conflitos e incompatibilidades no uso e ocupação do território gerenciado pelos mesmos; e a educação ambiental é o principal instrumento de sensibilização, para a transição do modelo atual de consumo para o modelo sustentável. Pela histórica importância socioeconômica e pelo capital natural da costa brasileira, onde coexistem atividades de elevado impacto poluidor e recursos ambientais de extrema importância, seu gerenciamento adequado por meio do aperfeiçoamento do atual modelo pela integração das forças que nele atuam traria inegável avanço no caminho de um crescimento sustentável.

Palavras-chave: Gerenciamento Costeiro; Projeto Orla; Gestão Participativa Integrada; Educação e Sensibilização Comunitária.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Níveis de integração no Gerenciamento costeiro.....	18
Figura 2 - Funções do Gerenciamento Costeiro.....	19
Figura 3 – Delimitação atual da zona costeira segundo o PNGC II.....	21
Figura 4 - Orla marítima estabelecida segundo os limites genéricos dispostos na Lei 7.661 de 1988.	22
Figura 5 - Tipos genéricos de orla com base nos critérios como a geografia física. .	23
Figura 6 - Tipos genéricos de orla com base no índice de ocupação humana.....	24
Figura 7 - Área de abrangência da APA da Baleia Franca.....	28
Figura 8 - Síntese das atribuições da Coordenação Nacional do Projeto Orla.....	30
Figura 9 - Síntese das atribuições da Coordenação Estadual do Projeto Orla.....	30
Figura 10 - Síntese das atribuições da Coordenação Municipal do Projeto Orla.	31
Figura 11 - Síntese das etapas de Instrumentalização.....	33
Figura 12 - Níveis sugeridos para definição das estratégias de atendimento aos municípios.	34
Figura 13 - Síntese da metodologia de elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla.....	35
Figura 14 - Sistemática de acompanhamento, avaliação e revisão.	37
Figura 15 - Localização geral da área de estudo.	41
Figura 16 - Área de abrangência do Projeto Orla, no município de Balneário Rincão.	42
Figura 17 - Vista panorâmica do município de Balneário Rincão.	43
Figura 18 – Área de atuação do Projeto Orla com classificação dos trechos.....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipologias genéricas de orlas, resultado da aplicação das tipologias de características físicas e ocupação humana.....	24
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA - Área de Proteção Ambiental

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

GCI - Gerenciamento Costeiro Integrado

GERCO - Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MMA - Ministério do Meio Ambiente

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNGC II - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

UC - Unidades de Conservação

PGI – Plano de Gestão Integrada da Orla Marinha

Projeto Orla - Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERÊNCIAL TEÓRICO.....	13
2.1 EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL E FORTALECIMENTO COMUNITÁRIO	13
2.2 GERENCIAMENTO COSTEIRO	17
2.2.1 Conceitos e definições, zona costeira e orla marítima	20
2.2.2 Unidades de conservação na zona costeira	26
2.3 PROJETO ORLA.....	28
2.3.1 Estratégias de divulgação, comunicação e legitimação.....	31
2.3.2 Fases do Projeto Orla	32
2.3.2.1 Adesão e seleção dos municípios	33
3 METODOLOGIA	39
3.1 DELIMITAÇÕES DA ÁREA DE ESTUDO	41
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

Os ambientes marinho-costeiros do Brasil são aqueles que mais sofreram nos últimos anos o processo de ocupação humana desordenada, o que determinou um considerável processo de degradação ambiental, pela crescente pressão sobre os recursos naturais e pela capacidade limitada desses ecossistemas absorverem os impactos resultantes. A utilização de instrumentos que garantam o gerenciamento ordenado destes territórios é vital para garantia da sua preservação.

As preocupações com o gerenciamento costeiro no Brasil iniciaram na década de 70 com a criação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. A partir daí, a gestão ambiental brasileira passou a incorporar o viés de planejamento entre suas diretrizes e estratégias de atuação, numa clara evolução em relação ao modelo anterior vigente. Criaram-se, desde então, vários instrumentos para o gerenciamento territorial costeiro, entre os quais podem ser citados: os Planos Diretores, o Zoneamento Econômico-Ecológico, Planos de Manejo de Unidades de Conservação, Planos de Bacia Hidrográfica, Planos de Gerenciamento Costeiro, entre outros.

Os inúmeros instrumentos que afetam o ordenamento territorial na zonas costeiras, por outro lado, geram grandes conflitos devido aos desencontros ou mesmo incompatibilidades entre os mecanismos gerados. Os conflitos de competência e de gestão decorrentes causam prejuízos nos processos de ordenamento de uso e ocupação do solo, com reflexos negativos no desenvolvimento das atividades econômicas e empresariais.

Todo sistema de gerenciamento utiliza informações dos aspectos econômicos, ecológicos e sociais das áreas onde é aplicado. Estas, quando obtidas exclusivamente de órgãos governamentais ou instituições de pesquisa, promovem um caráter tradicional e oficial ao sistema, deixando a comunidade com papel participativo secundário nas tomadas de decisões. A gestão participativa necessita que a comunidade exerça o seu papel legítimo no processo de gerenciamento. A forma indicada é participando das definições e tomadas de decisões, tendo uma linha de conexão com os órgãos de gestão que garanta não só o reconhecimento e utilidade do seu conhecimento não-formal, mas que a conduza a um processo de participação na direção da co-gestão (MARRONI e ASMUS, 2005).

Nos processos de elaboração de instrumentos para gestão territorial, a utilização de metodologias de gestão integrada e participativa é muitas vezes esquecida ou mesmo negligenciada. Isso gera conflitos entre os diversos atores sociais devido aos vários instrumentos utilizados por diferentes instituições, setores de governo e da sociedade civil. Este estudo busca analisar de forma crítica os métodos de gestão territorial que estão sendo aplicados atualmente no município do Balneário Rincão, no âmbito do Projeto Orla, com vistas a encontrar partes comuns e buscar soluções para possíveis conflitos no uso dos recursos naturais e ocupação do território.

Com linha de pesquisa em Gerenciamento e Planejamento Ambiental, o presente trabalho tem como objetivo geral o estudo dos processos de gestão ambiental participativa atualmente aplicados, com vistas à análise do Projeto Orla, de maneira a buscar a sua integração no contexto do estágio atual de ocupação do território onde está inserido o município do Balneário Rincão, Santa Catarina. Os objetivos específicos foram os seguintes: de I) Identificar o estágio atual e os mecanismos de construção do projeto Orla e do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca; II) Realizar um estudo comparativo acerca das possibilidades, potencialidades e desafios do processo de gestão integrada e participativa na interface entre o município do Balneário Rincão e o território da APA da Baleia Franca; III) Avaliar as expectativas dos principais atores diante dos processos de gestão integrada em ambientes costeiros, no que se refere ao alcance dos objetivos propostos no contexto do Projeto Orla; IV) Contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos e processos de gestão integrada e participativa em ambientes costeiros.

O acompanhamento e análise, por meio deste trabalho, da aplicação das metodologias propostas no Projeto Orla, para construção deste instrumento de gestão territorial no município de Balneário Rincão constituem-se em importante ferramenta para o entendimento dos processos de construção das políticas públicas de gerenciamento territorial.

2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

Segundo Marroni e Asmus (2005), o modelo de crescimento imposto pelo governo, principalmente na década de 60, com intuito de desenvolver, a qualquer custo, certas regiões, proporcionou um povoamento desordenado, principalmente na zona costeira. Em busca de melhores oportunidades, a população migrou para o litoral, essa demanda gerou graves problemas de cunho social, urbanístico, político, econômico e ambiental. Com o crescimento exponencial desta população, os processos de degradação, principalmente no âmbito ambiental, tornaram-se contínuos e evidenciados em impactos como a contaminação de sedimentos, a degradação da qualidade da água, entre inúmeros outros. Faz-se vital a gerência dos recursos com foco na educação da população, através de políticas e planos que englobem a ação dos três níveis de governo e a participação pública.

2.1 EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E FORTALECIMENTO COMUNITÁRIO

Grande parte dos problemas que enfrentamos está relacionada ao uso insustentável dos recursos em um sistema político, econômico, social e ecológico incoerente, entende-se que o caminho para um futuro mais promissor precisa estar baseado no desenvolvimento sustentável. Entretanto, antes de se falar em sustentabilidade, é preciso que o indivíduo liberte-se do comportamento com conduta consumista e exploratória frente à natureza e compreenda a sustentabilidade não só no uso do termo, mas pelo seu uso pleno, buscando os meios para torná-la mais abrangente (MARRONI e ASMUS, 2005).

A educação ambiental tem um papel estratégico no processo de transição para uma sociedade sustentável, pois através dela se podem incorporar novos valores ambientais e paradigmas do conhecimento. A educação ambiental tenta articular subjetivamente o educando a produção de conhecimentos e vinculá-lo aos sentidos do saber, isto implica fomentar o pensamento crítico reflexivo e propositivo face as condutas automatizadas, próprias do pragmatismo e do utilitarismo da sociedade atual (LEFF, 2008).

[...] a tendência da nova concepção de meio ambiente é que novos paradigmas de desenvolvimento contemplem equidade social, econômica,

política e meio ambiente, com vistas a conciliar as necessidades econômicas à disponibilidade limitada dos recursos naturais e sua proteção. Neste sentido, prevê-se que cada vez mais os novos paradigmas deverão compatibilizar os interesses econômicos e sociais com a proteção ambiental, transformando o meio ambiente em fator de desenvolvimento sem, contudo, causar danos ambientais (BRITO e CÂMARA, 2001, p. 30).

A racionalidade ambiental busca a apropriação de uma nova ética e a construção de uma nova racionalidade produtiva que questiona a ciência para incorporar o saber ambiental. Com a elaboração de novos instrumentos e métodos de avaliação ambiental e produção de novas tecnologias ecológicas apropriáveis pelos próprios produtores, procura superar o falso dilema ambiental entre crescimento econômico e custos ecológicos, incorporando novos valores e sentidos aos processos de trabalho que redefinem a qualidade de vida da população e o significado da existência humana. Em oposição a atual visão que limita as ações a investimentos em novas tecnologias limpas e a busca por financiamento internacional, cedendo a responsabilidade aos centros de poder econômico e tecnológico, promovendo o incentivo à desvalorização do processo educativo na transição para a sustentabilidade (LEFF, 2008).

A educação ambiental foi reduzida a um processo geral de conscientização dos cidadãos, a incorporação de conteúdos ecológicos e a fragmentação do saber ambiental numa ligeira capacitação sobre problemas pontuais, nos quais a complexidade do saber ambiental permanece reduzida e mutilada (LEFF, 2008, p. 249).

Segundo o mesmo autor, na educação ambiental os princípios da sustentabilidade, da complexidade e da interdisciplinaridade devem caminhar para um ponto comum, porém os conteúdos são definidos conforme as estratégias que melhor respondam a interesses diferenciados. Ou seja, o discurso de desenvolvimento sustentável segue as diretrizes coerentes com os interesses de quem o faz, para cada rumo que a sociedade levar o processo de transição para a sustentabilidade, terá uma repercussão diferente na educação ambiental.

Desde cedo, cada ser é instigado a lutar por si mesmo e levar o individual acima do coletivo. No entanto, ações isoladas não passam de soluções temporárias, sendo preciso que haja uma relação de interdependência que só será alcançada quando ambos tiverem necessidades comuns. A educação pode ser a forma para a inovação e reconstrução de valores nos indivíduos, ressaltando a superioridade das interações sobre as partes isoladas. Para isso, são necessárias novas orientações e conteúdos, num programa de educação ambiental abrangente e complexo, com

práticas nas quais se constroem relações entre produção de conhecimentos, interesses sociais e sentidos culturais por meio dos processos de circulação, transmissão e disseminação do saber ambiental (MARRONI e ASMUS, 2005).

A ética pragmatisita e utilitarista da visão economicista do mundo levou a desconhecer o valor da educação ambiental, neste propósito produtivista e eficientista dissolveu-se o pensamento crítico e reflexivo, pessoal e autônomo, para ceder o poder de decisão aos mecanismos de mercado, aos aparelhos do Estado e as verdades científicas desvinculadas dos saberes pessoais, dos valores culturais e dos sentidos subjetivos que regulam a qualidade de vida e o sentido da existência humana (LEFF, 2008, p. 249).

Os tempos são de se prever o futuro para tornar o desenvolvimento sustentável uma perspectiva importantíssima para melhorar o grau de comprometimento com a questão ambiental, objetivando alcançar resultados positivos para o meio ambiente. Promover a sensibilização da população frente aos desafios ambientais é o primeiro passo rumo a transição para o desenvolvimento sustentável (BRITO e CÂMARA, 2001).

É impossível considerar a conservação da biodiversidade apenas desafio científico de dimensões ecológica e econômica, com soluções puramente técnicas. As soluções para a degradação da biodiversidade não podem ser reduzidas à substituição de técnicas, porque o *status* da biodiversidade é uma produção social e sua manutenção ou degradação resulta de processos históricos (GUERRA e COELHO, 2009, p. 28).

As novas mudanças de paradigmas no contexto ambiental exigem gestão descentralizada e compartilhada para executar ações inerentes ao uso sustentável dos recursos naturais e realizar medidas administrativas previstas na legislação ambiental (BRITO e CÂMARA, 2001).

Na educação comunitária a inseminação de uma racionalidade ambiental acarreta a necessidade de uma capacitação técnica que permita as praticas tradicionais assimilar e apropriar-se de maneira seletiva das técnicas modernas e intervir ativamente na produção e novas tecnologias, ao mesmo tempo requer a formação de uma consciência crítica sobre as formas de inserção das comunidades na globalização, afirmando seus direitos culturais e definindo novas formas de aproveitamento sustentável de seus recursos. Isso promove o resgate e revalorização dos saberes tradicionais, como também um processo de capacitação no qual se amalgamam estes saberes com os conhecimentos científicos e tecnológicos para fortalecer as capacidades de autogestão das próprias comunidades (LEFF, 2008, p. 249).

Para Marroni e Asmus (2005), as pessoas não podem ser reduzidas a uma única dimensão como criaturas econômicas. Estamos redescobrimo essa

verdade essencial, de que as pessoas devem estar no centro de todo o desenvolvimento. Estes mesmos autores afirmam que no processo de elaboração das políticas de gestão integrada é muito importante a participação de pessoas interessadas em melhorar seu próprio futuro e o da sua comunidade. Sabe-se que quando o planejamento de políticas governamentais é feito muito longe dos cidadãos que se deseja atender, aquele corresponde infimamente às necessidades destes. A conscientização possibilita que os sujeitos saiam da alienação e mobilizem-se a lutar por objetivos em comum.

A gestão de recursos comuns não pode ser feita apenas no nível local ou no nível nacional, ela é transescalar, com as instituições de maior abrangência apoiando ou interferindo com aquelas de menor abrangência, por meio dos mais diversos mecanismos (VIEIRA, 2005).

A necessidade de conscientização das comunidades envolvidas em um processo de gestão torna-se um fator indispensável, na medida em que, direta ou indiretamente, estas pessoas são usuárias do meio em que vivem. Por isso, devem compreender melhor seu ambiente para poder usufruí-lo com moderação, preservando-o para as gerações futuras. Conhecer e ser responsável pelo lugar onde vive, encoraja a transmissão de valores e experiências adquiridas, despertando lideranças e a comunidade em geral. Nesse aspecto, é preciso ressaltar a extrema importância da interação e do diálogo entre governo, técnicos e população (MARRONI e ASMUS, 2005, p. 39).

O processo de inclusão da sociedade nos programas de gestão de recursos enfrenta limitações que devem ser cuidadosamente avaliadas, como a dificuldade em definir todos os agentes sociais interessados e envolvidos no processo e motivá-los a participar de forma plena no processo, principalmente aqueles mais marginalizados. A continuidade de participação social também é um problema que deve ser cuidadosamente analisado, pois na maior parte dos processos os agentes sociais têm sua atuação restrita a etapa de implementação deixando o processo de formulação das políticas e estratégias nas mãos dos gestores públicos (GUERRA e CUNHA, 2003).

Percebem-se avanços na participação popular em tomadas de decisões de processos de gerenciamento ambiental integrado. Esta preocupação recente da população em participar dos procedimentos da administração pública se deu pelo desenvolvimento de um interesse das comunidades e organizações não governamentais pela conservação dos recursos naturais. Faz-se necessário manter o envolvimento permanente da comunidade nas decisões de cunho político, não se

atendo somente ao momento de tomada de decisão, mas a todo o processo incluindo reparo de erros e atendimento a reclamações. (MARRONI e ASMUS, 2005).

“Cada vez mais observa-se a necessidade de melhorar e ajustar os modelos de participação da sociedade na promoção das políticas públicas para o meio ambiente” (BRITO e CÂMARA, 2001). Apesar da existência de mecanismos que garantem a “[...] participação pública nos processos de tomada de decisão ambiental, [...] ainda não se verifica uma mobilização, conhecimento ou interesse suficiente dos cidadãos [...]” (MARRONI e ASMUS, 2005, p. 40). Os problemas aparecem ao mesmo ritmo do crescimento populacional e com isso os governantes já não conseguem enfrentá-los com a agilidade necessária. Por isso as organizações comunitárias vêm se motivando a lutar coletivamente, sem excluir a responsabilidade do Estado, convocando-o para a ação.

2.2 GERENCIAMENTO COSTEIRO

Segundo Marroni e Asmus (2005), o Gerenciamento Costeiro é um sistema dinâmico e contínuo voltado à gestão participativa. Trata-se de um conjunto de processos, ações e tomadas de decisões com a finalidade de priorizar o desenvolvimento sustentável nas zonas costeiras. Nos seus objetivos, o fortalecimento da gestão integrada tem destaque, afinal não se pode desenvolver um trabalho de cunho sustentável sem a integração de todos os agentes sociais envolvidos. A promoção do desenvolvimento racional e sustentável dos recursos e a preservação dos ambientes costeiros são também objetivos que devem ser mais facilmente alcançados com a capacitação e treinamentos propostos pela integração. Neste sentido, o trabalho integrado entre os diferentes níveis de ação é fundamental para o bom funcionamento desta proposta, como mostra o esquema da Figura 1.

No Brasil, o processo de Gerenciamento Costeiro foi instituído com a edição da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que estabelece o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I, o PNGC, como parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e da Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM), com objetivo de orientar a utilização sustentável dos recursos da Zona Costeira, de forma a garantir a qualidade de vida das populações e a proteção dos patrimônios natural, histórico, cultural e étnico (SÃO PAULO, 2005).

Figura 1 - Níveis de integração no Gerenciamento Costeiro.



Fonte: MARRONI e ASMUS, 2005.

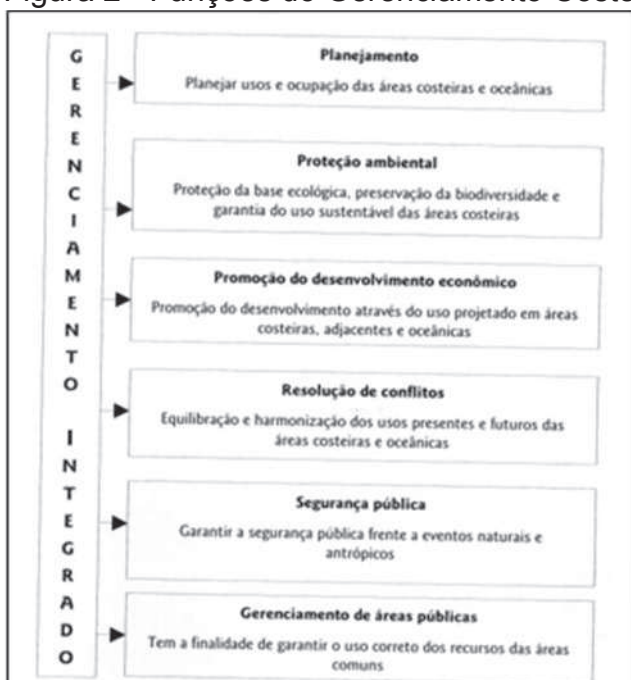
Tendo uma visão altamente descentralizadora, o PNGC repassou grande parte das ações aos governos estaduais, restando ao governo federal apenas o estabelecimento de diretrizes muito gerais. Indicou de forma muito genérica os bens naturais a serem protegidos, as delimitações para Zona Costeira e os princípios para o gerenciamento costeiro. Porém por não estabelecer de forma clara as normas e diretrizes para utilização do solo, do subsolo e das águas, nem os limites para o aproveitamento de imóveis, deixou muito a desejar. Isto gerou uma mobilização em torno de uma revisão do PNGC que resultou na aprovação do PNGC II, sete anos após a instituição do primeiro (FREITAS, 2006).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II, cujo enfoque era o estabelecimento das bases para a consolidação e continuidade das ações já realizadas, bem como para a definição de novas diretrizes, tendo em vista a articulação das políticas setoriais do governo em torno de objetivos comuns. O PNGC II reafirmou os princípios da descentralização e da gestão cooperada, acentuando a participação do governo federal, dos municípios e da sociedade civil na condução do Programa. Além disso, reiterou os instrumentos de gestão presentes no modelo anterior, como o zoneamento, o sistema de informações, os planos de gestão, o monitoramento, e acrescentando-se outros como o relatório de qualidade ambiental (SÃO PAULO, 2005, p. 12).

Conforme Freitas (2005), este segundo Plano delimitou de forma clara o que vem a ser a Zona Costeira em sua faixa marítima e terrestre, estabeleceu os princípios para o gerenciamento costeiro e também deu as diretrizes e normas para sua execução por parte dos Estados e Municípios. Quanto aos objetivos, assim com o primeiro, estabeleceu apenas normas gerais, deixando a critério dos estados e municípios a criação de políticas, programas e planos, servindo de base para isso. Também não estabeleceu medidas concretas a serem observadas na Zona Costeira, deixando tal assunto a critério dos entes políticos.

Para que o gerenciamento aconteça, foram estabelecidas estratégias às áreas fundamentais de atuação, como demonstra o esquema da Figura 2. O planejamento de uso e ocupação das áreas costeiras e oceânicas, com respaldo em leis específicas, garante-se o uso planejado ou recomendável para cada local, garantindo também a proteção da biodiversidade dos ecossistemas. Com o alcance destes dois primeiros fundamentos, a promoção do desenvolvimento econômico de forma sustentável torna-se mais eficiente, assim como a resolução de possíveis conflitos de interesse. A garantia de segurança para a população e os ecossistemas frente a eventos de ordem antrópica ou natural e do uso adequado de áreas públicas também deve ser assegurada (MARRONI e ASMUS, 2005).

Figura 2 - Funções do Gerenciamento Costeiro.



Fonte: MARRONI e ASMUS, 2005.

A atribuição de elaboração e, se necessário, alteração no PNGC II, foi deliberada ao Grupo de Coordenação na Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, o SECIRM, que constitui, portanto sua instância máxima de deliberação. Sob a coordenação do MMA está o GI-GERCO, Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro, com a incumbência de fornecer às informações necessárias para a implantação do Programa e acompanhar a sua implementação, sendo, portanto o poder executivo. No entanto a aplicação efetiva do Plano está dividida entre a União, os Estados e os Municípios, através de órgãos e entidades pertencentes aos SISNAMA, Sistema Nacional de Meio Ambiente, cabe a estes a gestão do Plano em suas respectivas unidades. Ao CONAMA compete a definição de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à qualidade do meio ambiente, uma vez que o mesmo é o órgão responsável pelo estabelecimento das diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente. Através da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, foi criada Coordenação de Gestão Integrada dos Ambientes Costeiros Marinhos, conhecido por GERCOM, que está responsável pela realização de pesquisas e estudos a fim de gerar informações sobre a organização territorial (SÃO PAULO, 2005).

2.2.1 Conceitos e definições, zona costeira e orla marítima

As definições e delimitações para zona costeira no Brasil são bastante divergentes, neste estudo consideraremos as do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II, o PNGCII, que são as mais utilizadas atualmente.

[...] Zona Costeira - é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:

Faixa Marítima - é a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.

Faixa Terrestre - é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:

- a) os municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);
- b) os municípios não defrontantes com o mar que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas;
- c) os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação;
- d) os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto

- ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
- e) os municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e
- f) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores (CIRM, 1997, p. 2).

Tem-se com o PNGC II a delimitação terrestre da zona costeira definida por limites político-administrativos, conforme mostra a Figura 3. Com isso pode-se resumir que a zona costeira do Brasil é oficialmente constituída pelo mar territorial e pelo conjunto dos territórios dos municípios que integram o espaço de atuação do Plano. Esta delimitação facilita bastante a elaboração de diagnósticos e estudos necessários à gestão da zona costeira, pois o município é uma unidade básica de informação com competência para o ordenamento territorial e a gestão ambiental. Tendo a totalidade do território pertencente à zona costeira, favorece a utilização das informações disponíveis, em seu formato atual, facilita o envolvimento desta esfera de governo e o estabelecimento de parcerias locais, viabilizando a descentralização de ações (MMA, 2002).

Figura 3 – Delimitação atual da zona costeira segundo o PNGC II.



Fonte: MMA, 2002.

Inclusa na zona costeira, a orla marítima (Figura 4) é uma unidade geográfica delimitada pela faixa entre a terra e o mar, apesar de ser uma pequena

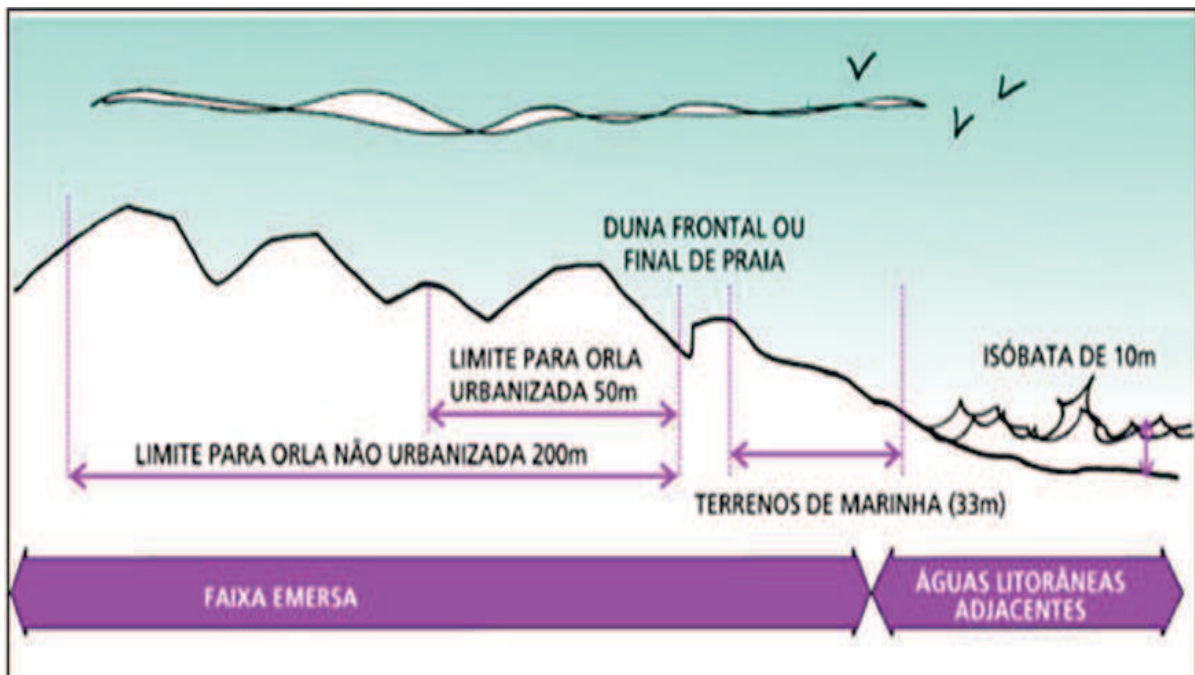
parte em comparação com a extensão da zona costeira, abrange uma variedade de situações pela interação de fenômenos terrestres e marinhos (MMA, 2004).

Os limites genéricos estabelecidos pela Lei 7.661 de 1988 para a orla marítima são os seguintes:

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

Na área terrestre, 50 (cinquenta) metros em áreas urbanizadas ou 200 (duzentos) metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como 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 acréscidos (MMA, 2002, p.26).

Figura 4 - Orla marítima estabelecida segundo os limites genéricos dispostos na Lei 7.661 de 1988.

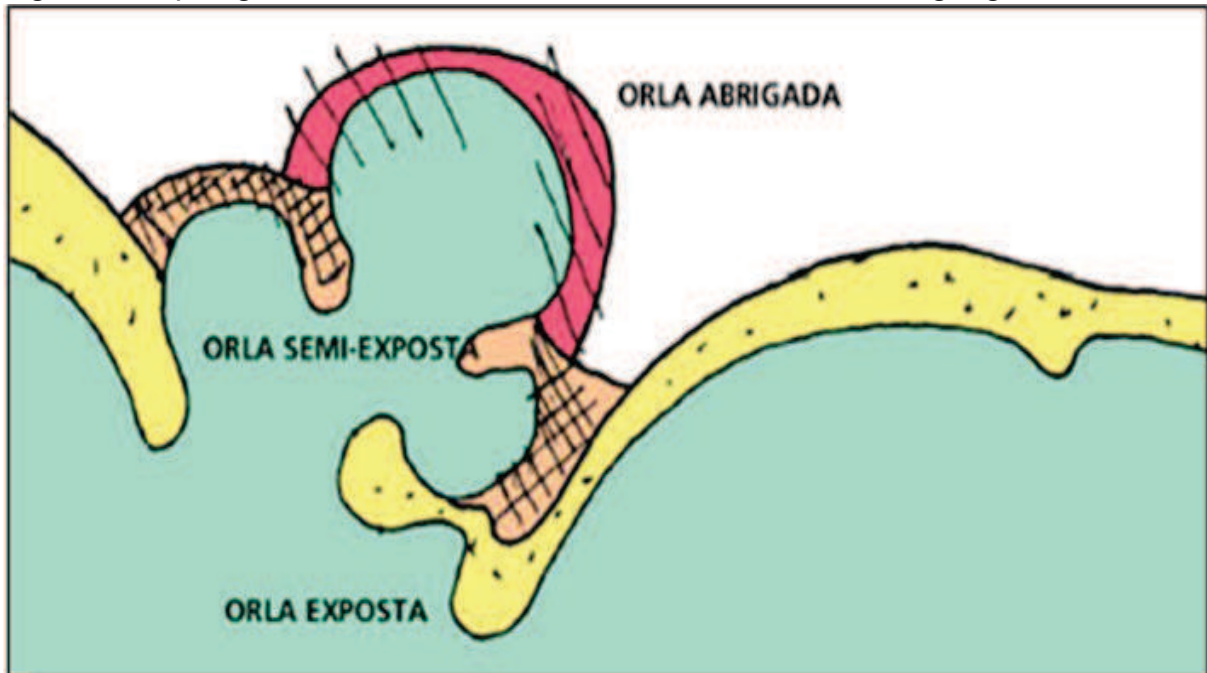


Fonte: MMA, 2002.

A orla marítima pode ser diferenciada em tipos genéricos com base nos critérios como a geografia física, que expressa a vulnerabilidade em face de fenômenos naturais e antrópicos, conforme mostra a Figura 5. O índice de ocupação humana que reflete a intensidade de uso da área, demonstrado na Figura 6, também é um critério para diferenciação de tipos genéricos de orla. O primeiro critério distingue três tipologias: orla abrigada, orla exposta e orla semi-exposta, o segundo

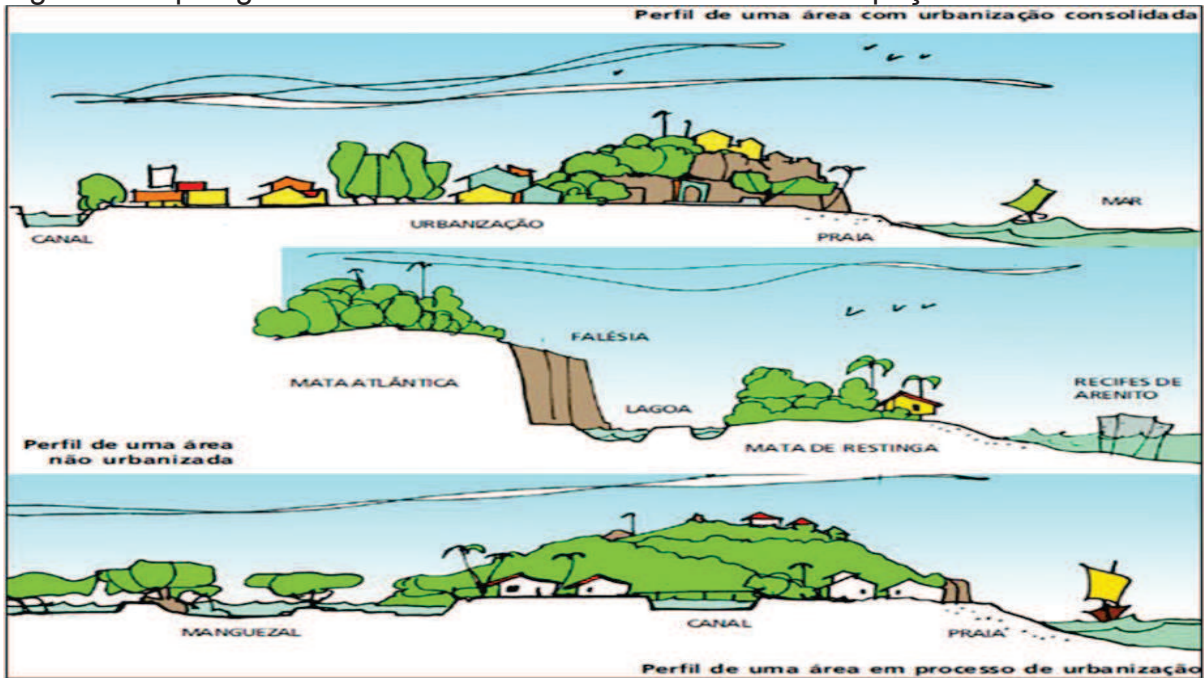
apresenta o grau de ocupação: orla não urbanizada, orla em processo de urbanização e orla com urbanização consolidada. Além destes critérios tem-se a orla de interesse especial que se refere aos espaços destinados a usos específicos definidos institucionalmente em categorias especiais, como militar, geração de energia, entre outros (MMA, 2004).

Figura 5 - Tipos genéricos de orla com base nos critérios como a geografia física.



Fonte: MMA, 2002.

Figura 6 - Tipos genéricos de orla com base no índice de ocupação humana.



Fonte: MMA, 2002.

A fim de facilitar o entendimento e apresentar o maior nível de generalidade possível, de modo a recobrir a ampla diversidade encontrada na zona costeira do Brasil, estabeleceu-se um agrupamento dos tipos genéricos de orla marítima, apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Tipologias genéricas de orlas, resultado da aplicação das tipologias de características físicas e ocupação humana.

Tipologia genérica de orla	Características
Abrigada não urbanizada.	Ambiente protegido da ação direta das ondas, com baixíssima ocupação, paisagens com alto grau de originalidade.
Semi-abrigada não urbanizada.	Ambiente parcialmente protegido da ação direta das ondas, ventos e correntes, com baixíssima ocupação, paisagens com alto grau de originalidade natural e baixo potencial de poluição.
Exposta não urbanizada.	Ambiente sujeito à alta energia de ondas, ventos e correntes com baixíssima ocupação, paisagens com alto grau de originalidade natural e baixo potencial de poluição.

De interesse especial em áreas não urbanizadas.	Ambientes com ocorrência de áreas militares, de tráfego aquaviário, com instalações portuárias, geradoras de energia, unidades de conservação, áreas tombadas, reservas indígenas, cercados por áreas de baixa ocupação, com características de orla exposta, semi-abrigada ou abrigada.
Abrigada em processo de urbanização.	Ambiente protegido da ação direta das ondas, com baixo a médio adensamento de construções e população residente, com indícios de ocupação recente, paisagens parcialmente antropizadas e médio potencial de poluição.
Semi-abrigada em processo de urbanização.	Ambiente parcialmente protegido da ação direta das ondas, ventos e correntes, com baixo a médio adensamento de construções e população residente, com indícios de ocupação recente, paisagens parcialmente antropizadas e médio potencial de poluição.
Exposta em processo de urbanização.	Ambiente sujeito à alta energia de ondas, ventos e correntes com baixo a médio adensamento de construções e população residente, com indícios de ocupação recente, paisagens parcialmente antropizadas e médio potencial de poluição.
De interesse especial em áreas em processo de urbanização.	Ambientes com ocorrência de áreas militares, de tráfego aquaviário, com instalações portuárias, geradoras de energia, unidades de conservação, áreas tombadas, reservas indígenas, cercados por áreas de baixo a médio adensamento de construções e população residente, com características de orla exposta, semi-abrigada ou abrigada.
Abrigada com urbanização consolidada.	Ambiente protegido da ação direta das ondas, com médio a alto adensamento de construções e população residente, paisagens antropizadas, multiplicidade

		de usos e alto potencial de poluição sanitária, estética e visual.
Semi-abrigada consolidada.	com urbanização	Ambiente parcialmente protegido da ação direta das ondas, ventos e correntes, com médio a alto adensamento de construções e população residente, paisagens antropizadas, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição - sanitária, estética e visual.
Exposta com urbanização consolidada.		Ambiente sujeito a alta energia de ondas, ventos e correntes, com médio a alto adensamento de construções e população residente, paisagens antropizadas, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição – sanitária, estética e visual.
De interesse especial em urbanizadas.	em áreas	Ambientes com ocorrência de áreas militares, de tráfego aquaviário, com instalações portuárias, geradoras de energia, unidades de conservação, áreas tombadas, cercados por áreas de médio a alto adensamento de construções e população residente, com características de orla exposta, semi-abrigada ou abrigada.

Fonte: MMA, 2002, modificado pelo autor.

2.2.2 Unidades de conservação na zona costeira

A criação de unidades de conservação pelos municípios e estados em parceria com o IBAMA é o meio mais eficaz de garantir a proteção das áreas mais frágeis da zona costeira. A instituição de espaços protegidos faz com que as ações de degradação ambiental cessem assegurando a conservação da biodiversidade. A Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conhecido com SNUC, o qual dá as diretrizes para criação e manutenção destes espaços territoriais (FREITAS, 2006).

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000, p.1).

Conforme o SNUC, as unidades de conservação são divididas em dois grupos, as de uso sustentável e as de proteção integral. Ambas têm por objetivo, respectivamente, garantir a harmonia entre a conservação da natureza e o uso sustentável dos seus recursos naturais e a preservação da natureza, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Existem categorias de unidades de conservação dentro de cada um destes grupos, aqui iremos ressaltar as características da APA, Área de Proteção Ambiental, integrante do grupo de uso sustentável (BRASIL, 2000).

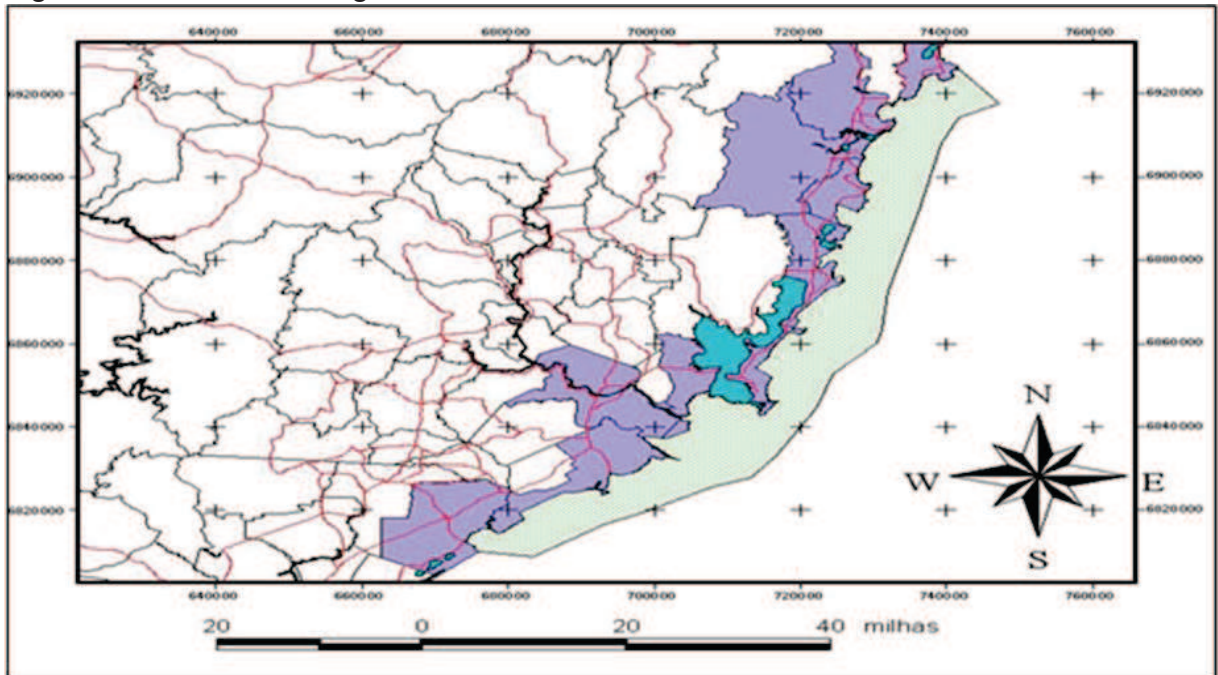
Segundo Brito e Câmara (2001), as APAs vêm sendo largamente implantadas e difundidas no Brasil, por possuírem custos operacionais baixo comparados com outras unidades de conservação e dispensar o uso de desapropriação de terras para garantir o controle da biodiversidade. Além de considerarem que a gestão ambiental deve ser realizada com a participação integrada das administrações públicas nas três esferas, dos órgãos técnicos e da comunidade, sendo atualmente os mais eficazes e modernos instrumentos para a gestão sustentável. Com o gerenciamento do processo de ocupação e utilização do território, buscam promover e garantir de forma harmônica a qualidade de vida da população e a proteção ambiental, sem impedir o desenvolvimento das atividades econômicas.

As APAs podem ser criadas como estratégia de proteção de ambientes naturais, nos três níveis de governo. Contando para isso com um instrumento legal que mencionará sua denominação, limites geográficos, objetivos, proibições e restrições de uso dos recursos naturais. O Decreto s/nº, de 14 de setembro de 2000, que cria a Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca (Figura 7), constitui um bom exemplo.

Brasil (2000, p. 1), em seu artigo primeiro expressa que

Fica criada, na região costeira do Estado de Santa Catarina, a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, com a finalidade de proteger, em águas brasileiras, a baleia franca austral *Eubalaena australis*, ordenar e garantir o uso racional dos recursos naturais da região, ordenar a ocupação e utilização do solo e das águas, ordenar o uso turístico e recreativo, as atividades de pesquisa e o tráfego local de embarcações e aeronaves.

Figura 7 - Área de abrangência da APA da Baleia Franca.



Fonte: ICMBio, 20014.

2.3 PROJETO ORLA

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima, Projeto Orla, é a estratégia mais recente do Governo Federal, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio de sua Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA) e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), para a implementação do Gerenciamento Costeiro no país, com supervisão do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) e da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). O principal objetivo deste projeto é descentralizar as políticas ambiental e patrimonial do Governo Federal na gestão dos espaços litorâneos, buscando o fortalecimento da capacidade de atuação dos diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada. Desenvolvendo mecanismos que estimulem a mobilização social para gestão integrada e participativa de atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável, para consolidar uma ordenação cooperativa e harmônica para o uso e ocupação da zona costeira (MMA, 2002).

As questões ambientais são reconhecidamente complexas. Exige-se uma série de medidas e discussões entre o Poder Público, a iniciativa privada, a

classe política, as organizações não governamentais e a sociedade como um todo, a fim de se buscar, em conjunto, as soluções para os problemas de meio ambiente nas três esferas da federação: local, regional e nacional (BRITO E CÂMARA, 2001, p. 15).

A fim de subsidiar a construção de Projetos que comportem as necessidades de gestão da nossa orla de natureza complexa, criaram-se procedimentos técnicos, expressos em quatro publicações: Projeto Orla: Fundamentos para Gestão Integrada, Projeto Orla: Manual de Gestão, Projeto Orla: Subsídios para um Projeto de Gestão e Projeto Orla: Guia de Implementação. Frutos estes de uma série de estudos preliminares, de análise da base legal, a base legal do Projeto Orla está amparada diretamente na Lei 7.661 de 1988, na Lei 9.636 de 1998 e no Plano de Ação Federal para a Zona Costeira, tendo suporte no âmbito internacional na Agenda 21 e em outros documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), do qual o Brasil é parte. Além da incorporação dos resultados de análises comparativas acerca das experiências internacionais e levantamento da melhor bibliografia disponível sobre gestão integrada e participativa de ambientes costeiros (MMA, 2004).

Seguindo o modelo de gestão descentralizado, que embasa a proposta para a gestão da orla, são definidos princípios e procedimentos de ação compartilhada entre as três esferas governamentais e a participação da sociedade civil. “A execução do Projeto está alicerçada nas Coordenações Nacional, Estadual e Municipal, como instâncias promotoras de articulações intergovernamentais e interinstitucionais e apoiadas por colegiados nos três níveis” (MMA, 2005, p. 11).

O mesmo órgão afirma que esse ajuste é fundamental para a divisão clara de tarefas entre as partes e para que cada uma desenvolva e aperfeiçoe suas atribuições na mesma proporção que reconheça o seu papel frente à gestão da orla, estimulando a implantação de parcerias, o aprimoramento das rotinas de operação e o encaminhamento das demandas e dos produtos gerados. Cada coordenação tem uma composição, objetivos e atribuições específicos que serão apresentados nas Figuras 8, 9 e 10.

Figura 8 - Síntese das atribuições da Coordenação Nacional do Projeto Orla.

Coordenação Nacional	atribuições específicas
<p>MMA/SQA MP/SPU</p> <p>A Coordenação Nacional tem como fórum de articulação e apoio o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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). ■ Capacitar instrutores para aplicação da metodologia do Projeto e manter cadastro atualizado de consultores/ especialistas para apoiar a elaboração de projetos executivos. ■ Acompanhar a implementação do Projeto Orla por meio da análise dos produtos decorrentes do atendimento aos municípios (Planos de Gestão e projetos executivos). ■ Proceder relatoria de atividades específicas, encaminhando as demandas surgidas diretamente aos interlocutores no GI-GERCO. ■ Desenvolver procedimentos administrativos internos e normas complementares para celebrar convênios voltados para a gestão da orla. ■ Identificar fontes de recursos e promover as articulações necessárias à priorização dos municípios inseridos no Projeto Orla nas ações do Governo Federal.

Fonte: MMA, 2005.

Figura 9 - Síntese das atribuições da Coordenação Estadual do Projeto Orla.

Coordenação Estadual	atribuições específicas
<p>Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA)</p> <p>Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU)</p> <p>A Coordenação Estadual tem como fórum de articulação e apoio a Comissão Técnica Estadual – CTE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Divulgar o Projeto e mobilizar municípios, parceiros e a sociedade civil. ■ Elaborar agenda de reuniões para instrumentalização de municípios potenciais, apresentando as bases técnicas, conceituais, benefícios e sistemática de implementação do Projeto. ■ Analisar a composição dos grupos locais a serem capacitados. ■ Complementar, quando necessário, critérios de inserção e analisar as propostas de adesão dos municípios ao Projeto. ■ Relacionar os municípios priorizados e submeter à consulta da Comissão Técnica Estadual – CTE. ■ Levantar base de dados e informações disponíveis em cada instituição envolvida na CTE. ■ Definir agenda comum, junto aos municípios e a Coordenação Nacional, para capacitação e meios a serem disponibilizados por cada parte envolvida. ■ Destacar instrutores para aplicação da metodologia do Projeto. ■ Assistir aos municípios na capacitação e consolidação dos Planos de Gestão. ■ Analisar o conteúdo dos Planos de Gestão e emitir parecer conjunto com a CTE. ■ Acompanhar e apoiar a implantação dos Planos de Gestão e seus desdobramentos. ■ Identificar fontes de recursos e orientar os municípios para as formas de acesso.

Fonte: MMA, 2005.

Figura 10 - Síntese das atribuições da Coordenação Municipal do Projeto Orla.

Coordenação Municipal	atribuições específicas
<p data-bbox="335 425 582 459">Prefeitura Municipal</p> <div data-bbox="247 638 646 918" style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; padding: 10px; margin-top: 20px;"> <p data-bbox="295 683 582 884">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.</p> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="694 324 1430 369">■ Formular proposta de adesão ao Projeto Orla junto à Coordenação Estadual (OEMA e GRPU), por meio da Ficha de Adesão. <li data-bbox="694 369 1430 414">■ Elaborar agenda de atividades para o Projeto, incluindo reuniões preliminares com OEMA e GRPU. <li data-bbox="694 414 1430 459">■ Apresentar e justificar a composição preliminar do grupo de atores a ser capacitado. <li data-bbox="694 459 1430 548">■ Organizar e listar documentos técnicos, cartográficos, base legal e logística para realização da oficina de capacitação no município. <li data-bbox="694 548 1430 593">■ Elaborar o Plano de Gestão Integrada da Orla. <li data-bbox="694 593 1430 660">■ 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="694 660 1430 705">■ Criar o Comitê Gestor da Orla. <li data-bbox="694 705 1430 750">■ Propor a celebração de convênios. <li data-bbox="694 750 1430 795">■ Analisar a base legal e os instrumentos necessários à celebração de futuros convênios. <li data-bbox="694 795 1430 840">■ Coordenar a execução das ações propostas no Plano de Gestão Integrada.

Fonte: MMA, 2005.

As coordenações nos três níveis contam com colegiados de apoio que têm por função principal apoiar as ações das coordenações. No nível nacional tem-se o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) formado por diferentes instituições atuantes na zona costeira. O colegiado estadual está representado pela Comissão Técnica Estadual (CTE), composta pelas secretarias estaduais, com a participação de representações como o IBAMA, Capitania dos Portos, universidades e centros de pesquisa. Em estados que já instituíram o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), a CTE deverá ser formada pelo colegiado costeiro estabelecido pelo Plano. Em âmbito municipal, o colegiado está no Comitê Gestor da Orla. Este deve se constituir no núcleo de articulação e deliberação do Projeto, com representação paritária entre órgãos públicos do município e a Sociedade Civil Organizada (MMA, 2005).

2.3.1 Estratégias de divulgação, comunicação e legitimação.

Para alcançar os objetivos de descentralização e participação do Projeto Orla são necessárias estratégias claras de mobilização e envolvimento da sociedade. Uma boa divulgação possibilita maior visibilidade e coesão das ações,

possibilitando que estas sejam conhecidas e compreendidas pelos diferentes atores e pela sociedade.

Com a comunicação adequada, é possível promover maior integração entre os atores do Projeto em diferentes níveis de atuação, permitindo que o fluxo de informação seja otimizado, contribuindo para o fortalecimento e reconhecimento dos processos em desenvolvimento. Através de audiências públicas, tem-se a legitimação, cujo objetivo é garantir a transparência e a inserção das demandas da sociedade nas decisões.

As estratégias de mobilização devem ser elaboradas de comum acordo e compartilhadas entre os parceiros do Projeto. Desta forma, serão construídas as bases para uma atuação descentralizada, com maior grau de autonomia, porém, de forma coordenada (MMA, 2006).

2.3.2 Fases do Projeto Orla

Para a implantação do Projeto Orla faz-se necessária a gestão coordenada de cada uma de suas fases que, embora interligadas, possuem dinâmicas próprias e demandam a execução de atividades específicas, contribuindo para o alcance do conjunto de seus objetivos. As ações iniciam-se com a fase de instrumentalização, que busca como principais resultados a adesão dos municípios e articulações políticas e institucionais entre parceiros. Trata-se do momento inicial do Projeto Orla na instância municipal, portanto cabe às coordenações nacional e estadual um papel destacado em sua realização.

É importante o estabelecimento, entre estes parceiros, de estratégias de mobilização integradas que poderão potencializar e otimizar este primeiro contato visando, sobretudo, à sensibilização dos municípios potenciais. Também é o momento de organização interna nos municípios, com estímulo à participação da sociedade civil e preparação de uma primeira agenda de trabalho local para a execução das oficinas de capacitação. Entre as atividades de envolvimento municipal destacam-se: Reunião local para apresentação do Projeto; Preenchimento de Ficha de Adesão; Definição de agenda de trabalho; Organização das informações sobre a área de interesse. Na Figura 11 estão apresentadas as principais etapas, atividades, responsáveis e produtos esperados na instrumentalização.

Figura 11 - Síntese das etapas de Instrumentalização.

Etapas	Atividades	Responsáveis/ Participantes	Produtos
Articulação e apoio estadual	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular a participação dos municípios; • Realizar reuniões com as Prefeituras; • Selecionar e avaliar tecnicamente as condições do município para inserção no Projeto; • Disponibilizar informações e dados para municípios envolvidos, a partir da análise dos dados apresentados no processo de seleção; • Apoiar e participar da capacitação dos gestores municipais; • Disponibilizar informações para os instrutores. 	OEMA e GRPU Comissão Técnica Estadual MMA e SPU	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de divulgação do Projeto; • Relação de municípios participantes; • Cronograma de capacitação; • Pré-diagnóstico (dossiê) dos municípios participantes • Relação de informações disponibilizadas no âmbito do Estado e Municípios.
Articulação municipal (por município participante)	<ul style="list-style-type: none"> • Reunião local para apresentação do Projeto; • Preenchimento de Ficha de Adesão; • Definição de agenda de trabalho local; • Divulgação e mobilização para participação da sociedade. 	Comissão Técnica Estadual; Agentes locais (Executivo e Legislativo municipais e sociedade civil organizada)	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha de adesão; • Agenda de trabalho local.
Instrumentalização municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Destacar o coordenador e a equipe local; • Selecionar o público-alvo da(s) oficina(s) de capacitação; • Organizar documentos orientadores e complementar informações locais; • Viabilizar visita técnica do Instrutor para dimensionamento das atividades práticas em campo • Disponibilizar material (manual e roteiros para aplicação metodológica) e orientar participantes para curso de capacitação. 	OEMA GRPU Comissão Técnica Estadual Coordenação local	<ul style="list-style-type: none"> • Equipe local definida; • Lista de participantes para capacitação; • Material de trabalho; • Estudo de conteúdos conceituais (preparatório para a oficina) • Visita técnica realizada.

Fonte: MMA, 2005.

2.3.2.1 Adesão e seleção dos municípios

A adesão ao Projeto é um ato voluntário que deve ser formalizado, e que representa não só a manifestação de interesse do executivo municipal, mas, também, o compromisso com o desenvolvimento de todas as suas fases de implementação (MMA, 2005). Segundo o mesmo autor, primeiramente é feita pela coordenação estadual uma análise da ficha de adesão. Segundo critérios pré-estabelecidos que levam em conta elementos que potencializem a qualificação municipal ou apoiem a superação dos limites de qualificação, para inclusão dos municípios em diferentes níveis de atendimento com estratégias diferenciadas, conforme mostra a figura 12.

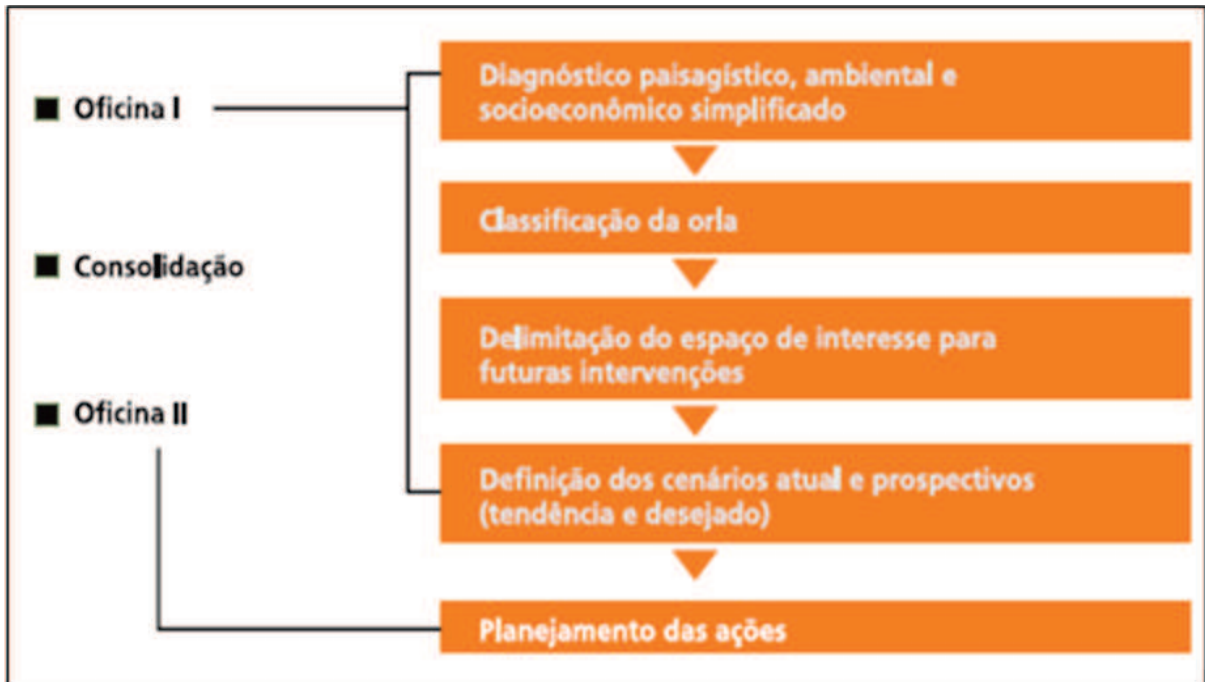
Figura 12 - Níveis sugeridos para definição das estratégias de atendimento aos municípios.

Níveis	Características dos municípios
1	<ul style="list-style-type: none"> • Possui capacidade institucional instalada; • Possui corpo técnico que demanda nivelamento conceitual para aplicação/ implementação do Projeto Orla; • Possui conhecimento detalhado da realidade local, dispõe de boa base de informações sistematizadas e documentos de referência, incluindo produtos cartográficos e banco de imagens; • Possui base legal de ordenamento/planejamento municipal, mas apresenta abertura para ajustes decorrentes do Projeto Orla; • Apresenta ações e agendas articuladas interinstitucionalmente, capacidade de permeabilidade nas diferentes políticas locais com abertura para novos direcionamentos decorrentes do Projeto Orla.
2	<ul style="list-style-type: none"> • Possui capacidade instalada, porém, com alguma demanda de fortalecimento institucional; • Possui corpo técnico mínimo, mas com demanda de aperfeiçoamento e capacitação; • Possui conhecimento genérico da realidade local, dispõe de alguma base cartográfica, diagnósticos municipais ou de trabalhos pontuais; • Possui instrumentos legais de ordenamento territorial, com algumas demandas de revisão e aprimoramento; • Apresenta ações desenvolvidas com articulação institucional, tem viabilidade de desenvolver agendas de trabalho com articulações que podem ser aprimoradas.
3	<ul style="list-style-type: none"> • Os que demandam apoio para fortalecimento institucional (organização, revisão administrativa e equipamentos); • Baixa capacidade técnica; • Pouco conhecimento da realidade local, pouca base de informação sistematizada ou organizada (fotos aéreas, imagens, cartografia); • Ausência de instrumentos legais de ordenamento territorial ou documentos muito desatualizados; • Baixa capacidade para desenvolver e implementar agendas de trabalho com articulação institucional.

Fonte: MMA, 2005.

A segunda fase consiste na aplicação da metodologia para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla, conforme detalhado na Figura 13. As atividades da etapa Oficina I são coordenadas por instrutores especializados com apoio das Coordenações estadual e nacional. Consistem na capacitação dos membros locais para o desenvolvimento de diagnósticos ambiental e socioeconômico, classificação e construção de cenários de uso e ocupação da orla.

Figura 13 - Síntese da metodologia de elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla.



Fonte: MMA, 2005.

Na sequência, tem-se o momento de consolidação das informações, gerando como produtos finais os diagnósticos consolidados e um primeiro esboço da relação de problemas e ações para solucioná-los. Na etapa oficina II, as ações estão focadas para a elaboração das propostas de ação, o preenchimento de eventuais lacunas no diagnóstico e, sobretudo, a definição de estratégias para execução, acompanhamento, avaliação e cronograma de implementação. Ao final desse processo é produzida a versão preliminar do Plano de Gestão Integrada.

Os encaminhamentos para análise e aprovação do Plano de Gestão Integrada constituem a terceira fase de implantação do Projeto Orla. A versão preliminar do Plano deverá ser encaminhada para análise da Coordenação Estadual, em conjunto com a CTE, que deverá avaliar, segundo MMA (2005), nos seguintes itens, se:

- i) o documento reflete as bases técnicas e conceituais do Projeto Orla;
- ii) o Plano é representativo do universo de problemas identificados, tanto no diagnóstico elaborado na oficina, quanto naqueles elencados no dossiê;

- iii) leva em consideração as diretrizes dos demais instrumentos de planejamento e gestão existentes na escala da Zona Costeira (por exemplo, o Zoneamento Ecológico Econômico e Plano Diretor);
- iv) servirá como um instrumento de apoio ao planejamento de usos e ocupação do espaço e dos recursos no município, principalmente nas áreas de domínio da União;
- v) as ações propostas são coerentes com os principais problemas identificados e têm a magnitude adequada à escala da orla;
- vi) as competências para execução das ações estão bem distribuídas, ou seja, se os responsáveis apontados têm legitimidade para executá-las;
- vii) os mecanismos de legitimação propostos estão adequados com relação à ação, equipe disponível, recursos financeiros e tempo.

Após a aprovação deverá ser encaminhado para a Coordenação Nacional que irá emitir um parecer final sobre o Plano de Gestão Integrada considerando sua adequação aos objetivos propostos pelo Projeto e aprovando o documento para a etapa de legitimação que ocorrerá por meio de audiência pública no município.

Na quarta fase estão os convênios. O Projeto Orla pode possibilitar aos municípios a celebração de convênios com organismos federais e estaduais, de acordo com as linhas de ação do Plano de Gestão Integrada, visando o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à implementação do mesmo. De acordo com MMA (2005), o convênio tem como diretrizes básicas:

- i) compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial do Governo Federal no trato dos espaços litorâneos;
- ii) compartilhar com o município as atribuições de gestão dos terrenos de marinha e acrescidos por intermédio de instrumentos legais específicos;
- iii) desenvolver mecanismos de participação e controle social para uma gestão integrada da orla;
- iv) estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla;
- v) valorizar o conceito de patrimônio coletivo da orla, com a garantia efetiva do acesso público às praias e manutenção de sua função social.

As duas últimas fases para implementação do Projeto Orla tratam das ações e projetos executivos e do acompanhamento, avaliação e revisão do Plano de Gestão Integrada. Os projetos executivos e ações inerentes à implementação do Plano de Gestão Integrada deverão ser legitimados em audiência pública. Ao Comitê Gestor da Orla cabe acompanhar a implementação das ações do Plano, coordenando, também, o trabalho de avaliação e revisão, conforme sistemática apresentada na figura abaixo:

Figura 14 - Sistemática de acompanhamento, avaliação e revisão.

A. Acompanhamento
<p>Os relatórios de acompanhamento da implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla deverão ser elaborados pela coordenação municipal, responsável pela execução do Plano, e apresentados ao Comitê Gestor. Os prazos de entrega e o número de relatórios de acompanhamento devem ser definidos no cronograma de implementação das ações.</p> <p>Propõe-se uma padronização de relatórios de acompanhamento num intervalo temporal consoante com os cronogramas apresentados para cada ação. Os relatórios, abordando informações simplificadas e de fácil interpretação, deverão apontar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ especificação da ação e identificação do responsável; ■ apresentação dos produtos parciais concluídos; ■ indicação dos produtos não concluídos, mas com ações em curso, registrando seu estágio de execução, a nova previsão de prazo, e os obstáculos enfrentados; ■ indicação de eventuais produtos e/ou operações abandonadas, justificando os motivos de tal decisão.
B. Avaliação
<p>Como procedimento de avaliação, propõe-se um relatório semelhante ao de acompanhamento, com um intervalo temporal mais dilatado, considerando somente a evolução das ações desenvolvidas. Esse documento deverá relatar o andamento geral dos trabalhos, considerando os relatórios de acompanhamento apresentados, os resultados obtidos e as dificuldades encontradas, visando identificar os ajustes necessários para superar os problemas e agilizar a execução geral do Plano. O relatório de avaliação deverá ser elaborado pelo Comitê Gestor e encaminhado à Coordenação Estadual do Projeto Orla para apreciação, permitindo a divulgação e o intercâmbio de experiências.</p>
C. Revisão do Plano
<p>A revisão do Plano deve ser prevista num marco temporal julgado pertinente em face das ações previstas. A revisão será baseada nas avaliações efetuadas visando uma atualização ou mesmo uma nova versão do Plano. Nesse sentido, a revisão deve ser realizada após a confecção de, no mínimo, dois relatórios de avaliação, com a participação da Coordenação Estadual e audiência pública.</p>

Fonte: MMA, 2005.

Estes arranjos institucionais têm por objetivo propiciar o conhecimento das atribuições e fomentar as articulações a fim de estimular a parceria entre diferentes instâncias governamentais e a sociedade civil durante todo o desenvolvimento do projeto. A execução das fases de implementação possibilitam momentos de preparação e fortalecimento local, momentos de amadurecimentos e momentos de consolidação e avaliação. Conta com a presença dos processos de mobilização integrada que são necessários para dar estrutura e sustentação ao processo.

No contexto do referencial para elaboração do presente Trabalho de Conclusão de Curso, foi realizado o acompanhamento da implantação do Projeto Orla no município Balneário Rincão, região Sul do Estado de Santa Catarina. Na sequência será apresentada a metodologia para coleta de dados, armazenamento e análise que possibilitaram o alcance dos objetivos propostos neste trabalho.

3 METODOLOGIA

A metodologia adotada insere-se no contexto de uma pesquisa qualitativa, documental com uso de instrumentos de investigação de forma participativa. O levantamento de dados ocorreu predominantemente de forma direta, com o recolhimento de informações, através da utilização das técnicas de observação participativa, no próprio local, com estudo de caso (MARCONI e LAKATOS, 2010; GIL, 1999).

A etnoecologia tem como interesse central captar as diferentes dimensões e aspectos da inter-relação de grupos humanos e o ambiente natural, bem como os processos que levam a mudanças nesta relação ao longo do tempo. Em vista da complexidade deste objetivo, uma abordagem culturalmente contextualizada é imprescindível (ALBUQUERQUE, LUCENA e NETO, 2010, p.74).

Na pesquisa qualitativa tem-se uma abordagem frente à realidade que não pode ser quantificada, por corresponder a um processo mais profundo das relações. Ou seja, na pesquisa qualitativa é primordial a busca pelo aprofundamento no conhecimento dos processos e no estabelecimento de relações com aspectos do contexto onde ocorrem (MINAYO, 2003 apud ALBUQUERQUE, LUCENA e NETO, 2010).

Godoy (1995 apud ALBUQUERQUE, LUCENA e NETO, 2010, p.75) ao abordar sobre a pesquisa qualitativa, destaca que na mesma

[...] o ambiente é fonte direta de dados e o pesquisador é o instrumento mais confiável de observação. O contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e o grupo que está sendo estudado é fundamental. Para esta abordagem, a melhor forma de observar e compreender um fenômeno é dentro do contexto no qual ocorre e do qual faz parte. Assim, não são apenas os resultados ou o produto final que interessam, mas também os processos que levam a tal. É importante também compreender os fenômenos estudados a partir da perspectiva das pessoas envolvidas.

A investigação de campo é tarefa difícil, pois o pesquisador, dotado de referências cognitivas e afetivas da sua própria cultura, tem de se esforçar em compreender concepções e atitudes que lhe possam parecer estranhas (ALBUQUERQUE, LUCENA e NETO, 2010). Um estudo de caso é caracterizado pelo detalhamento profundo e exaustivo de poucos objetivos, a fim de possibilitar um conhecimento amplo dos mesmos. Esta modalidade fundamenta-se na ideia de que a análise minuciosa e particular de uma unidade possibilita a compreensão da

generalidade ou ao menos cria as bases para futuras pesquisas mais circunstanciais. No entanto, tem-se a possibilidade do elemento escolhido ser uma exceção entre os demais, o que levará a conclusões erradas frente ao contexto geral. Portanto, na realização de estudos de caso, deve-se ter bastante cuidado na seleção de casos adequados, a fim de que apresentem resultados que possam ser generalizados com um grau razoável de confiabilidade (GIL, 1999).

Para Marconi e Lakatos (2010, p. 169), “a pesquisa de campo consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presumem relevantes, para analisá-los”. Conforme os mesmos autores, esta requer primeiramente um levantamento bibliográfico a respeito do tema com o propósito de compreender o estágio atual do problema e definir assim a natureza da pesquisa e a técnica mais adequada para a coleta de dados e registro desses. Na pesquisa de campo de natureza exploratória tem-se por objetivo alcançar um panorama geral da situação, afim de “[...] esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos [...]” (GIL, 1999, p. 43).

Pode ser utilizada uma variedade de procedimentos de coleta de dados na pesquisa exploratória, entre eles, a observação participante. Nela o pesquisador está inserido realmente no grupo, compartilhando vivências de modo a estabelecer uma relação com os seus membros. O objetivo principal desta abordagem é ganhar a confiança, aumentando a aceitação do pesquisador no grupo e diminuindo a interferência que a presença deste exerce no mesmo. O envolvimento direto com os pesquisados permite uma melhor compreensão dos comportamentos observados, além de garantir que os dados coletados refletem o verdadeiro ponto de vista dos sujeitos (MARCONI e LAKATOS, 2010; ALBUQUERQUE, LUCENA e NETO, 2010).

O pesquisador precisa ganhar a confiança da comunidade, para poder ter acesso às informações que lhe interessam, de forma consistente e fidedigna, o que só se consegue com a convivência e o conhecimento mútuo. De início, os membros da comunidade tenderão a apresentar um comportamento de ‘fachada’, que pode ser muito diferente do comportamento ‘normal’, que eles teriam na ausência de uma pessoa estranha. Eles procurarão agir de forma a fornecer ao forasteiro a impressão sobre si mesmos que lhes pareça a mais favorável. Só com o tempo, ele logrará ter acesso à ‘região interior’, ou dos ‘bastidores’, obtendo um panorama mais fiel daquilo que ‘realmente’ acontece (ALBUQUERQUE, LUCENA e NETO, 2010).

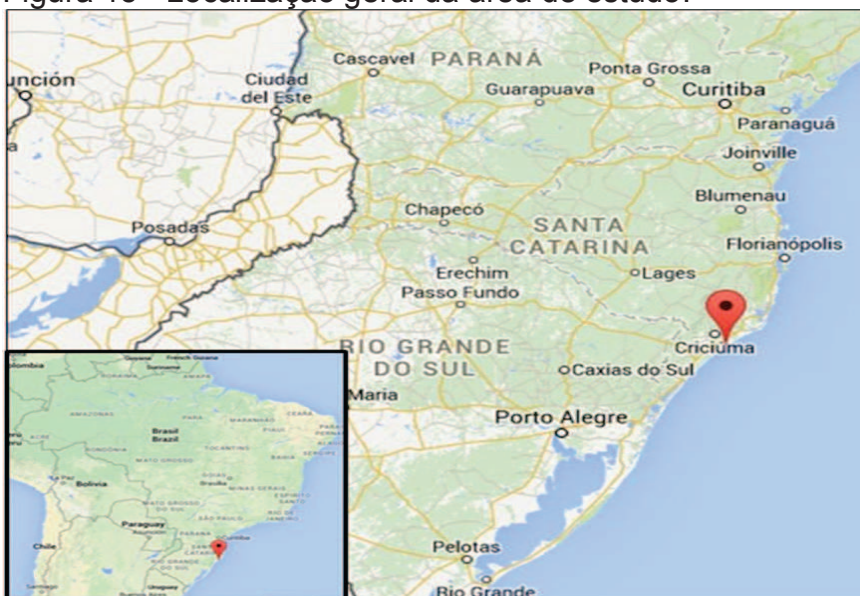
Coforme Denzin e Lincoln (1994 apud ALBUQUERQUE, LUCENA e

NETO, 2010), a coleta de dados na abordagem qualitativa se dá principalmente através da observação, entrevistas e análise documental. Na pesquisa documental são utilizados restritamente documentos, escritos ou não, que ainda não sofreram um tratamento analítico ou contribuição de outros autores e que ainda poderão ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa, que constituem a chamada fonte primária. Como primeiro passo, devem-se definir as fontes documentais, que são bastante extensas, para só então iniciar o levantamento dos materiais pertinentes à pesquisa, que pode ocorrer no momento da sua produção ou depois. Os arquivos públicos municipais, estaduais ou nacionais são uma boa fonte de documentos por conterem, em sua maior parte, publicações parlamentares, documentos oficiais e jurídicos, que mostram como é regulado o comportamento da sociedade e a forma que se apresentam os problemas. Estes tipos de documentos escritos constituem a fonte mais autêntica de dados, dificilmente se pode questionar a fidedignidade, mas deve-se ter cuidado em selecionar o que lhe interessa, interpretar e comparar o material a fim de torná-lo utilizável. (MARCONI e LAKATOS, 2010; GIL, 1999).

3.1 DELIMITAÇÕES DA ÁREA DE ESTUDO

O presente trabalho teve como área de estudo o município de Balneário Rincão, localizado no Litoral Sul de Santa Catarina, conforme Figura 15.

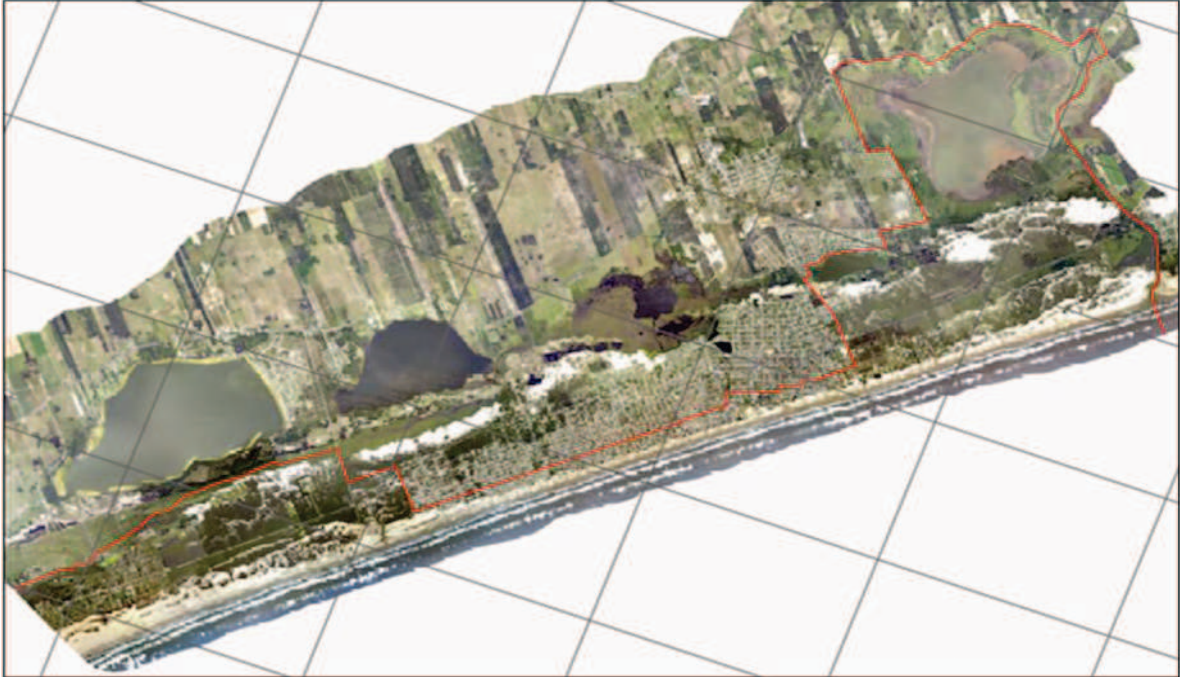
Figura 15 - Localização geral da área de estudo.



Fonte: Google Maps, 2014.

Numa especificação mais detalhada tem-se a área de abrangência do Projeto Orla, no referido município, como delimitação de atuação deste trabalho, segundo Figura 16.

Figura 16 - Área de abrangência do Projeto Orla, no município de Balneário Rincão.



Fonte: Arquivo da Prefeitura Municipal de Balneário Rincão, documento em construção, 2014.

Balneário Rincão (Figura 17) é um município brasileiro do estado de Santa Catarina, criado a partir do distrito de Içara em 15 de julho de 1999, sendo oficialmente instalado em 1 de janeiro de 2013. Possui 13 quilômetros de orla marítima, com duas plataformas de pesca e seis lagoas de água doce. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua população no ano de 2010 era de 10.923 habitantes. Na alta temporada, a população chega a 150 mil pessoas, provindas de Criciúma e região (Prefeitura Municipal de Balneário Rincão, 2014).

Figura 17 - Vista panorâmica do município de Balneário Rincão.



Fonte: Arquivo da Prefeitura Municipal de Balneário Rincão, 2014.

No contexto da proposta metodológica esta pesquisa utilizou com maior ênfase a observação participante no acompanhamento da realização das oficinas do Projeto Orla, reuniões e conversas informais. Com o pesquisador inserido nas atividades cotidianas do grupo de pesquisa, propiciando a coleta de dados que representam fidedignamente o processo inicial de implantação desse instrumento de gerenciamento costeiro participativo, possibilitando a construção das análises apresentadas no próximo capítulo.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Tendo sido definido na proposta de desenvolvimento da monografia que a ênfase a ser dada no presente Trabalho de Conclusão do Curso seria o acompanhamento do estudo do caso da aplicação do projeto orla no Município de Balneário Rincão, buscou-se no primeiro momento realizar um estudo documental e metodologia adotada pelo Projeto Orla. Neste contexto, as etapas de estruturação e os vários momentos serão descritos a seguir.

Durante os primeiros dias das oficinas foram realizadas etapas de apresentação do Projeto Orla, seguindo a metodologia indicada pelos manuais fornecidos pelo Ministério do Meio Ambiente. Representantes da coordenação estadual do Projeto e de instituições envolvidas no processo de gerenciamento costeiro apresentaram suas atribuições frente à implementação e execução deste que é o instrumento mais recente indicado pelo governo federal.

A coordenação de projetos especiais da Superintendência do Patrimônio da União no Estado de Santa Catarina (SPU-SC) apresentou as principais incumbências do órgão e temas relacionados, dentre elas estão o ordenamento da utilização dos espaços públicos, a ocupação do território brasileiro na sua história, a problemática existente nas cidades que afetam a natureza, principalmente o mar. Discorreu sobre os Bens da União, sobre os três direitos coletivos e sobre os limites previstos da metodologia do Projeto Orla. Mostrou, ainda, os desafios para gestão costeira, citando as vantagens para os municípios que aderiram o Projeto Orla, as atribuições da coordenação estadual e municipal. Mostrou no mapa do Brasil a abrangência do Projeto Orla e os municípios catarinenses que assinaram o Termo de Adesão ao Projeto e ainda expôs fotos de municípios com a sua problemática.

O representante da Delegacia da Capitania dos Portos de Laguna teve a oportunidade para uma explanação sobre acidentes de navegação e segurança no mar. O mesmo espaço foi concedido a representante da Secretaria de Estado do Planejamento, que discorreu sobre o Gerenciamento Costeiro (GERCO) e seus objetivos, sua abrangência territorial e base legal. Também falou sobre o zoneamento ecológico-econômico costeiro, o Plano de Gestão da Zona Costeira e sobre o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO). Representantes da prefeitura apresentaram as propostas e projetos previstos pela administração municipal para a orla do Balneário Rincão. Dentre as propostas estão:

a drenagem, o observatório das baleias, os postos salva-vidas, a via perimetral, os acessos à praia, o calçadão, a fixação da barra do Rio Urussanga, as passarelas de acesso, o comércio sazonal, os espaços esportivos, a praça de eventos, as áreas para regularização fundiária, o parque das dunas. O analista ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) fez a explanação sobre a APA da Baleia Franca.

A representante da SPU-SC, assim como o instrutor e a coordenadora municipal do Projeto, expressaram inúmeras vezes a importância da participação integral dos representantes das entidades da sociedade civil organizada, dos órgãos que fazem parte do grupo de integração do gerenciamento costeiro e alguns dos órgãos a nível estadual que são importantes participar do projeto. Nestes destacam-se o Ministério Público, a Secretaria de Estado de Planejamento, a EPAGRI, a FATMA, a Polícia Militar Ambiental, o Corpo de Bombeiros, a UNESCO. Assim como representantes do ICMBio, do Corpo de Bombeiros, do Comitê Gestor da Bacia do Rio Urussanga, da Capitania dos Portos, dos órgãos ambientais, tais como, FATMA e Polícia Ambiental na implementação do Projeto. Ressaltando que o Projeto objetiva disciplinar o uso da orla, principalmente nas áreas sob domínio da União, que é preciso entrar em comum acordo entre interesse coletivo e legislação para o desenvolvimento. E que o grande desafio da administração junto com a população é justamente encontrar soluções para estas situações.

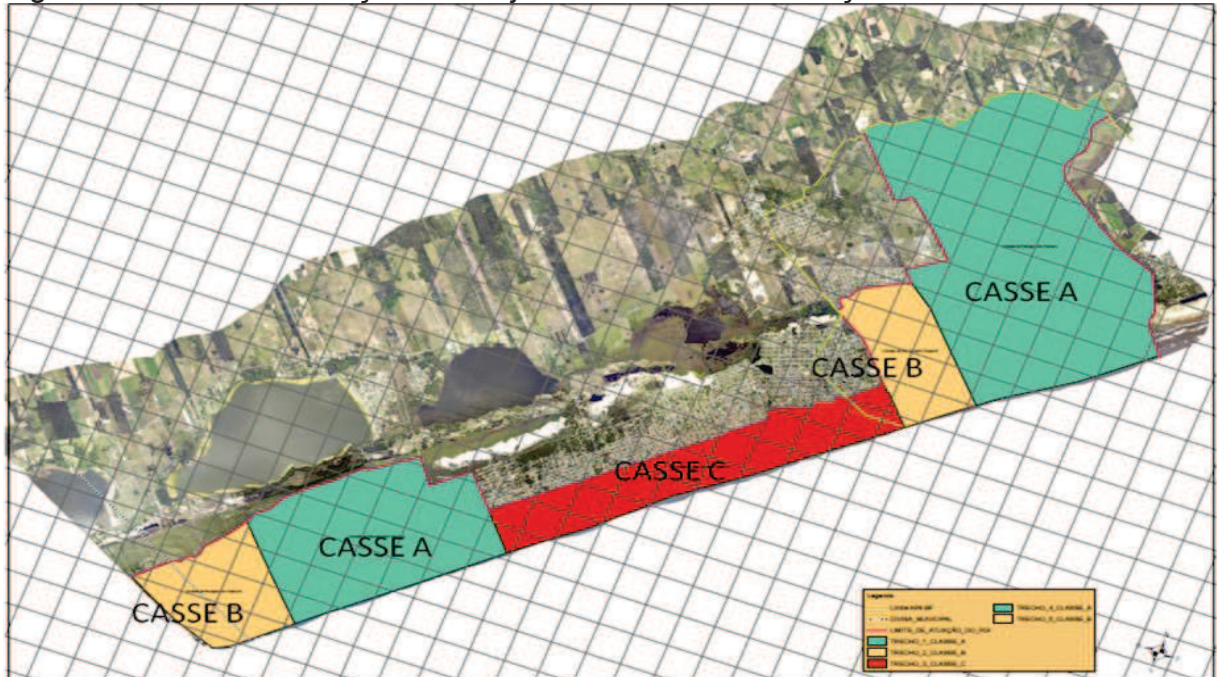
O instrutor do projeto liderou e mediou grande parte das atividades, sempre abrindo espaço para a fala dos participantes, sendo eles representantes públicos ou da sociedade civil organizada. Em suas primeiras falas, no início de cada dia de oficina, discorreu sobre o projeto, sobre o programa das atividades explicando cada atividade que será desenvolvida.

As atividades da etapa oficina I iniciaram-se com a definição da faixa de orla a ser trabalhada. Em consenso entre os participantes, ficou definida a faixa de orla e, deste modo, o instrutor do Projeto juntamente com a coordenação municipal realizou a divisão da Orla de Balneário Rincão em dois setores: Setor 01 da Barra Velha e Setor 02 do Centro, ambos foram divididos em trechos, para um melhor estudo e desenvolvimento do Projeto.

Posteriormente, estes setores foram agrupados e seus trechos semelhantes foram unificados, resultando em cinco trechos, de acordo com a homogeneidade paisagística, assim delimitados: trecho 1, parte não urbanizada;

trecho 2, parte parcialmente urbanizada; trecho 3, parte urbanizada; trecho 4, parte não urbanizada e trecho 5, parte parcialmente urbanizada. Classificados respectivamente em A, B, C, A e B, conforme ilustrado na Figura 18.

Figura 18 – Área de atuação do Projeto Orla com classificação dos trechos.



Fonte: Arquivo da Prefeitura Municipal de Balneário Rincão, documento em construção, 2014.

Com a demarcação no mapa para os dois trechos, iniciou-se o diagnóstico de campo, as etapas foram desenvolvidas dentro de cada trecho e setor separadamente, a fim de gerar um levantamento minucioso da área de abrangência do Projeto Orla, que é bastante diversificada. Para isso realizaram-se aproximadamente quinze dias de oficinas. A definição da área de atuação do Projeto Orla considerou o limite de atuação da APA da Baleia Franca no município, em sua definição. A participação de membros da UC na construção do Plano de Gestão Integrada da Orla é fundamental para garantir uma formulação integrada deste importante instrumento de gerenciamento costeiro. Assim como a consideração das definições presentes no PGI na construção do Plano de Manejo da presente APA, que está em processo construtivo segundo uma metodologia inovadora no país que busca utilizar a participação pública para o levantamento das necessidades de gerenciamento territorial e marinho com posterior definição da forma de atuação que garantirá o alcance pleno destes objetivos.

Numa das etapas foi realizado o diagnóstico de campo e a formulação de cenários para a orla, considerando os parâmetros ambientais, sociais e econômicos, observados em campo. A construção participativa do “Quadro Síntese 1” foi composta com os seguintes itens: configuração do local e usos, problemas, potenciais e projetos previstos ou em implantação. Na sequência, ocorreu a construção do “Quadro Síntese 02”, com os dois itens restantes: atividades geradoras; efeitos e impactos associados ao problema, seguindo a mesma metodologia, proposta nos manuais de implementação do Projeto Orla. E a produção conjunta de um texto sobre como se comportam os cenários para o espaço local, levando em consideração a situação atual, a tendência e o cenário desejado.

Finalizando as etapas da oficina I, o instrutor, com a participação dos presentes, realizou a construção do quadro “Classificação das Unidades da Paisagem”, para cada trecho, indicando os seguintes parâmetros: trecho da orla, características físicas, estágio de urbanização, tipologia de urbanização, configuração paisagística da urbanização, acesso, classificação e observações gerais. Após esta etapa foram sintetizados os quadros de cada trecho dos dois setores o que gerou a formulação de um zoneamento prévio da área de abrangência do Projeto.

Nas reuniões seguintes objetivou-se a construção do regimento interno do comitê Gestor da Orla e a análise das atividades anteriores. Para o entendimento da função do comitê foi realizada com os participantes uma simulação com estudo de caso. A realização das citadas etapas não estava prevista na metodologia presente nos manuais do Projeto Orla, mas foram implementados pela coordenação por experiência adquirida em outros municípios.

Todas as atividades desenvolvidas na etapa oficina I focaram a importância de um plano de gestão para toda a orla do balneário, enfatizando que o Projeto Orla tem como objetivo organizar este espaço do território municipal. Visto à existência de grande ocupação humana desordenada, tomando, por exemplo, casas construídas sem planejamento e muitas delas embargadas como as casas tomadas pelas dunas no bairro de Barra Velha. Este moderno instrumento mobiliza disciplinar e gerenciar o espaço da faixa da orla de forma integrada com os outros instrumentos instituídos ou em processo de instituição no território do município, como o plano diretor, o qual será realizado em breve, através de licitação e sobre a certeza de se

ter um grande e vasto material para trabalhar ainda melhor no desenvolvimento do município. Por isso é muito importante o acompanhamento integral dos trabalhos e participação nas oficinas, dos representantes das entidades da sociedade civil organizada, dos órgãos que fazem parte do grupo de integração do gerenciamento costeiro e alguns dos órgãos a nível estadual que são importantes participar do projeto. A adesão ao projeto significa crescimento com sustentabilidade, respeito ao meio ambiente, responsabilidade e uma importante preparação para o futuro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o contexto dos resultados obtidos e análise destes chegaram-se nas seguintes conclusões e considerações finais:

- i) A utilização da observação participante como metodologia de pesquisa mostrou-se bastante eficiente para coleta de dados e informações acerca do grupo envolvido no processo de implantação do Projeto Orla e da comunidade onde este instrumento está sendo construído, visto que contribuiu para um melhor entendimento das relações existentes entre as pessoas e o meio em que vivem;
- ii) O território do município está submetido ao ordenamento instituído principalmente pelo Plano Diretor Municipal, Plano de Manejo da APA da Baleia Franca (em construção) e o Plano de Gestão Integrada da Orla. A falta da gestão integrada para o ordenamento territorial e marinho causará conflitos;
- iii) Nos processos de gestão territorial, a participação da comunidade durante todo o processo é de extrema importância, principalmente na zona costeira por possuir áreas que são de uso comum e de patrimônio da União. A utilização de metodologias participativas constitui um importante processo para tomada de decisões, pois possibilita a articulação das ideias e dos saberes populares e a sua integração com o conhecimento científico. O conhecimento empírico que a população local possui contribui para a compreensão por parte da gestão pública, principalmente nos níveis nacional e estadual, das necessidades e características que nem sempre estão inclusas nos estudos técnicos realizados;
- iv) O município encontra-se em fase de implantação, por isso não possui uma infraestrutura adequada, em termos de Saneamento Básico. No entanto, a administração pública está buscando os meios para sanar esta deficiência através da elaboração do Plano Diretor Municipal que possibilitará o levantamento de verbas para realização das obras necessárias para garantir saneamento básico de qualidade à população;

v) A participação e colaboração de técnicos, principalmente ambientais, tendo em vista os fundamentos da proposta não foram adequadas em sua totalidade. O que resultou, no meu entendimento, em uma visão paisagística preponderante com relação às questões ambientais em alguns momentos das discussões, ferindo o principal objetivo do Projeto Orla, que é a preservação dos ambientes costeiros. Além do levantamento de soluções que não irão resolver os problemas, mas sim torná-los mais graves, como a implantação de unidades compactas individuais nas residências com utilização de sumidouro. No litoral o lençol freático é bastante raso, a utilização deste método não é recomendada, pois esta característica o torna ineficaz. A pequena profundidade possibilita que o efluente sanitário contaminado entre em contato com a água de subsolo antes da ação de degradação das bactérias, contaminando assim o reservatório natural;

vi) O responsável pela coordenação das atividades que possibilitaram a implantação do projeto, estava capacitado para conduzir o processo porém, não demonstrou possuir conhecimento suficiente sobre as questões ambientais, o que gerou a proposição de soluções não condizentes com a proteção ambiental. Teve-se uma visão fragmentada do processo, buscando-se dar soluções a problemas que vão muito além da zona costeira, como é o caso de uma das lagoas do município, alimentada pelo rio Urussanga. O rio está contaminado por rejeitos da extração de carvão, que acaba por contaminar a lagoa, neste caso sugeriu-se a sua recuperação sem, no entanto, levar em consideração que seu abastecimento continuará sendo por águas contaminadas e a recuperação será apenas temporária;

vi) Pôde-se perceber a dificuldade de alguns dos representantes do poder público local em aceitar e valorizar a participação da sociedade neste processo de gestão. Cabe aí resaltar a necessidade de maior preparo e responsabilidade desses representantes em adquirir e aplicar uma maior capacidade de compreensão e domínio de metodologias de construção de políticas públicas de forma participativa.

Pela histórica importância socioeconômica e pelo capital natural da costa brasileira, onde coexistem atividades de elevado impacto poluidor e recursos ambientais de extrema importância, seu gerenciamento adequado por meio do aperfeiçoamento do atual modelo pela integração das forças que nele atuam traria inegável avanço no caminho de um crescimento sustentável. Dessa forma, para um maior aprofundamento dos estudos realizados sugere-se:

- i) O desenvolvimento de processos de capacitação da comunidade para a sensibilização ambiental, visto que muitos se envolvem em processos participativos somente para garantir seus interesses próprios;
- ii) Desenvolvimento e aplicação de políticas públicas e gestão ambiental integrada e participativa dos recursos naturais envolvendo os níveis municipal, estadual e nacional.;
- iii) Uma maior participação da Universidade e de órgãos responsáveis como o Ministério Público, a Secretaria de Estado de Planejamento, a EPAGRI, a FATMA, a Polícia Militar Ambiental, o Corpo de Bombeiros, a UNESCO. Assim como representantes do ICMBio, do Corpo de Bombeiros, do Comitê Gestor da Bacia do Rio Urussanga, da Capitania dos Portos, dos órgãos ambientais, tais como, FATMA e Polícia Ambiental na implementação do Projeto;

Finalmente, no contexto geral do processo de acompanhamento do Projeto Orla no município de Balneário Rincão, foi possível consolidar aprendizados adquiridos ao longo do curso de graduação em Engenharia Ambiental, bem como ampliar horizontes e visões no que diz respeito à importância de metodologias participativas nos processos de gestão pública ambiental em ambientes costeiros, bem como a utilização das ferramentas sugeridas na realização de estudos mais aprofundados.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ulysses Paulino de; LUCENA, Reinaldo Farias Paiva de; CUNHA, Luiz Vital Fernandes Cruz da (Org.). A abordagem qualitativa na coleta e análise de dados em etnobiologia e etnoecologia. In:_____. **Métodos e Técnicas na Pesquisa Etnobiológica e Etnoecológica**. Recife, PE: NUPPEA, 2010. p. 65-82.

BRASIL. Decreto nº s/n, de 14 de setembro de 2000. Dispõe Sobre A Criação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, no Estado de Santa Catarina, e Dá Outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 set. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn9027.htm >. Acesso em: 03 set. 2014.

BRASIL. Lei n 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm >. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRITO, Francisco A.; CÂMARA, João. B. D. **Democratização e Gestão Ambiental: em busca do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. 332 p.

CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II**. Brasília, 1997. 21 p.

FREITAS, Maria Almeida Passos de. **Zona Costeira e Meio Ambiente: aspectos jurídicos**. 1. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2006. 232 p.

GIL, Antonio Carlos. O Delineamento da Pesquisa. In:_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 70-79.

_____. Pesquisa Social. In:_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 42-48.

GUERRA, Antonio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (Org.). Gestão da Biodiversidade e Áreas protegidas. In:_____. **Unidades de conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 25-65.

GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da (Org.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 248 p.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder**. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. 494 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa. In:_____. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 157-197.

MARRONI, Etiene Villela; ASMUS, Milton L. **Gerenciamento Costeiro**: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental. Pelotas: USEB, 2005. 149 p.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: Fundamentos para gestão integrada. Brasília: SQA/MMA e SPU/MP, 2002. 78 p.

_____. **Projeto Orla**: Manual de Gestão. Brasília: SQA/MMA e SPU/MP, 2006. 88 p.

_____. **Projeto Orla**: Guia de Implementação. Brasília: SQA/MMA e SPU/MP, 2005. 36 p.

_____. **Projeto Orla**: Subsídios para um Projeto de Gestão. Brasília: SQA/MMA e SPU/MP, 2004. 104 p.

Prefeitura Municipal de Balneário Rincão. Em:
<<http://www.balneariorincao.sc.gov.br>>. Acesso em: 05 set. 20014.

SÃO PAULO (ESTADO) Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Zoneamento ecológico-econômico do Litoral Norte**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2005. 55 p.

VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. Conexões Institucionais Transescalares. In:_____. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Secco/APED, 2005. p. 293-332.