

O Papel do Estado no Apoio à Implementação do Projeto Orla no Ceará, Brasil

The Role of The State in Supporting the Implementation of the Orla Project in Ceará, Brasil

Mônica Carvalho Freitas^{1*}, Magda Marinho Braga², Wersângela Cunha Duaví³, Antônio Lucas Barreira Rodrigues⁴, Kelven Pinheiro de Sousa⁵

*e-mail: monicacfreitas@yahoo.com.br

¹ Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará – Brasil; monicacfreitas@yahoo.com.br

² Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará – Brasil; eusoumagda@yahoo.com.br

³ Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará – Brasil; wersangela@hotmail.com

⁴ Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará – Brasil; paleomapas@gmail.com

⁵ Universidade Federal do Ceará – Brasil; kpdsppp@gmail.com

Keywords: Coastal Zone; Integrated Management, Seafont.

Abstract

The seafont of the state of Ceará has been suffering constant aggression and impacts arising from the lack of planning, disorderly occupation and natural phenomena that affect the municipalities of the coastal zone, which leads to the need for the State to establish a new governmental practice in planning and use of that space. To this end, in 2001, the Federal Government, through the Ministry of the Environment (MMA) and the Union Heritage Secretariat (SPU), launched the Integrated Management Project of the Seashore – Orla Project, in order to contribute, in national scale, for the application of general guidelines for disciplining the use and occupation of the waterfront. The Orla Project encourages coastal municipalities to plan and develop the necessary actions, in an integrated and participatory manner, to solve issues related to the use and occupation of these spaces, through the elaboration

Submitted: April 2022

Accepted: October 2022

Associate Editor: Marinez Scherer.

of their Integrated Waterfront Management Plans – PGIs. This report proposes to analyze the actions of the State Coordination of the Orla Project in Ceará. In 2011, the Council for Environmental Policies and Management (CONPAM) raised state funds to carry out ten training workshops, two per municipality, as provided for in the Project manuals. The project was a successful experience in its objectives, as it trained municipal managers to prepare the aforementioned plan and implement actions for the conservation of the waterfront. Its execution resulted in the request by the other coastal municipalities for the replication of the activities carried out, with the possibility of expanding the scope of action. However, in the long term, it was observed that the agenda agreed at the end of the 2^o workshop wasn't consolidated, and it wasn't possible to prepare the PGI. It was found that the low effectiveness in the preparation of plans is due, in addition to other factors, to the discontinuity of municipal management and the lack of legislation that requires a local instrument for the use and occupation of the coastal zone. This demonstrates the need to prioritize coastal management by the three governmental spheres and by civil society, especially through compatibility with other territorial planning instruments.

Resumo

A orla marítima do estado do Ceará vem sofrendo constantes agressões e impactos advindos da falta de planejamento, da ocupação desordenada e de fenômenos naturais que atingem os municípios da zona costeira, o que leva a necessidade de o Estado estabelecer uma nova prática governamental no planejamento e uso desse espaço. Para isso, em 2001, o Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), lançou o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla), a fim de contribuir, em escala nacional, para a aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação da orla. O Projeto Orla incentiva os municípios litorâneos a planejar e desenvolver as ações necessárias, de forma integrada e participativa, para a solução das questões relacionadas ao uso e ocupação desses espaços, por meio da elaboração dos seus Planos de Gestão Integradas da Orla (PGIs). Este relato propõe analisar a evolução histórica do Projeto Orla sob a perspectiva da gestão pública a partir das ações da Coordenação Estadual do Projeto Orla no estado do Ceará. Em 2011, o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM) captou recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará (FDID) para a realização de dez oficinas de capacitação, duas por município, conforme previsto nos manuais do Projeto Orla. O projeto constituiu-se numa experiência exitosa em seus objetivos, pois capacitou gestores municipais para elaborar o referido plano e implementar as ações para a conservação da orla. A sua execução resultou na solicitação pelos demais municípios litorâneos da replicação das atividades realizadas, podendo ampliar o raio de atuação. Contudo, a longo prazo observou-se que a agenda pactuada ao final da 2^a oficina não foi consolidada, não sendo possível a elaboração do PGI. Verificou-se que a baixa efetividade na elaboração dos planos deve-se, além de outros fatores, à descontinuidade da gestão municipal e a falta de uma legislação que exija um instrumento local de uso e ocupação da zona costeira. Isso demonstra a necessidade de priorizar a gestão costeira pelas três esferas governamentais e pela sociedade civil, sobretudo através da compatibilização com outros instrumentos de ordenamento do território.

Palavras-chave: Zona Costeira; Gestão Integrada; Orla Marítima.

1. Razão e proposta do manuscrito

A zona costeira do estado do Ceará possui 626,89 km de orla marítima e representa para o estado uma área de relevante importância do ponto de vista ambiental e socioeconômico, sendo responsável por 70% do PIB do Ceará. A capital do estado, Fortaleza, é a 12^a

cidade brasileira com maior taxa de área urbana do Brasil (Firmiano *et al.*, 2018).

Da ótica ambiental, o litoral do Ceará é um dos principais destinos turísticos brasileiros por suas características: grande luminosidade e acúmulo de ca-

lor pela radiação solar, típico do clima tropical; estabilidade climática com temperatura média de 28º amenizada por ventos alísios; grande diversidade de paisagens naturais e espaços geográficos inexplorados como serras, planaltos, chapadas, praias, dunas, lagoas, cachoeiras, dentre outros (Coriolano, 2008).

Já do ponto de vista cultural, abriga aspectos do povo cearense, além do patrimônio cultural material e imaterial, como monumentos arquitetônicos, sítios históricos, sítios arqueológicos, festas populares, gastronomia, artesanato e músicas. Também é comum a presença de comunidades tradicionais que vivem diretamente dos recursos naturais da zona costeira cearense (Coriolano, 2008).

A diversidade de paisagens e recursos naturais atraem, além do setor do turismo e ecoturismo, setores de inovação como esportes náuticos e produção de energia eólica.

Diante da pluralidade de uso e potencialidades é possível imaginar que a zona costeira cearense sofre elevada pressão que causa impactos sensíveis como poluição, que compromete a balneabilidade das praias e as formas de uso desse espaço litorâneo, acarreta problemas de saúde à população residente; descarte irregular de resíduos; alteração da paisagem costeira e; a especulação imobiliária que desapropria comunidades nativas de suas terras (Daud, 2019).

Conclui-se que a gestão do litoral não interessa apenas aos seus ocupantes mas, de fato, a todos os brasileiros considerando que se trata de patrimônio nacional e um dos objetivos da declaração de patrimônio nacional dos bens constantes do § 4º do art. 225 da Constituição Federal que é o de ratificar a impossibilidade de internacionalização dessas regiões. Este cenário complexo e conflituoso revela a necessidade de gestão, planejamento e ordenamento destas distintas atividades e usos identificados na zona costeira. E daí as políticas nacionais apontam alguns instrumentos como a criação de espaços protegidos, como unidades de conservação; o zoneamento ecoló-

gico econômico (ZEE); e a atuação interdisciplinar da política pública de preservação e conservação da zona costeira (daud, 2019).

Para evitar ou minimizar os impactos citados até aqui, se faz necessário planejar e ordenar o uso e ocupação desse espaço, visando a resolução de conflitos gerados pelos diversos interesses incidentes na área (Oliveira & Nicolodi, 2012).

E foi com esse objetivo que, em 2001, o Governo Federal, sendo conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lançou o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima - Projeto Orla, a fim de contribuir, em escala nacional, para a aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação de um espaço que constitui a sustentação natural e econômica da zona costeira (Casemiro *et al.*, 2018). É importante destacar o apoio dado às ações do Projeto Orla pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), que, por sua vez, se vinculava à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Nesse sentido, o Projeto Orla foi pensado como uma forma de responder a uma série de demandas de ordenamento do uso e ocupação do litoral advindas da falta de planejamento, do crescimento desorganizado das cidades, da ocupação de áreas ambientalmente frágeis, dentre outros. Os impactos gerados por essas situações se tornaram inegáveis na prática da gestão ambiental e patrimonial realizadas pelos estados e municípios e o Projeto Orla busca introduzir ações sistemáticas de planejamento local para que o município elabore, regule e execute políticas públicas que promovam a participação da sociedade e a conservação ambiental desses espaços litorâneos (Brasil, 2006b).

O Projeto Orla está apoiado diretamente em dois documentos legais que amparam seus objetivos e

ações: a Lei nº 7.661/88 que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a Lei nº 9.636/98 que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira. Esses documentos estabelecem como objetivos estratégicos, dentre outros, o fortalecimento da capacidade de atuação dos setores público e privado na gestão integrada da Orla, o desenvolvimento de mecanismos de gestão integrada, o estímulo a atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla e compatibilizar políticas públicas e projetos de interesse da sociedade (Brasil, 2022).

Esses objetivos são alcançados por meio da elaboração e implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI), que reúne as ações que devem ser efetuadas para a solução dos conflitos e problemas relacionados com o uso e ocupação do litoral em cada

município, além de servir como parâmetros para a avaliação do andamento das atividades planejadas (Brasil, 2006a).

O PGI é elaborado em 3 etapas: Oficina - Etapa 1, Consolidação da Etapa 1 e Oficina - Etapa 2 (Brasil, 2022).

A partir da elaboração e implementação do PGI, os municípios costeiros terão um documento norteador para adoção de medidas efetivas de proteção de seu litoral de forma a garantir a conservação e restauração do patrimônio natural, fortalecendo a capacidade de atuação e articulação dos diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla.

Diante do exposto, este trabalho tem como objetivo analisar a evolução histórica do Projeto Orla sob a perspectiva da gestão pública a partir das ações da Coordenação Estadual do Projeto Orla no estado do Ceará.

2. Metodologia

A metodologia utilizada neste trabalho envolveu pesquisa documental e de campo que forneceram os subsídios necessários à realização da análise do papel da Coordenação Estadual do Projeto Orla. Por meio da pesquisa documental foi realizado o levantamento histórico das ações executadas para a implantação do Projeto Orla no âmbito do estado do Ceará. A área de escopo deste artigo abrange os 20 municípios litorâneos do estado (figura 1).

As informações para esse levantamento foram coletadas da base de dados da Superintendência Estadual do Meio Ambiente (Semace), Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (Conpam) e Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Sema), que dispunham de material em formato físico e virtual, nos quais foram catalogados os documentos referentes às oficinas e capacitações realizadas e aos projetos desenvolvidos.

Todo esse material foi avaliado e classificado em ordem cronológica permitindo a análise e o entendimento dos fatos no período em que eles ocorreram. Após concluída a pesquisa documental, iniciou-se a pesquisa de campo, que foi realizada por meio de visitas aos municípios e do contato direto com os gestores e técnicos municipais para a obtenção de informações a respeito do andamento da implantação das ações desenvolvidas pelo Projeto Orla nos seus respectivos municípios. Nesses contatos foram relatados como estava o andamento das ações após a realização das atividades do Projeto Orla, abordando os pontos positivos assim como, os entraves e limitações que surgiram ao longo do tempo.

Nesse momento também foi efetuada a verificação do cumprimento, pelo município, das etapas propostas nos manuais do projeto, frente às mudanças ocor-

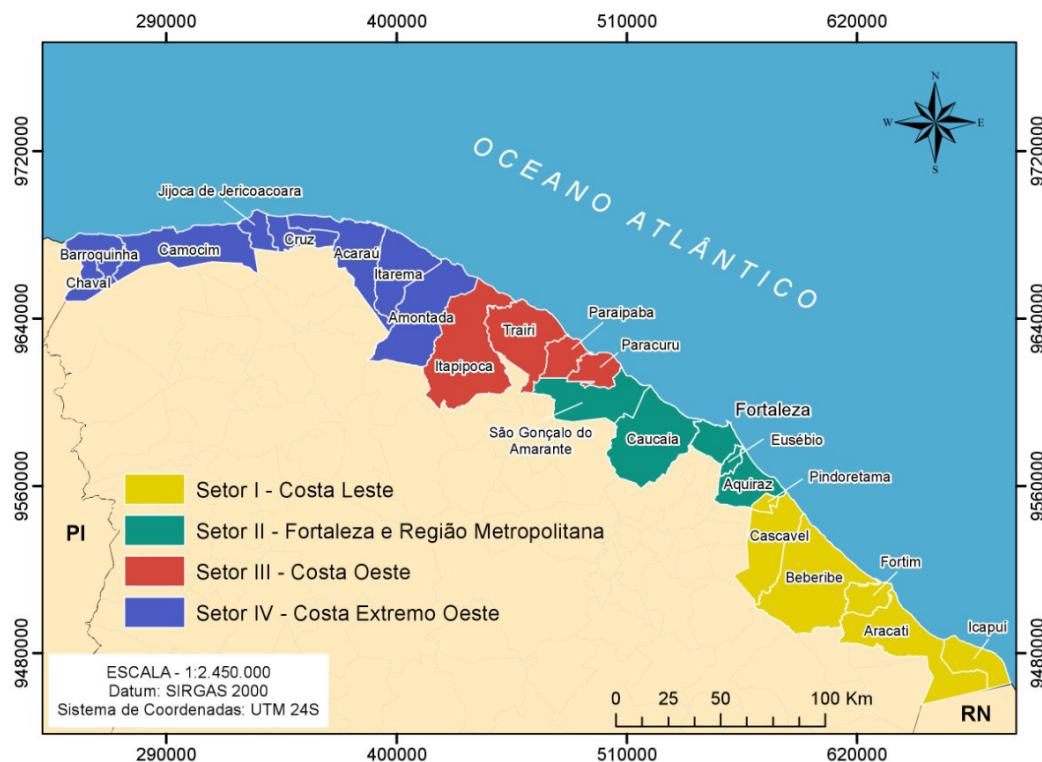


Figura 1. Área de escopo do Projeto Orla no Ceará. Fonte: autores (adaptado).

Figure 1. Scope area of the Orla Project in Ceará. Source: authors (adapted).

ridas na legislação da gestão costeira. Em seguida, os dados obtidos, tanto da pesquisa documental quanto nas entrevistas com os gestores, foram confrontados, analisados, organizados cronologicamente e agrupa-

dos em fases de acordo com o andamento do projeto e com as políticas de gestão costeira que foram desenvolvidas a nível nacional e estadual.

3. Resultados e discussão

Os trabalhos do Projeto Orla no estado do Ceará foram iniciados em 2004, a partir da assistência técnica aos municípios de Beberibe e Icapuí para capacitar os gestores locais a elaborar os seus PGIs. As oficinas de capacitação de gestores municipais foram realizadas pela Semace, juntamente com o Ministério do Meio

Ambiente e SPU, e conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

Já em 2005, o município de Fortaleza deu início a elaboração do seu PGI, sendo concluído em 2006. Nessa época, a coordenação estadual do Projeto Orla era formada pela Semace e a Gerência Regional do

Patrimônio da União (GRPU). No âmbito municipal, o desenho institucional do Projeto Orla era exercido pela Prefeita de Fortaleza, e contou com o apoio da Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM), a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), a Secretaria de Infraestrutura (SEINF), a Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLA) e as Secretarias Executivas Regionais I, II e VI.

Diferentemente dos municípios de Beberibe e Icapuí, o PGI do município de Fortaleza foi instituído como legislação por meio do Plano Diretor Participativo de Fortaleza em 2009, onde foi demarcada a Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO), que corresponde a área de implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima (Wilke, 2015).

Também em 2009, foi criada a Comissão Técnica Estadual (CTE) do Projeto Orla composta por órgãos e entidades governamentais e não-governamentais, cujas áreas de atuação têm estreita relação com os objetivos do Projeto Orla, sendo a Coordenação Estadual composta pelo Conpam e pela GRPU, conforme o organograma da figura 2. Essa comissão tem como funções acompanhar o Projeto Orla, apoiar a elaboração do PGI de cada município, coordenando sua implementação, avaliando sua adequação e a coerência entre as ações propostas e o Zoneamento Ecológico e Econômico da Zona Costeira e os Planos Diretores Municipais (Brasil, 2009).



Figura 2. Arranjo institucional do Projeto Orla. Fonte: Brasil, 2022.
Figure 2. Institutional arrangement of the Orla Project. Source: Brasil, 2022.

Em 2011, após essa fase inicial do projeto, o CONPAM captou recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará (FDID) para a realização de dez oficinas de elaboração dos PGIs, sendo duas (Oficinas I e II) em cada um dos cinco municípios escolhidos: Caucaia (litoral Oeste); Itarema (litoral Oeste); Paraipaba (Litoral Oeste); Aracati (litoral Leste) e Paracuru (Litoral Oeste). A escolha dos respectivos municípios se deu em virtude do interesse demonstrado por estes em receber a capacitação do Projeto Orla e assim elaborar seus PGIs. O público alvo das oficinas era moradores, pescadores, marisqueiras, empresários do setor turístico, sociedade civil, associações de classes, bem como técnicos da gestão municipal, estadual e federal. Cada oficina totalizou 40h/a e foi ministrada pelo CONPAM em parceria com a SPU, contando com aulas práticas e teóricas que seguiram a metodologia do Projeto Orla. As oficinas tiveram como objetivo incentivar os gestores e técnicos municipais na adoção de medidas efetivas de proteção do seu litoral de forma a garantir a conservação e restauração do patrimônio natural, fortalecendo a capacidade de atuação e articulação dos diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla.

Na Oficina I, os participantes foram capacitados na elaboração de diagnóstico ambiental e socioeconômico simplificados, classificação e construção de cenários de uso e ocupação da orla, além de apresentar o roteiro para elaboração do Plano de Gestão, com orientações sobre como identificar os problemas, os atores envolvidos e formulação de propostas para o enfrentamento das situações observadas para o alcance de cenários desejáveis. Já na Oficina II, se consolidou as propostas de ação, o preenchimento de eventuais lacunas no diagnóstico e, sobretudo, a definição de estratégias para execução, acompanhamento, avaliação e cronograma de implementação do Plano de Gestão Integrada (MMA, 2006).

O valor investido nesse projeto foi de R\$ 283.250,00 (duzentos e oitenta e três mil e duzentos e cinquenta reais), sendo R\$ 28.800,00 (vinte e oito mil e oitocentos reais) referentes à contrapartida do Estado, e foi executado no período de 2011 a 2013.

Como resultado indireto dessas ações, apenas o município de Aquiraz elaborou a minuta do PGI e submeteu a análise da CTE e da Coordenação Estadual. Porém, o mesmo não foi finalizado, pois desde 2012, ele encontra-se com o município para correção das questões sugeridas pela CTE.

Em 2015, o cenário do Projeto Orla mudou, pois foi aprovada a Lei nº 13.240/2015 que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Dentre esses imóveis, estão contempladas as orlas e praias marítimas, estuarinas, lacustres e fluviais federais, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, tais como calçadas, praças e parques públicos. Sua finalidade é estabelecer condições para uma melhor gestão dos espaços litorâneos, ensejando uma melhoria continuada, orientada para o uso racional e a qualificação ambiental e urbanística desses territórios. No caso de praias marítimas, urbanas ou não, a transferência é solicitada voluntariamente pelo Município e para tal, é imprescindível a assinatura do termo de gestão. Cabe ressaltar que neste mesmo ano, foi criada a Sema através da Lei nº 15.773 de 2015, que também extinguiu o Conpam.

Diante desse cenário, o Projeto Orla ficou vinculado à transferência de gestão das praias que exige que o município apresente o PGI em até 3 (três) anos após a assinatura do Termo de Adesão, e sua posterior execução, onde o não cumprimento das cláusulas do termo tem como consequência a volta da gestão dessas áreas para a União. Isso fortaleceu o Projeto Orla, pois despertou o interesse dos municípios que se viram condicionados a aderirem ao mesmo, caso quisessem executar a gestão de suas praias.

O modelo do Termo de Adesão à Gestão das Praias (TAGP) foi estabelecido pela Portaria SPU nº 113, de 2017, que regulamentou o art. 14 da Lei 13.240, de 2015, e foi recentemente atualizado pela Portaria nº 44, de 2019, que incluiu a possibilidade de transferência também das praias marítimas não urbanas. Em virtude da pandemia da COVID-19, foi determinada a prorrogação, pelo prazo de 24 meses, para cumprimento da obrigação do TAGP de elaboração do PGI, através das Portarias nº 14.003, de 29 de novembro de 2021, nº 2.540, de 3 de março de 2021 e nº 11.535, de 7 de maio de 2020.

Entre os anos 2017 e 2018, aconteceram ainda as Oficinas I e II nos municípios de Cascavel, Cruz, Caucaia, Itapipoca e Jijoca de Jericoacoara. Nesse mesmo período, o município de Fortaleza passou pelo processo de revisão do seu PGI, o qual foi aprovado pela CTE e homologado pela Coordenação Estadual e atualmente encontra-se em análise pela Coordenação Nacional. Em 2017, a Oficina I do município de Trairi foi interrompida durante a sua execução a pedido da prefeitura.

Nessa época, a Coordenação Estadual traçou como estratégia auxiliar os municípios com Coordenação Municipal estruturada na finalização dos PGIs em andamento, quais sejam Fortaleza, Caucaia, Cascavel e Itapipoca.

Atualmente, ocorreu a alteração do arranjo institucional a nível nacional (figura 2), com a inclusão do Ministério do Turismo e do Ministério do Desenvolvimento Regional, sendo as ações lideradas pela SPU, como coordenadora da ação 7 (Desenvolver Metodologia de Avaliação dos Planos de Gestão Integrada) do IV Plano de Ação Federal para Zona Costeira – PAF 2018-2019.

Diante do cenário a nível federal, que envolve o afastamento do MMA do Projeto Orla e a extinção do GI-GERCO, a Coordenação Estadual, como uma de suas atribuições, priorizou 2 critérios para a seleção dos municípios: (a) os que possuem atualmente o

TAGP, de acordo com a data de publicação do termo no Diário Oficial da União (tabela 1) e (b) os que contratarem a figura do facilitador do Projeto Orla, que é um profissional capacitado, com conhecimento sólido na metodologia de elaboração do PGI. Analisando o histórico do Projeto Orla no Ceará, observou-se que as Coordenações Municipal e Estadual atuavam como facilitadores do projeto, entretanto esse modelo não obteve sucesso no objetivo final, que era a elaboração do PGI. Dessa forma, o facilitador não deve ter relação direta com o Município, pois deve ser isento e imparcial na condução do processo.

Dos 20 municípios com praias marítimas do estado do Ceará, 13 solicitaram a adesão da gestão, dos quais 9 tiveram suas análises concluídas com 7 deferidos e 2 indeferidos. Três seguem em análise técnica e 1 aguarda triagem. Até o momento, nenhum TAGP foi cancelado ou revogado.

Com o atual panorama trazido pelo novo manual em relação à vertente do turismo dentro do Projeto Orla, o Ministério do Turismo lançou o Projeto “Brasil, essa é a nossa praia” em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). O projeto tem como objetivo geral orientar destinos turísticos quanto à implementação de ações de gestão responsável, incentivando a adoção de boas práticas em sustentabilidade por gestores públicos, comunidade local e turistas. Dentre as ações específicas, o projeto prestará assessoria técnica na revisão e/ou elaboração de PGIs nos destinos turísticos selecionados, criando condições para que mais destinos turísticos de praia façam a adesão à política nacional do Projeto Orla. No âmbito do estado do Ceará, o município de Cruz foi selecionado e segue em acompanhamento pela Coordenação Estadual.

Dessa forma, é possível dividir o Projeto Orla do Estado do Ceará em 4 Fases. A Fase 1 condiz com o início do projeto a nível nacional; a Fase 2 refere-se à execução do Projeto Orla por meio dos recursos provenientes do FDID; a Fase 3 relaciona-se à possibili-

Tabela 1. Situação das solicitações de TAGP.
Table 1. Status of TAGP requests.

Nº	Municípios	Termo de Adesão a Gestão Das Praias	Publicação Aditivo - Data - TAGP
1	Acaraú	Deferido	22/11/2017
2	Amontada	-	-
3	Aquiraz	-	-
4	Aracati	Deferido	25/10/2017
5	Barroquinha	-	-
6	Beberibe	Deferido	15/05/2019
7	Camocim	Em análise técnica	-
8	Cascavel	Em análise técnica	-
9	Caucaia	Deferido	13/08/2018
10	Cruz	Em análise técnica	-
11	Fortaleza	Deferido	04/01/2018
12	Fortim	-	-
13	Icapuí	Indeferido	14/09/2017
14	Itapipoca	Deferido	20/11/2017
15	Itarema	-	-
16	Jijoca de Jericoacoara	Deferido	21/03/2019
17	Paracuru	Aguardando triagem	-
18	Paraipaba	-	-
19	São Gonçalo do Amarante	-	-
20	Trairi	Indeferido	-

Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>

dade do município pleitear a gestão de suas praias e a Fase 4 corresponde ao novo rearranjo institucional a nível nacional, com vinculação do Projeto Orla à promoção do turismo (figura 3).

Na tabela 2 são apontadas as atividades que marcaram o Projeto Orla no âmbito do estado do Ceará, dividido por fases.

O histórico apresentado mostra que, dos 20 municípios com orla marítima no estado do Ceará, apenas 3 elaboraram seus planos, contudo as ações de intervenção da orla não foram efetivamente realizadas de acordo com o cronograma de execução proposto no

PGI. Esse fato está associado à falta de monitoramento por parte do governo municipal, que seria constituído pelo colegiado municipal, o Comitê Gestor, que nos 3 casos, não foi constituído (figura 2).

Além disso, passado o prazo estipulado no cronograma, os PGIs deveriam ser revistos, o que aconteceu apenas para o município de Fortaleza. Apesar da intensa atividade da CTE e das ações realizadas pela Coordenação Estadual, conclui-se que os municípios não conseguiram finalizar as etapas de elaboração e implementação do PGI.

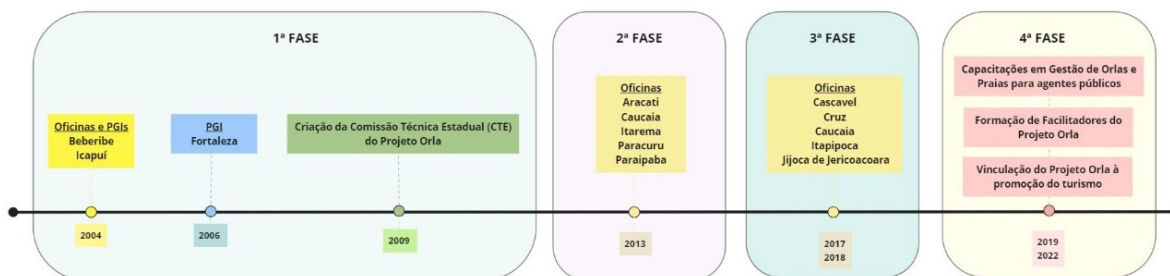


Figura 3. Linha do Tempo dos principais eventos do Projeto Orla no Ceará. Fonte: autores.

Figure 3. Timeline of the main events of the Orla Project in Ceará. Source: authors.

Tabela 2. Principais atividades do Projeto Orla no Ceará.
Table 2. Main activities of the Orla Project in Ceará.

Fase (período)	Ano	Atividades
1ª (2002-2009)	2003	Adesão de Beberibe e Icapuí
	2004	Oficinas e PGIs de Beberibe e Icapuí
	2005	Adesão e oficinas de Fortaleza
	2006	PGI de Fortaleza
	2009	Criação da CTE
2ª (2010-2014)	2011	Captação de recursos do FDID
	2011/2012	Análise do PGI de Aquiraz
	2013	Oficinas de Caucaia, Itarema, Paraipaba, Aracati e Paracuru
3ª (2015-2018)	2015	Lei nº 13.240/2015
	2017	Oficinas de Cascavel, Caucaia (Oficina I) e Itapipoca
	2018	Oficinas de Caucaia (Oficina II), Cruz e Jijoca de Jericoacoara
4ª (2019-atual)	2019	Capacitações em Gestão de Orlas e Praias para agentes públicos
	2020	Curso de atualização de conhecimentos de instrutores
	2021	Curso de Formação de Facilitadores do Projeto Orla
	2022	Vinculação do Projeto Orla à promoção do turismo
	2022	Novo Manual

A nível estadual, desde 2019, foram aprovados 4 PGIs, que seguem em análise pela Coordenação Nacional. Entretanto, a demora do retorno da análise prejudica a implementação das ações elencadas nos PGIs, já que a orla é um ambiente extremamente sensível e dinâmico.

Dentre os fatores que culminaram para tal estão a baixa efetividade no processo de mobilização local e legitimação das ações (envolvimento das comunidades e processos participativos), tempo elevado de realização das atividades, que acabam transpassando

a gestão municipal que iniciou o processo para uma que não prioriza a referida demanda; falta de instrumentos de apoio à implementação das ações propostas nos PGIs e falta de apoio da Coordenação Nacional, principalmente durante a 3ª fase.

Por fim, Paula *et al.* (2019) destaca que o Projeto Orla carece de melhor articulação regional, pois a origem e as consequências dos problemas costeiros não são homogêneos e, tampouco, bem conhecidos na escala municipal.

4. Conclusão

Este artigo traz informações inéditas sobre a evolução do Projeto Orla no Estado do Ceará do ponto de vista da gestão pública estadual.

Por meio dos dados apresentados, conclui-se que passados quase 20 anos do Projeto Orla no Estado do Ceará, a Coordenação Estadual, apoiada pela CTE, realizou diversas ações e atividades que culminaram para a disseminação da importância da gestão costeira como instrumento de planejamento territorial à nível local. Entretanto, devido a falta de obrigatoriedade e de recursos financeiros, o Projeto Orla teve baixa aceitação por parte das gestões municipais.

A baixa efetividade dos planos como instrumento de gestão e planejamento aponta para a necessidade de se priorizar a gestão costeira pelas três esferas governamentais e do poder de participação da sociedade civil organizada, sobretudo por meio da compatibili-

zação com outros instrumentos de ordenamento do uso do território. Além de reforçar a importância dos benefícios econômicos e sociais ofertados pelos serviços ecossistêmicos de uma zona costeira equilibrada.

Dessa forma, é necessário adaptar o projeto a nível estadual aos novos arranjos federais que visam a transferência de gestão e o fortalecimento do turismo nos municípios, trazendo benefícios econômicos e sociais, mas também desafios estruturais à gestão municipal.

Espera-se que, com o formato da exigência do PGI para os municípios que solicitarem a transferência de gestão de praias, o Projeto Orla adentre nova fase, na qual os planos serão elaborados e executados para garantir uma adequada gestão da área transferida e efetiva proteção do meio ambiente.

5. Referências

- Brasil. 2006a. Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Projeto Orla: manual de gestão. Brasília: MMA.
- _____. 2006b. Ministério do Meio Ambiente. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Projeto Orla: fundamentos para a gestão integrada. Brasília: MMA.
- _____. 2019. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm>. Acesso em: 03 ago 2019.
- _____. 2022. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Economia. Ministério da Economia. Manual Projeto Orla. Brasília.
- Casemiro, M. B.; Barra, O. A. O. L.; Matos, F. O.; Vasconcelos, F. P. 2018. Planejamento ambiental costeiro no Brasil: um olhar crítico sobre o Projeto Orla. *Interespaço, Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, 4(14).
- Coriolano, L. N. M. T. 2008. Impactos Sócio-Ambientais no Litoral: Um Foco no Turismo e na Gestão Integrada da Zona Costeira no Estado do Ceará/Brasil. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, 8.
- Daud, S. S.; Trindade, J. V. 2019. Desafios e perspectivas para a efetivação da proteção jurídica ao meio ambiente na zona costeira brasileira. *Revista GeoNordeste, São Cristóvão*, 1.
- Firmiano, M. R.; Medeiros, C. N.; Sousa, F. J. 2018. Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, Ceará, n. 01.
- Muehe, D.; Lins-De-Barros, F. M.; Pinheiro, L. S. 2020. Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos. 1. ed. Rio de Janeiro: Caroline Fontelles Ternes.
- Oliveira, M. R. L.; Nicolodi, J. L. A 2012. Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 12(1).
- Paula, D. P.; Barros, E. L.; Guerra, R. G. P.; Dias, J. A. 2019. A gestão costeira no Ceará (Nordeste, Brasil): políticas, estratégias e experiências. Saindo da zona de conforto: a interdisciplinaridade das zonas costeiras - Tomo VIII da Rede BRASPOR, Rio de Janeiro.
- Wilke, B. S. 2015. Governança ambiental e gerenciamento costeiro: caso da cidade de Fortaleza/CE. Dissertação (Mestrado em Gerenciamento Costeiro). Instituto de Oceanografia, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2015.