

TED 001/2018

Universidade Federal de Santa Catarina/Secretaria de  
Coordenação e Governança do Patrimônio da União -  
Ministério da Economia

## RELATÓRIO TÉCNICO

### PRODUTO 2.5

Manuais revisados convertido em um Manual,  
diagramado para publicação web e física,  
disponibilizado e registrado no ISBN

# RELATÓRIO TÉCNICO

Março  
2022

Este relatório foi desenvolvido pelo Laboratório de Gestão Costeira Integrada (LAGECI/UFSC), pelo Grupo de Ações Integradas em Gerenciamento Costeiro (GAIGERCO/FURG) e pelo Laboratório de Ecologia e Gerenciamento de Ecossistemas Costeiros e Estuarinos (LEGECE/UFPE), atendendo ao Termo de Execução Descentralizada (TED) SPU 01/2018  
(D.O.U de 24/09/2018 | Edição: 184 | Seção: 3 | Página: 114)

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>Introdução</b>	<b>6</b>
<b>Procedimentos Metodológicos</b>	<b>7</b>
Principais Subsídios	12
Produto 2.1 – Análise dos cinco manuais à luz do TAGP e das novas normas; Indicador: relatório com a análise dos cinco manuais do Projeto Orla entregue à SPU.	12
Produto 2.2 – Realização de pelo menos 12 entrevistas com prefeituras que já realizaram o Projeto Orla e desenvolveram o PGI, levando-se em consideração a distribuição geográfica (S, SE e NE). Indicador: relatório das 12 entrevistas realizadas.	13
Produto 2.3 – Realização de pelo menos três entrevistas por região costeira, com instrutores do Projeto Orla que já participaram de processos de desenvolvimento de PGIs (S, SE e NE).	15
Produto 2.4 – Uma oficina em cada região costeira para apresentar os resultados da revisão dos manuais e coletar subsídios à redação final.	16
Processo de atualização e revisão	19
Identidade Visual e Diagramação	21
Registro ISBN	22
<b>Principais Atualizações</b>	<b>23</b>
Organização dos manuais	23
Quadros Síntese e Detalhado	23
Diagnóstico da orla	24
Delimitação da orla - Áreas de planejamento	24
Fluxo de avaliação do PGI	25
Monitoramento e Revisão	25
<b>Considerações Finais</b>	<b>26</b>
<b>APÊNDICE 1 - Manual do Projeto Orla e Apêndices.</b>	<b>27</b>

## APRESENTAÇÃO

O projeto intitulado “Subsídios para avaliação da transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos Municípios (ATAGP)” tem como objetivo o desenvolvimento de produtos para qualificar e avaliar o processo de transferência da gestão das praias marítimas aos municípios costeiros que aderiram ao Termo de Adesão à Gestão das Praias Marítimas (TAGP), conforme previsto no Art. nº 14 da Lei Federal nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, nas Portarias nº 113, de 12 de julho de 2017, e nº 44, de 31 de maio de 2019, da Secretaria da Coordenação de Governança do Patrimônio da União e na Ação nº 7 do IV Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC 2017-2019).

Foi desenvolvido através de um Termo de Execução Descentralizada (TED nº 01/2018), firmado entre o Ministério da Economia, ao qual está vinculada à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU, e a autarquia federal Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A equipe executora do projeto é integrante de laboratórios/grupos de pesquisa destas Universidades: Laboratório de Gestão Costeira Integrada (LAGECI/UFSC), Grupo de Ações Integradas em Gerenciamento Costeiro (GAIGERCO/FURG) e Laboratório de Ecologia e Gerenciamento de Ecossistemas Costeiros e Estuarinos (LEGECE/UFPE).

No contexto do Projeto ATAGP o presente relatório refere-se aos procedimentos metodológicos empregados para o desenvolvimento do Produto 2.5 “Manuais revisados convertido em um Manual, diagramado para publicação web e física, disponibilizado e registrado no ISBN”. O Produto 2.5 é composto pelo manual que atualiza o processo de gestão do Projeto Orla, e por esse relatório, que identifica e descreve os principais procedimentos metodológicos empregados para desenvolver tal atualização.

## **Introdução**

A gestão integrada da orla, definida no contexto do Gerenciamento Costeiro, pelo Decreto nº 5300 de 07 de dezembro de 2004 e também denominada de Projeto Orla (PO), é o principal instrumento para a gestão compartilhada da interface terra-mar e é referência no planejamento integrado da orla. No entanto, recentes normas referentes à transferência da gestão patrimonial das praias para os municípios, além das dinâmicas ambientais, territoriais, populacionais e econômicas, evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento da metodologia e mecanismos dos manuais existentes, guias de desenvolvimento do PO. Nesse contexto, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) firmou um Termo de Execução Descentralizada (TED) com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para realização de um projeto de pesquisa, com intuito, dentre outros, de definir realizar a revisão e atualização dos manuais, sendo este o foco deste relatório.

O projeto “Subsídios para avaliação da transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos municípios - ATAGP”, fruto do TED, conta também com parceria da Universidade Federal de Rio Grande (FURG) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Participam profissionais, alunos de graduação e pós-graduação (mestrado, doutorado e pós-doutorado) visando o desenvolvimento de produtos que venham a colaborar para o monitoramento e avaliação das ações relacionadas ao TAGP e, conseqüentemente, ao Projeto Orla. A equipe multidisciplinar vem, desde outubro de 2018, executando revisões de bibliografia, análises documentais, entrevistas com gestores públicos e atores relacionados ao Projeto Orla, cursos e oficinas à distância, elaborando estudos e relatórios técnicos para a atualização dos manuais do Projeto Orla. Esta atualização será útil aos municípios com TAGP e/ou que possuem interesse em implementar o Projeto Orla, visando a melhoria da gestão das praias e orlas.

Os conceitos e a metodologia publicados nos Manuais originais do Projeto Orla - Fundamentos para Gestão Integrada (2006); Guia de Implementação (2005); Manual de Gestão (2006); Subsídios para um Projeto de Gestão (2004); e Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada (2006) - serviram de guia para a implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) por mais de duas décadas. Ainda que o manual ao qual se refere esse documento tenha a intenção de atualização e aperfeiçoamento do processo, os

Manuais originais do Projeto Orla seguem sendo importantes documentos de base conceitual e devem ser consultados durante o desenvolvimento desta iniciativa.

### **Procedimentos Metodológicos**

Todas as seis metas e produtos do projeto ATAGP contribuíram para o desenvolvimento do manual revisado do Projeto Orla. Para a elaboração dos produtos do projeto e, conseqüentemente, da revisão dos manuais, foi mobilizada uma equipe de 18 profissionais altamente capacitados, com formação e experiências que contribuíram para alcançar os resultados. Esta equipe trabalhou juntamente com a equipe técnica do Núcleo de Gestão de Praias (NUGEC) da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) e colaboradores dos Ministérios do Turismo e do Desenvolvimento Regional. A constituição da parceria entre SPU e Universidades propiciou o diálogo, a troca de experiências, a multiplicação de práticas, ações e procedimentos técnicos entre instituições de pesquisa e gestão.

No Quadro 1 são resumidos os produtos entregues e a metodologia utilizada em cada um deles, os principais resultados e de que forma cada um contribuiu ao produto 2.5 “Manuais revisados convertido em um Manual, diagramado para publicação web e física, disponibilizado e registrado no ISBN”. Ademais, cabe destacar que os produtos são públicos e estão disponíveis na página da gestão de praias da SPU<sup>1</sup> e dos laboratórios de pesquisa envolvidos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup><https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>

<sup>2</sup> <https://gaigerco.furg.br/produtos/2-uncategorised/32-produtos-subsidios-tagp>; e <https://lageci.paginas.ufsc.br/projetos/>

Quadro 1: Principais metodologias e relações dos produtos do projeto ATAGP com o produto 2.5 (Manual Revisado)

Produto	Metodologia	Relação com o 2.5
1.1. Modelo de relatório anual de gestão, com indicadores de qualificação continuada e de cumprimento do TAGP	Formulário para elaboração de Relatório de Gestão de Praias Marítimas Urbanas dos municípios que assinaram o TAGP.	Conjunto de informações gerais das praias dos municípios, incluindo se já aderiu ao Projeto Orla e demais detalhes.
1.2. Desenvolvimento de estratégia de incentivo à adesão de novos municípios ao TAGP	Estratégia de incentivo à adesão ao TAGP pelos municípios costeiros. Texto com: i) Razões para aderir ao TAGP e potenciais benefícios da transferência da gestão de praias aos municípios; ii) Responsabilidades do município; iii) Como aderir ao TAGP; e iv) Exemplos de iniciativas de gestão de praias.	Explicação do que é o Projeto Orla, de seus benefícios e da obrigatoriedade de adesão ao projeto para estar de acordo com o TAGP.
1.3. Desenvolvimento de diretrizes e estratégia para elaboração dos Pano de Gestão Integrada (PGIs) pelos Municípios que assinaram o TAGP	Orientação para o desenvolvimento ou revisão dos PGIs por parte dos municípios que aderiram ao TAGP, com a criação de: i) Planilha com detalhamento das fases e etapas a serem seguidas para o desenvolvimento do PGI e sua relação com o TAGP; ii) Fluxograma esquemático das fases e etapas necessárias ao desenvolvimento e aprovação do PGI	Utilização direta do Manual do Projeto Orla para o desenvolvimento ou revisão dos PGI.
1.4. Construção de metodologia para avaliação dos PGIs entregues com base no conteúdo exigido pelo termo de adesão e boas práticas reconhecidas	Metodologia de avaliação dos PGIs entregues com base no conteúdo exigido pelo Termo de Adesão a Gestão de Praias e boas práticas reconhecidas	Avalia as diretrizes constantes nos Manuais do Projeto Orla como base na elaboração do PGI.
1.5. Construção de estratégia para acompanhamento da execução dos PGIs elaborados.	A estratégia de acompanhamento tem como base as orientações do Manual de Gestão do Projeto Orla.	Modelo de relatório de implementação e outras sugestões para o monitoramento da implementação dos PGIs.

Produto	Metodologia	Relação com o 2.5
2.1. Análise dos cinco manuais à luz do TAGP e das novas normas	Através da leitura do TAGP e dos Capítulos IV e V do Decreto no 5.300/2004, foram elencadas as exigências descritas. Para cada frase ou trecho que indicassem uma exigência ou norma, foi definida uma palavra-chave que a expressasse. A leitura dos cinco manuais foi feita utilizando-se da lista de palavras-chave, com o cruzamento entre as palavras-chave e cada um dos manuais do Projeto Orla, identificando a presença ou ausência no conteúdo, através da busca ativa em cada um dos fascículos. Após identificar os itens considerados ausentes na análise, estes foram compilados e categorizados de acordo com áreas temáticas que foram aprimoradas na revisão dos manuais.	Identificação dos pontos que necessitam de aprimoramento nos manuais do Projeto Orla para que estejam de acordo com as normas atuais.
2.2. Realização de pelo menos 12 entrevistas com prefeituras que já realizaram o Projeto Orla e desenvolveram o PGI, levando-se em consideração a distribuição geográfica (S, SE e NE)	Identificação dos gestores a serem entrevistados; Elaboração do roteiro de entrevistas; Chuva de ideias com NUGEP, Filtragem e agrupamento de questões semelhantes; Roteiro final da entrevista com 64 questões; Realização das entrevistas; Organização dos questionários; Análise dos resultados; Matriz DAFO adaptada; Recomendações para revisão do manual	Conjunto de informações compiladas por meio de entrevistas com atores-chave que auxiliaram a definir as etapas de desenvolvimento e implementação do Orla, no qual deveriam constar no manual. Bem como os arranjos institucionais para o processo de implementação, avaliação e revisão do PGI.
2.3. Realização de pelo menos três entrevistas por região costeira, com instrutores do Projeto Orla que já participaram de processos de desenvolvimento de PGIs (S, SE e NE)	Identificação dos instrutores a serem entrevistados; Elaboração do roteiro de entrevistas; Chuva de ideias com; Filtragem e agrupamento de questões semelhantes; Roteiro final da entrevista com 47 questões; Realização das entrevistas com instrutores, responsáveis por 86 PGIs já realizados (14 estados); Organização dos questionários; Análise dos resultados; Matriz DAFO adaptada; Recomendações para revisão do manual.	As entrevistas possibilitaram a elaboração de um panorama acerca do formato de elaboração do PGI, destacando fragilidades e as potencialidades do processo de desenvolvimento do plano.

Produto	Metodologia	Relação com o 2.5
2.4. Uma oficina em cada região costeira para apresentar os resultados da revisão dos manuais e coletar subsídios à redação final	Devido à pandemia de COVID-19 as oficinas foram realizadas de forma remota por setores de interesse, agrupados da seguinte forma: I) G17, ABEMA e SPU/UF; II) Instrutores/facilitadores; Municípios (ANAMA); III) MPF e Ministérios; e IV) Instituições acadêmicas. Em tais encontros foram desenvolvidas apresentações voltadas aos temas correlatos a cada setor, com importantes discussões compiladas em relatorias, além da disponibilização de formulários para sugestões/comentários.	Conjunto de informações coletadas com atores-chave sobre a temática de gestão da orla marítima de todas as regiões do litoral brasileiro, como forma a subsidiar a revisão de cada etapa de desenvolvimento do Orla. Foram apontadas ações para melhoria da participação social, necessidade de fortalecimento da implementação do PGI, elaboração de dossiê para diagnóstico, definição do papel dos instrutores, inclusão de boas práticas
3.1 - Análise do TAGP frente às novas normas legais	Análise documental e opinião especialista para contribuir no aprimoramento do TAGP com base na nova legislação (2017-2020)	Aponta atualizações de normativas e publicações oficiais que se relacionam ao TAGP, para sua melhoria. Foram observadas: a reiteração da necessidade de PGI e a importância do Projeto Orla, além da consolidação de aspectos da fiscalização, articulação, responsabilidades e limites.
4.1. Aprimorar e adequar curso de Educação à distância (EaD) já iniciado pela FURG para capacitar gestores municipais e demais atores com interesse no planejamento integrado das orlas sob domínio da União (TAGPs e PGIs).	Ao analisar o conteúdo do curso existente observou-se que estava diretamente ligado a aspectos dos manuais, remetendo diretamente a eles, o que dificultou sua atualização, dada a revisão dos manuais. Dessa forma, optou-se por recriar o curso, com uso da plataforma de EaD da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com contratação de especialista na área de educação para apoiar essa construção e diagramação efetuada pela mesma empresa responsável pela arte do manual.	O curso EaD tem relação direta com a revisão e elaboração do manual, considerando que o seu conteúdo tem origem do material descritivo contido no manual e das etapas definidas para o desenvolvimento do Orla.

Produto	Metodologia	Relação com o 2.5
5.1. Seminário Nacional para apresentação de todos os produtos finais.	Em reuniões de organização entre a equipe de acadêmicos e a SPU/NUGEP foi definido o público-alvo, assim como a programação. Os convites às autoridades participantes foram efetuados pela SPU, e a divulgação do evento online foi ampliada ao compartilhamento em redes sociais além da publicização na página da SPU destinada à gestão de praias.	O desenvolvimento do Seminário Nacional foi uma oportunidade de apresentar os produtos elaborados ao longo do TED, indicando os aportes de cada uma das etapas de construção e elaboração do Manual do Orla, divulgando ações com atores-chave envolvidos no processo de atualização do manual.
6. Curso webinar - Projeto Orla e Gestão de Praias: Perspectivas a partir da Lei 13.240, de 2015	O Curso Online ‘Projeto Orla e Gestão de Praias: Perspectivas a partir da Lei 13.240, de 2015’ foi realizado entre os dias 29 e 30 de julho de 2020, das 08:00 horas até as 18:30 horas, e teve duração de 16 horas. A programação do curso foi dividida em 08 módulos de conteúdos programáticos, além de espaços de boas-vindas, explanação de boas práticas para os participantes, intervalos e falas institucionais. O curso contou com 19 palestrantes, responsáveis por ministrar palestras de temas variados e complementares, no âmbito da gestão pública da Orla marítima do Brasil. O curso teve um total de 73 inscritos (instrutores certificados e membros da equipe de instrutores), além de aproximadamente 300 ouvintes via plataforma do Youtube, entre servidores públicos, universitários, e demais profissionais interessados na temática.	O aporte de conhecimento técnico-científico sobre temas variados que permeiam a gestão pública do território da orla marítima do Brasil, associado a estratégias de mediação e mobilização social representam avanços necessários para a formação e melhoria contínua de profissionais capacitados em lidar com as especificidades socioambientais do litoral brasileiro e dos diversos atores envolvidos. Assim, o desenvolvimento do Curso Online “Projeto Orla e Gestão de Praias: Perspectivas a partir da Lei 13.240, de 2015” constituiu uma importante etapa para o aperfeiçoamento dos profissionais certificados como instrutores, que, por sua vez, formaram importantes discussões durante o curso que contribuíram para a atualização do manual.

### ***Principais Subsídios***

Conforme mencionado, todos os produtos desenvolvidos no âmbito do TED contribuíram de alguma forma para a atualização e revisão dos manuais com a metodologia do processo de gestão do Projeto Orla. No entanto, destacam-se subsídios dos quatro produtos da Meta 2 do TED, divididos em três frentes: a análise minuciosa dos manuais, as entrevistas (com gestores e facilitadores) e as oficinas setoriais. São eles<sup>3</sup>:

- Produto 2.1 – **Análise dos cinco manuais** à luz do TAGP e das novas normas; Indicador: relatório com a análise dos cinco manuais do Projeto Orla entregue à SPU.

As mudanças nos paradigmas conceituais e de normas regulamentares impostas, principalmente pelo Termo de Adesão a Gestão de Praias Marítimas, são justificativas para a necessidade de atualização dos manuais do Projeto Orla, considerando os temas abordados no conjunto de novas regulamentações que regem o TAGP, bem como as novas abordagens de qualidade socioambiental.

O Produto 2.1 é composto de um relatório que identifica os requisitos necessários à gestão de praias frente às normas vigentes, apresentados no Termo de Adesão à Gestão de Praias, e compara-os com os requisitos para a elaboração de um Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima (PGI) descritos nos cinco Manuais originais do Projeto Orla: Fundamentos para Gestão Integrada (2006); Guia de Implementação (2005); Manual de Gestão (2006); Subsídios para um Projeto de Gestão (2004); e Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada (2006). Através da leitura detalhada dos documentos, foram buscadas as exigências descritas no Termo de Adesão à Gestão de Praias Marítimas (TAGP) e aquelas nas normas relacionadas à gestão da orla marítima, em especial os Capítulos IV e V do Decreto nº 5.300, de 2004. Para cada frase, parte ou conjunto destas que expressam uma exigência ou norma, foi identificada uma palavra-chave que a expressasse.

As palavras-chave foram listadas em uma planilha Excel e foi realizado um cruzamento com o texto de cada um dos manuais do Projeto Orla, identificando sua presença ou ausência neste conteúdo, através da busca ativa em cada um dos fascículos. Levou-se em consideração o contexto no qual as palavras-chave estavam inseridas, comparando com o

---

<sup>3</sup> Para maiores informações refira-se aos relatórios individuais de cada produto, disponíveis em [bit.ly/praiasdobrasil](http://bit.ly/praiasdobrasil)

contexto do emprego das palavras nos documentos consultados (TAGP e Decreto acima referido).

Após obter os itens considerados ausentes na análise, estes foram compilados e categorizados de acordo com áreas temáticas que devem ser aprimoradas nos manuais do Projeto Orla. A análise a partir da lista referencial de palavras-chave possibilitou a identificação dos pontos que necessitavam de aprimoramento nos manuais do Projeto Orla para que estejam de acordo com as normas atuais. Os resultados encontrados subsidiaram a revisão e atualização dos manuais do Projeto Orla, em que estas lacunas foram observadas. Criou-se a oportunidade de complementar o material com diretrizes para gestão das praias pelos municípios costeiros, principalmente quanto à: (i) Responsabilidades e Competências; (ii) Comunicação e divulgação; e (iii) Capacitação.

Para maior conhecimento sobre o Produto 2.1 consultar o Relatório Técnico, Meta 2 do Projeto ATAGP, na página de Gestão de Praias da SPU - [bit.ly/praiasdobrasil](http://bit.ly/praiasdobrasil).

- Produto 2.2 – Realização de pelo menos 12 **entrevistas** com prefeituras que já realizaram o Projeto Orla e desenvolveram o PGI, levando-se em consideração a distribuição geográfica (S, SE e NE). Indicador: relatório das 12 entrevistas realizadas.

Foram entrevistados 12 (doze) gestores municipais escolhidos a partir da distribuição geográfica dos municípios em três diferentes regiões do Brasil: Nordeste, Sudeste e Sul. Os gestores municipais entrevistados foram elencados a partir do método “bola de neve” (GOODMAN, 1961), no qual os sujeitos a serem entrevistados são indicados por outros participantes da pesquisa. Neste caso, os sujeitos a serem entrevistados foram indicados por técnicos e gestores das esferas federal, estadual e municipal, a partir de contato estabelecido pelo Núcleo de Gestão de Praias da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (NUGEP/SPU). O Quadro 2 apresenta dados dos municípios entrevistados e as respectivas secretarias nas quais os gestores atuaram durante o processo.

Quadro 2: Lista de gestores municipais entrevistados indicando os respectivos cargos exercidos e órgão municipal de lotação.

<b>Região</b>	<b>Município</b>	<b>Cargo exercido</b>	<b>Órgão municipal</b>	<b>Ano PGI</b>
Sul	Itajaí/ SC	Servidor técnico	Secretaria de Meio Ambiente	2011
	Porto Belo/ SC	Servidor técnico	Secretaria de Meio Ambiente	2014
	Florianópolis/ SC	Servidor técnico	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis	2016
	Bal. Camboriú/ SC	Secretária	Secretaria de Desenvolvimento Ambiental	2019
Sudeste	Niterói/ RJ	Servidor técnico	Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Sustentabilidade	2001
	Campos dos Goytacazes/RJ	Servidor técnico	Secretaria de Meio Ambiente	2010
	Guarujá/ SP	Servidor técnico	Secretaria de Meio Ambiente	2016
	Vitória/ ES	Secretário	Secretaria de Gestão e Planejamento	2020
Nordeste	Fortaleza/ CE	Servidor técnico	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente	2006
	Cabedelo/ PB	Secretário	Secretaria de Meio Ambiente	2007
	Lucena/ PB	Servidor técnico	Secretaria de Meio Ambiente	2008
	Olinda/ PE	Servidor técnico	Secretaria de Planejamento Urbano	2015

As entrevistas com as prefeituras municipais permitiram a identificação de indicadores a respeito das principais fragilidades e potencialidades do Projeto para a gestão da orla marítima. Com a identificação das semelhanças e diferenças no processo de elaboração e implementação dos PGIs em cada um dos municípios, buscou-se definir a padronização das etapas de elaboração e desenvolvimento do PGI no manual. Esta etapa

metodológica permitiu identificar as especificidades institucionais, legais, de governança e financeiras que permeiam os municípios costeiros,

O conjunto de municípios participantes nesta pesquisa convergiu com a necessidade de definir, com maior precisão, o processo de revisão dos PGIs, de modo que a atualização do Manual permita trazer uma metodologia detalhada de implementação, avaliação e revisão dos planos. Além disso, outro ponto de destaque refere-se à participação social durante o processo, nomeadamente sobre a necessidade do cumprimento da diretriz de realização de audiências públicas para validação dos PGIs. A realização das entrevistas reflete um panorama específico de um conjunto de atores sociais considerados relevantes e se constitui em uma importante linha de avaliação do Projeto Orla: àquela sob a ótica dos gestores municipais de diferentes regiões do Brasil, no qual foi imperativa na revisão conceitual e metodológica do Projeto Orla.

Para maior conhecimento sobre o Produto 2.2 consultar o Relatório Técnico, Meta 2 do Projeto ATAGP, na página de Gestão de Praias da SPU - [bit.ly/praiasdobrasil](http://bit.ly/praiasdobrasil).

- Produto 2.3 – Realização de pelo menos três **entrevistas** por região costeira, com instrutores do Projeto Orla que já participaram de processos de desenvolvimento de PGIs (S, SE e NE).

Foram entrevistados 12 (doze) instrutores capacitados na metodologia do Projeto Orla com experiência na elaboração de PGIs. Os instrutores entrevistados foram elencados a partir do método “bola de neve” (GOODMAN, 1961), no qual os sujeitos a serem entrevistados são indicados por outros participantes da pesquisa. Neste caso, os sujeitos a serem entrevistados foram indicados por técnicos e gestores das esferas federal, estadual e municipal, a partir de contato estabelecido pelo Núcleo de Gestão de Praias da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (NUGEP/SPU). A definição da lista de entrevistados foi feita de acordo com as experiências dos profissionais na elaboração de PGIs, priorizando àqueles que contribuíram em Projetos Orla que estão em implementação.

As entrevistas possibilitaram a elaboração de um panorama acerca do formato de elaboração do PGI, destacando fragilidades e as potencialidades do processo de desenvolvimento do plano, com base na percepção de instrutores que já tenham implementado PGIs ao longo da costa brasileira, além de apontamentos sobre a estruturação do próprio manual.

No que tange a condução do processo de elaboração do PGI, por meio das entrevistas pode-se aferir duas questões centrais. A primeira refere-se à dificuldade de padronização das metodologias e técnicas utilizadas para que as mesmas atendam diferentes realidades do país. A outra questão diz respeito à necessidade de garantir que as ações propostas sejam direcionadas apenas à área de abrangência do Projeto Orla. Assim, foi sugerido que sejam dadas diretrizes na nova versão do manual que possam lidar com a problemática exposta.

Quanto à participação durante as oficinas do Projeto Orla, foi sugerido que a participação social também seja estimulada para que haja continuidade também no processo de elaboração do documento final do PGI e ao longo da implementação do Plano. Outro aspecto destacado pelas entrevistas com instrutores, remete a uma lacuna identificada nos Manuais originais: a falta de metodologia para o planejamento da porção marinha. Nesse sentido, foi sugerido que esta temática seja incorporada na versão revisada dos manuais. Instrutores sugeriram que os manuais fossem atualizados e compilados em um único volume, facilitando a compreensão dos diferentes aspectos que tangem a metodologia do Projeto Orla. Em relação à metodologia, sugeriu-se que o calendário de realização das oficinas seja flexível, visando adaptar-se a cada local. Ainda, foram feitos apontamentos de conteúdos que deveriam ser abordados no novo Manual.

Por fim, os entrevistados ressaltaram a importância da integração entre os PGIs elaborados e outros instrumentos de planejamento e gestão, como Planos Diretores, Zoneamento Ecológico-Econômico, entre outros. Como sugestão, recomenda-se considerar estes instrumentos desde o início do processo de elaboração do PGI, mas ressaltando ainda a necessidade de articulação política em momento posterior, visando a consideração do PGI por parte destes demais instrumentos.

Para maior conhecimento sobre o Produto 2.3 consultar o Relatório Técnico, Meta 2 do Projeto ATAGP, na página de Gestão de Praias da SPU - [bit.ly/praiasdobrasil](http://bit.ly/praiasdobrasil).

- Produto 2.4 – Uma **oficina** em cada região costeira para apresentar os resultados da revisão dos manuais e coletar subsídios à redação final.

Devido a situação de pandemia da COVID-19, as oficinas previamente planejadas de maneira presencial foram realizadas no formato virtual e dividida por setores institucionais como Academia (pesquisadores), Ministério Público Federal, CIRM, instrutores, Superintendências do Patrimônio da União, integrantes do Grupo de Integração do

Gerenciamento Costeiro etc., o que permitiu uma maior participação de atores-chave da gestão da orla marítima do Brasil (Figura 1). Estes atores indicaram como propostas para a revisão dos manuais do Projeto Orla assuntos como: adesão dos municípios, diálogo com outros instrumentos de ordenamentos territorial, participação, responsabilidades, implementação do PGI e boas práticas.



Figura 1: Registro da oficina setorial com facilitadores/instrutores do Projeto Orla.

No que diz respeito à adesão dos municípios ao Projeto Orla foi apontada a necessidade de uma melhor comunicação à sociedade em geral, explicando de forma detalhada do que se trata o Projeto Orla e quais os benefícios para os municípios que aderirem. Quanto ao diálogo com outros instrumentos, foi solicitado que a relação do Plano de Gestão Integrada da Orla e outras ferramentas, como Unidades de Conservação e o Plano Diretor Municipal seja exemplificada nos manuais e explicitada aos atores sociais envolvidos. Na interface entre os campos teórico e prático foi indicada a divulgação de boas práticas no âmbito do Projeto Orla nos manuais, assim como também a criação de uma plataforma para compartilhá-las.

Outro ponto de destaque foi a definição das responsabilidades de cada instituição nas esferas Municipal (Coordenação Municipal do Projeto Orla e Comitê Gestor do Projeto Orla), Estadual (Coordenação Estadual do Projeto Orla e Comissão Técnica Estadual) e Federal

(Coordenação Nacional do Projeto Orla), de modo a dar maior autonomia aos estados e possibilitando que estes forneçam maior apoio aos municípios.

Também foi ressaltada a necessidade de aprimoramentos no contexto da participação, principalmente a partir dos seguintes pontos: a) importância de sensibilizar a população acerca da relevância do Projeto Orla e do PGI como ferramenta de ordenamento territorial para fomentar uma maior participação; b) maior equilíbrio entre os setores (privado, governamental, ONGs, sociedade civil organizada, entre outros) nas oficinas do Projeto Orla; c) importância de uma maior articulação com as comunidades tradicionais que habitam a orla (ribeirinhos, quilombolas, entre outros) e a adoção de técnicas que facilitem a sua participação; e d) indicação nos manuais sobre os números mínimo e máximo de participantes nas oficinas, como também técnicas de mobilização e condução de grupos.

A necessidade de institucionalização do PGI foi um ponto de grande destaque, seja em sua integralidade ou como uma parcela do Plano Diretor Municipal, bem como a priorização de ações e empoderamento dos membros do Comitê Gestor Municipal do Projeto Orla, para garantir a implementação das medidas previstas no documento e realizar a fiscalização e o monitoramento destas.

Destaca-se também, a indicação da necessidade de elaboração de pré-diagnóstico e definição das áreas de planejamento (Quadro 3).

Quadro 3: Principais temas e sugestões provenientes das oficinas.

TEMA	SUGESTÃO
Diálogo com outros instrumentos de ordenamento territorial	Fomentar a integração com outras políticas e planos municipais
Manual	Deve citar a possibilidade de interação com outros instrumento de ordenamento territorial, como o plano diretor
	Fomentar a participação dos municípios no processo de revisão dos manuais ( <i>feedback</i> da ponta)
	Pré diagnóstico é uma boa ideia para otimizar o uso do tempo nas oficinas

Para maior conhecimento sobre o Produto 2.3 consultar o Relatório Técnico, Meta 2 do Projeto ATAGP, na página de Gestão de Praias da SPU - [bit.ly/praiasdobrasil](http://bit.ly/praiasdobrasil).

#### ***Processo de atualização e revisão***

Considerando que a construção dos demais produtos contribuiu na revisão e atualização dos manuais existentes, organizou-se o processo que culminou no desenvolvimento do Manual do Projeto Orla (Apêndice 1). Primeiramente houve a compilação de todos os manuais em um único documento, com o emprego das metodologias previstas no produto 2.1., como a análise do conteúdo dos manuais frente às atualizações necessárias ao TAGP e outras normativas. Os dados de entrevistas e oficinas (produtos 2.2., 2.3. e 2.4.) foram de extrema importância no processo de atualização (Figura 2). Além disso, foram realizadas mais de 100 reuniões entre a equipe, sendo muitas delas com participação do NUGEP, sobretudo naquelas com pautas decisórias e que possuíam temas de relevância, que poderiam suscitar alguma alteração substancial no contexto do manual.

Figura 2: Esquema da contribuição dos produtos para o alcance da nova proposta de manual.



A partir dos dados dos produtos elaborados até então, foi inicialmente planejada a divisão em dois documentos: 1. aspectos introdutórios e conceituais e 2. passo a passo para desenvolver, implementar, monitorar e revisar o PGI. Estes documentos passaram por redação e análise da equipe durante o ano de 2020. No ano seguinte, 2021, os documentos foram unificados em um só Manual e foi redefinida a metodologia de trabalho e revisão, buscando novamente os aspectos dos produtos elaborados, da análise DAFO (debilidades, ameaças, fortalezas e oportunidades) realizada sobre o resultado das entrevistas e também dos temas decisórios para consolidação discutidos com a equipe NUGEP e demais membros da Coordenação Nacional do Projeto Orla - CNPO (Ministérios do Turismo e do Desenvolvimento Regional) em reuniões específicas para tais demandas.

A primeira revisão do documento completo do Manual se deu sobre o documento não diagramado, possibilitando mudanças substanciais, como alteração de ordem de conteúdos e inserção ou supressão de dados. Além da CNPO, o documento também foi repassado a facilitadores (antes Instrutores) do Projeto Orla, à representantes da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), às Superintendências do Patrimônio da União, e representantes acadêmicos. Todas as revisões e sugestões foram cuidadosamente analisadas e incorporadas, com a realização de reuniões específicas para dirimir dúvidas quanto à abrangência e inserção de determinados pontos.

Com a consolidação do primeiro documento revisado passou-se a análise de elementos gráficos, com a inserção de figuras para a criação e melhoria de propostas pré-existentes. Esse processo se deu por capítulos, com o repasse à equipe de arte gráfica por meio de reuniões semanais, até se chegar à confecção do documento completo diagramado e com figuras. Paralelamente, foi mantida uma versão de texto editável em documento .doc,

com figuras preliminares, que passou por mais uma revisão da CNPO e também pela revisão textual, ao final de 2021. Os ajustes finais no texto, nas figuras e quadros precederam a diagramação final.

### ***Identidade Visual e Diagramação***

No processo de revisão dos manuais também foi atualizada a identidade visual e aspectos de diagramação. Para tal, foi contratada empresa experiente e capacitada – Canhotorium Arte Aplicada -, a qual participou ao longo de todo o processo de desenvolvimento do manual revisado, principalmente em reuniões de discussão com a equipe do projeto.

Um dos primeiros passos para a diagramação foi a definição do formato e tamanho do manual. Dada a popularização de arquivos digitais e a facilidade de replicação foi adotado um formato que atenda principalmente o uso digital, mas que também se encaixe para o formato impresso. Com base na expertise da equipe Canhotorium Arte Aplicada e discussões com a equipe técnica e NUGEP definiu-se o formato A4 paisagem, mantendo as identidades visual e artística criada por Silvio Macedo (in memoria) como pano de fundo, mas elaborando figuras novas e atualizando *layouts*.

No âmbito do *layout* e diagramação foi adotado um documento com a capa remetendo à identidade e figuras originais (*Figura 3*) e com capítulos identificados por cores distintas e numerados. Além disso, também foram utilizados *hiperlinks*, para facilitar o acesso à assuntos correlatos e inserido o índice remissivo ao lado do número das páginas, visando otimizar a busca de informações no material robusto, mas de leitura leve e utilização prática.



Figura 3: Proposta de capa do manual revisado.

Para a atualização e criação de figuras a equipe identificou demandas, exemplos e acompanhou a produção e/ou aprimoramento de figuras e outros elementos gráficos. Para isso, foram realizadas as seguintes etapas: a) revisão das figuras existentes nos manuais originais, com a identificação de ajustes, demandas, descrição e exemplificação; b) reuniões de repasse de ideias e alinhamento de ajustes; c) processo criativo da empresa empregado no desenho, coloração e caracterização das figuras. A localização e disposição destes elementos ao longo do documento também foi alvo de discussão, assim como a representatividade de diferentes setores entre os atores e paisagens costeiras ilustrados.

### ***Registro ISBN***

O cadastro do ISBN (sigla em inglês, *International Standard Book Number*) foi realizado pela equipe do NUGEP/SPU, com apoio da equipe ATAGP. Foram coletados os dados necessários para preenchimento do cadastro (informações da obra, autoria, tema, sinopse etc.) e enviados para finalização do processo pela SPU através do preenchimento de um formulário no site da Câmara Brasileira do Livro - CBL, para que a titularidade da obra fosse registrada pela Secretaria. O pagamento foi feito através de boleto bancário com recursos previstos no TED. O número de registro de ISBN é nº 978-65-997520-0-1.

## Principais Atualizações

Conforme citado anteriormente, a principal motivação para a atualização dos manuais foi a implantação do TAGP, definindo o PGI como uma de suas condicionantes. Por isso, a inclusão de aspectos referentes ao TAGP é o cerne da revisão, lembrando que se mantém a possibilidade de adesão ao Projeto Orla aos municípios que não podem ou não têm interesse em formalizar o TAGP. Sem intenção de abranger todas as atualizações efetuadas, cita-se aqui as principais como: a) a organização dos conteúdos para a elaboração de um PGI em um único manual; b) a otimização e sistematização dos quadros em: 1. quadro síntese – orla de todo o município, e 2. quadro detalhado – detalhamento por trecho homogêneo; c) o desenvolvimento de um diagnóstico prévio à Etapa 1 da Oficina Participativa, de maneira a otimizar o processo da construção do diagnóstico na oficina; d) mais assertividade e clareza para a delimitação da orla; e) definição do fluxo de avaliação do PGI, buscando dar mais celeridade no processo; e f) a inserção de aspectos de implementação, monitoramento e revisão, no âmbito da gestão adaptativa. A seguir são detalhados os principais aspectos atualizados.

### *Organização dos manuais*

O conteúdo necessário para implementação do Projeto Orla foi agrupado em um único manual, que além das fases do processo, também contempla introdução, base conceitual e apêndices (Figura 4). Tal formato tem como intuito tornar mais prático o acesso às instruções da metodologia, trazendo mais linearidade e organização dos passos do processo.



Figura 4: Esquema da organização dos capítulos do manual com as fases do Projeto Orla.

### *Quadros Síntese e Detalhado*

Na metodologia do Projeto Orla há uma série de quadros de detalhamento que se interligam e que podem ser diferenciados com escalas de análise distintas. Assim definiu-se um quadro resumido sobre a orla municipal como um todo e outro com o detalhamento do planejamento para cada trecho homogêneo. Assim optou-se por estipular um Quadro Síntese

(preparado antes da Etapa 1 da Oficina Participativa) e um Quadro Detalhado (desenvolvido durante a Oficina Participativa).

### ***Diagnóstico da orla***

Como verificado com os levantamentos efetuados, boa parte da Etapa 1 da Oficina Participativa estava dedicada ao diagnóstico participativo, no entanto, muitas vezes discutindo aspectos, que poderiam ser sintetizados pela CMPO (Coordenação Municipal do Projeto Orla) e facilitador. Assim, são definidas duas etapas do diagnóstico, com a construção de um diagnóstico prévio a ser discutido e validado na Etapa 1 da Oficina Participativa. Além disso, foi atualizado o conteúdo do diagnóstico, contemplando técnicas modernas, não tão acessíveis no início dos anos 2000, como aquisição de dados geoespaciais e uso de geotecnologias (imagens de drone, *Google Earth* etc.), atualmente popularizadas e de mais fácil acesso. O diagnóstico também é complementado pelo trabalho de campo da Etapa 1 da Oficina Participativa, com discussão e validação das informações apresentadas e do quadro síntese

### ***Delimitação da orla - Áreas de planejamento***

A partir da análise dos manuais do Projeto Orla, das discussões em oficinas de trabalho e entrevistas com gestores e instrutores do Projeto Orla foi possível identificar diferentes classificações e propostas de delimitação de espaços da orla. Este tema encontra-se de forma repetitiva ou contraditória ao longo dos manuais pré-existentes. Nas entrevistas também foi possível identificar problemas de interpretação e uso, pois as ações concretas de gestão da praia (e adjacências) são mesclados com ações mais amplas e genéricas, que muitas vezes se sobrepõem e se confundem com Plano Diretor, Plano de Manejo de Unidades de Conservação e outros instrumentos de planejamento territorial mais abrangentes.

Para dirimir essa questão de incidência de ações (específicas) e diretrizes (genéricas) foi elaborada e discutida a definição de duas áreas para o planejamento: 1. Área de Planejamento Direto (APD) e 2. Área de Planejamento Indireto (API). A APD tem foco na gestão dos bens da união (ex.: praias) e ecossistemas imediatamente adjacentes (calçadão, via, estrada etc.) indo até a isóbata de 10m no mar. Já a API se configura como a área da orla marítima contígua à APD, até o limite definido no Decreto nº 5.300 de 2004, na qual podem ser definidas diretrizes. Destaca-se que não se tratam de novos espaços para a gestão e nem

uma modificação dos limites do Projeto Orla, mas sim do refinamento para a proposição de ações e diretrizes para esses espaços.

### ***Fluxo de avaliação do PGI***

Com base nas entrevistas pôde ser verificado um problema prático no fluxo de finalização e aprovação dos PGIs pela Coordenação Estadual do Projeto Orla, sendo relatado um grande número de PGIs “represados”, com anos em processo de análise pelas CTE (Comissão Técnica Estadual). Esta demora na análise acaba por gerar um gargalo para a implementação e continuidade do Projeto Orla, além de desmotivar os atores que despenderam tempo e dedicação para o planejamento participativo. Visando otimizar o processo e definir limites de tempo e responsabilidades, foi explicitado o fluxo de aprovação do PGI tendo como base os prazos estabelecidos pelo TAGP, além de discussões sobre competências e razoabilidade.

### ***Monitoramento e Revisão***

Nos Manuais originais não eram consideradas metodologias ou condições para o monitoramento e/ou revisão dos PGIs, sendo esta uma importante contribuição efetuada e também demandada no contexto do TAGP, devido aos prazos dos relatórios anuais e envio de atas do comitê gestor. Dessa forma, foram observadas as necessidades de revisão com emprego da metodologia completa ou parcial, além da compatibilização com demais instrumentos de ordenamento territorial e fontes de recursos para a implementação de ações e diretrizes.

Procurou-se deixar explícito que o Projeto Orla é um processo contínuo e que não se finda com o PGI. O PGI é um documento orientador das ações e o comitê gestor é a engrenagem para sua implementação e para o alcance dos cenários desejados formulados em processo participativo. Também é destacada a importância da gestão adaptativa, tratando o plano como dinâmico (não estático) e que pode e deve ser revisto, contando sempre com ampla participação dos atores interessados na orla.

## **Considerações Finais**

Os manuais foram revisados e atualizados com contribuição de muitos atores (entrevistas, seminários setoriais, reuniões etc.) por uma equipe competente e capacitada. Cabe destacar que não há a intenção de substituir de maneira global os Manuais originais do Projeto Orla, mas sim otimizar o processo, com a organização de informações e procedimentos, sem alterar a essência do Projeto Orla calcada no planejamento participativo local.

A identidade visual foi modernizada, mas preservando a arte original em consideração a todos os profissionais envolvidos na criação desse importante instrumento de gestão, sobretudo em memória a Silvio Macedo, que desempenhou com maestria a ilustração dos processos e ambientes envolvidos na proposta original do Projeto Orla.

Uma preocupação constante ao longo do processo foi a de aumentar o entendimento e a valorização da participação da sociedade nos processos de decisão. Assim, foram ampliados os espaços de participação cidadã com a inserção de consultas públicas entre as Etapas 1 e 2 da Oficina Participativa e antes do PGI final, e ainda, com a disponibilização do PGI prévia à Audiência Pública.

Por fim, destaca-se que para a inclusão de detalhamento sobre outros temas relevantes como, por exemplo, turismo, aspectos de ambientes fluviais e lacustres, dentre outros, foi prevista a possibilidade da criação de cadernos complementares temáticos e/ou setoriais. Ademais, outros produtos do Projeto ATAGP, como o curso EaD (Produto 4.1) e o Seminário Nacional (Produto 5.1) contribuem para a divulgação do manual revisado e organizado.

## APÊNDICE 1 - Manual do Projeto Orla e Apêndices.

Os arquivos que compõem a obra “Projeto Orla: Manual para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla” acompanham o presente relatório em arquivos separados armazenados em [https://drive.google.com/drive/u/8/folders/1WTiAKi0LFx\\_xEei-lQGsNgtJ2wbGOXzR](https://drive.google.com/drive/u/8/folders/1WTiAKi0LFx_xEei-lQGsNgtJ2wbGOXzR) e anexo à presente entrega por e-mail, conforme descrito na tabela a seguir:

Nome do arquivo	Descrição do documento
01_inteiro_com_marca_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Documento completo com apêndices <u>com</u> marcas do Governo Federal e Ministérios
02_inteiro_sem_marca_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Documento completo com apêndices <u>sem</u> marcas do Governo Federal e Ministérios
03_sem_apendices_com_marca_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Documento <u>sem</u> apêndices <u>com</u> marcas do Governo Federal e Ministérios
04_sem_apendices_sem_marca_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Documento <u>sem</u> apêndices <u>sem</u> marcas do Governo Federal e Ministérios
APENDICE 1_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Apêndice 1: Instrumentos do Gerenciamento Costeiro Integrado do Brasil.
APENDICE 2_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Apêndice 2: Arcabouço legal brasileiro com incidência na gestão das praias.
APENDICE 3_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Apêndice 2: Arcabouço legal brasileiro com incidência na gestão das praias.
APENDICE 4_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Apêndice 4: Diretrizes para contratação de facilitadores para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla por municípios.
APENDICE 5_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Apêndice 5: Lista de documentos sugeridos para elaboração da base de dados a ser utilizada no Diagnóstico [fase 1].
APENDICE 6_PROJETO_ORLA_MANUAL PARA	Apêndice 6: Conjuntos de

ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	sugestões para leitura referentes aos aspectos físico-naturais do diagnóstico.
APENDICE 7 PROJETO ORLA MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Apêndice 7: Conjuntos de sugestões para leitura referentes aos temas do diagnóstico Socioeconômico.
APENDICE 8 PROJETO ORLA MANUAL PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA	Apêndice 8: Sugestão de conteúdo para os PGIs, com destaque para tópicos obrigatórios para aqueles municípios que aderiram ao TAGP.