Presidente: **Luís Inácio Lula da Silva**

Vice-Presidente: **José de Alencar Gomes da Silva**

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro: Paulo Bernardo Silva
Secretário Executivo: João Bernardo de Azevedo Bringel

Secretaria do Patrimônio da União
Secretária: Alexandra Reschke

Departamento de Ações Descentralizadas
Diretora: Paula Santos

Coordenação Geral de Projetos Especiais
Coordenadora: Raquel Roland

Ministério do Meio Ambiente

Ministra: Marina Silva
Secretário Executivo: Cláudio Roberto Bertoldo Langone

Secretaria de Qualidade Ambiental
Secretário: Victor Zular Zveibil

Programa de Gerenciamento Ambiental Territorial
Diretor: Rudolf de Noronha

Projeto de Gestão Integrada dos Ambientes Costeiro e Marinho
Gerente: Ademilson Zamboni

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
SECRETARIA DE QUALIDADE AMBIENTAL

PROJETO ORLA

IMPLEMENTAÇÃO EM TERRITÓRIOS COM URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA

2006

CATALOGAÇÃO NA FONTE
Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Centro de Documentação e Informação

NAKANO, Kazuo, Coord.
Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada. / Coordenação de Kazuo Nakano. — São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 80 p.

ISBN

1. Planejamento Urbano. 2. Uso e Ocupação do Solo. 3. Orla Marítima. 4. Projeto Orla. 5. Preservação Ambiental. 6. Planejamento Territorial. I. Título. II. Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. III. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IV. Ministério do Meio Ambiente. V. NAKANO, Kazuo. VI. SAULE JÚNIOR, Nelson.

Fonte: Vocabulário CDI

Equipe de elaboração

Coordenação técnica
Márcia Oliveira
Raquel Roland
Paula Santos

Coordenação da consultoria
Instituto Pólis
Nelson Saule Júnior

Coordenação da publicação
Instituto Pólis
Kazuo Nakano

Textos
Inácio da Silva
Kazuo Nakano
Paula Freire Santoro
Mariana Levy Pisa Fontes
Mariana Gracioso Barbosa

Consultoria de conteúdo
Pedro Pontual

Colaboração
Katia Ramos da Silva
Jair Silva
Simone Gueresi

Coordenação da edição gráfica
Paula Freire Santoro
Iara Rolnik Xavier

Projeto gráfico e diagramação
Francine Sakata
Marcela Miserochi

Ilustrações
Silvio Soares Macedo

Capa
Fabio Namiki

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria do Patrimônio da União
Esplanada dos Ministérios, Bl. C, 2º andar, Sala 200
CEP 70046.900 Brasília/ DF
Tel. (61) 3313.1935 (SPU)
e-mail: *projetoorla@planejamento.gov.br*

Ministério do Meio Ambiente
Secretaria de Qualidade Ambiental
Programa de Gerenciamento Ambiental Territorial
Projeto Gestão Integrada dos Ambientes Costeiro e Marinho
Esplanada dos Ministérios, Bl. B, 8º andar, Sala 831
CEP 70068.900 Brasília/ DF
Tel. (61) 4009.1025 / 4009.1161 (GERCOM)
e-mail: *projeto.orla@mma.gov.br*
www.mma.gov.br/projetoorla

APRESENTAÇÃO

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, coordenado em conjunto pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental (MMA/ SQA), e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria do Patrimônio da União (MP/ SPU), surge como uma ação inovadora no âmbito do Governo Federal, pois busca implementar uma política nacional construída de forma compartilhada com outros entes federados e com a sociedade civil, buscando articular ações de incentivo ao turismo, de proteção ao meio ambiente e de ocupação urbana, entre outras, por meio do planejamento do uso e ocupação da orla brasileira e da construção de um pacto entre os atores envolvidos em cada localidade.

Atuar de forma sustentável nesse espaço, que constitui a sustentação natural e econômica da Zona Costeira, requer enfrentar o desafio de lidar com a diversidade em uma faixa que atinge cerca de 8.500 Km de extensão, envolve aproximadamente 400 municípios que perfazem, segundo o último Censo, uma população em torno de 32 milhões de habitantes. Ademais, subjacente aos aspectos ligados ao território, encontram-se inúmeros conflitos em torno da destinação e do uso dos terrenos situados no litoral – em grande parte pertencentes à União – o que tem reflexos na disponibilidade de espaços públicos de convivência e lazer, com destaque para as praias, bens de uso comum do povo e que, por isso, devem ser acessíveis a todos, indiscriminadamente.

Esse cenário de natureza complexa inspirou a construção de diretrizes e procedimentos para a gestão compartilhada da nossa orla, expressos em uma série de publicações, elaboradas para promover a difusão e a multiplicação do Projeto. Os procedimentos técnicos estão em **Projeto Orla: Fundamentos para Gestão Integrada e Projeto Orla: Manual de Gestão** – frutos de uma série de estudos que buscaram dar subsídios ao Orla, analisando sua base legal, seus antecedentes institucionais e explicitando seus fundamentos teóricos.

Cinco desses estudos, além de um texto que discorre sobre o processo de construção do Projeto estão reunidos em **Projeto Orla: Subsídios para um Projeto de Gestão**, incorporando o resultado de análises comparativas acerca das experiências internacionais sobre a matéria e levantando a melhor bibliografia disponível.

Após a fase inicial de implementação, diagnosticou-se a necessidade de continuidade e aprofundamento do apoio aos municípios participantes do Projeto Orla, para que se chegue à efetiva implementação das ações previstas nos Planos de Gestão Integrada. Nesse sentido, foi publicado **Projeto Orla: Guia de Implementação**, que detalha o fluxo de atividades e tarefas, contribuindo para organização de uma agenda gerencial que oriente as instituições participantes da esfera federal, dos estados e dos municípios para a execução de cada uma das etapas de implementação do Plano pactuado.

As discussões sobre a implementação do Orla trouxeram uma necessidade em especial: contemplar as peculiaridades das grandes cidades litorâneas, nas quais a complexidade urbana se torna ainda mais presente. São inúmeros os usos simultâneos, concorrentes, por vezes conflitantes; são diversos os atores e os interesses envolvidos; a presença das problemáticas comuns aos municípios maiores – poluição, tráfego de veículos motorizados, ocupações irregulares, especulação imobiliária – contrastam com o frágil ambiente marinho.

A paisagem natural litorânea deu lugar aos ambientes construídos e, não raro, as praias estão diminuídas e descaracterizadas. Por outro lado, nesses ambientes, com certeza, estarão presentes outros instrumentos de planejamento do território – com destaque para o Plano Diretor Municipal – e as práticas de participação social na gestão das políticas urbanas estarão mais consolidadas.

É neste sentido que apresentamos, completando o conjunto de publicações anteriores, este manual **Projeto Orla: Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada**, que busca contribuir para a garantia do cumprimento da função socioambiental da propriedade ao longo da costa brasileira urbanizada. Para tanto, foram escolhidos os seguintes temas: Articulação com o Programa Nacional de Regularização Fundiária dos Assentamentos Informais em Imóveis da União; Articulação do Plano de Gestão Integrada da Orla com outros Instrumentos de Planejamento e Gestão Territorial e Fortalecimento da Participação Cidadã.

Com este documento esperamos contribuir para a consolidação da prática do diálogo entre os diversos atores, onde cada um destes reconheça o valor de respeitar as diferenças e contribuam com o que tem de melhor para construção de um futuro sustentável da orla brasileira.

Alexandra Reschke
Secretária do Patrimônio da União

Victor Zular Zveibil
Secretário de Qualidade Ambiental

SUMÁRIO

9 **1. Objetivos**

11 **2. A urbanização da costa brasileira**

23 **3. Participação cidadã no Projeto Orla**

23 3.1 A importância da participação cidadã no Projeto Orla

25 3.2 Participação cidadã nas etapas do Projeto Orla

49 **4. Articulação do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial**

49 4.1 A importância de articular o Plano de Gestão Integrada com outros instrumentos

52 4.2 O Plano Diretor, a regulação do uso e ocupação do solo e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla

65 4.3 O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla

67 4.4 O Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla

69 **5. Regularização fundiária na implementação do Projeto Orla**

69 5.1 A importância da inclusão da regularização fundiária no Plano de Gestão Integrada

70 5.2 Identificando irregularidades e a situação fundiária da orla

77 5.3 Recursos para regularização fundiária

77 5.4 Instrumentos para regularização fundiária

1. Objetivos

Esta publicação traz subsídios conceituais e metodológicos para a implementação do Projeto Orla em lugares com urbanização consolidada de forma a efetivar processos de participação cidadã e mediação de conflitos e para estabelecer articulações com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial, particularmente com os instrumentos de regularização fundiária.

As áreas com urbanização consolidada são aquelas com médias e grandes cidades onde há concentração de vários grupos sociais, construções e atividades que usam e ocupam os espaços de formas diferentes, com grande interferência na paisagem. Nessas áreas existem várias alterações no meio ambiente que exercem fortes impactos sobre os ecossistemas e recursos naturais. É comum haver perda de cobertura vegetal e contaminação do ar, do solo e da água provocada pelas atividades urbanas, resultantes do rápido crescimento e da falta de planejamento, com reflexo na qualidade de vida da população.

Para levar em conta

Segundo o Artigo 26 do Decreto Federal nº 5.300/04 que regulamenta a Lei Federal nº 7.661/1998 e dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, áreas com urbanização consolidada são aquelas com "médio e alto adensamento de construção e população, apresentando paisagens altamente antropizadas, com uma multiplicidade de usos e um alto potencial de poluição sanitária e estética".

Para saber mais sobre os tipos genéricos da orla marítima, com diferentes formas de uso e ocupação do solo, ver os capítulos 5 e 6 da publicação FUNDAMENTOS PARA GESTÃO INTEGRADA.

O Projeto Orla visa elaborar e implementar um Plano de Gestão Integrada para ordenar o uso e ocupação do solo nas faixas junto aos rios e mares. As orientações detalhadas para a elaboração desse Plano encontram-se nas seguintes publicações:

- Projeto Orla – Subsídios para um projeto de gestão
- Projeto Orla – Fundamentos para gestão integrada
- Projeto Orla – Guia de implementação
- Projeto Orla – Manual de Gestão

A presente publicação destina-se aos gestores públicos federais, estaduais e municipais envolvidos nos processos participativos de elaboração e implementação do Plano de Gestão Integrada. Destina-se também a outros atores sociais interessados nas orlas fluviais e marítimas com urbanização consolidada. Moradores, empresários, organizações não governamentais, proprietários de imóveis, usuários das praias, entre outros, encontrarão orientações úteis para participar nas etapas de implementação do Projeto Orla e interferir nas análises, diagnósticos e propostas para as diferentes realidades dos territórios localizados junto aos rios e mares.

Para conhecer em detalhes as etapas, atividades e articulações necessárias para a implementação do Projeto Orla através do Plano de Gestão Integrada, ver a publicação GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO.

2. A urbanização da costa brasileira

A ocupação urbana na costa marítima brasileira tem início com a chegada dos europeus em busca de riquezas naturais. Essa disposição espacial resultou da divisão internacional do trabalho da época. As cidades do Rio de Janeiro, Salvador e Recife concentravam significativo contingente populacional até fins do século XIX.

A atração exercida pela faixa litorânea não é exclusiva do nosso país. Outros países passaram por ocupação semelhante, voltada para o oceano. Contudo, esse padrão de ocupação tornou-se problemático a partir da década de 1950 com a intensificação das atividades ligadas ao processo de industrialização, acentuado com a chegada das multinacionais. Nesse período, a urbanização atinge plena expansão, dando origem ao processo de metropolização.

A cidade expande-se vertical e horizontalmente, inclusive em áreas ambientalmente vulneráveis. O custo socioambiental desse processo foi alto: a devastação de grande parte dos recursos florestais que existiam na costa brasileira como, por exemplo, a Mata Atlântica que hoje se restringe a pouco mais de 7% de suas formações originais, localizadas basicamente em áreas de difícil acesso.

SILVIO MACEDO

Aracaju/ SE

FRANCINE SAKATA

Salvador/ BA

CINTIA AFONSO

Guarujá/ SP

SILVIO MACEDO

Rio de Janeiro/ RJ

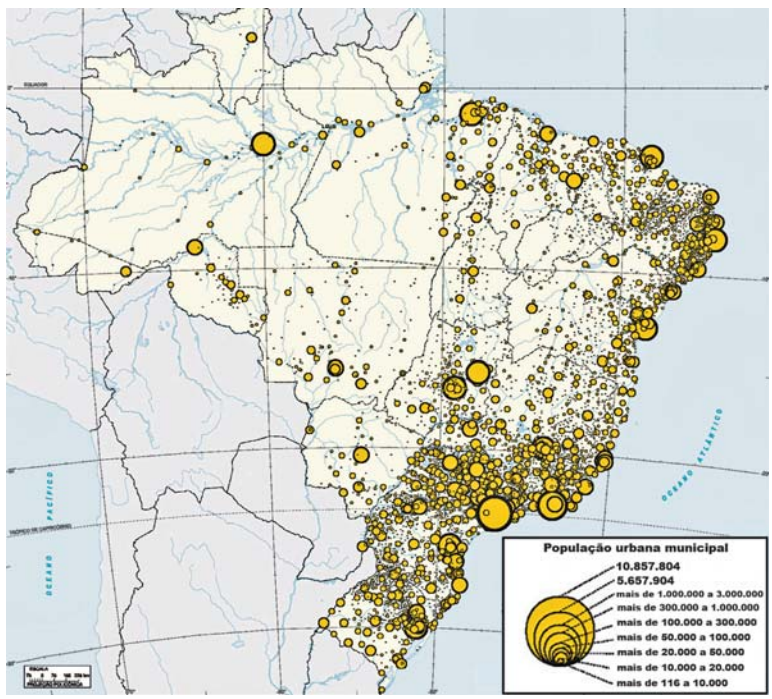
Mesmo após a reconfiguração da divisão internacional do trabalho durante o século XX, o Brasil manteve o adensamento populacional voltado para o Oceano Atlântico. Os padrões de ocupação da Zona Costeira do Brasil, onde há concentração de grande parte dos bens da União como os terrenos de marinha e acrescidos, foram responsáveis pela grande concentração de áreas urbanas existentes nessa região do país. Essa afirmação pode ser facilmente verificada no mapa a seguir. Nota-se o acúmulo de grandes e médios núcleos urbanos ao longo da linha litorânea das regiões Nordeste, Sudeste e Sul, onde vive um quarto da população total. Na Zona Costeira Brasileira, com aproximadamente 388 mil km2 de área, extensão de 8.698 km e largura variável, localizam-se 13 das 17 capitais dos Estados litorâneos e cerca de 400 municípios.

Tais núcleos concentram milhões de moradores, com densidade populacional média cinco vezes maior do que a média nacional. Possuem bases econômicas e mercados de trabalho diversificados, apresentam altos montantes de investimentos públicos e privados, dispõem de vários tipos de serviços e oportunidades de consumo, apresentam atividades portuárias e industriais relevantes, possuem usos turísticos em larga escala e caracterizam-se por profundas desigualdades socioterritoriais. Tais desigualdades fazem com que os benefícios da vida urbana não sejam distribuídos com justiça social. O resultado disso é o surgimento de espaços urbanos deteriorados e com grandes precariedades nas condições de vida. Espaços urbanos habitados pela população de baixa renda, produzidos com baixa regulação de usos, investimentos insuficientes em equipamentos e infra-estrutura básica e destituídos de justiça socioambiental.

O capítulo 1 da publicação PROJETO ORLA – FUNDAMENTOS PARA GESTÃO INTEGRADA traz mais detalhes sobre as peculiaridades dos espaços litorâneos.
O capítulo 2 dessa publicação mostra o regime patrimonial dos espaços litorâneos.

O enfrentamento dos problemas que estruturam os territórios das grandes cidades exige políticas públicas democráticas, baseadas em pactos coletivos, articulações intersetoriais e com processos de implementação eficientes e eficazes. A redemocratização do país, ocorrida em meados da década de 1980, marca um momento importante nas trajetórias das políticas públicas, especialmente no contexto urbano das grandes cidades.

A articulação e fortalecimento de movimentos sociais urbanos e organizações não governamentais, entre outros atores políticos, colocam novas exigências, diretrizes e objetivos nos modos de formulação e implementação dessas políticas públicas, mais condizentes com o processo de construção democrática. No contexto



Fonte: IBGE

Distribuição da população urbana nos municípios brasileiros em 2000

atual, o planejamento não pode vir nos moldes das décadas de 1960 e 1970, marcados pelo excesso normativo e tecnocrático, em que poucos planejavam para muitos. Hoje há um consenso entre os especialistas em políticas públicas com relação à necessidade de ouvir as pessoas que serão impactadas pelas ações do Estado e respeitar os acordos firmados entre os grupos envolvidos. Os avanços nas formas de gestão dessas políticas públicas podem ser percebidos nos seguintes campos:

- **descentralização político-administrativa** com fortalecimento da instância municipal como ente da federação com recursos e responsabilidades próprios;
- **instituição de novos marcos legais consistentes**, condizentes com as demandas da realidade apoiadas em bases sociais amplas. Por exemplo, o conjunto de legislações federais, estaduais e municipais inovadoras que dispõem sobre diversos temas socioambientais, urbanísticos e de proteção social;
- **instituição de novos marcos legais que dispõem sobre o Patrimônio da União** como a Lei Federal nº 9.636/98 que estabelece critérios de preservação e conservação ambiental no uso de terrenos de marinha e acrescidos e a Medida Provisória nº 292/06 que, embora tenha perdido a validade em decurso do tempo, deu origem ao Projeto de Lei nº 7529/06;
- **estruturação e implementação de políticas setoriais sistêmicas** com recursos, conselhos gestores e canais de controle público específicos, a exemplo do conhecido Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), do Sistema de Segurança Pública (SSP), do novo Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e do recém criado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Os avanços na política ambiental antecederam a redemocratização. A instituição da Política Nacional de Meio Ambiente e suas derivações ocorreram num contexto internacional marcado por discussões em torno dos limites do crescimento econômico impostos por pressões cada vez maiores sobre o meio ambiente, a biodiversidade e os recursos naturais. Tais discussões pautam a necessidade de modelos mais sustentáveis de desenvolvimento. Hoje, essa necessidade é urgente por causa das ameaças colocadas pelo aquecimento global.

Para levar em conta

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído através da Lei Federal nº 7.661/88, antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988. Obedece às diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e apresenta critérios para a definição dos municípios da Zona Costeira cuja gestão participativa deve integrar diferentes setores e instâncias governamentais. Segundo o PNGC, os Estados e Municípios têm a responsabilidade de elaborar seus próprios planos de gerenciamento costeiro. O Decreto Federal nº 5.300/04, que regulamenta a Lei Federal que institui o PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação do solo na Zona Costeira e diretrizes para a gestão da orla marítima.

É preciso integrar a política ambiental com os avanços obtidos na política urbana nas últimas décadas. A inclusão do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal aprovada em 1988, com base na emenda popular apresentada por diversos atores políticos da sociedade civil, foi um dos principais avanços. Esse capítulo inclui o princípio da função social da cidade e da propriedade e incorpora instrumentos de combate à especulação urbana.

As experiências pioneiras de inclusão territorial e regularização fundiária de favelas em Recife, Belo Horizonte e Vitória, de Orçamento Participativo em Porto Alegre e de planejamento participativo em Angra dos Reis e São Paulo, entre outros, registram avanços importantes envolvendo, inclusive, assentamentos em terras da União.

A aprovação da Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, e da Medida Provisória nº 2.220/2001 após 11 anos de tramitação no Congresso Federal marca uma grande conquista que abre novo capítulo na história do planejamento e gestão territorial no país. Essa conquista foi potencializada no governo federal (2003-2006) pela criação do Ministério das Cidades e pelo redirecionamento da atuação da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), através da constituição de um novo modelo de gestão e da sua missão cujo princípio é fazer com que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental. Nessa nova linha de atuação da SPU vale destacar os esforços para a regularização fundiária de assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda encontrados nas terras da União, e um novo impulso dado ao Projeto Orla propriamente dito.

As diretrizes e instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade são inteiramente aplicáveis no contexto das grandes cidades. Considerando que a maior parte dessas cidades está localizada na Zona Costeira, como visto anteriormente, podemos dizer que os avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade são sinérgicos com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que inclui o Projeto Orla. Dentre os maiores núcleos urbanos da costa brasileira destacam-se várias capitais estaduais: Maceió (Alagoas), Salvador (Bahia), Fortaleza (Ceará), Vitória (Espírito Santo), São Luis (Maranhão), Belém (Pará), João Pessoa (Paraíba), Recife (Pernambuco), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), Natal (Rio Grande do Norte), Florianópolis (Santa Catarina) e Aracaju (Sergipe).

SILVIO MACEDO

Florianópolis/ SC

SILVIO MACEDO

Maceió/ AL

Para levar em conta

CAPITAIS LITORÂNEAS – POPULAÇÃO RESIDENTE, ÁREA (km²) E DENSIDADE POPULACIONAL (hab/km²)

Estado	capital	população da capital (2000)	área da capital (km²)	Densidade populac. da capital (hab/km²)
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	6.136.652	1.182	5.192
Bahia	Salvador	2.714.018	707	3.839
Ceará	Fortaleza	2.416.920	313	7.722
Pernambuco	Recife	1.501.008	217	6.917
Pará	Belém	1.428.368	1.065	1.341
Maranhão	São Luís	998.385	827	1.207
Alagoas	Maceió	922.458	511	1.805
Rio Grande do Norte	Natal	789.896	170	4.646
Paraíba	João Pessoa	672.081	211	3.185
Sergipe	Aracaju	505.286	174	2.904
Santa Catarina	Florianópolis	406.564	433	939
Espírito Santo	Vitória	317.085	93	3.410

Fonte: IBGE/ DPE/ COPIS, 2000.

SILVIO MACEDO

Belém/ PA

FRANCINE SAKATA

Salvador/ BA

SILVIO MACEDO

Rio de Janeiro/ RJ

SILVIO MACEDO

Aracaju/ SE

A maioria dessas capitais constitui regiões metropolitanas: conjuntos de municípios intensamente urbanizados, contíguos e integrados social e economicamente a uma cidade central e com compartilhamento de demandas por serviços públicos e infra-estrutura urbana. São exemplos a Grande Salvador (com mais de 9 municípios), a Grande Recife (com mais de 10 municípios), a Grande Fortaleza (com mais de 7 municípios) e a Grande Rio de Janeiro (com mais de 12 municípios). Com exceção das regiões metropolitanas litorâneas de Maceió e Florianópolis, as demais possuem mais de um milhão de habitantes, com destaque para as metrópoles de Salvador e Recife que superam os três milhões de habitantes e do Rio de Janeiro que supera o patamar dos dez milhões de habitantes.

Para levar em conta

Regiões Metropolitanas Litorâneas	População	% da população brasileira
Brasil	169.799.170	
Belém	1.795.536	1,06
Fortaleza	2.984.689	1,76
Recife	3.337.565	1,97
Salvador	3.021.572	1,78
Rio de Janeiro	10.894.156	6,42
Porto Alegre	3.658.376	2,15
Natal	1.043.321	0,61
Grande Vitória	672.081	0,84
Baixada Santista	1.476.820	0,87
Maceió	989.182	0,0006
Florianópolis	816.315	0,0005
Norte/ Nordeste Catarinense	926.301	0,0005
Grande São Luís	1.070.688	0,63
Total	**30.711.041**	**18,09**

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2000.

O crescimento populacional e a expansão urbana dos municípios periféricos dessas metrópoles revelam uma das tendências mais importantes da urbanização brasileira contemporânea. Um padrão de urbanização marcado por exclusões territoriais, síntese das vulnerabilidades sociais de toda ordem e riscos ambientais, não obstante a pujança econômica baseada nos seguintes fatores:

- oferta de grandes equipamentos e infra-estrutura logística, utilizados no transporte de pessoas, bens e mercadorias, especialmente estratégicos para a exportação de mercadorias, tais como grandes pátios e galpões para armazenamento, sistemas rodoviários, complexos portuários e aeroportuários;
- disponibilidade de sistemas de fornecimento de energia elétrica, de telecomunicações, de centros financeiros nacionais e internacionais e de pólos de pesquisas aplicadas;

FRANCINE SAKATA

Instalação portuária em Niterói/ RJ

CINTIA AFONSO

Refinaria da Petrobrás em Cubatão/ SP

- instalação de parques industriais de grande porte como, por exemplo, as usinas da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) e Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em Vitória, no Estado de Espírito Santo, e as refinarias de petróleo em Camaçari, próximas a Salvador, Estado da Bahia;
- oferta de lazer, entretenimento, comércio e serviços diversificados, principalmente voltados para o gosto dos grupos com maior poder aquisitivo, entre eles turistas estrangeiros.

Vale dizer que essa pujança econômica nas áreas costeiras com urbanização consolidada estão ligadas, de um lado, à grande produção de riquezas no país, e de outro lado aos impactos socioambientais provocados por contaminações e degradação de recursos naturais, como as alterações nos aportes e retiradas de sedimentos que podem provocar erosão em ecossistemas das praias, dunas e mangues e desagregação de usos, costumes e modos de vida tradicionais de comunidades de jangadeiros, ribeirinhos, pescadores artesanais, caiçaras, indígenas, entre outras.

Para levar em conta

Populações tradicionais são sujeitos políticos com usos, costumes, práticas, organizações sociais, traços culturais e modos de vida baseados em tradições que definem identidades reconhecidas publicamente. Lutam por direitos culturais, fundiários e territoriais que geram deveres correspondentes, especialmente relacionados com a preservação ambiental e utilização de técnicas de manejo com baixo impacto que permitem usos sustentáveis e processos de regeneração dos recursos naturais. As territorialidades das populações tradicionais são produzidas e utilizadas segundo leis, instituições, integração coletiva e formas de liderança herdadas das gerações passadas.

FRANCINE SAKATA

Jericoacoara/ CE

FRANCINE SAKATA

Salvador/ BA

Muitas vezes, como já dito, as áreas efetivamente urbanizadas das metrópoles litorâneas são formadas pela junção de municípios vizinhos (conurbação), a exemplo de Recife e Olinda, Rio de Janeiro e Niterói, Vitória e Vila Velha, entre outros. Os impactos das formas de uso e ocupação do solo dessas capitais inseridas em regiões metropolitanas refletem-se nos municípios vizinhos. Tal realidade exige o planejamento e gestão territorial e ambiental compartilhada.

Vale dizer que esta publicação está voltada para a elaboração do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla em médias e grandes cidades de importância socioeconômica local e regional, como as capitais litorâneas mencionadas acima e, também, núcleos médios com mais de 100 mil habitantes como, por exemplo, Ilhéus, no litoral Sul da Bahia; Cabo de Santo Agostinho, em Pernambuco; Angra dos Reis e Cabo Frio, no Rio de Janeiro; Guarujá, Praia Grande, Santos e São Vicente, todos no litoral Sul de São Paulo; Paranaguá, no Paraná; Itajaí, em Santa Catarina; entre outros.

As terras com urbanização intensa e consolidada, em que se pesem as precariedades na oferta de serviços coletivos e problemas relacionados com a deterioração ambiental, são riquezas sociais produzidas através de investimentos privados e, sobretudo, públicos. Sem dúvida, todos contribuem para a produção dessas terras urbanas, seja através dos pagamentos de taxas e impostos governamentais, seja através de investimentos e trabalhos diretos realizados, por exemplo, na construção e no melhoramento das próprias casas, na instalação de estabelecimentos comerciais e de serviços, na compra e venda de imóveis.

Assim, as terras urbanas, como produtos de processos sociais geradores de valores econômicos, são objetos de fortes disputas travadas entre diferentes grupos de interesses, com maior ou menor poder político e econômico. Tais grupos disputam o acesso à terra urbana. Em geral, os grupos mais poderosos acessam as terras mais valorizadas, melhor localizadas do ponto de vista do acesso às oportunidades locais de desenvolvimento social, econômico e humano, com maior concentração de investimentos públicos e privados. Os grupos de menor poder aquisitivo buscam alternativas de moradia nos locais onde as terras urbanas são mais baratas, ou seja, nas periferias distantes, nas áreas precárias do ponto de vista urbanístico ou nas áreas de preservação permanente como mangues, dunas, estuários, beira de lagos, lagunas, rios, córregos e igarapés, encostas e topos de morros, áreas de proteção aos mananciais, entre outros.

A exclusão socioterritorial é produzida por meio dessas disputas. As políticas públicas que almejam resolver essa exclusão devem considerar a dimensão territorial dos agentes sociais e econômicos envolvidos nos seus processos de elaboração e implementação. A falta de processos participativos e canais para mediação de conflitos prejudica os grupos sociais de menor renda porque faz prevalecer as regras do mercado e as redes de clientelismo. A insuficiência de políticas territoriais para ampliação e democratização do acesso à terra urbana faz com que o processo de exclusão socioterritorial se aprofunde, agravando as condições de vida da população como um todo e as violações do direito à cidade.

Nas grandes cidades litorâneas, os locais junto à orla são disputados com maior intensidade por agentes do mercado imobiliário formal e que, muitas vezes, atuam à margem da lei, e por grupos com maior poder aquisitivo que almejam explorar e usufruir as potencialidades paisagísticas singulares. O resultado é o surgimento de bairros com moradores de média e alta renda com alta densidade de construções verticais, tanto residenciais quanto não residenciais, mescladas, com oferta de lazer, serviços e consumo de alto padrão. Em algumas grandes cidades, a orla é também o lugar de condomínios residenciais

SÍLVIO MACEDO

Riviera de São Lourenço em Bertioga/ SP, urbanização diferenciada para consumidores de alto poder aquisitivo

ROBERTO SAKAMOTO

Condomínio no litoral paulista, similar a muitos pelo país

fechados. Em muitos casos, esses condomínios residenciais e outros tipos de ocupação de alto padrão encontram-se em situações de irregularidade fundiária. Essa realidade quebra o mito que associa a irregularidade unicamente aos grupos de baixa renda.

O apelo turístico desses bairros atrai investimentos em grandes hotéis que orientam as prioridades nos investimentos públicos, principalmente na melhoria de espaços públicos, mobiliário urbano e ampliação de acessibilidades. Nesses bairros, é comum a existência de uma grande avenida na beira-mar com iluminação pública especial, ladeada por ciclovias sinalizadas, calçadões, mobiliário urbano cuidadoso, pistas para caminhadas e cooper, bares e quiosques. Alguns exemplos podem ser encontrados em Boa Viagem, no Recife; Ondina, em Salvador; Leblon, Ipanema e Copacabana, no Rio de Janeiro; Praia de Iracema e avenida Beira Mar, em Fortaleza; e Praia do Canto, em Vitória. Em Manaus, no Estado do Amazonas, encontra-se esse mesmo padrão na urbanização junto à orla fluvial da Ponta Negra.

Apesar das suas condições privilegiadas, mesmo esses bairros sofrem com oferta insuficiente de infra-estrutura para esgotamento sanitário no município como um todo. Isso compromete a balneabilidade das praias e prejudica uma das principais potencialidades locais.

YOLANDA BAROZZI/ ACERVO QUAPÁ

Calçadão da praia de Boa Viagem, Recife/ PE

DEMÉTRIUS BORGES/ ACERVO QUAPÁ

Calçadão em Rio das Ostras/ RJ

SILVIO MACEDO

Belém/ PA

FRANCINE SAKATA

Salvador/ BA

Não obstante a divulgação maciça de imagens dos bairros de médio e alto padrão existentes nas orlas das grandes cidades litorâneas, muitas vezes em propagandas turísticas, não podemos supor que essas áreas sejam apropriadas somente pelos agentes do mercado imobiliário e grupos sociais com maior poder aquisitivo.

Os grupos de baixa renda também ocupam porções da orla com seus pequenos estabelecimentos comerciais e locais de moradia. Às vezes estão próximos das áreas mais valorizadas, outras vezes mais distantes, mas sempre junto à orla, nas áreas mais suscetíveis aos impactos naturais. As evidências dessa afirmação podem ser verificadas na história dos assentamentos urbanos conhecidos como Brasília Teimosa, em Recife; Gamboa de Cima e de Baixo, em Salvador; Complexo da Maré, no Rio de Janeiro; Pirambu, em Fortaleza; Grande São Pedro, em Vitória; entre outros.

Alguns desses assentamentos, a exemplo de Brasília Teimosa e Grande São Pedro, foram objetos de políticas públicas adequadas, de regularização fundiária e de investimentos significativos em intervenções físicas que contribuíram para melhorar suas condições de habitabilidade. Porém, são iniciativas que precisam ampliar suas escalas para atender as demandas existentes.

De uma maneira geral, os assentamentos populares, construídos pelos próprios moradores e sem orientações técnicas, são marcados pela pobreza, precariedade urbana e habitacional, degradação dos recursos naturais e acúmulos de déficits na oferta de infra-estrutura básica de saneamento

CINTIA AFONSO

Cubatão/ SP

CINTIA AFONSO

Favela em São Vicente/ SP

ambiental, de equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, de serviços urbanos, de áreas verdes, entre outros itens básicos necessários para a melhoria das condições de vida coletiva.

É regra geral que os imóveis desses bairros estejam com a situação fundiária irregular do ponto de vista ambiental, urbanístico, patrimonial, administrativo e registrário. Essa irregularidade fundiária é a principal causa de insegurança na posse das moradias por parte das pessoas que vivem nesses locais. Tal insegurança viabiliza processos de remoção os quais, muitas vezes, violam o direito constitucional à moradia digna. É comum afirmar que, nesses bairros populares localizados nas orlas das médias e grandes cidades litorâneas, o poder público não efetiva muitos direitos sociais previstos na legislação nacional. Obviamente, a presença desses bairros junto às áreas mais valorizadas, de interesse para o mercado imobiliário formal de alto padrão, acirra os conflitos e disputas pelo acesso à terra urbana.

Para levar em conta

SILVIO MACEDO

BRUNA BENVENGA/ ACERVO QUAPÁ

YOLANDA BAROZZI/ ACERVO QUAPÁ

Tipos de conflitos nas orlas:

- **bares e quiosques implantados irregularmente nas praias podem dificultar a acessibilidade, direito constitucional inalienável, e, acima de tudo, provocar impactos ambientais com o lançamento inadequado de esgotos não tratados e acúmulo de lixo;**
- **condomínios residenciais de alto padrão podem obstruir o sistema viário e dificultar o acesso às praias;**
- **grandes equipamentos de lazer e consumo também podem provocar os mesmos problemas de acesso às praias afetando os interesses da coletividade;**
- **edifícios residenciais e não residenciais verticais implantados junto às praias podem sombrear as faixas de areia;**
- **empreendimentos imobiliários podem causar impactos ambientais e provocar a remoção de moradias da população de baixa renda;**
- **assentamentos urbanos podem prejudicar ecossistemas frágeis e áreas de preservação permanente como dunas, manguezais, restingas, estuários e margens de lagoas, entre outros;**
- **grandes empreendimentos públicos realizados pelo governo federal ou estadual podem afetar os interesses locais de responsabilidade do município como o uso e ocupação do solo urbano;**
- **implantação ou ampliação de equipamentos portuários e ferroviários podem afetar as áreas urbanas e os modos de vida de populações tradicionais e o turismo;**
- **a desativação de equipamentos portuários ou redução das suas atividades podem gerar áreas ociosas que prejudicam o espaço urbano ou propiciam ocupações irregulares.**

Os conflitos nas orlas das médias e grandes cidades são de vários tipos e exigem instâncias de mediação, negociação e resolução. Entre os extremos da inclusão e exclusão territorial que polarizam os padrões de urbanização das orlas fluviais e marítimas, há inúmeras nuances e gradações que variam de local para local. O Plano de Gestão Integrada da Orla para essas áreas está inserido nesse contexto com o desafio de acomodar propostas que possam garantir o interesse público e solucionar conflitos, já que as praias são bens de uso comum do povo e devem ser acessíveis a todos, além de construir critérios justos e democráticos de acesso às terras urbanas localizadas na orla. A pactuação dessas propostas pressupõe a realização de um processo efetivo de participação cidadã com instâncias e procedimentos para mediação de conflitos.

Assim, organizamos essa publicação com **subsídios para implementação do Projeto Orla em territórios com urbanização consolidada**, procurando fornecer orientações para o fortalecimento de propostas voltadas para a democratização da terra urbana costeira, seja através da construção de bases sociais sólidas, seja através de articulações com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial consagrados em nossos marcos jurídicos e institucionais.

Os próximos três capítulos abordam conceitos, procedimentos e orientações sobre:

- participação cidadã e mediação de conflitos na implementação do Projeto Orla;
- articulação do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial;
- regularização fundiária na implementação do Projeto Orla.

Esses três capítulos possuem objetivos específicos ligados entre si. O primeiro capítulo, sobre a participação cidadã e mediação de conflitos, tem como objetivo orientar todos os participantes quanto a procedimentos, atividades, posturas e posicionamentos necessários para o compartilhamento de decisões e responsabilidades relativas à gestão das orlas fluviais e marítimas.

O segundo capítulo apresenta as articulações necessárias entre os processos, produtos, propostas e conteúdos do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla com as etapas de construção e conteúdos do Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro e Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro. O objetivo desta parte é orientar articulações entre esses instrumentos de planejamento territorial instituídos por lei para criar sinergias e fortalecer sua implementação.

O terceiro e último capítulo trata da articulação do Plano de Gestão Integrada com as estratégias de regularização fundiária dos assentamentos existentes na faixa da orla. Sabe-se que há muitas ocupações irregulares nessa faixa, especialmente em bens da União.

3. Participação cidadã no Projeto Orla

3.1 A importância da participação cidadã no Projeto Orla

A participação cidadã é fundamental para a construção democrática e para o envolvimento co-responsável dos diversos atores institucionais e da sociedade civil na elaboração, execução, gestão e monitoramento do Projeto Orla.

Hoje em dia, o termo participação é usado com diversas apropriações e sentidos. Por isso, quando falamos de participação cidadã, é necessário retomarmos sua conceituação.

O termo participação cidadã foi muito disseminado pela sociedade civil organizada brasileira que lutou pela inclusão de segmentos sociais tradicionalmente marginalizados das decisões sociais e políticas públicas. O tema foi intensamente debatido durante o processo de discussão da Constituição Brasileira de 1988, quando recebeu diversos Projetos de Lei de Iniciativa Popular e plantou a semente que nos anos posteriores daria o início a uma série de experiências em processos de gestão pública, geralmente com caráter local, que envolviam diversos atores da sociedade civil organizada (ONGs, movimentos sociais, associações de bairro, entre outros) e de governos, contribuindo para alterar significativamente a forma de relação do poder público com a população local.

Assim, a participação cidadã foi sendo construída através de processos participativos, com a criação de espaços e instrumentos como o Orçamento Participativo Municipal, os conselhos de políticas públicas, as audiências públicas, as conferências, entre outros.

As novas formas e canais de participação cidadã devem superar a cultura política elitista e autoritária impregnada pela apatia, clientelismo e cooptação, entre outros efeitos perversos desta herança cultural do privilégio. Essa herança forjou uma visão em que se espera exclusivamente do Estado as soluções para os problemas sociais gerando uma mentalidade que não se altera substantivamente apenas através da criação de canais de participação cidadã. A alteração desse quadro exige ações formativas sistemáticas que introduzam mudanças de atitudes e valores, que apontem para uma nova cultura política democrática.

A participação cidadã tem alguns elementos constitutivos fundamentais para o desenvolvimento de um processo efetivamente participativo de exercício da democracia, da cidadania ativa, na criação de esferas públicas democráticas e transparentes e na criação de uma nova cultura política. São elementos de uma pedagogia que deve estimular os seguintes processos:

- **construção de esferas públicas transparentes e democráticas**, em que se exercita a deliberação a partir de critérios objetivos, compartilhados e impessoais.
- **tomadas de decisão sobre os assuntos públicos** baseadas na participação deliberativa com metodologia que pressuponha participação ativa.
- **práticas de co-gestão** entre governo e comunidade local, desenvolvendo atitudes de co-responsabilidade e parcerias entre atores locais na resolução de problemas e construção de alternativas. Quando a sociedade decide, envolve-se com o problema, sente-se responsável pela sua resolução, participa dos debates sobre as alternativas, acompanha e monitora seus resultados. É parte do processo político e da decisão. Realiza-se no próprio exercício da cidadania desenvolvendo a consciência de que tomar conta do lugar onde vive é um direito.
- **apropriação de conhecimentos técnicos e políticos** que ampliem a capacidade dos cidadãos para atuarem como agentes na definição, gestão e controle das políticas públicas. O gestor envolvido nesse processo deve compreender que a participação pressupõe capacitação e formação dos cidadãos ao longo do processo. É através dessa capacitação, da apropriação de conhecimentos, que a população estará fortalecida para participar.
- **formação de cidadãos autônomos e críticos**, com capacidades de comunicação e argumentação para participar de instituições da sociedade civil, para exercer associativamente o controle sobre governos e resolver pacifica e democraticamente os conflitos.
- **fortalecimento dos atores da sociedade civil e governos** para novas formas de exercício do poder em que a transparência das ações, a capacidade de ouvir, dialogar e reconhecer legitimidades no outro são atitudes indispensáveis. Ela capacita os cidadãos para a participação nos processos de negociação de conflito e desenvolve a percepção dos interesses das partes envolvidas, criando disposição para a pactuação.
- **desenvolvimento da auto-estima, das capacidades de comunicação e relacionamento interpessoal**, criando assim motivação individual para a participação em ações coletivas.
- **desenvolvimento dos valores de solidariedade**, justiça, união, respeito ao outro, tolerância, humildade, esperança, abertura ao novo, disponibilidade à mudança como elementos de uma ética universal que deve estar na base de ações de educação para a cidadania.
- **um bom processo participativo que intervenha na correlação de forças**, ajudando grupos menos fortalecidos a intervir com propriedade nos debates e participar das decisões públicas de modo a incluir seus interesses.

Nesse capítulo pretendemos contribuir com a reflexão sobre a participação cidadã nas diversas etapas do Projeto Orla, na perspectiva de viabilizar um processo participativo que garanta sua construção democrática e legitimidade.

3.2 Participação cidadã nas etapas do Projeto Orla

O Projeto Orla está concebido para elaborar um Plano de Gestão Integrada para a faixa da orla com base em metodologias participativas. A participação cidadã deve permear todas as etapas de construção e implementação desse Plano:

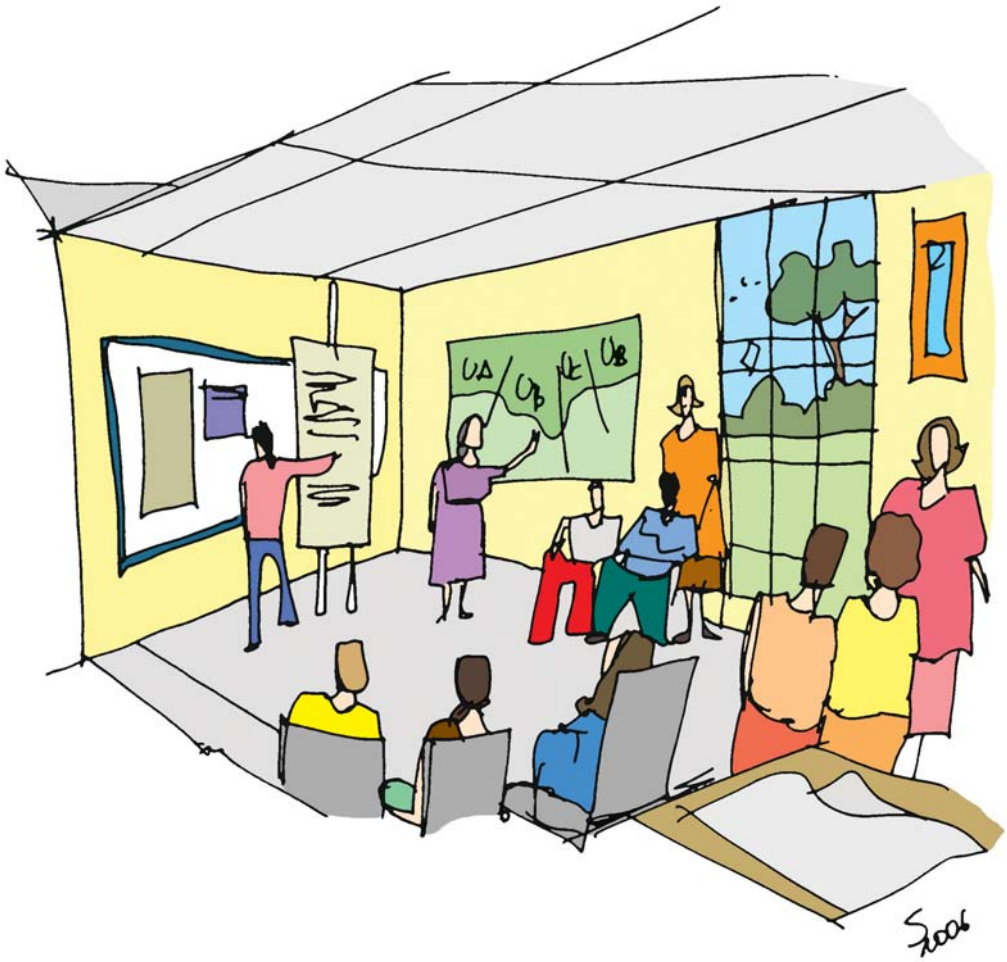
Os momentos mais intensos e importantes da participação cidadã no Projeto Orla são: a etapa de instrumentalização que prepara a Oficina I, a realização desta Oficina, a etapa entre as oficinas I e II e a realização da Oficina II. A qualidade da participação nesses momentos decorre da credibilidade desses processos. Momentos posteriores de participação, como as audiências públicas, devem culminar em atividades com a legitimação do Plano de Gestão Integrada e formalização do Comitê Gestor Municipal.

I. Instrumentalização	**II. Oficina I**	**III. Consolidação com audiências públicas intermediárias**	**IV. Oficina II**	**V. Preparação para Audiência Pública final**	**VI. Audiência Pública final**	**VII. Implementação do Plano de Gestão Integrada**

Há momentos fortes e decisivos de participação, como nas oficinas I e II, nas audiências públicas intermediárias e finais que exigem esforço maior, quando a qualidade da participação fará toda a diferença no resultado dos produtos previstos. A legitimidade do resultado é proporcional à participação que os atores tiveram ao longo do processo. Esse resultado, permeado por conflitos entre interesses, só se viabiliza e se sustenta com a participação ativa e o envolvimento dos diferentes atores em pactos.

O Projeto Orla pressupõe espaços de decisão junto a diversos atores da sociedade civil organizada e dos governos municipais, estaduais e federal, contribuindo com o processo de democratização da gestão pública no âmbito da sua elaboração e implementação.

A participação cidadã no Projeto Orla pressupõe a inclusão de todos os atores da sociedade civil em condições simétricas, ou seja, em igualdade de condições para intervir e contribuir no processo. Em outras palavras, o processo de participação deve possibilitar e criar as condições para que a população tradicional (ribeirinhos, pescadores, marisqueiras, entre outros) e de baixa renda possam participar na construção do Plano de Gestão Integrada nas mesmas condições que o empresário, os grupos com maior poder aquisitivo, o representante das ONGs e do Poder Público, entre outros.



É necessário um cuidado especial com três dimensões da participação: a mobilização, a formação dos atores e a mediação e negociação de conflitos que deverão estar presentes em todas as etapas de forma articulada e permanente.

A mobilização deverá acontecer em todas as etapas do processo buscando garantir a presença de todos os atores essenciais, viabilizando sua formação e proporcionando a negociação e pactuação em torno de propostas para o Plano de Gestão Integrada. O processo de mobilização tem papel formativo na medida em que sensibiliza, informa, envolve e compromete os atores com o projeto. É também o primeiro momento de preparação do terreno e das condições para a mediação de conflitos, na medida em que convida e reconhece todos os atores como sujeitos com interesses distintos no território da orla.

A formação dos atores é outra dimensão da participação que deve estar presente em todas as etapas do processo. Há momentos em que a formação é objetivo central e explícito como, por exemplo, nas oficinas I e II. As oficinas são atividades que capacitam os atores e proporcionam condições para, simultaneamente, fazer o diagnóstico para os trechos da orla e elaborar o Plano de Gestão Integrada. São espaços para a construção coletiva do conhecimento onde cada um contribui com o seu saber. Nesses espaços todos devem ser educadores e educandos, como propõe Paulo Freire. As atividades de sensibilização e preparação das oficinas também devem ser formativas, na perspectiva de garantir a qualidade da participação de todos os atores. É a formação permanente que permitirá a criação de condições mais equânimes de participação dos diferentes atores no processo.

A outra dimensão da participação que permeará todas as etapas do Projeto Orla é a negociação de conflitos e pactuação de soluções possíveis para as questões em disputa e os diferentes interesses em jogo. A negociação exige a mediação educativa. Para isso os atores envolvidos no processo devem se reconhecer e ser reconhecidos como interlocutores legítimos, estabelecer formas de escuta públicas e transparentes, explicitar seus pontos de vista e interesses para abrir possibilidades de consensos.

Para que haja eficácia e eficiência na participação cidadã, é necessário planejá-la. Nesta perspectiva trabalharemos mais detalhadamente cada uma das três dimensões – a mobilização, a formação dos atores e a mediação dos conflitos – nas etapas do Projeto Orla, com enfoque em metodologia e procedimentos pedagógicos construtivos baseados na vivência local que possam contribuir para a democratização da relação entre Estado e Sociedade, promover o exercício da cidadania ativa, e, por fim, dar credibilidade, legitimidade e eficácia na construção do Plano de Gestão Integrada.

MOBILIZAÇÃO

A mobilização dos atores sociais e gestores públicos deve acontecer, de forma diferenciada, durante todo o Projeto Orla, desde a geração de insumos até a aprovação do Plano de Gestão Integrada na Audiência Pública final passando pelas etapas de sensibilização, instrumentalização, capacitação, Oficina I, consolidação do diagnóstico e Oficina II. A mobilização deve se estender também para as etapas de implementação, monitoramento e avaliação do Plano. As estratégias devem adequar-se às especificidades e necessidades de cada momento.

Tendo em vista a gestão compartilhada do Projeto Orla entre as diversas esferas de governo, o processo de mobilização deverá ser responsabilidade de todas as instâncias envolvidas. Cada instância tem papel diferenciado nesse processo de mobilização:

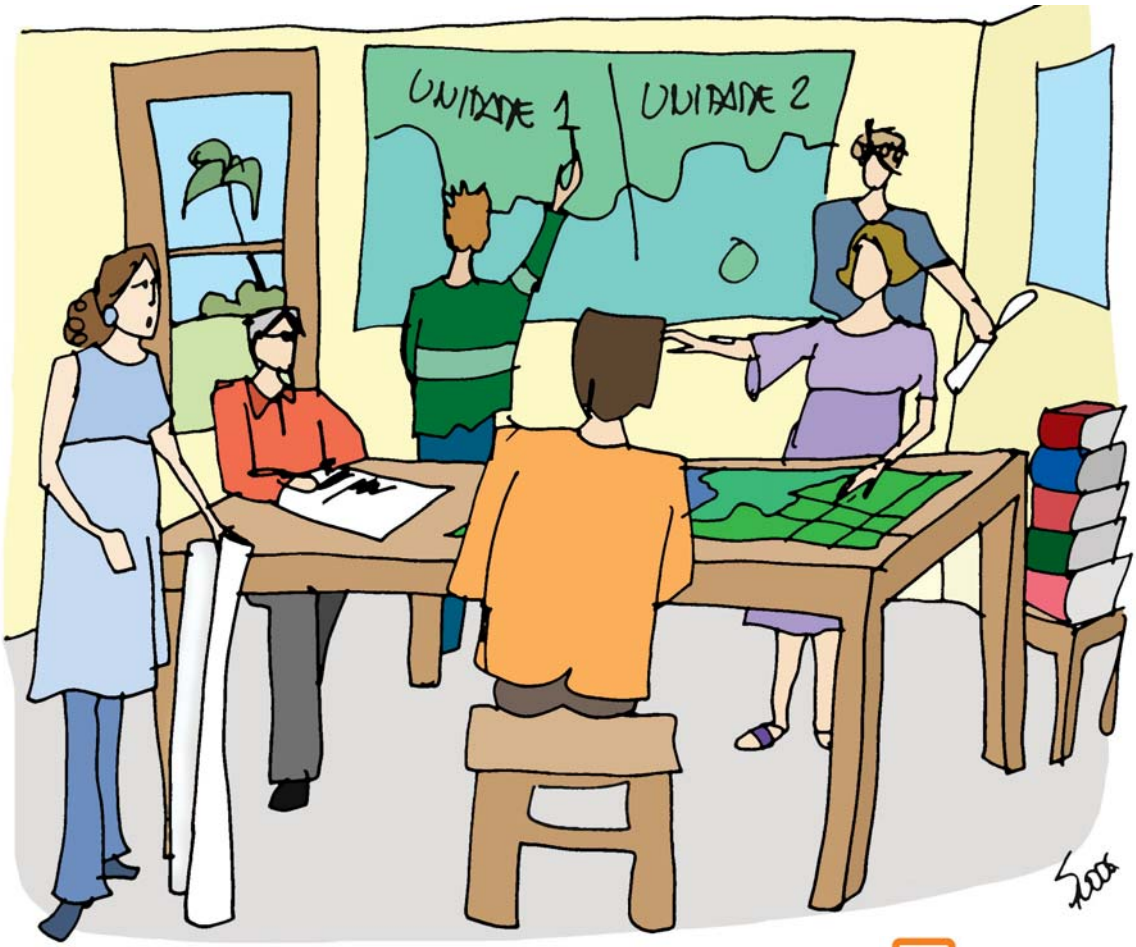
- A **Coordenação Nacional** – Ministério de Meio Ambiente/ Secretaria de Qualidade Ambiental e Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/ Secretaria do Patrimônio da União – tem a responsabilidade pela mobilização dos seus órgãos regionais. Atua mais na fase de sensibilização dos atores institucionais descentralizados do Governo Federal nos Estados e regiões como, por exemplo, IBAMA, Ministérios Públicos Estaduais, Gerências Regionais do Patrimônio da União e Capitania dos Portos.

- As **Coordenações Estaduais** – Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU) e Órgãos Estaduais do Meio Ambiente (OEMAS) – têm papel estratégico na mobilização dos atores institucionais e da sociedade civil, como lideranças de movimentos sociais, universidades, ONGs, empresários, populações tradicionais, entre outros, especialmente na fase de instrumentalização que antecede a Oficina I.

- Os **municípios** têm papel central no processo de mobilização dos atores locais da sociedade civil. É necessário mapear cuidadosamente esses atores para compor a Coordenação Municipal a ser constituída por prefeituras e parceiros locais logo no início dos trabalhos para conduzir as etapas subseqüentes.

Os municípios coordenam os processos nos âmbitos locais e são responsáveis pela implementação do Plano de Gestão Integrada. Para saber mais sobre as atribuições das Coordenações Nacional, Estaduais e Municipais do Projeto Orla, consulte o GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO, páginas 11 a 18.

Cabe aqui ressaltar a importância do instrutor na mobilização local para as oficinas I e II. É necessário que ele ou ela acompanhe o processo preparatório dessas oficinas, desde a sensibilização inicial, para conhecer a diversidade de atores locais e os diferentes interesses e conflitos existentes.



O GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO traz mais detalhes sobre os objetivos das oficinas I e II na página 26.

Fique atento

O instrutor deve coordenar e facilitar a participação de todos na construção coletiva de conhecimentos, propostas e pactos durante a realização das oficinas I e II e no acompanhamento ao longo da etapa de consolidação entre essas oficinas. Deve ajudar os participantes na elaboração das análises e diagnósticos e definição preliminar de propostas para o Plano de Gestão Integrada da faixa da orla.

As orlas fluviais e marítimas das cidades litorâneas são territórios que definem identidades e relações de pertencimento. Por isso é um território de todos. A mobilização deve, portanto, incluir uma gama diversificada de atores sociais e institucionais segundo os seguintes critérios:

- **Atores que estão atuando sobre os territórios das orlas envolvidos em e/ ou atingidos por planos e projetos para esses locais**. Esses atores têm acúmulos de conhecimentos sobre esses locais e poderão colaborar muito em todo o processo.
- **Atores envolvidos em processos de planejamento e gestão territorial**. Nesta publicação enfoca-se adiante alguns instrumentos como o Plano Diretor, Plano de Gerenciamento Costeiro, Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, entre outros, que envolvem processos participativos e de formação que devem ser articulados com o Projeto Orla.
- **Atores envolvidos em processos de regularização fundiária**. Como falaremos no capítulo específico sobre esse tema, é necessário reconhecer as situações de irregularidade para iniciarmos processos de mediação de conflitos e resolução de problemas nos usos e ocupação da orla.
- **Atores que fazem parte dos espaços de participação cidadã existentes que são representativos de grupos e movimentos sociais**. É importante mapear os atores envolvidos com esses espaços de gestão participativa que têm experiências de participação cidadã, negociação e pactuação de conflitos. Em geral, são lideranças de movimentos sociais com capacidade de multiplicação e mobilização para os processos do Projeto Orla.
- **Atores que representam interesses e opiniões discordantes**. A orla é espaço de disputa e conflitos de interesses que devem ser debatidos para pactuar soluções e acordos.
- **Atores que representem um espectro amplo de visões e projetos políticos**. A mobilização deve ser ampla e não partidária. É importante ter representação da diversidade de posições e interesses.
- **Atores com diferentes níveis de contribuição**. Isso significa não apenas técnicos governamentais, mas membros da sociedade civil. Não apenas planejadores, mas populações com experiências práticas da realidade, problemas e dinâmicas que ocorrem na orla e são afetadas por intervenções que venham a ser executadas no futuro como os moradores, pescadores, pedreiros, mestres de obras, comerciantes, usuários das praias, entre outros.

Mobilização na etapa da instrumentalização: preparação da Oficina I

I. Instrumentalização	II. Oficina I	III. Consolidação com audiências públicas intermediárias	IV. Oficina II	V. Preparação para Audiência Pública final	VI. Audiência Pública final	VII. Implementação do Plano de Gestão Integrada

Você está aqui

O GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO traz o detalhamento dessa etapa de instrumentalização composta pelas seguintes atividades:

- geração de insumos e mobilização;
- apresentação, sensibilização, articulação e apoio institucional;
- articulação e instrumentalização municipal;
- preparação da atividade local.

Na etapa de instrumentalização que antecede a Oficina I a mobilização deve ser massiva, envolvendo o conjunto da sociedade. É importante que os atores institucionais ligados à orla participem desta etapa. Aliás, a apresentação inicial do Projeto Orla deverá ser feita por esses atores institucionais.

É importante que o instrutor esteja envolvido nessa mobilização e identificação de atores sociais importantes relacionados diretamente com a orla. Se o instrutor não é do município, é um momento bastante adequado para conhecer a realidade local e os seus atores.

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

O envolvimento e a participação de atores da sociedade civil e dos atores institucionais qualificará o pré-diagnóstico do município, o processo de preparação das oficinas I e II e a construção do Plano de Gestão Integrada. Essa preparação da Oficina I inclui o dimensionamento do tempo necessário para a realização da Oficina II. Por isso, é importante que a Coordenação Estadual mobilize o envolvimento de atores da sociedade civil local na apresentação inicial do Projeto Orla. Isso contribuirá para definir a qualidade da adesão do município ao processo. É recomendável construir uma agenda de atividades de sensibilização e mobilização junto com esses atores sociais.

Para levar em conta

A apresentação inicial do Projeto Orla pode ser feita em seminários, debates, reuniões de sensibilização, encontros, entre outros tipos de eventos que podem ser organizados por segmentos sociais ou por diferentes trechos da orla. Esses eventos ajudarão a divulgar e a definir os participantes da Oficina I. A estratégia de mobilização pode acontecer através de cartazes, sites, propagandas de rádio e TV, web banner, campanhas de verão, produção e distribuição de materiais de divulgação publicitária e jornalística nos veículos de comunicação oficiais, de mídia aberta e canais de associações, organizações não governamentais disponíveis, entre outros. Usar meios massivos de divulgação do projeto é recomendável neste momento.

Outras sugestões são:

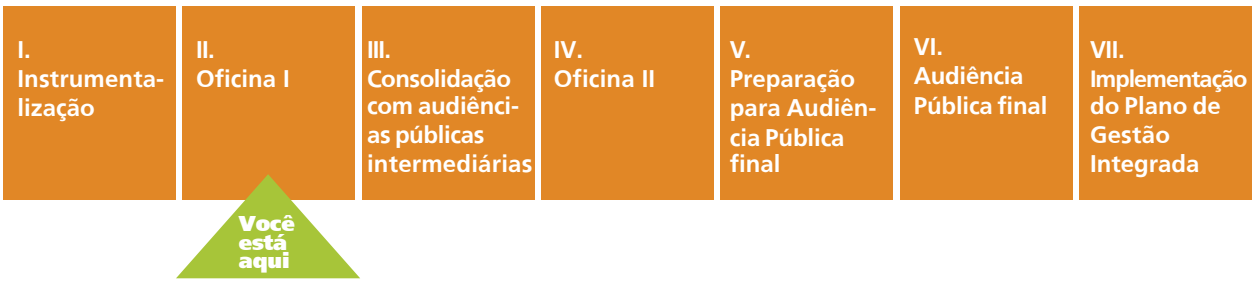
- **distribuição e utilização de materiais de apoio (cartilhas, vídeos, folhetos, mapas, entre outros) para instituições e durante eventos diversos;**
- **reuniões com técnicos da prefeitura e outros atores institucionais previamente às reuniões públicas.**

A Comissão Técnica Estadual (CTE) tem a função de apoiar a Coordenação Estadual. O GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO traz mais detalhes na página 16. Essa publicação sugere, na página 19, estratégias de divulgação que podem ser importantes na mobilização.

É importante que a Comissão Técnica Estadual (CTE) do Projeto Orla participe no diagnóstico e na mobilização das instituições e atores sociais para garantir presença mínima da sociedade civil desde o início do processo. Neste momento pode ser interessante criar uma Comissão de Mobilização no âmbito local para realizar as atividades necessárias.

Uma boa mobilização e um bom envolvimento dos atores sociais nesta etapa de instrumentalização será importante para o levantamento coletivo de informações sobre os territórios do município e da orla, além de outros subsídios necessários para os trabalhos a serem realizados na Oficina I.

Critérios para participação na Oficina I



De um modo geral, oficinas são atividades que devem ter número limitado de participantes. É recomendável formar um grupo com até 40 pessoas, uma vez que as atividades requerem construção coletiva de análises, propostas e dinâmicas participativas que são difíceis para grupos maiores.

A Oficina I tem como objetivo capacitar para o desenvolvimento de diagnósticos e construção de cenários de uso e ocupação da orla, além de apresentar um roteiro para a consolidação desses diagnósticos e elaboração do Plano de Gestão Integrada a ser desenvolvido na Oficina II.

A realização do diagnóstico, a construção de cenários e o início de discussão de propostas para o Plano de Gestão Integrada requerem, por um lado, conhecimentos práticos da realidade e, por outro, conhecimentos técnicos e conceituais. Por isso é importante que participem da Oficina I representantes das comunidades, grupos e segmentos sociais que interagem com a orla e nela tenham interesses. É importante também a participação de técnicos e representantes institucionais que detêm conhecimentos ou estejam envolvidos em projetos relacionados com esse território.

Sugerimos alguns critérios que podem ajudar na definição dos representantes da sociedade civil para participar na Oficina I:

- Representantes de movimentos, segmentos, grupos de interesse, grupos de interesse e organizações sociais que conheçam a orla e seus problemas, conflitos e jogos de interesses;
- Representantes de populações tradicionais;
- Representantes com condições para levar as discussões da Oficina I para suas comunidades, entidades ou segmentos sociais, trazendo-os para participar das atividades a serem realizadas na etapa intermediária entre as oficinas I e II;
- Representantes com experiências e/ou capacidades para a negociação e pactuação pública.

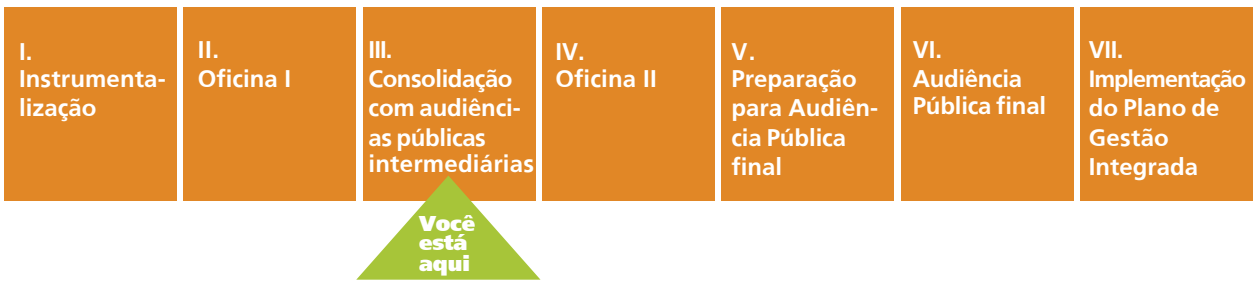
Os participantes da Oficina I devem discutir o Projeto Orla com seus pares e ajudar a preparar a Oficina II.

Fique atento

Vale olhar a sugestão de atores fundamentais a serem mobilizados para o processo, apresentada no início deste texto sobre mobilização, na página 29.

Além disso, é importante a Coordenação Municipal realizar conversas bilaterais com segmentos diversos, setor produtivo, movimentos sociais, ONGs, universidades, comunidades organizadas, igrejas, sindicatos, entre outros, para avaliar e definir os participantes da Oficina I.

Mobilização na etapa de consolidação entre as oficinas I e II



A etapa entre as oficinas I e II consolida o diagnóstico e faz um primeiro esboço dos problemas e soluções que serão as bases para o Plano de Gestão Integrada a ser consolidado na Oficina II.

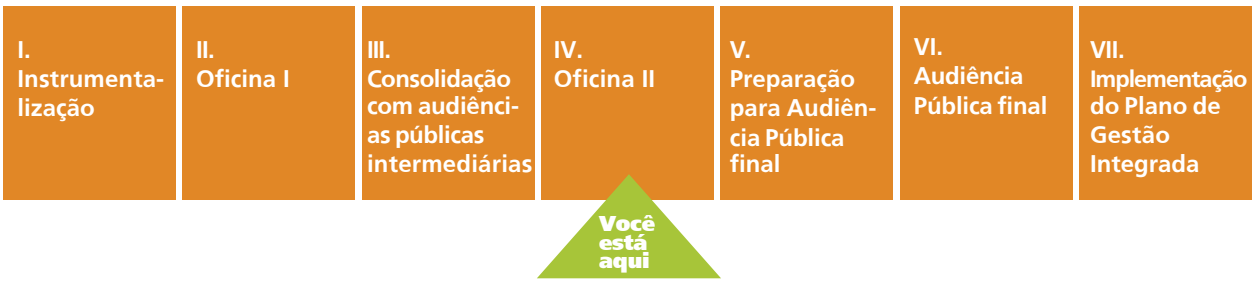
É importante realizar encontros por segmentos sociais e encontros por trechos da orla envolvendo todos os atores sociais interessados.

Esses encontros podem usar canais existentes de participação popular como conselhos de políticas públicas, conferências, fóruns, entre outros. É uma oportunidade para massificar a discussão do Projeto Orla através de apresentações públicas dos resultados da Oficina I, da consolidação de diagnósticos e pactuação de ações para enfrentamento dos problemas identificados. O diagnóstico e o Plano de Gestão Integrada só serão pertinentes se for boa a percepção das demandas e das potencialidades e desejos apresentados pelo conjunto da sociedade.

Nesta etapa de consolidação as audiências públicas intermediárias, encontros e outras atividades organizadas pela Coordenação Municipal e participantes da Oficina I podem ser realizadas. Esses participantes podem se organizar em pequenos grupos, mesclando representantes da sociedade civil e gestores públicos para organizar e realizar essas atividades. Essa mescla visa garantir a junção do conhecimento prático da comunidade e o conhecimento técnico do gestor público. É recomendável que essas atividades sejam pré-definidas na Oficina I, com respectivos formatos e responsáveis.

Durante as atividades da etapa de consolidação entre as oficinas I e II, é importante discutir a representatividade dos segmentos sociais na composição do Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla em encontros e audiências públicas intermediárias para preparar sua consolidação na Oficina II e formalização na Audiência Pública final.

Critérios para participação na Oficina II



A Oficina II deverá definir as propostas de ações e medidas estratégicas para o Plano de Gestão Integrada da Orla e consolidar o Comitê Gestor Municipal que serão aprovados e formalizados na Audiência Pública final.

Os participantes da Oficina II deverão ser os mesmos da Oficina I. É recomendável que haja flexibilidade para a incorporação de novos participantes na Oficina II, uma vez que as atividades na etapa de consolidação podem revelar atores sociais importantes para a continuidade da implementação do Projeto Orla.

Nas oficinas I e II é muito importante a capacidade de negociação e pactuação dos participantes. Todos os segmentos sociais interessados nas orlas devem estar representados por atores com capacidade efetiva para exercer essa representatividade. Os representantes de instituições e órgãos técnicos do governo devem ter poder de decisão e autonomia para realizar os pactos e acordos públicos. Com essas características, os participantes da Oficina II realizarão um Plano de Gestão Integrada consistente e consolidarão um Comitê Gestor Municipal forte e vivo.

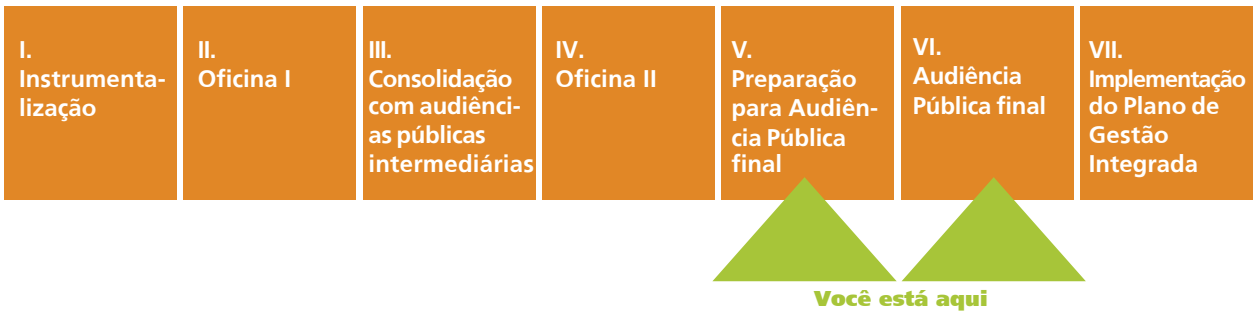
O Comitê deve ter caráter deliberativo e autoridade necessária para encaminhar, acompanhar e fiscalizar a implementação e execução do Projeto Orla.

A composição do Comitê é um pacto importante a ser consolidado nesta etapa. Por isso deve ser preparada, discutida e acordada ao longo das etapas anteriores, durante a mobilização, nas reuniões preparatórias para a Oficina I e nos encontros intermediários entre as oficinas I e II.

A constituição do Comitê deve observar alguns critérios para garantir seu efetivo funcionamento como instância democrática da gestão do Projeto Orla:

- **1.** Garantir a composição paritária com representação das organizações da sociedade civil e das instituições do governo em geral;
- **2.** Garantir que seus membros sejam representativos das suas entidades, movimentos, comunidades e instituições;
- **3.** Cuidar para que haja uma efetiva representação territorial e por segmentos sociais;
- **4.** Ser operativo e ter agilidade de funcionamento.

Mobilização para a Audiência Pública



As audiências públicas intermediárias e finais são momentos importantes para discutir, consolidar e pactuar o Plano de Gestão Integrada. Podem ser realizadas na etapa de consolidação, entre as oficinas I e II e após a Oficina II.

A implementação do Projeto Orla em médias e grandes cidades, com população e interesses complexos envolvendo grupos que vivem em locais próximos ou distantes da orla, exige um calendário que dê o tempo necessário para a pactuação e a aprovação das propostas. É interessante incluir nesse calendário a possibilidade de realização de audiências públicas em diferentes locais da cidade.

A mobilização para as oficinas I e II aumenta a participação e a representatividade social na Audiência Pública final que deve ser massiva, com divulgação abrangente através de meios de comunicação de grande alcance.

Para levar em conta

A realização da Audiência Pública final deve cuidar dos seguintes aspectos:

- **divulgação em prazo suficiente para mobilização, distribuição de materiais e formação da população sobre as propostas do Plano de Gestão Integrada e Comitê Gestor Municipal;**
- **definição da metodologia e programa a ser adotado de forma a permitir que todos tenham possibilidade de compreender o assunto, manifestar suas opiniões e tomar decisões de forma democrática;**
- **realização em local de fácil acesso, bem servido de transporte público, em horários fora do horário cotidiano de trabalho, preferencialmente noturna ou em fim de semana;**
- **mobilização prévia de instituições e segmentos sociais que participaram das etapas anteriores, divulgação massiva nos meios de comunicação e distribuição de materiais com o programa da Audiência Pública, as propostas do Plano de Gestão Integrada e do Comitê Gestor Municipal;**
- **avaliação dos resultados da Audiência Pública final e definição sobre a necessidade ou não de outra subseqüente.**

A Audiência Pública final aprova e legitima o Plano de Gestão Integrada na medida em que coroa um processo de participação amplo que se dá ao longo das diferentes etapas do Projeto Orla. Essa Audiência é também o momento de ratificar o Comitê Gestor Municipal, cujos membros são escolhidos ao longo dessas etapas, inclusive nas Audiências Públicas intermediárias. O Comitê Gestor, como a instância legítima de controle e acompanhamento do Projeto Orla, deverá fazer a gestão da implementação do Plano de Gestão Integrada.

O GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO do Projeto Orla sugere um passo a passo para a realização da Audiência Pública na página 29.

Mobilização para a implementação do Plano de Gestão Integrada

I. Instrumentalização	II. Oficina I	III. Consolidação com audiências públicas intermediárias	IV. Oficina II	V. Preparação para Audiência Pública final	VI. Audiência Pública final	VII. Implementação do Plano de Gestão Integrada

Você está aqui

A mobilização não termina quando o Plano de Gestão Integrada é aprovado na Audiência Pública final. O Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla deve manter a mobilização para audiências públicas específicas de projetos e ações previstas no Plano. Essa mobilização deve ocorrer também em processos de monitoramento e avaliação desses projetos e ações, inclusive em articulação com outros processos de gestão territorial desenvolvidos pelas administrações municipais e estaduais.

As atividades de implementação do Plano de Gestão Integrada, como a realização de convênios, execução de projetos e ações, estão descritas no GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO.

FORMAÇÃO PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

A formação deve ser elemento constitutivo dos processos participativos, na medida em que propicia a reflexão crítica e o aprendizado por parte de atores da sociedade civil e do governo que potencializam a participação cidadã. Deve gerar práticas democráticas na relação com o poder baseadas numa cultura política que garanta direitos e observe deveres. A educação para a cidadania visa formar cidadãos autônomos para o fortalecimento da democracia. Sujeitos com capacidades para compartilhar responsabilidades sobre o que é público e para a resolução pacífica dos conflitos.

A educação para a cidadania é elemento indispensável na transformação social. "Não dá para dizer que a educação crie a cidadania de quem quer que seja. Mas, sem a educação, é difícil construir a cidadania. A cidadania se cria com uma presença ativa, crítica, decidida, de todos nós com relação à coisa pública. Isso é dificílimo, mas é possível. A educação não é a chave para a transformação, mas é indispensável. A educação sozinha não faz, mas sem ela também não é feita a cidadania" (Paulo Freire).

As práticas formativas para a participação cidadã devem estar ligadas aos seguintes aspectos:

- A construção coletiva do conhecimento por parte de sujeitos políticos que trocam e compartilham saberes em processos nos quais todos são educadores e educandos;
- O conhecimento dos participantes adquiridos em experiências e vivências anteriores importantes para refletirem, planejarem, avaliarem suas práticas e buscarem novos conhecimentos;
- Os valores da solidariedade, justiça, fraternidade e companheirismo;
- O ser humano integral como sujeito do conhecimento em todas as suas dimensões: corporais, sensoriais, intelectuais, emocionais, etc.

Uma metodologia participativa deve usar métodos e técnicas formativas. O método define o formato mais adequado para a atividade formativa, tendo em vista o resultado desejado. Devemos definir, por exemplo, se o mais adequado é um seminário ou um ciclo de seminários, um encontro, uma oficina de um dia ou de vários dias, um debate ou uma reunião.

As técnicas são ferramentas para implementar os métodos. Estas precisam apresentar coerência com a concepção, o método e o objetivo das atividades. Devem-se utilizar técnicas formativas adequadas para a realização de atividades de curta e longa duração. Em atividades de longa duração, é importante usar técnicas que propiciem a integração e o conhecimento mútuo dos participantes. Se o objetivo é a construção de um acordo diante de um determinado conflito, é necessário que a técnica permita a explicitação das diferenças de posições. As técnicas podem ser, por exemplo, dinâmicas de grupo, jogos pedagógicos, jogos de papéis, dramatizações, recursos visuais, leitura coletiva de textos.

A escolha das técnicas e métodos deve ser planejada. As dinâmicas devem ser preparadas com antecedência, os materiais de apoio necessários providenciados, as palestras pré-programadas. É necessário prever quais serão os momentos de debate por meio de perguntas provocadoras e trabalhos em grupo. Os materiais que permitam o acompanhamento da atividade devem ser entregues aos participantes com antecedência.

A seguir, um conjunto de perguntas que orientam a preparação das atividades formativas são sugeridas:

- **Quem serão os participantes?** Essa informação ajuda a definir o método e as técnicas que serão utilizados. Entender quem participará ajuda a decidir que materiais serão utilizados, qual será a linguagem das apresentações e dos materiais, como serão as dinâmicas, entre outros.
- **Quais são os objetivos pretendidos com a atividade?** É muito importante saber o que se quer alcançar com uma determinada atividade formativa.
- **Qual o tema central a ser abordado na atividade?** É importante saber qual é o fio condutor da atividade formativa para articular a seqüência de atividades de modo adequado.
- **Como desenvolver a atividade?** É preciso definir previamente o número de participantes, o tempo e procedimentos de cada atividade, os recursos e técnicas que serão utilizadas, os responsáveis pela coordenação de cada momento.
- **Onde será a atividade?** É importante saber como está organizada a sala, as condições do espaço onde acontecerá a atividade. Observar também quais são os equipamentos disponíveis. Esses elementos influirão na escolha das técnicas a serem utilizadas.

A partir das respostas a essas perguntas, recomenda-se elaborar um plano formativo que deve conter:

- Objetivos específicos da atividade formativa;
- Conteúdos e temas que serão trabalhados;
- Métodos e técnicas que serão utilizadas;
- Cronograma com a seqüência e tempo para cada atividade, inclusive para a avaliação final;
- Método de avaliação para verificar os problemas ocorridos e definir "correção de rumos" para as próximas atividades.

A formação na etapa de instrumentalização: preparação da Oficina I

A etapa de instrumentalização que antecede a Oficina I deve realizar atividades formativas articuladas com as ações de sensibilização e mobilização mencionadas anteriormente. Essa preocupação pedagógica visa ajudar os participantes a compreender detalhadamente os objetivos do Projeto Orla e suas respectivas formas de trabalho.

É importante que nessa etapa as orlas das médias e grandes cidades sejam contextualizadas do ponto de vista urbanístico, econômico e socioambiental, entre outros. Nessa contextualização, podem ser utilizados vários dados, informações, gráficos, descrições, análises e cartografias que mostrem as características e tendências dos processos de uso e ocupação do solo existentes no município como um todo e nas orlas em particular. A partir dessas tendências as possibilidades de transformações socioterritoriais e ambientais podem ser identificadas. É recomendável que sejam organizadas atividades formativas com base nesses materiais envolvendo os atores sociais e institucionais mobilizados. A compreensão sobre as relações entre as orlas fluviais e marítimas com as áreas de urbanização consolidada ajuda a realização dos diagnósticos e leituras de campo que serão

trabalhados na Oficina I. Chamar especialistas nas atividades formativas para auxiliar nas análises desses diagnósticos e leituras pode ser um ganho importante de qualidade do processo.

Caso estejam previstos projetos de intervenções físicas para a orla, é recomendável que sejam incluídas, nas atividades formativas, análises sobre seus possíveis impactos sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais. Se as intervenções estiverem sob responsabilidade do poder público, podem ser convidados técnicos diretamente envolvidos nesses projetos para que os participantes conheçam em detalhes suas características, cronogramas e órgãos responsáveis, entre outros aspectos. Se as intervenções estiverem a cargo de agentes econômicos privados, sugere-se convidar os empreendedores e técnicos envolvidos nos processos de licenciamento urbanístico e/ou ambiental para a realização de apresentações dos projetos.

A formação nas oficinas I e II

As oficinas I e II são momentos importantes para capacitar os participantes no ato de elaborar o diagnóstico e consolidar o Plano de Gestão Integrada, respectivamente.

A Oficina I deve usar métodos e técnicas pedagógicas que ajudem os participantes a compreender como elaborar um diagnóstico detalhado das orlas com urbanização consolidada segundo a metodologia do Projeto. A elaboração dos perfis de paisagens, a formulação e aplicação dos critérios de classificação dos trechos das orlas, entre outros estudos, devem ser de domínio dos participantes. As atividades formativas devem capacitá-los para se apropriar desses instrumentos e realizar os trabalhos com consistência. É importante que essas atividades utilizem métodos e técnicas que incluam simulações e exercícios práticos e mostrem como usar os resultados desses trabalhos para elaborar o Plano de Gestão Integrada.

Caso o município possua plano diretor, plano de gerenciamento costeiro, planos setoriais, planos de manejo das unidades de conservação, entre outros instrumentos de planejamento e gestão territorial, recomenda-se incluir a análise e avaliação desses documentos nas atividades formativas previstas para a Oficina I.

Fique atento

Esta publicação traz, no próximo capítulo, várias orientações para analisar alguns desses instrumentos de planejamento e gestão territorial na perspectiva do Projeto Orla.

A Oficina II consolida o Plano de Gestão Integrada e o Comitê Gestor Municipal. Os participantes dessa Oficina devem possuir conhecimentos sobre esses instrumentos de planejamento e gestão da orla, baseados nos diagnósticos realizados nas etapas anteriores. Desse modo, as atividades formativas a serem desenvolvidas na Oficina II devem contribuir para que os participantes compreendam detalhadamente os conteúdos do Plano e as atuações dos membros do Comitê. Essas atividades devem incluir métodos e técnicas que ajudem os participantes a decidir coletivamente quais propostas devem sofrer alterações ou permanecer no Plano e quais segmentos sociais e instituições terão representações no Comitê.

As atividades pedagógicas na Oficina II devem garantir uma discussão transparente e franca sobre a representatividade e a importância da participação de cada um dos atores no Comitê. É necessário conjugar a representatividade com a funcionalidade. Ao mesmo tempo em que não pode ser muito grande demais, ele deve garantir a participação dos segmentos sociais e comunidades que sejam importantes para o planejamento e gestão da orla.

O instrutor das oficinas I e II deverá garantir que as diferenças entre os atores, do ponto de vista cultural, de formação, de informação, não sejam empecilho para a participação plena no processo. É necessário garantir que a linguagem usada, as informações passadas e o ritmo das oficinas sejam acessíveis para todos os participantes e que sejam asseguradas plenas condições a todos os participantes a intervir, negociar e pactuar.

A formação na etapa de consolidação entre as oficinas I e II

As atividades de formação da etapa entre as oficinas I e II devem reforçar a capacitação dos participantes para a consolidação do diagnóstico da orla. Com base nos resultados desse diagnóstico, identificar os principais problemas e esboçar soluções preliminares que serão consolidadas na Oficina II.

Nessa etapa intermediária é necessário formar massivamente a população para usar os resultados do diagnóstico, melhorando-os e complementando-os, a fim de que possam intervir na elaboração do Plano de Gestão Integrada. Os encontros ou audiências públicas intermediárias, realizadas por segmentos sociais ou trechos da orla, devem incluir métodos e técnicas formativas que permitam aos participantes sugerirem ações para enfrentar os problemas existentes. Isso exigirá preparação de materiais e dinâmicas que permitam a manifestação dessas sugestões, sem inibições e de forma organizada.

As atividades formativas nesta etapa precisam trabalhar também a formação do Comitê Gestor do Projeto Orla, preparando sua consolidação na Oficina II. Isso contribuirá muito para a transparência e democratização do processo de implementação do Plano de Gestão Integrada com acompanhamento de atores sociais representativos.

Todas as atividades formativas realizadas nessa etapa entre as oficinas I e II podem contar com o acompanhamento à distância ou presencial do instrutor especializado. Recomenda-se, quando possível, filmar essas atividades e usar esse material para ajudar o instrutor a organizar orientações de consolidação do diagnóstico e das propostas preliminares. Essas filmagens podem ser usadas nos trabalhos da Oficina II e na Audiência Pública final. Sugere-se incluir o Jogo Orla nas atividades formativas para melhor compreensão dos conflitos inscritos nos territórios litorâneos.

Para levar em conta

O Jogo pode ser utilizado como uma técnica participativa para a negociação de situações de conflito da Orla. Seus objetivos são:

PAULA SANTORO

Jogo Orla

- **Exercício de alteridade** – fazer com que os participantes coloquem-se no lugar de um outro ator social, preferencialmente não o que ocupa na realidade, de forma a propiciar um exercício de alteridade, de compreensão de como o "outro" funciona, quais são seus interesses, como negocia e que pactos possibilita. Esse exercício é importante para a simulação de uma mesa de negociação, pois ao proporcionar a interpretação de um papel social diferente do seu, facilita a desconstituição de preconceitos e amplia a capacidade de escuta do outro. O respeito às diferenças é um princípio fundamental para o êxito do Projeto Orla.
- **Apreensão das possibilidades do território** – muitas vezes as atividades de uma oficina não trabalham a compreensão dos instrumentos jurídicos e urbanísticos a partir de uma imagem de cidade. Saímos conhecendo os instrumentos, mas ao nos depararmos com a cidade real, não sabemos em que lugar do território podemos utilizá-los. É necessária uma apreensão cognitiva, que o jogo trabalha a partir do tabuleiro da cidade imaginária, possibilitando determinar não apenas que instrumentos serão utilizados, mas aonde podem ser aplicados.
- **Avaliar o aprendizado do curso** – o Jogo permite avaliar se os instrumentos estão sendo bem utilizados para resolver uma determinada questão. Isso significa que ele deve ser jogado ao final de uma atividade de capacitação.

PAULA SANTORO

A formação para a Audiência Pública final

As atividades formativas de preparação da Audiência Pública final devem ser massivas e disseminar o Plano de Gestão Integrada e o Comitê Gestor Municipal consolidados na Oficina II. Considerando que essas atividades podem envolver novos atores sociais com propostas de alterações, exclusões ou complementações a esse Plano e/ou Comitê, sugere-se incluir métodos e técnicas que permitam a pactuação dessas propostas antes da Audiência Pública final. Sugere-se também usar o Jogo Orla nessas atividades formativas.

É importante preparar e distribuir materiais sobre os conteúdos do Plano e a composição e atribuições do Comitê com antecedência a fim de que as pessoas possam se preparar para discutir e aprovar as propostas na Audiência Pública final.

MEDIAÇÃO E NEGOCIACÃO DE CONFLITOS

Como todo território, as orlas marítimas e fluviais são palcos de disputas sociais por acesso ao solo urbano, recursos naturais, meio ambiente e formas de ocupação da terra. Tais disputas são múltiplas e envolvem instâncias governamentais, segmentos sociais, agentes imobiliários, financiadores, entre outros atores envolvidos com o território.

O processo participativo do Projeto Orla será confrontado o tempo todo com esses conflitos inerentes. Portanto, a construção deste processo exigirá mediação, negociação e pactuação permanente.

Para levar em conta

O MANUAL DE GESTÃO entende por conflito a situação indesejável, ocasionada pelas incompatibilidades entre atividades (sociais, econômicas e/ou de planejamento), fruto de problemas de ordem social e/ou ambiental, associados a processos de ocupação e uso dos recursos. Trata-se de conflitos relativos ao território originários de ações sociais e institucionais.

Podemos complementar essa noção de conflito baseando-se no que diz Rubén Schonfeld. Ele diz que o conflito pode tomar várias formas. Podemos dizer que há conflito quando existe uma situação na qual duas ou mais partes brigam para obter o mesmo conjunto de recursos escassos, o que pressupõe que um tem acesso e o outro não, ou seja, que são partes em condições desiguais. Em um território desigual como o das cidades brasileiras, essa forma de conflito é muito comum.

Podemos dizer que há conflito quando as partes competem para alcançar metas que parecem ou são incompatíveis entre si. Nesse caso, há posições divergentes, os atores reconhecem o problema, mas pensam diferente sobre como solucioná-lo, tentando impor sua própria posição.

Outra possibilidade é entender o conflito como uma percepção excludente de interesses, ou seja, quando uma parte percebe que para satisfazer seu interesse é preciso que os interesses dos outros não sejam satisfeitos.

Por isso o processo participativo deve explicitar os reais interesses que, muitas vezes, não são excludentes entre si.

Processos bem-sucedidos de acordos envolvendo diversos atores mostram que é possível imaginar soluções para problemas diagnosticados conjuntamente, trabalhando sobre a percepção que cada parte tem de papéis específicos na situação.

Para saber mais sobre este tema, consulte "Alianzas multiactorales: un modelo de negociación y articulación" de Rubén Schongeld, Fortal, Cadernos de Trabajo 06, abril 2004.

Os espaços participativos devem propiciar processos positivos de negociação, considerando as desigualdades sociais e trabalhando para transpor obstáculos, evitando que haja anulação ou cooptação de atores menos empoderados. O primeiro passo para isso é reconhecer os conflitos, reconhecer que há atores sociais legítimos, suas diferenças e assimetrias de poder. É preciso concordar com as regras que buscam a construção de um acordo.

A negociação é uma forma de lidar com conflitos, não de resolvê-los. A negociação promove o diálogo e a cooperação. Quando resolver o conflito parece ser impossível, é importante criar regras que tornem possível a convivência de forma mais justa e pacífica durante o tempo necessário para acumular argumentos e energias para nova negociação.

Condições para a negociação

A negociação acontece quando há predisposição para resolver os problemas existentes. Esse interesse comum cria a disponibilidade das partes para o processo de negociação e explicita o desejo de resolução conjunta dos problemas de modo pactuado e colaborativo.

Fique atento

Negociar em condições desiguais

Nem sempre os participantes de uma negociação têm o mesmo poder. Nesses casos, é importante que os mediadores da negociação, a Coordenação Municipal e o instrutor assegurem, para a parte em desvantagem, uma boa compreensão sobre a situação, para saber o que é possível conseguir e a que custo, preparando-se bem para o processo de negociação e cumprimento dos pactos realizados. Sugere-se lançar mão das atividades formativas discutidas anteriormente.

Comunicação e debate de interesses

Identificado o conflito, é vital que seja assegurado o espaço para que as partes sejam escutadas, seus motivos, interesses e pontos de vista sejam explicitados. Isso pressupõe a realização de debates específicos em torno desses conflitos com as partes envolvidas. O mediador deve registrar e sistematizar, por escrito ou em filmagens, os diferentes pontos de vista, as colocações, os posicionamentos, os objetivos e os interesses de cada parte. Esses registros devem ser avaliados e avalizados pelas partes para eliminar interpretações posteriores que podem fragilizar o processo de negociação.

Para levar em conta

Dicas para as "partes" envolvidas na negociação:

- **buscar informações para ter bons argumentos de defesa das propostas de seu grupo;**
- **conhecer os objetivos e argumentos usados por outros grupos;**
- **articular as demandas específicas com o interesse geral;**
- **avaliar a relação custo-benefício das próprias propostas;**
- **assegurar articulação com seu grupo, entidade ou comunidade antes e depois da negociação;**
- **divulgar todos os pontos negociados, tanto os de acordo quanto os em desacordo com os interesses do próprio grupo, comunidade ou entidade;**
- **preparar formas de mobilização com o seu grupo de apoio;**
- **avaliar e divulgar os documentos que consolidam as negociações e acordos.**

Identificar convergências

Trabalhar as convergências é uma estratégia para evitar o acirramento do conflito. Quando o diálogo é difícil, é importante o mediador buscar convergências e propor acordos possíveis. Planejar o processo de negociação envolve a escolha de uma estratégia, mediada ou não, dependendo do grau de disposição dos envolvidos para a negociação.

Fique atento

O processo da negociação pode promover uma aliança mais duradoura e sustentável. Para isso, ele deve:

- **permitir acordos que satisfaçam, dentro do possível, os interesses legítimos dos diversos atores;**
- **resolver os conflitos com eqüidade;**
- **ser o mais rápido possível para não desgastar os participantes.**

Dessa forma os acordos estão fortalecidos e legitimados, sendo sustentados por mais tempo e mantém ou melhoram a relação entre as partes.

Mediação e negociação de conflitos no Projeto Orla

É importante que os atores sociais interessados nas orlas fluviais e marítimas das médias e grandes cidades estejam dispostos a solucionar os problemas e conflitos existentes nesses territórios estratégicos para a economia, identidade, qualidade de vida e ambientais do local. De início, vale refletir sobre os tipos de conflitos existentes nesses territórios.

Para levar em conta

Conflitos no Projeto Orla

O MANUAL DE GESTÃO identificou e caracterizou conflitos de ocupação territorial, de apropriação de recursos naturais, de ordem social, de usos múltiplos e intergovernamentais.

O Jogo Orla também criou situações que contemplam situações de conflito na orla. O jogo pode ser utilizado para a negociação desses conflitos, pois trabalha com simulações em cidades quase-imaginárias envolvendo personagens fictícios. As situações de conflito são, por exemplo:

- **Resort: problema ou solução? – conflito entre os benefícios da implantação de um resort como, por exemplo, a geração de empregos e a recuperação de antigo forte militar na beira da praia, e os impactos ambientais negativos somados com o risco de remoção da população tradicional local.**
- **Ilha dos Pássaros – conflitos entre usos do mar e ocupações de baixa renda em ilha com atividades turísticas de alta renda.**
- **Preservação das dunas e população indígena – conflitos entre condomínios de casas de veraneio sobre as dunas com problemas ambientais e a população indígena que habita a orla e reivindica a demarcação de suas terras em um município onde as áreas centrais podem receber novas habitações.**
- **Praia dos Pescadores – conflito entre projeto governamental voltado para a geração de emprego e renda através da formação e contratação de guias turísticos da melhor idade e pescadores que sofrem com dificuldades de acesso à praia que prejudicam suas atividades de pesca.**
- **O Porto está crescendo – conflito entre a ampliação do porto e os diversos interesses envolvidos, como: os impactos ambientais da obra, inclusive relativos a desvio das marés e alagamento da área histórica do Centro, e a retirada da população das palafitas localizadas em antiga área de expansão do Porto.**
- **Terra é de quem? – conflito entre comunidade quilombola e empresa que industrializa a extração de coco cultivado na orla.**
- **Unidades de conservação: preservar radicalmente ou permitir a ocupação por populações tradicionais? – o próprio título já resume o conflito entre proteção radical do meio ambiente e interesses de populações tradicionais.**
- **Barracas na praia – conflito entre barracas instaladas na praia e os interesse públicos.**

A mediação e negociação de conflitos permearão todo o processo do Projeto Orla. Na sensibilização e apresentação inicial podem surgir conflitos irreconciliáveis entre interesses frontalmente opostos. As oficinas I e II podem explicitar conflitos na medida em que se realiza o diagnóstico, se levantam os problemas e se apontam as ações e medidas estratégicas para resolvê-los. O instrutor dessas oficinas tem papel central como mediador e facilitador do processo de explicitação desses conflitos. Porém, a negociação em torno deve envolver atores sociais representativos e membros do governo com poder de decisão como secretários, prefeitos, etc.

Fique atento

A mediação de conflitos pelo instrutor das Oficinas I e II não envolve a negociação, pois, no Projeto Orla, esta deve ser feita entre representantes do governo presentes nas Coordenações Nacional, Estaduais e Municipais.

A Oficina II pode ter conflitos na consolidação do Plano de Gestão Integrada e do Comitê de Gestão Municipal. Se as partes envolvidas estiverem participando desde a etapa de instrumentalização que antecede a Oficina I, há possibilidades de solucionar esses conflitos ao longo do processo.

É importante que as Coordenações Estaduais e Municipais e o instrutor mapeiem ao longo das diferentes etapas, especialmente na Oficina I, os principais conflitos existentes na orla. É importante verificar se os atores sociais envolvidos nesses conflitos estão presentes no processo. Se não estiverem, é necessário procurar envolvê-los nas atividades formativas e Audiências Públicas intermediárias realizadas por segmentos sociais específicos ou por trechos da orla durante o período intermediário entre as oficinas I e II. É importante resolver os conflitos nessas atividades e evitar que a discussão fique girando em torno dos mesmos pontos polêmicos e conflituosos.

As Coordenações Estaduais e Municipais devem, junto com a Coordenação Nacional, definir os pontos que não serão negociados, pois podem ferir os princípios das políticas urbanas e ambientais do governo e os direitos sociais consagrados nos ordenamentos jurídicos nacionais. Se esses pontos forem conflituosos, devem ser trabalhados nas atividades formativas para que todos compreendam a posição das Coordenações do Projeto Orla.

É importante chegar na Audiência Pública final com todos os conflitos solucionados e as propostas de planejamento e gestão das orlas pactuadas.

IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA

O Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla deve articular-se com outros canais de participação e gestão democrática. Esses canais são espaços estratégicos para a tomada de decisões entre o governo e sociedade civil sobre assuntos que afetam as orlas.

Pode-se criar, dentro do Conselho Municipal, responsável pela gestão da política territorial ou ambiental – Conselho das Cidades, do Meio Ambiente ou semelhante (em muitas cidades tem outros nomes, como Desenvolvimento Territorial, de Política Urbana, de Política Ambiental entre tantos outros) –, uma Câmara Técnica do Projeto Orla. Dessa forma, aproveita-se a estrutura de participação e gestão democrática da cidade para articular o Projeto com o sistema de planejamento e gestão territorial e ambiental do município como um todo. Essa Câmara Técnica pode, inclusive, operar articulações federativas entre as diferentes instâncias de Coordenação.

O Comitê Gestor Municipal deve articular-se com Conselhos ou Comitês Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), caso o Plano de Gestão Integrada inclua programas, ações, estratégias e instrumentos de regularização fundiária para assentamentos informais de baixa renda.

O Plano de Gestão Integrada deve orientar os investimentos públicos. Precisa ser considerado pelos vereadores e deputados no momento em que forem planejar os investimentos para o município e Estado, orientando a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse ponto, é importante o Projeto Orla estar articulado com outros instrumentos de planejamento municipal que também pautam os investimentos, como, por exemplo, o Plano Diretor. Para facilitar essa relação, é possível prever ações estratégicas, que sejam facilmente traduzidas em ações e programas do Orçamento Público.

Se o Comitê Gestor Municipal estiver articulado com os conselhos que gerem fundos municipais, pode definir a destinação dos recursos para a execução das ações previstas no Plano de Gestão Integrada. Essa é uma das principais vantagens em articular o Projeto Orla com outros instrumentos democráticos de planejamento e gestão territorial, inclusive o Orçamento Participativo. As ações previstas no Plano de Gestão Integrada podem ser debatidas no Orçamento Participativo e, até mesmo, eleitas como prioridade.

4. Articulação do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial

4.1 A importância de articular o Plano de Gestão Integrada com outros instrumentos

Ao falarmos no cumprimento da função socioambiental dos imóveis da União, estamos justamente apontando para a necessária articulação com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial.

Quando se tem um sistema de planejamento e gestão municipal que articule planos, programas e ações e integre diferentes setores ligados às políticas urbanas e ambientais, há ganhos reais de eficiência e efetividade na formulação e implementação de políticas públicas. Esse sistema de planejamento e gestão territorial deve articular os seguintes componentes:

- marcos institucionais da administração pública;
- marcos jurídicos que normatizem processos de regulação e controle público;
- fontes de recursos articuladas para financiamento dos programas, projetos e ações previstos em planos diretores, Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla, Plano de Gerenciamento Costeiro, entre outros;
- canais institucionais de participação cidadã como, por exemplo, conselhos gestores, conselhos de representantes e fóruns;
- sistemas de informações para o planejamento e gestão territorial.

A definição dos **marcos institucionais** da administração pública deve prever a criação de órgãos técnicos, com respectivos procedimentos administrativos, infra-estrutura, equipamentos e equipes, responsáveis por vários aspectos do planejamento e gestão territorial como, por exemplo, a elaboração e execução de planos e projetos de intervenções físicas, a análise e licenciamento de empreendimentos imobiliários, a fiscalização urbana e ambiental, a cobrança de taxas e tributos. Vale dizer que a institucionalização de práticas democráticas também implica a criação de órgãos e equipes técnicas capazes de conduzir processos de participação cidadã que envolvem a organização de atividades de formação, discussões públicas, conferências, Audiências Públicas, assembléias, mediação de conflitos e pactuações de acordos.

Os **marcos jurídicos** para o planejamento e gestão territorial definem as bases da convivência social nos territórios e com os territórios. Devem estabelecer direitos e deveres coletivos, distribuir poderes e responsabilidades, assegurar a institucionalização de práticas democráticas, garantir a efetivação dos direitos sociais e fortalecer o interesse público. É importante que esses marcos jurídicos estabeleçam regras e parâmetros de uso e ocupação do solo público e privado e orientem os processos de adensamento e expansão

urbana compatibilizando-os com as necessidades de proteção dos patrimônios socioambientais, históricos, arqueológicos e culturais, entre outros.

O **financiamento** das políticas urbanas e ambientais conta com várias fontes de recursos como, por exemplo, o Orçamento Geral da União, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o Fundo Nacional de Meio Ambiente, Fundo Nacional de Saúde, as arrecadações estaduais e municipais. Há vários outros canais para captação de recursos financeiros. O importante é garantir que esses recursos sejam utilizados de acordo com os objetivos e prioridades estabelecidos nos instrumentos de planejamento e geridos com transparência e controle públicos. Os canais institucionalizados de participação cidadã, tais como os Conselhos Gestores, são estratégicos para o controle democrático e a transparência pública do orçamento público. A instituição de Fundos Municipais procura evitar a dispersão de recursos e fixar suas destinações.

Os **canais de participação cidadã** devem ser espaços estratégicos para compartilhamento de poderes e decisões entre atores do governo e da sociedade civil. Esses espaços devem ser fortalecidos e preparados para gerir os Fundos Municipais e definir as formas de utilização dos recursos destinados ao financiamento das políticas públicas, urbanas e ambientais. Para isso, é necessário realizar atividades de capacitação e disseminação de informações sobre o funcionamento da máquina pública e as principais demandas existentes.

Os **sistemas de informação** devem organizar bases de dados, cartografias e análises intersetoriais detalhadas, atualizadas e completas. As bases de dados devem ser desagregadas o máximo possível em níveis sub-municipais e intra-urbanos. Quando possível, devem ser georreferenciadas e geocodificadas em Sistemas de Informações Geográficas (SIGs). Os objetivos dos sistemas de informações para o planejamento e gestão territorial são:

- promover articulações intersetoriais;
- criar instrumentos para dimensionamento e caracterização de demandas setoriais e intersetoriais;
- registrar resultados das políticas, programas e ações do poder público para a realização de monitoramento e avaliação quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade;
- organizar cadastros técnicos imobiliários, plantas de valores genéricos, cadastros das unidades de conservação, cadastros de equipamentos, infra-estrutura e serviços públicos, entre outros, mantendo-os completos e atualizados para subsidiar, por exemplo, a implementação de uma política tributária baseada na justiça fiscal, o controle e fiscalização do uso e ocupação do solo e proteção socioambiental.

No caso de sistemas de planejamento e gestão territorial em municípios da Zona Costeira, a articulação entre instituições e órgãos técnicos, instrumentos jurídicos, formas de financiamento e práticas de gestão democrática devem envolver diferentes setores e níveis de governo, pois os territórios das orlas, principalmente nas médias e grandes cidades, apresentam problemáticas socioambientais, fundiárias, infra-estruturais, socioeconômicas e urbanísticas que demandam políticas públicas intersetoriais baseadas em pactos entre várias instâncias de governo e da sociedade civil.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro adota “a integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da Zona Costeira” entre seus princípios que inclui, também, “o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo”.

Essa integração é necessária porque existe a demanda de planejar e gerir, por exemplo:

- a democratização dos acessos públicos às praias;
- as formas justas de uso e ocupação dos bens imóveis da União na Zona Costeira;
- a proteção e uso sustentável dos ecossistemas costeiros;
- as necessidades colocadas pelas populações tradicionais que vivem junto aos rios e mares;
- a implantação e operações adequadas dos equipamentos portuários;
- as demandas socioterritoriais dos habitantes de áreas urbanas conurbadas na Zona Costeira;
- os impactos provocados pelo funcionamento das atividades industriais de grande porte localizadas na Zona Costeira;
- a preservação das bacias e mananciais hídricos localizados na costa, entre outros.

Tal integração é fundamental para desenvolver sinergias e evitar descompassos e contradições entre propostas que, desse modo, adquirem maior coerência e convergência. Contribuem também para otimizar recursos, evitar sobreposições e desperdícios de trabalhos e potencializar processos de participação cidadã.

Esta parte da publicação traz orientações para articular o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla com:

- o Plano Diretor e a Regulação do Uso e Ocupação do Solo;
- o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro;
- o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro.

Não é objetivo deste Manual descrever detalhadamente todos os aspectos e processos concernentes à elaboração desses instrumentos de planejamento. O propósito principal é destacar os momentos em que cada instrumento encontra articulação entre si e com as etapas de elaboração do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla. Essas articulações podem ocorrer em processos conjuntos de análise, formulação de normas e propostas, realização de debates públicos, capacitação e pactuação. Ou então, na possibilidade de associação entre estratégias de ordenamento territorial e de definição de instâncias comuns de gestão democrática, entre outras.

Como comentário geral, podemos dizer que esses instrumentos de planejamento territorial e ambiental baseiam-se na definição de algum tipo de zoneamento, cada qual com categoriais e objetivos específicos. Assim, possuem amplitudes espaciais e temporais diferentes, de acordo com suas particularidades técnicas, jurídicas e políticas. Prestam-se a objetivos válidos em âmbitos local, regional e nacional.

4.2 O Plano Diretor, a regulação do uso e ocupação do solo e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla

Como cada imóvel da União deve cumprir sua função socioambiental, a articulação entre o Plano Diretor e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla é estratégica. O Plano Diretor, ao definir regras e parâmetros para o cumprimento dessas funções, auxilia na condução das negociações e pactuações. Ambos os planos possuem objetivos convergentes, voltados para a regulação das formas de uso e ocupação do território local.

O Plano Diretor pode contribuir para fortalecer o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla do ponto de vista jurídico e institucional pois se institui através de lei municipal respaldada na Constituição Federal de 1988, cujo capítulo sobre política urbana é regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). A articulação entre esses dois instrumentos de planejamento e gestão territorial pode ser feita em duas situações:

- durante processos simultâneos de elaboração ou revisão do Plano Diretor e do Plano de Gestão Integrada;
- durante processos de implementação do Plano Diretor, cuja lei já se encontra aprovada na Câmara Municipal.

Para levar em conta

Segundo o Estatuto da Cidade, "o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (Art. 40).

A elaboração do Plano Diretor é responsabilidade do Poder Executivo Municipal. É obrigatório, com prazo até outubro de 2006, para municípios com mais de 20 mil habitantes (segundo o Censo Demográfico IBGE de 2000) e aqueles que integram regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento.

É obrigatório também para os municípios onde o poder público pretende utilizar os instrumentos de combate à ociosidade da propriedade urbana previstos no Parágrafo 4º, Art. 182, da Constituição Federal, para municípios localizados em áreas de especial interesse turístico e aqueles em áreas de influência de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional e nacional. Os municípios que se enquadram nessas situações não possuem prazos fixos para elaborar seus Planos Diretores.

O Plano Diretor deve integrar-se com os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Deve ainda englobar o território municipal como um todo, ser elaborado e implementado através de processos de participação cidadã e revisto a cada 10 anos.

A associação entre o Plano Diretor, os planos plurianuais e os orçamentos municipais é estratégica para a implementação das suas propostas.

ARTICULAÇÃO ENTRE PROCESSOS SIMULTÂNEOS DE ELABORAÇÃO OU REVISÃO DO PLANO DIRETOR E DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA

A articulação inicial deve ocorrer na fase inicial de instrumentalização que antecede a Oficina I. Essa articulação deve ocorrer com a adoção de princípios comuns. O Plano Diretor deve estabelecer as "exigências fundamentais de ordenação das cidades" para orientar e induzir o cumprimento das funções sociais das cidades e propriedades urbanas com base no interesse público. Trata-se de uma determinação constitucional. O Plano de Gestão Integrada deve guiar-se por esse mesmo princípio, uma vez que as orlas marítimas e fluviais das grandes cidades possuem vários atributos de interesse público.

Fique atento

As funções sociais das cidades e propriedades urbanas devem incorporar as funções socioambientais definidas a partir da garantia da qualidade de vida sustentável, do atendimento às necessidades humanas, da efetivação dos direitos sociais, em especial das populações tradicionais, do meio ambiente equilibrado e da proteção e uso sustentável de ecossistemas e recursos naturais. Nas zonas costeiras existem, por exemplo, manguezais, estuários, restingas, lagos, lagunas e dunas cuja preservação e conservação são importantes para a boa qualidade do ambiente urbano. A garantia dos direitos das comunidades tradicionais, compostas por populações indígenas, remanescentes de quilombos, caiçaras, pescadores artesanais, ribeirinhos, entre outros, podem contribuir para a proteção e uso sustentável desses ecossistemas e recursos naturais.

Uma vez estabelecidos os princípios comuns de trabalho, as articulações seguintes devem ser feitas nas etapas de elaboração do Plano Diretor e do Plano de Gestão Integrada. A coordenação compartilhada do Plano Diretor, sugerida pela Resolução nº 25 de 18 de março de 2005 do Conselho Nacional das Cidades, deve incluir representantes da Coordenação Estadual do Projeto Orla, especialmente dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) e das Gerências Regionais do Patrimônio da União (GRPU). Recomenda-se incluir também os atores sociais que vivem, moram, usam, trabalham, atuam, investem e possuem interesses diretamente relacionados com os territórios localizados junto aos mares e rios. Estes atores sociais podem levantar temas e problemáticas específicas da orla que precisam ser trabalhadas no Plano Diretor.

As fases subseqüentes de elaboração ou revisão do Plano Diretor devem incorporar as etapas de implementação do Projeto Orla. Não existe uma única forma para elaborar e revisar o Plano Diretor. Há variações de um lugar para outro, dependendo dos contextos técnicos e políticos locais. Contudo, devem ser respeitadas três fases básicas:

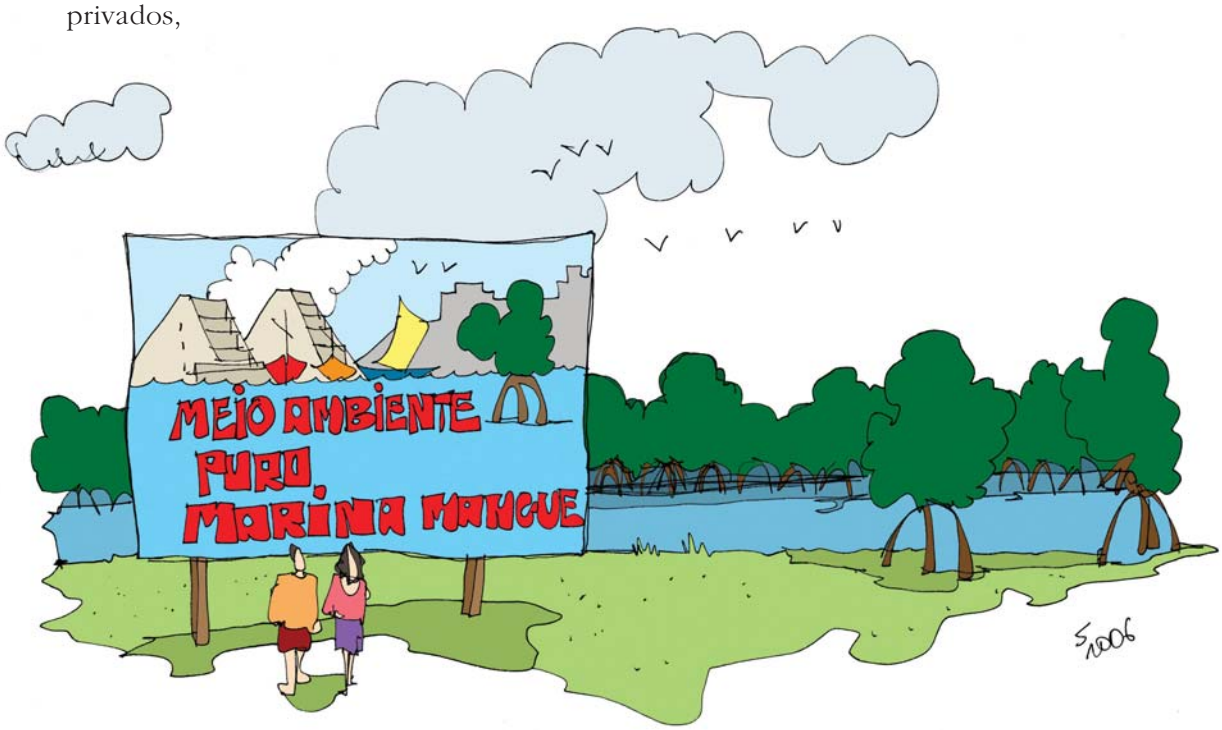
- leituras técnicas e comunitárias da realidade jurídica, institucional e socioterritorial local;
- formulação de propostas para o planejamento e gestão territorial local com base nos estudos e diagnósticos anteriores;
- consolidação das propostas no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor que deverá ser apreciado, discutido publicamente e aprovado pela Câmara Municipal.

Para levar em conta

O Ministério das Cidades distribuiu um conjunto de materiais sobre metodologias de elaboração do Plano Diretor Participativo. Tais materiais encontram-se acessíveis no site desse Ministério no seguinte endereço: www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo.

Os resultados das leituras técnicas e comunitárias para a elaboração do Plano Diretor devem apresentar as características, demandas, problemas e potencialidades existentes na realidade local, bem como uma análise jurídica dos instrumentos legais que incidem no planejamento e gestão territorial e ambiental do município. Esses resultados podem alimentar as várias etapas da Oficina I voltada para a análise e definição da faixa da orla e seus respectivos trechos. Vale dizer que os produtos desta Oficina I podem alimentar as leituras técnicas e comunitárias do Plano Diretor e vice-versa. Os pontos que necessitam ser examinados cuidadosamente para que se consiga boa articulação são:

1. análise dos **projetos previstos para a orla**, quando houver. Nas orlas das médias e grandes cidades é comum haver projetos de intervenção física elaborados tanto pelo poder público quanto por agentes da iniciativa privada. Tais projetos abrangem escalas diversas e causam impactos de diferentes naturezas. Vão desde uma reformulação paisagística pontual com implantação de pequenos mobiliários urbanos até grandes intervenções viárias ou de infra-estruturas, passando pela implantação ou ampliação de equipamentos e edificações de usos residenciais ou não residenciais, públicos ou privados,



Muitos empreendimentos são anunciados como "ecológicos" embora pouco conservem os ecossistemas originais.

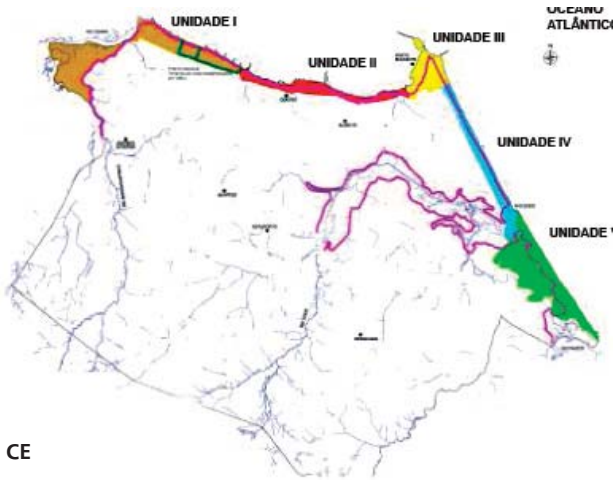
2. identificação e avaliação criteriosa dos **elementos que compõem a paisagem da orla**. Nas orlas com urbanização consolidada, os usos dos elementos paisagísticos naturais compõem com as edificações de diferentes tipos a construção de territórios com identidades específicas. Podem ser construções de interesse histórico-cultural ou edifícios contemporâneos de pequeno, médio e grande porte, horizontais e verticais. É preciso analisar as relações desses edifícios com os marcos naturais e com a própria praia, prestando atenção aos impactos em geral e, particularmente, nas possibilidades de sombreamento da praia causado pelas edificações verticalizadas,

CINTIA AFONSO

Ilha Porchat em São Vicente/ SP

3. análise dos **problemas e potencialidades existentes na orla**. Nas orlas das médias e grandes cidades um problema comum é o déficit de infra-estrutura de esgotamento sanitário que, como dito anteriormente, compromete a balneabilidade das praias. Outro problema comum são as ocupações irregulares não só por moradias dos grupos de baixa renda, mas, também, por condomínios residenciais de alto padrão e estabelecimentos comerciais, especialmente bares, hotéis e clubes noturnos que se instalam junto às praias privatizando bens de uso comum do povo e áreas públicas, particularmente sob domínio da União e em Áreas de Preservação Permanente (APP). O uso e ocupação insustentável das áreas de interesse socioambiental existentes nas orlas também é um problema recorrente, com sérios prejuízos para a coletividade. Tais problemas provocam impactos negativos sobre as maiores potencialidades existentes nessas orlas,

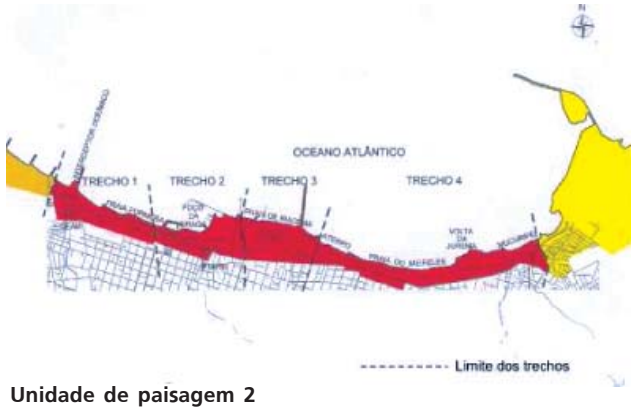
4. demarcação e classificação das **unidades e trechos com homogeneidade paisagística** para definição de critérios de delimitação da faixa da orla. Em urbanizações consolidadas, essa demarcação e classificação trecho a trecho deve levar em conta os padrões socioeconômicos e construtivos de usos e ocupações do solo. É importante analisar as possibilidades de incremento ou restrições na urbanização impostas por diferentes fatores. Tais análises devem estar baseadas nas capacidades de suporte do sistema viário, de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, nas características geotécnicas do solo e nos possíveis impactos sobre os ecossistemas, entre outros,



Mapa de localização das áreas de intervenção no município de Fortaleza/ CE

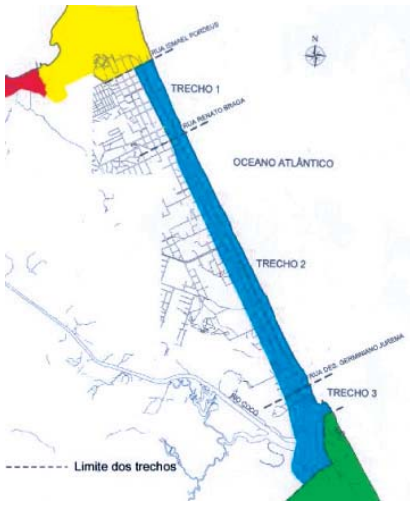
FONTE: PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Unidade de paisagem 1

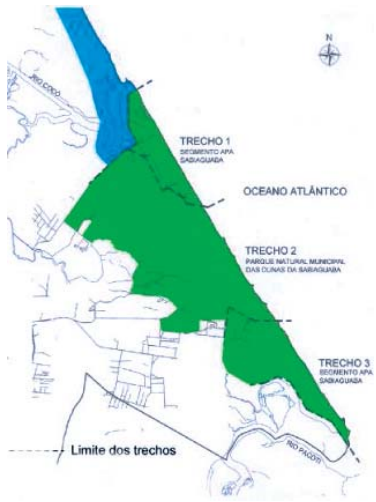


Unidade de paisagem 2

Unidade de paisagem 3



Unidade de paisagem 4



Unidade de paisagem 5

FONTE: PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

5. análise da **situação patrimonial da orla**. Nas médias e grandes cidades não basta identificar a situação patrimonial. É preciso analisar detalhadamente em quais condições realizam-se a posse e o exercício do direito de propriedade dos imóveis localizados na faixa da orla para estabelecer estratégias corretas para o cumprimento das funções sociais da propriedade urbana, pública e privada,

6. análise da **qualidade ambiental da orla**. Muitos aspectos da qualidade ambiental nas faixas das orlas estão relacionados com ocorrências em locais distantes dos rios e mares. As fontes de contaminação da água e do ar, bem como riscos de inundação e enchentes, podem estar associados a atividades, padrões de urbanização e carências de infra-estruturas localizados em áreas distantes destas faixas. Às vezes os aumentos nos fluxos de veículos motorizados nas vias implantadas junto à orla são provocados pela estrutura urbana como um todo. Daí a importância de inscrever a análise da qualidade ambiental da orla em estudos mais amplos sobre a realidade municipal. A articulação com as leituras técnica e comunitária realizadas para a elaboração do Plano Diretor coloca-se como uma vantagem,

7. organização dos **perfis da paisagem da orla** traçados a partir de observações em campo com referência nos conceitos do Projeto. Nesses perfis das orlas com urbanização consolidada é importante indicar, na configuração geral da paisagem, os pontos de conflitos entre atividades e formas de ocupação e construção geradoras de impactos urbanos e socioambientais. Muitas vezes esses conflitos são causadores de incômodos nos moradores da vizinhança. Tais conflitos podem ter grande amplitude. Contrapõem interesses privados, que prejudicam a praia como um todo, e os interesses de toda a coletividade que fica impedida de usufruir desse bem comum. Podem ocorrer conflitos nos espaços viários localizados junto às orlas envolvendo tensões entre veículos motorizados, pedestres e ciclistas. Enfim, o trabalho de campo para elaboração dos perfis da paisagem da orla podem ajudar no mapeamento e caracterização desses pontos de conflito,

8. na delimitação das **faixas das orlas** com urbanização consolidada, e de seus respectivos trechos, deve-se definir os territórios que deverão receber investimentos prioritários voltados para o desenvolvimento local e melhoria nas condições de vida. Além disso, essa faixa deve referenciar estratégias específicas de regulação das formas de uso e ocupação do solo. A construção dessas propostas demanda articulação com atores sociais diretamente envolvidos com as problemáticas da orla e que deverão ser incluídos nos processos contínuos de planejamento e gestão desse território,

9. construção, descrição, análise e apresentação dos **cenários de mudanças da orla** segundo tendências e desejos. Esses cenários para as transformações nas orlas das médias e grandes cidades devem responder o quanto tendências e desejos reforçam ou enfraquecem o interesse público. Essa resposta é importante, pois o interesse público é o fundamento das funções sociais das propriedades urbanas, públicas ou privadas, cujos parâmetros devem ser instituídos pelo Plano Diretor,

FONTE: PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Imagem de satélite de Fortaleza/ CE mostrando o pólo de lazer da Barra do Ceará até a rua Adriano Martins

Situação atual

Tendência

Situação desejada, em Fortaleza/ CE

10. definição das **linhas de ação e medidas estratégicas** para as faixas da orla com urbanização consolidada. Tais linhas de ação e medidas estratégicas devem definir as intervenções urbanísticas prioritárias e, se for o caso, propostas para ordenar o uso e ocupação do solo e normas para aplicar os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220/2001. Devem ainda definir como o Comitê Gestor Municipal pode se articular com órgãos técnicos e canais institucionais de participação cidadã existentes.

Os resultados dessas atividades devem ser consolidados em sínteses com as características urbanísticas dos trechos da orla, aspectos socioambientais e condições dos recursos hídricos, saneamento e infra-estrutura.

As atividades de análise e prospecção da orla podem alimentar e ser alimentadas pelas leituras técnicas e comunitárias do Plano Diretor. Tais atividades constituem-se em etapas da Oficina I do Projeto Orla. As descrições detalhadas dessas etapas encontram-se na publicação Projeto Orla – MANUAL DE GESTÃO.

Na fase de formulação das propostas para o Plano Diretor deve-se incorporar os produtos da Oficina I do Projeto Orla que incluem a delimitação da faixa das orlas com a classificação dos seus trechos e respectivas linhas de ação e medidas estratégicas. Propõe-se que os Planos Diretores de municípios com orlas fluviais e marítimas adotem essa faixa como zona especial voltada para:

- a democratização das formas de uso e ocupação do solo localizados junto aos rios e mares;
- a proteção de ecossistemas e recursos naturais como dunas, restingas, mangues, lagos, lagunas, cobertura vegetal, entre outros;
- a garantia dos direitos socioambientais das populações tradicionais que vivem nas orlas marítimas e fluviais com usos, costumes e tradições específicas.

Esta proposição implica, do ponto de vista do Plano Diretor, a articulação de investimentos prioritários, normas de ordenamento territorial e instrumentos de gestão democrática específicos para os territórios da orla, porém, articulados com o planejamento e gestão territorial do município como um todo.

Quanto ao ordenamento territorial, os usos e formas de ocupação dos solos das faixas das orlas deverão obedecer ao Decreto Federal nº 5.300/2004 (que regulamenta o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) e regular a implantação de empreendimentos de acordo com a capacidade de suporte da infra-estrutura de saneamento básico, do sistema viário, dos solos, e dos ecossistemas existentes. Tais empreendimentos não devem prejudicar os acessos e usos coletivos das praias e o usufruto da paisagem.

Deve-se prever a aplicação de instrumentos de regularização fundiária como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (CUEM), direito de superfície, usucapião especial urbano, entre outros, para resolver as situações das ocupações irregulares.

Considerando que a orla é uma parte bastante valorizada do município por causa do seu valor paisagístico e acúmulo de investimentos públicos existentes, a estratégia de ordenamento territorial deve incluir formas de gestão social da valorização fundiária e imobiliária nos termos do Estatuto da Cidade. É interessante planejar parcerias para a realização de projetos urbanísticos de baixo impacto.

Os pactos realizados na Oficina II e na Audiência Pública final do Projeto Orla devem fazer parte da pactuação geral das propostas para o Plano Diretor. Esses pactos sociais constituem bases mais sólidas que apóiam o Anteprojeto de Lei do Plano Diretor e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla.

Para levar em conta

A ARTICULAÇÃO ENTRE O PLANO DIRETOR E O PROJETO ORLA: O EXEMPLO DE FORTALEZA/ CE

O Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Fortaleza (2006) articula-se com o Projeto Orla a partir dos seguintes aspectos:

- **institucionalização do Plano de Gestão Integrada com base na Zona Especial definida para os territórios localizados junto às praias;**
- **inclusão dos diferentes trechos da faixa da orla no Zonemaneto Especial com diretrizes, objetivos, parâmetros de uso e ocupação e instrumentos de política urbana específicos;**
- **incorporação do Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla no Sistema de Planejamento e Gestão do município propostos pelo Plano Diretor.**

O Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla orienta os objetivos da Zona Especial delimitada junto às praias. Tais objetivos são definidos nos seguintes termos:

> "I – Melhorar a qualidade de vida da população, levando em consideração a manutenção das atividades tradicionais, da diversidade biológica e da produtividade dos ecossistemas costeiros;
>
> II – Melhorar a qualidade socioambiental da orla marítima e da balneabilidade das praias, em especial para o lazer, turismo, valorização do patrimônio histórico e educação ambiental.
>
> III – Estabelecer medidas de planejamento e gestão integradas, estratégicas e disciplinadoras de uso e ocupação da orla marítima, diretamente vinculadas a uma abordagem sustentável e participativa, considerando-se os aspectos socioeconômicos, ambientais e patrimoniais, através da articulação entre as três esferas de governo e a sociedade civil.
>
> IV – Promover ações prioritárias de regularização fundiária nas áreas da União através da celebração do convênio entre o município e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) no sentido de garantir a segurança jurídica da posse e melhorar as condições de habitabilidade e de infra-estrutura dos moradores destas áreas".

Os parâmetros de ocupação definidos para a Zona Especial na faixa da orla são: índice de aproveitamento básico, índice de aproveitamento máximo, índice de aproveitamento mínimo, taxa de permeabilidade, taxa de ocupação, altura máxima da edificação, área mínima de lote e testada mínima de lote. O dimensionamento desses parâmetros variam de um trecho para outro da faixa da orla. Tal dimensionamento respeitou os cenários desejados definidos no Plano de Gestão Integrada.

Os instrumentos de política urbana previstos para aplicação nessa Zona Especial são: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação mediante pagamento por títulos da divida pública; direito de preempção; direito de superfície; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operação Urbana Consorciada; consórcio imobiliário; estudo de impacto vizinhança; estudo de impacto ambiental; Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); instrumentos de regularização fundiária.

A incorporação do Projeto Orla no Sistema de Planejamento e Gestão Territorial do município ocorre através da inclusão dos membros do Comitê Gestor Municipal na Câmara de Assuntos Federativos proposta como parte do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza.

As atribuições dessa Câmara de Assuntos Federativos são:

"I – Analisar e avaliar projetos e programas de iniciativa dos órgãos competentes da União e do Estado do Ceará relacionados com a política urbana;

II – Realizar a mediação e promover acordos com os órgãos competentes da União e do Estado do Ceará sobre projetos e programas de desenvolvimento urbano que resultem em conflitos de interesse federativo, bem como impacto urbano e ambiental no município de Fortaleza;

III – Estabelecer metas e ações, programas e projetos de forma integrada com os órgãos competentes da União e do Estado do Ceará para a implementação do plano diretor de desenvolvimento urbano".

A articulação de diferentes entes da federação no âmbito dessa Câmara é de suma importância para a implementação do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla.

ARTICULAÇÃO ENTRE O PLANO DIRETOR INSTITUÍDO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO ORLA

A maioria das médias e grandes cidades da Zona Costeira já adequou ou está adequando seus Planos Diretores ao Estatuto da Cidade. Aquelas que ainda não concluíram esse processo deverão fazê-lo no curto prazo, dada a obrigatoriedade jurídica mencionada anteriormente. Desse modo, a implantação do Projeto Orla em locais com urbanização consolidada deverá se deparar, nos próximos anos, com Planos Diretores aprovados nas Câmaras Municipais e em fase de implementação.

Portanto, a implementação do Projeto Orla nessas localidades deverá partir de uma análise detalhada dos documentos e acontecimentos referentes ao Plano Diretor vigente no município: os relatórios de estudos sobre a realidade local, a lei municipal do Plano Diretor e seus anexos, a legislação decorrente dessa lei municipal, os resultados e impactos das ações realizadas, os órgãos e procedimentos instituídos, entre outros. Essa análise deverá ter como objetivo examinar os materiais já existentes sobre a orla e verificar as possibilidades de articulação com a elaboração do Plano de Gestão Integrada, especialmente na etapa 7 da Oficina I, Formulação de Cenários para a Orla.

A seguir, são apontadas algumas análises dos Planos Diretores que devem ser feitas para subsidiar a elaboração de cenários tendenciais e desejados para o Plano de Gestão Integrada:

- ✓ **Examinar os resultados e conclusões dos estudos realizados para a elaboração do Plano Diretor que se referem à orla.** Esses estudos podem conter dados de pesquisas primárias e secundárias, indicadores socioambientais, informações sobre projetos e infra-estruturas, mapas temáticos, mapas sínteses, cadastros, caracterizações dos padrões de uso e ocupação do solo, entre outros. Esses elementos podem ser usados na preparação e realização da Oficina I do Projeto Orla.

- ✓ **Examinar a definição do princípio da função social da cidade e da propriedade urbana.** Analisar se essa definição incorpora adequadamente as dimensões socioambientais presentes na orla. Verificar ainda as definições das funções sociais das propriedades urbanas públicas federais, estaduais e municipais. As praias, terrenos de marinha e acrescidos e outros bens públicos da União localizados nas zonas costeiras marítimas e fluviais também devem cumprir suas funções sociais e socioambientais. O Projeto Orla precisa se alinhar a essas definições de princípios.

- ✓ **Verificar a inclusão, dentre os objetivos do Plano Diretor e da política urbana do município, de formulações específicas para a orla.** O Plano de Gestão Integrada deve assumir esses objetivos para concretizá-los por meio das ações e medidas estratégicas.

- ✓ **Verificar a existência de alguma definição específica para a orla**, dentre as diretrizes setoriais, investimentos prioritários e ações estratégicas previstos no Plano Diretor. Vale verificar também se os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis do Orçamento Anual priorizam recursos para a implementação desses investimentos e ações estratégicas. Nesse caso, o Plano de Gestão Integrada também deve incorporar tais diretrizes, investimentos e ações em seus conteúdos a fim de gerar sinergias.

- ✓ **Verificar a inclusão, dentre os planos, programas e projetos setoriais previstos no Plano Diretor, aqueles que afetam diretamente os territórios da orla** como, por exemplo, planos turísticos, de saneamento ambiental, de mobilidade urbana e paisagísticos.

- ✓ **Verificar se planos desse tipo encontram-se em elaboração.** Em casos positivos, buscar fazer articulações com o Plano de Gestão Integrada.

- ✓ **Verificar se o Plano Diretor prevê alguma intervenção física na orla** como, por exemplo, de complementação ou adequação viária, qualificação de espaços e iluminação pública, arborização, implantação ou ampliação de infra-estrutura de saneamento básico, implantação ou ampliação de equipamentos logísticos, entre outros. O Plano de Gestão Integrada pode analisar e discutir a pertinência ou não dessas intervenções físicas.

- ✓ **Examinar se o zoneamento urbano do Plano Diretor define categorias específicas para a orla e seus arredores.** Em caso positivo, estudar quais são os conceitos, objetivos e parâmetros de uso e ocupação do solo definidos para essas categorias. Atentar para os efeitos desses parâmetros sobre o aumento da densidade construtiva e populacional na orla com respectivos impactos sobre o sistema viário, equipamentos comunitários e infra-estrutura de saneamento básico. Atentar também para as possibilidades de verticalização das edificações (gabarito e altura máxima de edificação) e suas conseqüências para as configurações paisagísticas, para as direções predominantes dos ventos e eventuais sombreamentos das praias. O Plano de Gestão Integrada deverá considerar esses efeitos, possibilidades e conseqüências na elaboração dos seus cenários prospectivos.

- ✓ **Examinar se o Plano Diretor possui título ou capítulo específico com diretrizes para utilização das terras públicas**, especialmente dos bens da União localizados na orla. Nas médias e grandes cidades da Zona Costeira há concentração significativa de terrenos e acres-

cidos de marinha, muitas vezes ocupados irregularmente por comerciantes, grupos de baixa, média e alta renda, equipamentos e infra-estruturas públicas, entre outros. O Plano Diretor deve ordenar as funções sociais dessas terras e bens públicos. O Plano de Gestão Integrada deve absorver esse ordenamento.

✓ **Examinar se o Plano Diretor possui título ou capítulo específico sobre regularização fundiária** com diretrizes, critérios e instrumentos específicos para a regularização de assentamentos implantados nas terras da União. Verificar se os assentamentos ocupados pela população de baixa renda localizados na orla estão gravados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Verificar também se há ZEIS ou AEIS vazias gravadas na orla. Caso exista, significa que esses locais deverão ser usados exclusivamente com empreendimentos habitacionais de interesse social para os grupos de baixa renda. Esses empreendimentos poderão ser de diferentes tipos como, por exemplo, conjuntos habitacionais ou loteamentos. Vale analisar se as ZEIS e AEIS foram regulamentadas e quais são suas diretrizes básicas, parâmetros de uso e ocupação do solo, planos de intervenção física, formas de gestão democrática, entre outros. O Plano de Gestão Integrada deverá considerar essas definições em suas propostas e cenários prospectivos.

✓ **Examinar se o Plano Diretor define zonas de expansão urbana na orla.** Em caso positivo, analisar as exigências, parâmetros e procedimentos administrativos para a implantação de loteamentos urbanos e condomínios residenciais e não residenciais. Verificar quais itens da infra-estrutura urbana o poder público exige do empreendedor na implantação e comercialização do empreendimento. Verificar também quais são os percentuais que esse empreendedor deve destinar para áreas verdes e equipamentos públicos. Estudar esses temas tanto no Plano Diretor quanto em lei municipal que dispõe sobre o parcelamento do solo. A conversão do solo em terra urbana provoca grandes transformações socioambientais, econômicas, paisagísticas, entre outras. O Plano de Gestão Integrada deve considerar essas transformações em seus cenários prospectivos.

✓ Caso a orla do município tenha áreas com grandes indústrias ou equipamentos portuários, **examinar se o Plano Diretor define zoneamentos especiais para essas áreas**. Verificar quais são as estratégias de regulação territorial e ambiental associadas a esse zoneamento especial. Muitas vezes, o planejamento e a gestão territorial municipal pouco interferem nas grandes atividades produtivas e logísticas. Porém, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos de política urbana que possibilitam a atuação municipal nesses territórios como, por exemplo, os Estudos e Relatórios Prévios de Impacto de Vizinhança. O Plano de Gestão Integrada deverá considerar esses impactos nos seus cenários prospectivos.

✓ **Examinar se o Plano Diretor define zoneamento especial para proteção ambiental na orla** com respectivos objetivos, parâmetros de uso e ocupação do solo e instrumentos de manejo territorial e ambiental. Verificar se esse zoneamento está associado ou não a unidades de conservação instituídas por órgãos municipal, estadual ou federal. Atentar para as modalidades das unidades de conservação, se de uso sustentável ou de proteção integral. Verificar ainda se o Plano Diretor propõe novas unidades de conservação com sugestão de modalidades. Caso haja unidades de conservação instituídas na orla, procurar saber se possuem conselhos consultivos e planos de manejo. Analisar os conteúdos, desempenhos e implementação desses instrumentos, se existirem, para articulá-los com os conteúdos do Plano de Gestão Integrada.

✓ Caso haja patrimônios históricos e culturais na orla, **verificar se o Plano Diretor demarca zonas especiais de proteção a esses patrimônios** com respectivos objetivos, estratégias,

parâmetros de uso e ocupação do solo e instrumentos de política urbana. Muitas médias e grandes cidades litorâneas datam do período colonial e possuem fortes militares, faróis, conjuntos arquitetônicos, mercados, entrepostos, portos, espaços públicos, centros históricos, entre outros patrimônios históricos, localizados na orla. Os Planos Diretores podem prever a realização de inventários desses patrimônios e associar o tombamento com outros instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. A existência desse patrimônio histórico-cultural é uma potencialidade da orla que pode ser aproveitada nas propostas do Plano de Gestão Integrada.

✓ **Examinar se o Plano Diretor prevê estratégias de gestão social da valorização imobiliária nos termos do Estatuto da Cidade.** Verificar também se propõe parcerias para a realização de projetos urbanísticos de baixo impacto na orla.

✓ **Examinar se o Plano Diretor prevê a aplicação de instrumentos de combate à retenção especulativa da terra urbana na orla**: Edificação, Utilização e Parcelamento Compulsório, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. Verificar se esses instrumentos já se encontram regulamentados em lei específica decorrente do Plano Diretor e analisar os critérios de ociosidade, não utilização e subutilização estabelecidos. Verificar se esses instrumentos estão combinados ou não com as ZEIS ou AEIS vazias mencionadas anteriormente. O Plano de Gestão Integrada pode identificar e mapear os imóveis que se enquadram nesses critérios e induzir seu aproveitamento através da aplicação daqueles instrumentos previstos no Plano Diretor.

✓ **Examinar se o Plano Diretor prevê o Direito de Preempção em imóveis localizados na orla.** O Direito de Preempção dá a preferência para o Poder Executivo Municipal na compra de imóveis colocados à venda. Verificar se esses imóveis já se encontram identificados ou não no Plano Diretor. Verificar também se esse instrumento já foi regulamentado em lei específica decorrente do Plano Diretor. Caso haja possibilidade, o Plano de Gestão Integrada pode indicar imóveis na orla sujeitos ao Direito de Preempção para futuros aproveitamentos com finalidades públicas.

✓ **Verificar se o Plano Diretor prevê o uso de Estudos e Relatórios Prévios de Impacto de Vizinhança** como requisito para licenciamento e implantação de empreendimentos na orla que possam gerar incômodos para aqueles que vivem nas suas proximidades e causar impactos urbanos sobre o sistema viário, infra-estrutura de saneamento básico, paisagem, entre outros. Esse instrumento não substitui o Estudo Prévio e Relatório de Impacto Ambiental. Deve definir critérios para a implantação adequada daqueles empreendimentos do ponto de vista urbanístico, socioeconômico e socioambiental. Verificar se esse instrumento está articulado com mecanismos de compensação ambiental nos casos em que a implantação do empreendimento implique na supressão de vegetação nativa. Caso o Plano Diretor contenha tais instrumentos, o Plano de Gestão Integrada pode definir os locais e critérios para a supressão de vegetação e respectiva compensação em outros locais da orla.

✓ **Examinar se o Plano Diretor propõe a organização de um sistema municipal de planejamento e gestão territorial.** Verificar se esse sistema inclui órgãos técnicos que podem assumir as responsabilidades referentes ao Projeto Orla no município. Analisar se esses órgãos técnicos possuem sistemas de cadastros e informações que podem alimentar o Plano de Gestão Integrada. Verificar se há canais de articulação interinstitucional e de participação cidadã instituídos, tais como conselhos gestores, que podem absorver o Comitê Gestor do Projeto Orla e a criação de uma Câmara Técnica Federativa que possa envolver instâncias federais, estaduais e municipais para superar impasses no planejamento e gestão territorial.

Esses são alguns exames que precisam ser feitos nos conteúdos do Plano Diretor vigente no município. Esses exames devem ser elaborados durante a preparação da Oficina I. Devem ser trabalhados junto com as outras etapas dessa Oficina I e ser consolidadas nas propostas do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla pactuado na Oficina II.

O Plano de Gestão Integrada pode indicar propostas para alteração ou inclusão no Plano Diretor que contemplem as problemáticas socioterritoriais da orla. Essas propostas podem ser discutidas nas Conferências da Cidade ou similar. A revisão do Plano Diretor pode incorporá-las no processo participativo.

4.3 O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla

O Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla em médias e grandes cidades deve seguir, quando existir, as orientações e diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) que, por sua vez, deve ser compatível com o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

O ZEEC é uma modalidade mais restrita do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). O primeiro se limita à Zona Costeira do Brasil enquanto o segundo pode abranger os territórios de todos os Estados do país.

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938/1988, prevê o zoneamento ambiental como um dos seus instrumentos (Inciso II do Artigo 9º). O Decreto Federal nº 4.297/2002 que regulamenta aquele instrumento estabelece critérios para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Brasil definido nos seguintes termos:

> "(...) instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população".

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro prevê o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) entre os seus instrumentos (Lei Federal nº 7.661/1988 e Decreto Federal nº 5.300/2004). Segundo esse Decreto, o ZEEC "(...) orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão".

O ZEEC tem a função de estabelecer "diretrizes quanto aos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestre e marítima da Zona Costeira".

O ZEEC não precisa ser instituído por lei. Tem abrangência regional e envolve vários municípios. Nesses casos devem ser elaborados, necessariamente, a partir da articulação entre órgãos públicos federais, estaduais e municipais. Porém, nada impede a elaboração de um ZEEC circunscrito a situações específicas da Zona Costeira. O zoneamento da faixa da orla proposto pelo Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla pode ser considerado um detalhamento do ZEEC na faixa junto aos rios e mares.

A elaboração do ZEEC deve basear-se em análises e mapas sínteses das formas de uso e ocupação do espaço, características físicas, socioeconômicas e socioambientais do território costeiro. Tais análises e mapas sínteses devem subsidiar a formulação de propostas para a destinação social, econômica e ambiental de cada área da Zona Costeira. Essas propostas devem perseguir os objetivos relacionados com a utilização sustentável do solo público e privado, melhorias nas condições de vida, preservação de ecossistemas e promoção de processos de desenvolvimento econômico justo e equilibrado. Essas propostas devem ser apresentadas em mapas sínteses capazes de representar com clareza as diferentes categorias de Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro.

As análises sobre os padrões de uso e ocupação dos solos junto aos rios e mares devem distinguir claramente as zonas urbanas e rurais, com suas respectivas estruturas fundiárias. Se possível, estabelecer os diferentes níveis de consolidação dos processos de urbanização, desde ocupações em estágios iniciais até núcleos mais antigos e com vários atributos urbanos. Tais análises devem mapear as atividades predominantes tanto nas zonas urbanas quanto rurais. Devem prestar atenção especial às atividades causadoras de conflito e geradoras de impactos socioambientais.

As análises físico-territoriais devem sintetizar os limites e potencialidades de uso e ocupação do solo na Zona Costeira. Tais análises devem ser desenvolvidas do ponto de vista:

- das características geotécnicas;
- das características geomorfológicas;
- das condições de preservação e possibilidades de recuperação dos ecossistemas;
- das características climáticas quanto aos níveis e periodicidade das chuvas, direções e velocidade dos ventos e possibilidades de dispersão dos poluentes no ar;
- das condições de uso, preservação e recuperação dos mananciais hídricos superficiais e subterrâneos;
- das características das áreas de interesse socioambiental protegidas juridicamente;
- dos padrões de uso e ocupação do solo em áreas de interesse histórico e cultural.

As análises socioeconômicas devem identificar com clareza as diferentes condições de vida existentes nos vários locais da costa, seja em contexto urbano, seja em contexto rural. É importante dimensionar e qualificar as diversas demandas sociais, e respectivas condições de atendimento, nas diferentes porções dos territórios costeiros. Essa caracterização deve considerar os vários aspectos relacionados com as dinâmicas de crescimento ou decrescimento populacional que interferem nas condições de vida coletiva agravando ou aliviando as demandas sociais.

É importante examinar as configurações, segmentos, atividades, insumos, produtos e padrões de inscrição territorial das diversas cadeias produtivas existentes na Zona Costeira. Tal exame deve subsidiar uma compreensão das tendências de estruturação ou desestruturação da base econômica instalada na área costeira. É importante qualificar as potencialidades existentes do ponto de vista dos recursos naturais disponíveis, da infraestrutura logística instalada, da inserção regional, das características demográficas e socioculturais, entre outros fatores.

As análises socioambientais devem mapear as diversas interações que os grupos sociais desenvolvem com o meio ambiente atentando para os padrões de apropriação dos elementos existentes, inclusive do ponto de vista simbólico-cultural. Merecem destaques as comunidades que mantém usos, costumes e modos de vida tradicionais. Em geral, são comunidades em situações vulneráveis, com saberes profundos sobre as realidades locais e que desenvolvem relações especiais com os recursos naturais e podem contribuir para o seu uso sustentável.

Caso o ZEEC do Estado ou da região esteja em elaboração, vale articular seus processos, estudos e discussões com as oficinas I e II do Projeto Orla pois ele deve ser "(...) elaborado de forma participativa, estabelecendo diretrizes quanto aos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestre e marítima da Zona Costeira". (Decreto Federal nº 5.300/2004).

O Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla é uma boa oportunidade para detalhar minuciosamente as categorias de zoneamento do ZEEC em âmbito local. Nas orlas das médias e grandes cidades esse detalhamento é inevitável, dada a multiplicidade de situações urbanas, rurais, socioambientais, ecológicas e econômicas existentes. Muitas vezes, essas situações ocorrem em escalas micro-locais que são invisíveis do ponto de vista do ZEEC. Daí a importância desse detalhamento: dar a ver os pequenos territórios das orlas com urbanização consolidada, especialmente as diferentes Unidades de Conservação instituídas por lei, seja de Proteção Integral, seja de Uso Sustentável.

Para levar em conta

Como se pode verificar, as variáveis que o ZEEC deve analisar e mapear ajudam muito na compreensão e definição da faixa da orla. Portanto, caso o Estado ou a região conte com esse instrumento, vale a pena utilizá-lo no processo de elaboração do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla, caso a escala dos mapas e de agregação das informações permita. Pode-se usar o ZEEC seja durante a realização dos estudos, leituras paisagísticas e cenários concernentes à Oficina I, seja na formulação de propostas para linhas de ação e medidas estratégicas na Oficina II.

4.4 O Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla

Os Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro devem ser desdobramentos dos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro que, por sua vez, devem estar baseados no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei Federal nº 7.661/88) . Esses instrumentos são instituídos por lei e devem conter:

> "I – os princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão da Zona Costeira da sua área de atuação;
>
> II – o Sistema de Gestão Costeira na sua área de atuação;
>
> III – os instrumentos de gestão;
>
> IV – as infrações e penalidades previstas em lei;
>
> V – os mecanismos econômicos que garantam a sua aplicação".
>
> (Decreto Federal nº 5.300/04)

A exemplo da articulação com o Plano Diretor, também instituído por lei, a integração do Projeto Orla com os Planos de Gerenciamento Costeiro fortalece jurídica e institucionalmente as propostas contidas no Plano de Gestão Integrada. A integração entre todos esses instrumentos de planejamento e gestão territorial do município é de suma importância. Quando possível, deve-se articular tanto as suas etapas de elaboração participativa quanto as propostas de programas, ações, normas e instrumentos regulatórios e de gestão formuladas à luz de princípios, diretrizes e objetivos comuns.

O Plano Diretor e o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro não podem prever ações, investimentos e normas contraditórias entre si, principalmente nas faixas da orla. Daí a necessidade de estabelecer um diálogo estreito entre esses dois instrumentos, tanto nas etapas de análises sobre a realidade local, quanto nos processos de elaboração das propostas a serem articuladas em seus conteúdos. Se possível, construir esse diálogo à luz do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro.

No Brasil ainda não existem muitas experiências de elaboração de Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro. As experiências de Planos Diretores encontram-se mais avançadas, apesar de uma série de problemas quanto à democratização efetiva dos processos de elaboração e implementação, adequação ao Estatuto da Cidade, concretização das suas propostas e auto-aplicabilidade dos seus instrumentos.

Nesse sentido, sugere-se utilizar, como referência, os procedimentos para a elaboração do Plano Diretor, com a devida adaptação quanto às articulações técnicas e políticas, para a elaboração do Plano de Municipal de Gerenciamento Costeiro que deverá, necessariamente, incorporar a metodologia de elaboração do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla.

5. Regularização fundiária na implementação do Projeto Orla

5.1 A importância da inclusão da regularização fundiária no Plano de Gestão Integrada

Boa parte das médias e grandes cidades costeiras, apesar de serem importantes centros econômicos, sociais e políticos do Brasil, cresceu de forma desorganizada, com inúmeras irregularidades fundiárias e urbanísticas que geram a insegurança na posse e o não cumprimento do direito à cidade e à moradia digna. Atualmente, a falta de acesso à moradia formal e adequada de boa parte da população é um dos grandes desafios dos gestores destas grandes cidades.

Para o tratamento do aspecto fundiário destas situações irregulares o primeiro passo é a identificação das situações em que a relação entre os ocupantes e a terra ocupada não está adequada à legislação aplicável, com o objetivo de identificar quais as estratégias possíveis para reverter este quadro. Trata-se, portanto, de incorporar a regularização fundiária como

> "(...) processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária".[1]

Podemos encontrar diversas formas de irregularidade fundiária na orla marítima como, por exemplo, os empreendimentos de média e alta renda que limitam o acesso à praia ou causam impacto negativo ao meio ambiente; barracas, hotéis, bares e restaurantes, construídos à beira-mar sem a devida autorização ou que dificultam o acesso à praia; os assentamentos informais de baixa renda (favelas, palafitas, loteamentos irregulares) e populações tradicionais (caiçaras, pescadores artesanais, ribeirinhos, índios, quilombolas). Além disso, não podemos esquecer as irregularidades referentes às atividades marítimas que dificultam e, às vezes, impossibilitam o adequado uso das praias e do mar, tais como a maricultura, a pesca, os piers e as marinas. Há ainda ocupações irregularidades em áreas de proteção ambiental como dunas, manguezais, margens de rios e lagos, entre outras. Dependendo da importância dos ecossistemas existentes nessas áreas, as ocupações podem ou não vir a ser regularizadas.

Estas irregularidades podem ocorrer tanto em bens privados quanto em bens públicos. Vale dizer que a terra pode pertencer aos particulares, hipótese em que seu uso e disposição serão regulamentados pelo regime jurídico de Direito Privado, e também pode pertencer aos entes públicos – como a União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas – quando deverá obedecer ao regime jurídico de Direito Público.

[1] ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à Moradia: *Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras.* Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas – IPPUR: FASE, 1997.

No caso da orla marítima, em particular, há uma grande concentração de imóveis pertencentes à União, mencionados na Constituição Federal. Por exemplo:

- as praias marítimas;
- as ilhas oceânicas e as costeiras, exceto aquelas com sede de Municípios, com áreas afetadas ao serviço público, com unidade de conservação federal e as que pertencem aos Estados ou a terceiros;
- os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- o mar territorial;
- os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Para saber mais sobre os bens da União e sua caracterização, consulte o MANUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA em Terras da União.

Por isso, a oportunidade de gestão democrática do território e de ordenamento do uso e ocupação das bordas litorâneas propiciada pelo Projeto Orla deve ser aproveitada para o processo de regularização fundiária dos bens da União, com base no cumprimento de sua função social. A articulação entre a regularização fundiária e o ordenamento e gestão territorial da orla marítima é estratégica para consolidar o Projeto Orla como um importante instrumento de inclusão territorial.

Diante disso, este capítulo da publicação aponta as etapas e medidas necessárias para a promoção da regularização fundiária na orla marítima das médias e grandes cidades, que deverão envolver os devidos atores, instrumentos e programas, conforme a situação fundiária do bem (público e privado), sua classificação (bem público de uso comum do povo, de uso especial e dominical) e o tipo de irregularidade apresentado.

5.2 Identificando irregularidades e a situação fundiária da orla

O primeiro passo para articular o planejamento e gestão territorial e ambiental da orla marítima com as ações de regularização fundiária é identificar as irregularidades presentes nessa faixa territorial para, em uma etapa posterior, definir estratégias específicas de regularização fundiária. A situação fundiária envolve diferentes atores sociais. Se os assentamentos estiverem em áreas públicas ou privadas ou se forem de alta e média renda, de barracas, de comunidade de pescadores, entre outros, envolverão atores distintos.

Em contexto de urbanização consolidada, as principais irregularidades fundiárias devem ser identificadas preliminarmente, antes da fase de capacitação. Isto porque os atores envolvidos no processo já devem ser desde logo identificados para que sejam incorporados no processo de mobilização.

As Coordenações Estadual e Municipal do Projeto Orla podem identificar essas diversas formas de irregularidades na fase de instrumentalização.

LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA

O levantamento da situação fundiária da orla deve começar em um momento anterior à realização da Oficina I do Projeto Orla, como uma das atividades preliminares. Na etapa de instrumentalização, as Coordenações Estadual e Municipal devem promover o levantamento das informações técnicas e legais sobre a orla para elaboração de um dossiê (pré-diagnóstico).

O GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO traz descrições mais detalhadas das atividades realizadas na etapa de instrumentalização que antecede a Oficina I.

Inicialmente, devem ser sistematizadas as informações da Gerência Regional do Patrimônio da União acerca dos bens da União situados na orla marítima, bem como mapas e demais documentos que demonstrem a delimitação destes bens. É fundamental, por exemplo, que estes documentos representem os limites da Linha Preamar Média, os limites dos terrenos de marinha e seus acrescidos, e as ilhas pertencentes à União.

A seguir, devem ser identificadas as áreas privadas e outras áreas públicas estaduais e municipais situadas na orla, com base nos registros públicos e informações das secretarias estaduais e órgãos municipais. Deve-se mapear a existência ou não de Unidades de Conservação federal, estadual e municipal especificando suas modalidades de Proteção Integral ou Uso Sustentável. Demarcar também as Áreas de Preservação Permanente (APP) junto a mangues, restingas e dunas.

IDENTIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES FUNDIÁRIAS

Na formulação dos cenários na Oficina I, ao se identificar os cenários tendenciais e desejados dos trechos da orla, deve-se definir as ocupações com irregularidade fundiária, por exemplo, os assentamentos informais de baixa renda, comunidades de pescadores, remanescentes de quilombos, populações indígenas, entre outros. É necessário definir também os assentamentos que deverão sofrer processos de remoção, por exemplo, condomínios que impedem o acesso à praia, barracas localizadas em bens de uso comum do povo. Deve-se definir ainda as áreas em que serão de ocupação restrita como, por exemplo, as áreas de interesse ambiental.

As irregularidades localizadas em bens da União devem ser identificadas pelas Gerências Regionais do Patrimônio da União a partir de um levantamento prévio da situação de ocupação desses imóveis. Por exemplo, os empreendimentos de alta e média renda, hotéis, barracas, quiosques, entre outros, que já possuem documentos concedidos pelas Gerências para utilização dos bens, mas não pagam as devidas contrapartidas, tais como os foros, laudêmios e taxas de ocupação.

Os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) podem também identificar as irregularidades ambientais, o não cumprimento das funções socioambientais das propriedades urbanas e as grandes lesões ao meio ambiente na orla, tais como despejo de esgotos, ausência de coleta de lixo, condomínios que impedem o acesso à praia, barracas e hotéis que modificam o ambiente e a paisagem natural, atividades que poluem a praia etc.

Outro aspecto fundamental é identificar os assentamentos informais de baixa renda que não possuem o seu direito à moradia digna reconhecido seja pela ausência de títulos que garantam a segurança da posse do imóvel por parte dessa população, seja pela situação precária das condições de moradia ou ausência de serviços e infra-estrutura urbana de saúde, educação, energia elétrica, saneamento ambiental, entre outros itens. Os pescadores artesanais e caiçaras, que vivem na orla marítima, também devem ser identificados a fim de garantir a titulação das suas áreas de moradia bem como o acesso ao mar usado para transportar suas embarcações.

A Coordenação Municipal do Projeto Orla também deve atuar neste processo através do levantamento de informações nas Secretarias de Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. O município pode levantar, por exemplo, a existência de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) já instituídas na orla, a regulamentação de diretrizes e instrumentos de regularização fundiária na legislação municipal, cadastramentos socioeconômicos já realizados por órgãos técnicos responsáveis pelos assentamentos localizados na orla, entre outros. Com relação ao cadastramento socioeconômico, trata-se de aproveitar levantamentos existentes. Não se propõe realizar diagnósticos extensos nessa fase.

Fique atento

O levantamento das irregularidades presentes na orla é feito de forma preliminar na fase de instrumentalização e mostra-se fundamental para identificar os atores que serão mobilizados para as atividades de capacitação.

A identificação das irregularidades e da situação fundiária da orla também será feita na fase de capacitação. Ao tratar dos Fundamentos do Projeto Orla, o instrutor deverá dar noções gerais sobre o que são bens da União e quais os princípios da regularização fundiária, com base na Constituição Federal de 1988, na Lei Federal nº 9.636/1998 que dispõe sobre os bens da União, no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220/2001.

Durante o trabalho de campo, os atores devem estar aptos a identificar as irregularidades fundiárias localizadas em bens da União, bem como a classificar esses bens (se dominical, especial ou de uso comum do povo), para posteriormente articularem as estratégias e instrumentos para promover a regularização fundiária. O apoio de representantes da Gerência Regional dos Patrimônios da União é fundamental na fase de instrumentalização e capacitação. Os quadros sínteses por trecho da orla, resultantes desse trabalho de campo, deverão conter a classificação dos diferentes tipos de irregularidade fundiária existentes.

A construção do quadro síntese com problemas e potenciais da orla encontra-se descrita com mais detalhes na publicação Projeto Orla – MANUAL DE GESTÃO. O quadro síntese é o produto da etapa 3, Caracterização da Área de Interesse.

A delimitação da orla na Oficina I deve prestar atenção aos conflitos causados por ocupações irregulares. Por exemplo, os assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda localizados em bens da União devem ser incluídos inteiramente na faixa da orla, assim como os ecossistemas locais, pois envolvem conflitos relacionados com recursos ambientais existentes junto aos rios e mares (Decreto Federal nº 5.300/04, Art. 23, Inciso II, § 2º).

É importante lembrar que a delimitação da orla deve considerar também o limite marítimo (Decreto Federal nº 5.300/04, Art. 23, Inciso I). Portanto, as irregularidades localizadas no mar territorial, que é bem da União, também devem ser apontadas. Um exemplo desse tipo de irregularidade é a utilização do mar para maricultura sem qualquer autorização da SPU.

Para levar em conta

AS APPs NA ORLA MARÍTIMA

O Código Florestal considera as restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues e os próprios manguezais como áreas de preservação permanente (APP). A Resolução CONAMA 303 de 20/3/2002, por sua vez, considera as dunas, restingas e mangues como áreas de preservação permanente (Art. 3º, I). Essas espécies de áreas de preservação permanente estão concentrados na orla marítima e recebem proteção jurídica por divervas leis.

O zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira deve dar prioridade à conservação e proteção das restingas, dunas e mangues. (Art. 3º, inciso

I, da Lei nº 7661/88). Esses ecossistemas,são protegidos também por algumas Constituições Estaduais. É o caso, por exemplo, do Rio de Janeiro (Art. 265, II), Paraíba (Art. 227, IX), Sergipe (Art. 233), Bahia (Art. 215) e Espírito Santo (Art. 196). Estas áreas também podem ser protegidas pelo Plano Diretor, a exemplo de Florianópolis.

Além destes instrumentos normativos, também são cabíveis medidas administrativas, de interdição e demolição de construções em praias que não protejam dunas e restingas, uma vez que a ação de impedir a regeneração da vegetação de dunas, bem como de promover a sua destruição ou danificação é considerada Crime Ambiental (Art. 50 da Lei nº 9605/1998).

Vale ressaltar que muitos tribunais têm declarado a interdição de atividades e demolição de empreendimentos que destroem a vegetação nativa de restinga e dunas a partir de ações civis públicas.[2]

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E APPs

A Resolução Conama nº 369/06, para garantir a concretização do direito à moradia e a proteção do meio ambiente, define os casos excepcionais em que o órgão ambiental pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana.

Há, porém, uma série de condições a serem respeitadas como, por exemplo:

- **A existência de um Conselho Municipal de Meio Ambiente com caráter deliberativo;**
- **A existência de Plano Diretor aprovado ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes;**
- **A existência de um Plano de Regularização Fundiária Sustentável com características específicas;**
- **O assentamento deve ser de baixa renda, consolidado até 10/07/2001, estar localizado em área urbana declarada como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS no Plano Diretor ou em outra legislação Municipal;**
- **O assentamento deve possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia, entre outros.**

[2] FREITAS, Mariana Almeida Passos de. *Zona Costeira e Meio Ambiente* – Aspectos Jurídicos. Curitiba: Juruá, 2005, p. 71.

ARTICULAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Regularização Fundiária, assim como o planejamento territorial da orla, depende de uma gestão compartilhada e democrática. No processo do Projeto Orla, os atores envolvidos na regularização fundiária devem ser mobilizados e capacitados para que o Plano de Gestão Integrada concretize algumas ações nesse sentido, a fim de combater a exclusão socioterritorial nas médias e grandes cidades litorâneas.

Para cada irregularidade identificada na orla marítima, diferentes atores deverão ser integrados ao processo. No caso dos assentamentos informais de baixa renda localizados em bens da União, por exemplo, os atores que deverão ser envolvidos são:

- o Município, através de suas secretarias de Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
- a Gerência Regional do Patrimônio da União;
- os órgãos estaduais de meio ambiente;
- as lideranças comunitárias, as associações de moradores e os movimentos de luta por moradia;
- os cartórios de registro de imóveis;
- os Ministérios Públicos Federal e Estadual, as defensorias públicas, o Juiz Corregedor e as assessorias jurídicas populares;
- Ministério das Cidades, Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e outros órgãos cuja atuação tem a ver com a regularização fundiária.

Nas áreas portuárias e militares, outros atores são importantes como, por exemplo, a Capitania dos Portos, as Autoridades Portuárias, o Exército, a Aeronáutica e a Marinha.

No caso da regularização de comunidade de pescadores, de empreendimentos de média e alta renda, de barracas, entre outros, os representantes desses atores também devem ser chamados.

No caso das irregularidades presentes em áreas privadas, os proprietários dessas áreas também são atores fundamentais.

Saiba mais sobre o papel de cada um dos atores envolvidos na regularização fundiária em terras da União no MANUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA em Terras da União.

Na fase de consolidação do diagnóstico da Oficina I, se for identificada nova irregularidade ou então se for percebida a ausência de atores estratégicos, estes deverão ser mobilizados para participar da Oficina II.

Por fim, todos os atores da regularização fundiária deverão ser mobilizados para participar da Audiência Pública, inclusive os próprios moradores da comunidade.

O que importa é que esses atores sejam incorporados em todo processo a fim de que os entes da federação e sociedade civil atuem conjuntamente, em parceria, na remoção dos obstáculos para a promoção da regularização fundiária.

É importante definir, dentre os atores institucionais, os responsáveis por cada etapa da regularização fundiária. Essas responsabilidades devem ser consolidadas na Oficina II junto com as propostas de ação e medidas estratégicas para o Plano de Gestão Integrada a ser consolidado junto com Comitê Gestor Municipal. Por exemplo, no caso da regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda em bens da União, a SPU pode assumir a titulação dos imóveis e o Município pode se responsabilizar pelas obras e cadastramento socioeconômico dos moradores. A Caixa Econômica também pode participar quando houver necessidade de construir novas moradias de interesse social.

Esta parceria deve, inclusive, ser consolidada no final de todo o processo através de convênios específicos de cooperação técnica para fins de regularização.

A publicação Projeto Orla – GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO descreve em detalhes as etapas de elaboração do Plano de Gestão Integrada.

Para levar em conta

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A REGULARIZAÇÃO DAS BARRACAS: A EXPERIÊNCIA EM FORTALEZA, CEARÁ

Em novembro de 2005, o Ministério Público Federal (MPF) do Ceará ajuizou uma ação civil pública contra 153 ocupantes de barracas localizadas na Praia do Futuro, em Fortaleza, requerendo a imediata remoção de todos os obstáculos que dificultam ou impedem o acesso da população à área de praia, bem como a retirada de todos os estabelecimentos irregularmente instalados no local. O principal fundamento do MPF é de que não se pode admitir a utilização da área pública como se particular fosse, impedindo o acesso dos cidadãos à área de praia e pondo em risco o meio ambiente.

A ação ainda não foi julgada definitivamente, mas em agosto de 2006, foi concedida uma liminar determinando o prazo de 30 (trinta) dias para que as seguintes medidas fossem efetivadas:

- **As barracas que não possuem registro ou inscrição na Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU) deverão cessar suas atividades;**
- **As barracas que utilizam área superior à cedida pela GRPU, deverão desocupar os espaços excedentes;**
- **As barracas que, de alguma forma, impedem o livre acesso à praia, por meio de cercas, cordas, muros, tapumes, tendas, entre outros, deverão retirar estes obstáculos, normalizando o acesso à praia de toda a população.**

5.3 Recursos para Regularização Fundiária

Os recursos para as ações de regularização fundiária na orla deverão ser compartilhados entre os três entes da federação envolvidos no Projeto Orla. Para os casos de assentamentos informais em bens da União, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério das Cidades possuem recursos disponíveis.

É o caso do Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Terras da União e o Programa Papel Passado.

Para regularização fundiária de comunidades ribeirinhas e pescadores artesanais, o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Programa Pró Várzea, e a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP) têm sido importantes parceiros.

Os Estados e Municípios podem também atuar como parceiros na disponibilização de recursos. Podem também, receber parte das receitas advindas da arrecadação das taxas de ocupação e foros, propiciadas pelos trabalhos que tenham executado, bem como da venda de lotes executados em áreas da União, como contribuição das obrigações assumidas. Para viabilizar o repasse destas receitas a Estados e Municípios foi criada rubrica específica no orçamento da SPU, com vigência a partir da Lei Orçamentária de 2007.

Estas parcerias e previsões de recursos já devem estar expressas no próprio Plano de Gestão Integrada da Orla e em convênios que deverão ser assinados com a SPU.

Para saber mais sobre os programas do Governo Federal para regularização fundiária, consulte o MANUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA em Terras da União.

5.4 Instrumentos para Regularização Fundiária

Na Oficina I, durante o planejamento das ações e medidas estratégicas, é necessário definir, de acordo com as situações de irregularidade identificadas, qual instrumento será aplicado para regularização fundiária: aforamento, cessão de uso, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), autorização de uso, entre outros. Parte desses instrumentos está prevista no Estatuto da Cidade e Medida Provisória nº 2.220/01. A outra parte pode ser encontrada em outras leis, especialmente na Lei Federal nº 9.636/98, que dispõe sobre o patrimônio da União.

A aplicação desses instrumentos depende da situação fundiária do bem imóvel ocupado – se privado ou público. Por exemplo, a regularização de assentamento em área privada pode utilizar o usucapião. Em áreas públicas, por sua vez, aplicam-se diversos outros

instrumentos, tais como a Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia, a Concessão de Direito Real de Uso, entre outros.

A aplicação desses instrumentos depende também da classificação dos bens públicos – se dominical, especial ou de uso comum do povo. De fato, nas áreas de uso comum do povo como as praias, a regularização fundiária dependerá muitas vezes do reassentamento das famílias em um local próximo.

A estratégia da regularização fundiária dependerá do tipo de irregularidade. Nesse sentido, a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda deverá contar com aplicação de instrumentos na sua forma gratuita, já que se trata de direito subjetivo dos ocupantes.

Para a regularização fundiária de empreendimentos de alta e média renda, por sua vez, os instrumentos deverão ser aplicados na sua forma onerosa. A contrapartida a ser paga pelos particulares pode ser monetária ou não. Vale dizer, as contrapartidas podem ser também a realização de obras, a doação de terrenos, entre outros.

Para saber mais sobre as etapas, estratégias e instrumentos da regularização fundiária em bens da União, consulte o MANUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA em Terras da União.

Após a aprovação do Plano de Gestão Integrada, pode ser assinado um convênio entre os diversos atores para fins específicos de regularização. Pode-se, inclusive, celebrar um contrato de cessão das áreas da União para o Município com fins de regularização fundiária que preveja as ações a serem executadas, os recursos previstos e os instrumentos que serão aplicados.

Em qualquer um desses casos a participação cidadã deve ser garantida através da inclusão desses atores nos grupos de trabalho constituídos no âmbito de cada projeto de regularização.