

## PROJETO ORLA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ricardo Castro Nunes de OLIVEIRA<sup>1</sup>; Rosiany Possati CAMPOS<sup>2</sup>; Carlos L. CASTRO<sup>3</sup>

### RESUMO

Os efeitos climáticos estão se incrementando em todas as partes do mundo, provocando, ora inundações, ora escassez de recursos hídricos. Fenômenos como o *El Niño* se intensificam e observa-se uma crescente modificação na zona estuarina de importantes rios no Brasil. As alterações nos regimes tradicionais de chuvas têm provocado mudanças significativas no aporte de sedimentos para as calhas dos rios e nas vazões que modificam o seu regime histórico, e muitas vezes, têm provocado o aumento da intrusão salina e o incremento de processos erosivos na região estuarina e na região costeira. Os recentes alertas do IPCC apresentam projeções de elevação da temperatura no nosso hemisfério e elevação gradativa do nível dos oceanos, que associado à modificação no regime histórico de sedimentos transportados pelos rios, podem representar um enorme perigo para a proteção da região costeira (Oliveira *et al*, 2014). Apresenta-se nesse trabalho as principais concepções de uma política pública do Governo Brasileiro, que se encontra implantada em diversos estados brasileiros, o Projeto Orla Costeira. Ao final, espera-se demonstrar a sua relevância como instrumento para a preservação da orla marítima, sua interação com o ambiente fluvial e controle da erosão costeira. Essa metodologia é representativa da crescente importância das palavras - gestão, controle, preservação e requalificação, nas áreas públicas e na comunidade científica, como se observou no Congresso da *International Water Association* realizado na cidade de Cincinnati, em abril de 2015, onde se apresentou a Metodologia do Projeto Orla. Assim, pretende-se apresentar a Metodologia e os resultados alcançados pelo Projeto Orla no Brasil, e em especial, a sua situação no Estado do Rio de Janeiro, para a comunidade de países de expressão portuguesa, visando novas discussões e aprimoramentos da metodologia aplicada e a sua interação com políticas semelhantes de outros países.

**Palavras-chave:** Preservação; Política; Projeto Orla.

---

<sup>1</sup> Engenheiro Civil do Min. do Planejamento- SPU/RJ, M.Sc.em Engenharia Ambiental, Doutorando PEC-COPPE-UFRJ , dradge@poli.ufrj.br.

<sup>2</sup> Economista, M.Sc.em Engenharia Ambiental, doutoranda PEC-COPPE-UFRJ, rosiany.campos@poli.ufrj.br.

<sup>3</sup> Advogado, Mestrando no Programa de Engenharia Urbana – Poli UFRJ, Analista Processual do MPF (aposentado), carcastro@globo.com.

## 1. INTRODUÇÃO

O Projeto Orla vem se transformando num instrumento de planeamento para a gestão de território, exitoso em vários locais do Brasil. Seu desenvolvimento tem conseguido levantar algumas barricadas contra a degradação da costa, através de uma metodologia que utiliza três pilares poderosos: participação da sociedade, transparência nas suas ações e metodologia adequada. Segundo Oliveira *et al.* (2014), citando o Guia de Implementação do Projeto Orla (BRASIL, 2005), o programa foi criado como uma tentativa de resposta a uma série de demandas de ordenamento do uso e ocupação das bordas litorâneas do território nacional. Essas demandas tornaram-se evidentes na prática da gestão ambiental e patrimonial, seja como reflexo da fragilidade dos ecossistemas, ou da falta de planejamento, e, conseqüentemente, do crescimento desordenado das cidades, do aumento dos processos erosivos e das fontes contaminantes na orla, entre outros. Além disso, o estabelecimento de critérios para destinação de bens da União, visando o uso adequado de áreas públicas, a existência de espaços estratégicos (como portos, áreas militares, reservas indígenas entre outras) e de recursos naturais protegidos, também se configuram em desafios para a gestão adequada da orla, espaço de inestimável valor socioeconômico e ambiental.

Ao surgir em 2002, o Projeto Orla significou para funcionários públicos, pesquisadores e ambientalistas, envolvidos no seu desenvolvimento, a esperança de um novo destino para as áreas de domínio público no litoral, ou seja, mais liberdade, menos privatização das áreas públicas, ou da preservação ambiental desse ambiente, de inquestionável beleza cênica para as futuras gerações. Embora, carregando todas essas “bandeiras”, o Projeto Orla enfrentou resistências a sua aplicação. Desde ao seu lançamento, muito esforço vem sendo despendido na modificação do modo de pensar e agir de gestores públicos, políticos e da própria sociedade, para a importância de se preservar a orla. Os autores desse artigo engajaram-se na defesa dessa metodologia inovadora do Governo Brasileiro, como funcionários públicos, ambientalistas e membros da comunidade acadêmica, reforçando a defesa do Projeto Orla nas suas atividades profissionais, acadêmicas e sociais. Se atualmente, o Projeto Orla colhe bons frutos, é consequência das muitas lutas travadas, desde seu início, por uns poucos abnegados funcionários públicos e pesquisadores. Contudo, para que o sopro de esperança lançado por esse projeto não arrefeça é necessário uma exposição constante de sua metodologia. É preciso atrair novos parceiros, novas sugestões e aprimoramentos. Entende-se que o sopro de esperança que o Projeto Orla traz, pode a qualquer tempo ser obstruído por ventos equivocados de proposições políticas inadequadas ou particulares. Assim, a preservação desse projeto depende do aprofundamento e espalhamento de suas raízes junto da população brasileira e comunidade internacional. É necessário que se ganhe de forma definitiva o apoio da sociedade e de políticos, no maior número de municípios da longa costa brasileira de mais de 8.500 km. Sem esse apoio, corre-se o risco de, a esperança da nova forma de gestão e preservação lançada pelo Projeto Orla, morrer, literalmente, na praia. Deve-se esperar que o mundo, finalmente, esteja tomando consciência, mudando, com os novos alertas de aquecimento global. Nesse ponto, o encorajamento de mudanças, que representem um desenvolvimento sustentável, é dever de todos.

O Projeto Orla é uma iniciativa do Governo Federal, supervisionado pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO)<sup>4</sup> da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), tendo como coordenadores, a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (SEDRS/MMA) e a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MPOG). O objetivo primeiro do projeto é compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial do governo federal no trato dos espaços litorâneos, sob propriedade ou guarda da União, buscando, inicialmente, dar uma nova abordagem ao uso e gestão dos terrenos e acrescidos de marinha, como forma de consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e políticas praticadas na orla marítima (BRASIL, 2002).

O modelo descentralizado proposto para a gestão da orla concretiza o estabelecido na Constituição Federal, pacto federativo, que envolve princípios e procedimentos compartilhados entre as três esferas governamentais, sem a sobreposição de um sobre o outro, e a participação da sociedade civil. Estimula-se, assim, a implantação de uma rede de parcerias tendo como objetivo as intervenções necessárias ao uso comum desse espaço, com planejamento ambiental e territorial, e divisão clara de tarefas entre todas as partes (BRASIL, 2005).

Como o desenvolvimento de cada Projeto Orla se inicia com a manifestação dos municípios interessados na adesão ao mesmo, a importância do seu enraizamento junto à população brasileira fica implícita. Essa manifestação, que visa à descentralização administrativa e maior participação e interação da sociedade local no desenvolvimento das diferentes etapas do projeto, é um dos elementos que fortalecerão os alicerces do projeto, embora a competência legal para o seu gerenciamento encontre-se, majoritariamente, na órbita do Governo Federal. Os governos locais, apoiados pelo respectivo Governo do Estado e pela União, serão os agentes executivos da gestão compartilhada da orla.

A importância dessa premissa, de que os governos locais - municípios, sejam os agentes executivos, pode ser facilmente entendida pela grande extensão e variabilidade da costa brasileira, de aproximadamente 8.500 km, ou de 10.800 km, se mensuradas as suas reentrâncias naturais. Observando-se os limites de proteção da costa definidos no Decreto-lei nº 5.300/2004 que regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), que se apropriou dos limites estabelecidos pelo Projeto Orla, é possível compreender a magnitude da área a ser trabalhada. Essa, terá limites estabelecidos entre um limite marítimo correspondente a uma isóbata de 10m e um limite terrestre de cinquenta metros em áreas urbanizadas, ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como, as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, etc..

Assim, considerada a diversidade dos espaços da costa brasileira, ficam claras as dificuldades de se pensar em projetos centralizados e desenvolvidos numa homogeneidade nacional. Contudo, ao mesmo tempo em que o modelo descentralizado, desenvolvido a partir de uma visão de que, a adesão ao Projeto parte dos diretamente afetados pelas ações

---

<sup>4</sup> **Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO)**, criado no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM. Trata-se de um fórum de articulação permanente entre diferentes instituições com atuação na Zona Costeira, que tem a função de acompanhar a implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC e articular políticas, planos e programas com rebatimento nessa região e, por consequência, na orla marítima, Projeto Orla (2005).

na região costeira, os municípios, seja, talvez, pelo que observamos, a sua grande virtude, no entanto, é também a sua grande fragilidade. Não é comum no âmbito brasileiro, políticos que tenham preparo suficiente para fugir de ações imediatistas, ou ainda, que tenham uma sintonia fina com os verdadeiros sentimentos republicanos. Talvez isso explique por que a luta para a sua implantação seja uma verdadeira “guerra de trincheiras”, de avanços lentos e recuos. Lamentavelmente, muitas cidades que foram “conquistadas” e chegaram a ter seu Plano de Gestão Integrado da Orla (PGI) elaborados, lamentavelmente, retrocederam. Essas cidades não avançaram para a aprovação em Audiência Pública dos PGIs elaborados, seja por mudança na administração dessas cidades, seja por visões equivocadas de perda de poder político, ou até, a falta de entendimento da construção de um processo participativo com a sociedade local.

Assim, traça-se como objetivo desse trabalho, seguir no caminho do convencimento de que a adoção da metodologia do Projeto Orla é um forte instrumento de preservação da costa e valiosa ferramenta de auxílio para as administrações dos municípios. As objeções encontradas que levaram ao retrocesso em vários municípios no Estado do Rio de Janeiro, e levaram à instalação do quase caos urbanístico e ambiental em vários trechos da orla desse Estado, como os autores desse artigo vêm constatando nos últimos anos, podem ser superadas. Observa-se que, pressionados pelos Ministérios Públicos e Justiça Federal, que buscam penalizar as ocupações irregulares e degradação na região costeira, muitos se voltam para a Metodologia do Projeto Orla e vislumbram uma oportunidade de novos caminhos.

Outro ponto importante a ser explorado dentro dessa perspectiva de convencimento, é como a Metodologia do Projeto Orla pode ser reestudada e readaptada para outras graves situações de preservação ambiental. Pode-se adaptar essa Metodologia para o ambiente fluvial de rios na região Sudeste do Brasil. Com mais um pouco de determinação, a adoção da Metodologia do Projeto Orla pode contribuir para se obter um novo modelo de gestão participativa que consiga, finalmente, levar a uma reversão da poluição na Baía de Guanabara. Em audiências públicas na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ou em palestras sobre o sucesso do programa de despoluição na Baía de Chesapeake nos Estados Unidos, observou-se a busca de modelos participativos, que já estão delineados e testados no âmbito do Projeto Orla. Entre outros, são objetivos estratégicos do Projeto Orla:

- Fortalecer a capacidade de atuação e a articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço;
- Desenvolver mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada;
- Estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla.

Assim, os objetivos do Projeto Orla são perfeitamente aplicáveis a todas as áreas marítimas, fluviais e ribeirinhas sob o domínio do Estado Brasileiro, apoiando-se numa ampla legislação, da qual se destacam alguns documentos legais que amparam de forma integral seus objetivos e ações, a saber: a Lei 7.661 de 1998 e a Lei 9.636 de 1998, e o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira.

Segundo Oliveira (2014), o Projeto Orla fundamenta-se numa gestão integrada, calcada nas diretrizes constitucionais. Pressupõe espaços de decisão, junto a diversos atores da sociedade civil organizada e dos governos municipal, estadual e federal, em consonância

com o processo de democratização da gestão pública, que apregoa o fortalecimento e emponderamento da sociedade, na busca de soluções para os problemas que a afligem. Promove uma mudança na formulação e implementação de políticas públicas, de modo que se faz necessário, considerar todos os atores que serão impactados pelas ações do Estado. Dessa forma, o envolvimento dos diversos atores institucionais e da sociedade civil na elaboração, execução, gestão e monitoramento do Projeto Orla se torna fundamental, para o aprimoramento da construção democrática, via o envolvimento corresponsável de todos os segmentos engajados no processo de construção participativa.

A participação de todos de forma integrada é incentivada, e busca-se a mediação de conflitos como condição essencial para que se avance, preliminarmente, nas oficinas e, posteriormente, nas audiências públicas. Ao mesmo tempo, buscam-se as soluções técnicas mais adequadas, tanto para a alocação de infraestruturas, como portos e urbanizações da orla, assim como, para a manutenção de paisagens e ecossistemas característicos, como mangues, praias, dunas, bem como, busca-se incentivar atividades de exploração turística sustentável e de educação ambiental.

É importante notar que essa participação coletiva permite que, tecnicamente, se tenha relatos e testemunhos importantes para o conhecimento de onde ocorreram intervenções da orla que modificaram antigas paisagens, de como se processou a ocupação do espaço e atividades econômicas, como a população reage frente à situação atual e quais são suas aspirações para o uso e preservação da orla. É possível, inclusive, obter-se indicações de modificações localizadas de correntes marítimas, estreitamento ou alargamento de praias.

Observe-se que o Projeto Orla, além dos benefícios diretos, advindos da sua implementação para a proteção e desenvolvimento sustentável da região costeira, traz também de forma indireta, os seguintes benefícios: metodologia para planejamento de uso e ocupação do território; técnicos capacitados; Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI); respaldo para captação de recursos junto a órgãos governamentais e instituições financeiras; parceria para implementação das ações previstas no Plano, como por exemplo, a possibilidade de receber a cessão da orla, por parte da SPU; apoio ao desenvolvimento econômico sustentável.

Outro ponto muito importante é que, em obediência à Metodologia do Projeto Orla, a implantação de novos, grandes ou pequenos, projetos na região costeira que não estejam contemplados no PGI, obviamente, será precedida de amplas discussões com a sociedade. Nesse diapasão, insere-se a proteção da erosão da costa e sua defesa, considerando os eventos climáticos adversos. Assim, a indicação dos estudos necessários para a remediação ou proteção da costa, e a discussão das propostas apresentadas, está no cerne do Projeto Orla Costeira. É, pois nesse contexto que o Projeto se apresenta como ferramenta indispensável para a implantação de medidas estruturais e não estruturais.

## 2. A METODOLOGIA DO PROJETO ORLA

### 2.1 Arranjo Institucional

Segundo o Guia de Implementação do Projeto Orla (BRASIL, 2005), o **modelo descentralizado** proposto para gestão da orla obedece ao pacto federativo, que envolve princípios e procedimentos de ação compartilhada entre as três esferas governamentais e a

participação da sociedade civil. Estimula-se, assim, a implantação de uma rede de parcerias, tendo como objetivo as intervenções necessárias ao uso comum desse espaço, com planejamento ambiental e territorial, e divisão clara de tarefas entre todas as partes. A execução do Projeto está configurada no arranjo institucional formado pelas Coordenações Nacional, Estadual e Municipal, como instâncias promotoras de articulações intergovernamentais e interinstitucionais, que são apoiadas por colegiados nos três níveis. A Figura 1 mostra o Arranjo Institucional e ajuda no entendimento dessa proposta. Observe-se que a Coordenação Nacional tem como fórum de articulação e apoio, o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO). A Coordenação Estadual tem como fórum de articulação e apoio a Comissão Técnica Estadual (CTE) e a Coordenação Municipal tem como fórum o Comitê Gestor, que deverá ser composto paritariamente por representantes do Poder Público Municipal e da Sociedade Civil Organizada com interesses na orla, como as Colônias de Pesca, Universidades, Associações de Moradores, Universidades, etc.

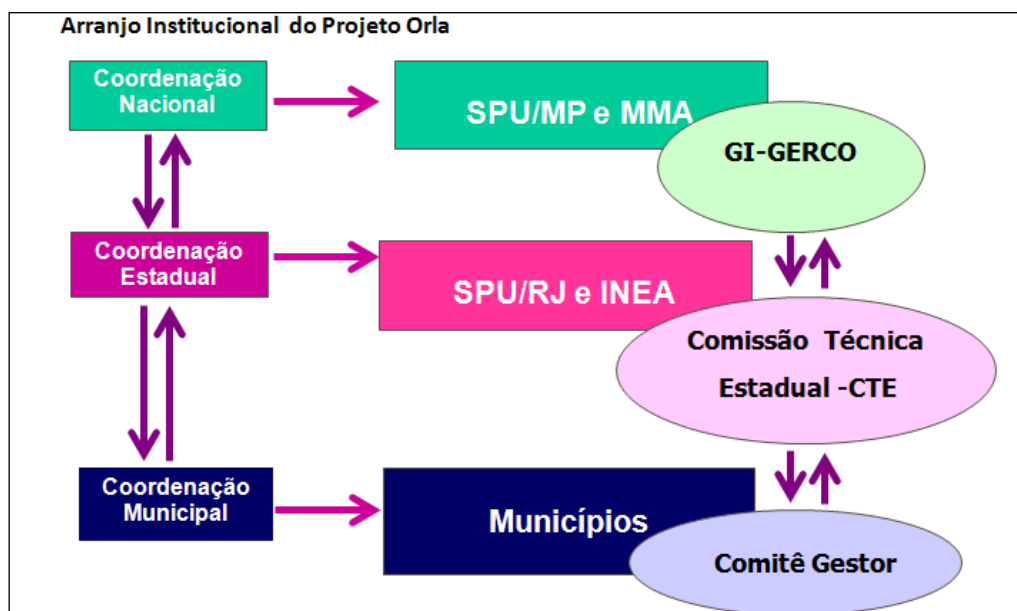


Figura 1 – Arranjo Institucional do Projeto Orla no Estado do Rio de Janeiro. Fonte: Coordenação Projeto Orla SPURJ (2014).

Contudo, quando se fala do Arranjo Institucional, não se pode esquecer da interação das entidades de controle, ou seja, do Ministério Público e da Justiça Federal. Nesse ponto, destacam-se os inúmeros Inquéritos Cíveis Públicos instaurados pelo Ministério Público Federal (MPF), cobrando das entidades públicas, respostas e ações contra a degradação da costa e ocupação irregulares em áreas de usos comum do povo, como praias e costões. Exemplar dessa interação, não prevista nos manuais do Projeto Orla, mas de fundamental importância para o seu fortalecimento, são os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), firmados pelo MPF com municípios do litoral do Estado de Pernambuco. Os TACs firmados visavam ao compromisso de adoção de ações de proteção do litoral, frente à crescente erosão, causada pelo mar e incluíam, como ação não estruturante obrigatória, a formalização do Projeto Orla nos respectivos municípios. A atuação das Procuradorias da República no Estado do Rio de Janeiro seguem no mesmo diapasão. Nota-se que as diferentes Procuradorias da República, que atuam ao longo do litoral, procuram se inteirar da atual situação do Projeto Orla, e se as entidades públicas federais, estaduais e

municipais estão trabalhando de forma conjunta, para coibir a crescente degradação da região costeira no Estado do Rio de Janeiro. Observa-se, portanto, que mesmo fora do Arranjo Institucional, a atuação da justiça e das entidades de controle, em especial o MPF, é sem dúvida, elemento propulsor do controle da ocupação e preservação do espaço costeiro. Observa-se, também, que alguns gestores municipais só passam a se interessar, efetivamente, na adoção da Metodologia do Projeto Orla, em virtude de pendências existentes junto ao MPF.

Os diferentes níveis de coordenação devem trabalhar de forma cooperativa e harmônica, buscando agilizar os procedimentos, revisar ou reforçar pareceres técnicos, propiciar treinamento, entre outros. Contudo, suas atuações estão bem definidas dentro dos manuais do Projeto Orla. Uma síntese da atuação das Coordenações é apresentada na Figura 2. Observa-se nessa síntese, que a proposição de adesão ao Projeto Orla parte do executivo municipal, invertendo-se a lógica tradicional de imposição de projetos pelas áreas federal e estadual aos municípios. A lógica dessa inversão é a consolidação do modelo descentralizado e a adesão da população local, que nesse caso, é convidada a participar da elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI). Assim, problemas que atingem a localidade, objeto do Projeto Orla, como erosão costeira, por exemplo, terão seu histórico, causas e indicações de soluções, partindo dos habitantes do local, cabendo aos entes estaduais e federais, na sua ótica de influência e responsabilidade, ajudarem na discussão e esclarecimentos das causas e na interface com as respectivas legislações, monitoramento e fiscalizações.

<b>COORDENAÇÃO NACIONAL</b>	<b>COORDENAÇÃO ESTADUAL</b>	<b>COORDENAÇÃO MUNICIPAL</b>
Gerar insumos e disponibilizar materiais de comunicação (informação atualizada - bases de dados georreferenciadas, ações governamentais que possam atender às demandas locais, experiências e modelos de intervenção/ gestão).	Divulgar o Projeto e mobilizar municípios, parceiros e a sociedade civil. Destacar instrutores para aplicação da metodologia do Projeto.	Formular proposta de adesão ao Projeto Orla junto à Coordenação Estadual (OEMA e SPU/Estadual), por meio da Ficha de Adesão. Elaborar agenda de atividades para o Projeto, incluindo reuniões preliminares com OEMA e SPU/Estadual.
Capacitar instrutores para aplicação da metodologia do Projeto e manter cadastro atualizado de consultores/ especialistas para apoiar a elaboração de projetos executivos.	Elaborar agenda de reuniões para instrumentalização de municípios potenciais, apresentando as bases técnicas, conceituais, benefícios e sistemática de implementação do Projeto	Apresentar e justificar a composição preliminar do grupo de atores a ser capacitado. Organizar e listar documentos técnicos, cartográficos, base legal e logística para realização da oficina de capacitação no município.
Acompanhar a implementação do Projeto Orla por meio da análise dos produtos decorrentes do Atendimento aos municípios (Planos de Gestão e projetos executivos).	Complementar, quando necessário, critérios de inserção e analisar as propostas de adesão dos municípios ao Projeto. Levantar base de dados e informações disponíveis em cada instituição envolvida na CTE.	Elaborar o Plano de Gestão Integrada da Orla. Convocar audiências públicas para legitimação do Plano de Gestão Integrada, da composição do Comitê Gestor da Orla, dos projetos e das ações. Criar o Comitê Gestor da Orla.
Desenvolver procedimentos administrativos internos e normas complementares para celebrar convênios voltados para a gestão da orla.	Analisar o conteúdo dos Planos de Gestão e emitir parecer conjunto com a CTE. Acompanhar e apoiar a implantação dos Planos de Gestão.	Propor a celebração de convênios. Analisar a base legal e os instrumentos necessários à celebração de futuros convênios. Coordenar a execução das ações propostas.

Figura 2 – Síntese das atribuições das Coordenações do Projeto Orla. Fonte: Brasil (2005), modificado.

Assim, estão postas em linhas gerais, as atribuições das coordenações, e como se pensou dentro dessas atribuições, a efetivação de uma gestão coordenada em cada uma de suas fases, que, embora, interligadas, possuem dinâmicas próprias e demandam a execução de atividades específicas, contribuindo para o alcance do conjunto de seus objetivos. Dentro

desse processo, faz-se *mister* que, cada parceiro identifique sua participação e contribua, efetivamente, em cada momento de sua atuação no Projeto. Embora redundante, pelo já colocado, deve-se, contudo, observar que as atribuições já elencadas, não são grilhões que não possam ser retirados, e sim, atribuições indicativas dentro de um projeto que atende a dimensão de um país como o Brasil. Assim, novas ideias e peculiaridades específicas de algumas regiões podem e devem ser consideradas, observando-se as linhas mestras já demarcadas. O fluxograma da implantação do Projeto Orla que se apresenta na figura 3, oferece uma visão geral dessa estrutura, e das atividades a serem desenvolvidas.

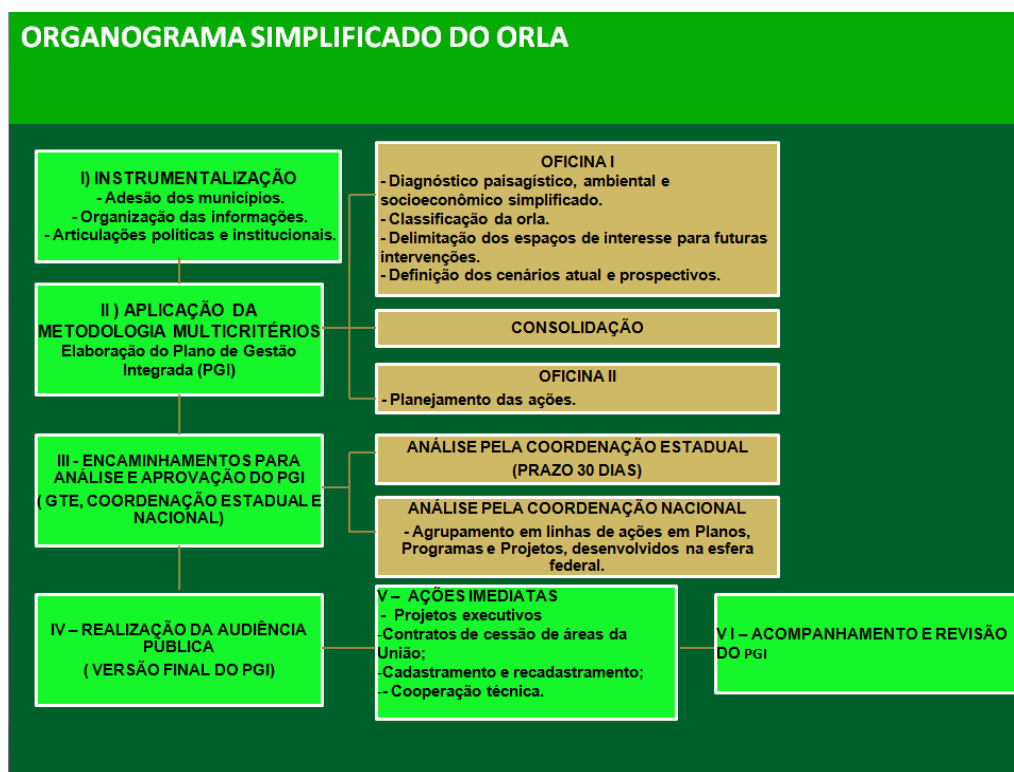


Figura 3 – Fluxograma do Projeto Orla.

Um detalhamento de como se processa a Metodologia de Capacitação e o desenvolvimento nas Oficinas I e II, que levam à elaboração do PGI, é apresentado na Figura 4. A boa condução dessas Oficinas e a presença de mediadores formados pelo Projeto Orla, que orientarão os trabalhos e mediarão conflitos, de forma que ao final se obtenha, através do consenso, o planejamento das ações e formulação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI), um dos pilares de sustentação do Projeto.



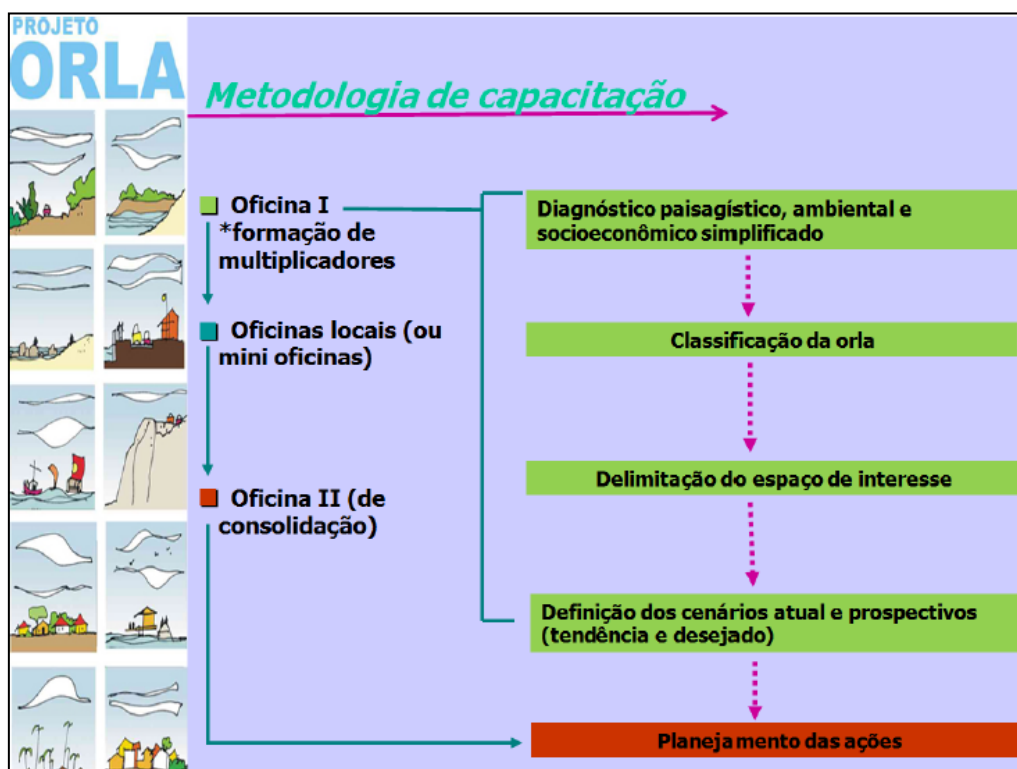


Figura 4 – Metodologia de capacitação. Esteves (2015), modificado.

## 2.2 Fundamentos Técnicos Para a Gestão Integrada

Segundo Oliveira (2014), embora bastante detalhadas, as atividades inerentes ao Arranjo Institucional, necessitam de um elaborado arcabouço técnico que ajude na definição técnica da orla costeira, do espaço de atuação do Projeto Orla, e que trace as primeiras amarrações entre as considerações técnicas da preservação ambiental da orla, da ocupação de áreas de domínio da União Federal e do uso e ocupação do solo. A longa lista de legislação federal, estadual e municipal que tem interface com as proposições do Projeto Orla, pode assustar aos mais desavisados, e aparentar um poderoso óbice à implementação de soluções técnicas apontadas no PGI, mas que na verdade, é a certeza da consolidação de proposição técnicas. A experiência tem demonstrado que, o trabalho dentro da Metodologia do Projeto Orla surpreende técnicos de diversos matizes, na forma como a Metodologia pode impedir que, grandes equívocos ocorram nos projetos de engenharia e arquitetura. Observe-se que, muitas intervenções açodadas, em especial aquelas que promoveram alterações nas áreas de uso comum do povo, como praias e costões, sem as devidas cautelas institucionais, estão agora correndo o risco de remoção ou de demolição, sendo exemplo da determinação da Justiça Federal, a remoção de todos os quiosques e ocupações na faixa de areia no Município de Maricá, RJ. Esse aspecto torna-se ainda mais relevante, frente ao já comentado na introdução, sobre os riscos que as mudanças climáticas nos trazem. Entende-se, portanto, que a erosão costeira é assunto que, para ser remediado, não poderá contar apenas com medidas estruturantes, mas fundamentalmente, deverá absorver a Metodologia do Projeto Orla. Alguns aspectos que devem ser considerados ao se trabalhar o ambiente costeiro, segundo os Fundamentos para a Gestão Integrada (BRASIL, 2006), são apresentados a seguir:

- Terrenos de Marinha – Segundo os artigos. 2.º e 3.º, do Decreto-lei 9.760/46, são terrenos de marinha: “Art. 2.º - São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5(cinco) centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano. Art. 3.º - São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”.
- Praias - As praias têm sua definição legal fixada pela caracterização do ecossistema conforme art. 10, § 3.º, da Lei 7.661/88, que diz: “Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”.
- Zona Costeira – A zona costeira brasileira é definida na Lei 7.661 como sendo “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”.

Outros aspectos ainda podem ser considerados, como limites genéricos estabelecidos para a Orla Marítima, que são os seguintes:

- “Na zona marinha, a isóbata de 10 metros (assinalada em todas as cartas náuticas), profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos. Essa referencia poderá ser alterada desde que, no caso da redução da cota, haja um estudo comprovando a localização do limite de fechamento do perfil em profundidades inferiores”.
- “Na área terrestre, 50 (cinquenta) metros em áreas urbanizadas ou 200 (duzentos) metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagoas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos”.

Esses limites podem ser visualizados na Figura 5.

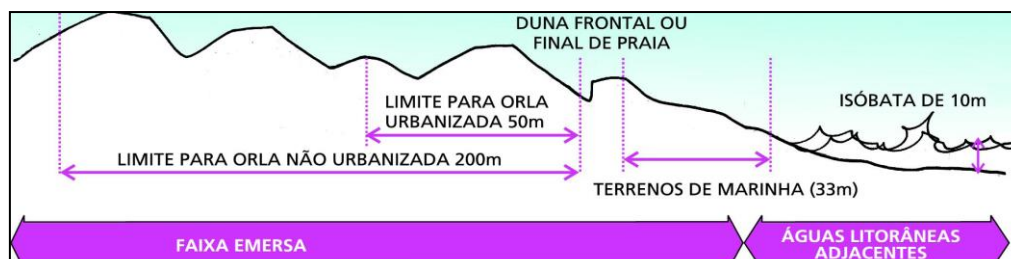


Figura 5 - Limites genéricos estabelecidos para a orla – Brasil (2006).

O Manual do Projeto Orla (BRASIL, 2006), além dessa referência geral de delimitação, também especifica critérios aplicáveis em algumas situações geográficas, bastante recorrentes no litoral brasileiro:

- *“Nas falésias sedimentares, contar 50 metros a partir da borda da falésia”.*
- *“Nas lagoas e lagoas costeiras, contar 50 metros a partir da praia ou do limite superior da margem.”*
- *“Nos estuários, tomar o limite de 50 metros contados a partir do fim da praia ou da borda superior em ambas as margens e ao longo das mesmas, até onde a penetração da água do mar seja identificada pela presença de salinidade mínima de 0,5”.*
- *“Nas falésias e costões em rocha dura, o limite deverá ser definido segundo o plano diretor do município, estabelecendo uma faixa de segurança de pelo menos 1 metro de altura acima da linha máxima de ação das ondas de tempestade”.*
- *“Nas áreas inundáveis, o limite será definido pela cota de pelo menos 1 metro de altura acima do limite da área alcançada pela preamar de sizígia”.*
- *“Nas áreas sujeitas à erosão, com substratos sedimentares (como cordões litorâneos, ilhas-barreira ou pontais, com larguras inferiores a 150 metros), bem como em áreas próximas a desembocaduras fluviais, que correspondem a áreas de alta instabilidade, deve ser executado um levantamento de eventos erosivos pretéritos para a definição da extensão da faixa emersa da orla marítima”.*
- *“Os limites máximos estabelecidos para a orla – 200 metros em áreas não urbanizadas e 10 metros de profundidade no mar – poderão ser aumentados, a partir de estudos que indiquem uma tendência erosiva acentuada (com base em taxas anuais para períodos de 10 anos), capaz de ultrapassar rapidamente a largura da faixa proposta”.*

De modo a cobrir a diversidade de tipos de orlas encontradas no litoral brasileiro, o Manual do Projeto Orla (BRASIL, 2006), se utiliza de duas tipologias para a caracterização da orla: uma que se utiliza de observações fisiográficas, e outra, dos níveis de ocupação e adensamento populacional. A utilização conjunta dessas tipologias levou à caracterização de 12 tipos genéricos de orla: abrigada não urbanizada; semi abrigada não urbanizada; exposta não urbanizada; de interesse especial em áreas não urbanizadas; abrigada em processo de urbanização; semi abrigada em processo de urbanização; exposta em processo de urbanização; de interesse especial em áreas em processo de urbanização; abrigada com urbanização consolidada; semi abrigada com urbanização consolidada; exposta com urbanização consolidada; de interesse especial em áreas urbanizadas.

Outro aspecto relevante na Metodologia do Projeto Orla é a introdução do conceito de paisagem para a caracterização da orla. O diagnóstico paisagístico permite estabelecer os elementos fundamentais para a identificação das necessidades da orla, permitindo que cada paisagem seja trabalhada de forma específica, facilitando a participação de todos na elaboração do PGI. Assim, a orla estudada poderá ser trabalhada por diferentes trechos com suas características principais identificadas. Tal procedimento poderá levar à compreensão mais fácil da sua situação atual, das tendências futuras, sem a presença do

Projeto Orla e da tendência que poderá ser buscada através da implantação do Projeto Orla e do seu PGI.

### **3. O PROJETO ORLA COSTEIRA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

O gerenciamento do espaço costeiro no Estado do Rio de Janeiro, tradicionalmente, era realizado sem nenhuma, ou pouca integração, entre as diversas entidades públicas que deveriam zelar pelo uso e ocupação desse espaço, e sem nenhuma participação da sociedade organizada. Assim, entidades públicas como a Secretaria do Patrimônio da União (SPURJ), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), Capitania dos Portos, Ministério da Pesca, Instituto Estadual do Ambiente (INEA), Prefeituras Municipais e outras, como as Universidades, atuavam na fiscalização, regulação, normatização, pesquisa e uso do solo e espaço aquático, sem que ocorresse uma integração adequada. Isso levava, além da dispersão de esforços e recursos, a uma fiscalização e aprovação de projetos de forma desarticulada (OLIVEIRA, 2014).

Não raro, licenciamentos e autorizações para ocupações em áreas de praias, costões, mangues e inclusive, sobre o mar, foram concedidas de forma equivocada ou açodada por falta de conhecimento da legislação, principalmente, a legislação federal e a falta de vontade de se articular, exposta no parágrafo anterior. Assim, atualmente, o que se observa, são muitas áreas da costa fluminense, margens e foz de rios no Oceano Atlântico, totalmente degradadas, com profundos reflexos ambientais, impactando também as atividades de lazer, o turismo e as atividades econômicas. Essas degradações acontecem, inclusive, em áreas protegidas pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, como o Rio Paraíba do Sul e a, nunca despoluída, Baía da Guanabara. Quanto a essa Baía, nas audiências públicas que temos participado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, ou em encontros técnicos, para tratar de propostas para a sua despoluição, observamos que muito já se teria avançado se o Projeto Orla estivesse implantado em todos os municípios do entorno da Baía da Guanabara.

Projetos ou procedimentos aplicados em outros países, como o da despoluição da Baía de Chesapeake nos Estados Unidos são apontados como a grande solução. Contudo, a metodologia desse projeto é bastante semelhante à que já existe no Projeto Orla. Seria uma metodologia participativa, testada para os padrões, filosofia e legislação americana mais adequada para as nossas necessidades, do que a já testada em inúmeros estados brasileiros? Será que realmente é necessário reinventar a roda? Ou será que soluções que não necessitem de consultorias de alto custo não podem ser aproveitadas? Será que a Metodologia do Projeto Orla não pode ser aplicada para um maior envolvimento da sociedade nas questões do saneamento e coleta de lixo? A recente aprovação do PGI no Município de Campos, em Audiência Pública, desnuda os arautos de plantão, que não acreditam na mobilização da sociedade, e a possibilidade da convergência de esforços para superar grandes desafios e conflitos de interesse.

A aprovação do PGI do Município de Campos dos Goytacazes, no ano de 2015, é fruto de esforços desenvolvidos a partir de 2009 pela SPURJ, que levaram à retomada do Projeto Orla pela Coordenação Estadual. A Metodologia do Projeto foi retomada com o aval do crescente interesse dos municípios costeiros fluminenses, e a redobrada atenção do Ministério Público Federal para com a ocupação das áreas de bens de uso comum do povo e de preservação ambiental, como praias e mangues. Essa crescente manifestação do

interesse pelas Procuradorias da República no Estado do Rio de Janeiro pelo Projeto Orla, pode ser representada, também, pela requisição que a 4ª Câmara da Procuradoria da República fez à SPURJ e ao INEA, para que apresentassem a forma do trabalho do Projeto Orla para diversos Procuradores da República que certificaram o potencial do Projeto Orla como garantidor do ordenamento e preservação do espaço costeiro, através da apresentação da Metodologia do Projeto nas instalações da SPURJ.

Contudo, pelas suas próprias especificidades, o Projeto Orla é produto a ser maturado e absorvido no seu devido tempo, e não pode ser desenvolvido no atropelo, ou simplesmente, dentro de períodos políticos específicos. As ações que se consolidam no Estado do Rio de Janeiro, com certeza, serão catalisadores de novas proposições e retomadas, inferindo-se que em breve, antigos problemas de erosão costeira no norte fluminense poderão ser abordados dentro da ótica do Projeto Orla, prevendo-se, inclusive, a interação com estudos hidrográficos e transportes de sedimentos dos Rios Paraíba do Sul e Muriaé.

Atualmente, no Estado do Rio de Janeiro existem três municípios que se utilizam da metodologia do Projeto Orla. O primeiro é Município de Campos dos Goytacazes, que recentemente teve o seu PGI aprovado. Observe-se que esse município é um dos municípios fluminenses que enfrenta problemas de erosão costeira, já identificada no seu PGI. Os outros dois municípios são os de São João da Barra e Maricá, que já tiveram seus pedidos de adesão ao Projeto Orla aprovados pela Coordenação Estadual. Muitos outros municípios chegaram a preparar o seu PGI, mas os gestores públicos municipais não se empenharam em aprová-los em Audiência Pública. No momento, a Coordenação Estadual trabalha no convencimento de novos gestores municipais para a retomada e atualização dos PGIs desenvolvidos. A Tabela 1 abaixo apresenta um resumo da situação.

Tabela 1 – Situação do Projeto Orla no Estado do Rio de Janeiro.

MUNICÍPIOS COM PGI APROVADO EM AUDIÊNCIA PÚBLICA	MUNICÍPIOS COM PGI QUE PRECISAM DE REVISÃO	MUNICÍPIOS SEM NENHUMA AÇÃO NO PROJETO ORLA	MUNICÍPIOS QUE ESTÃO SENDO TRABALHADOS PELA COORD. E.
Campos dos Goytacazes	16	8	Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Maricá.

No Município de Campos dos Goytacazes, o quadro de ocupação da orla costeira era caótico como mostra a Figura 6, quando se iniciaram os trabalhos do Projeto Orla no município.



Figura 6 – Ocupação da Praia do Farol antes do início do Projeto Orla.

Na Figura 7, pode-se ver as Oficinas de discussões com a participação dos atores envolvidos da Audiência Pública realizada no município para aprovação do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla (PGI).



Figura 7 – Realização de Oficinas e da Audiência Pública.

A metodologia do Projeto Orla permitiu que se obtivesse sucesso na implantação e aprovação do Plano de Gerenciamento Integrado da Orla Marítima do Município de Campos dos Goytacazes. Atualmente, desenvolve-se um novo modelo de participação através da publicação oficial do regulamento do Comitê Gestor da Orla, que deverá garantir a preservação desse espaço e a obediência do PGI aprovado.

#### 4. CONCLUSÃO

Além de constituir-se em ferramenta importantíssima do Gerenciamento Costeiro Nacional (sua finalidade maior, entre diversas outras aplicabilidades), a Metodologia do Projeto Orla pode ser usada, também, como instrumento relevante na identificação dos problemas de erosão da costa brasileira e na adoção de medidas não estruturais, para a proteção da região costeira contra as previsões de elevação do nível do mar, em decorrência das alterações climáticas.

A Metodologia atua, também, como salvaguarda para que a instalação de grandes empreendimentos, como portos marítimos, decks de grandes proporções e enrocamentos, sejam, previamente, debatidos com a sociedade civil em oficinas próprias. É nessa oportunidade que se discutem e esclarecem os pontos positivos e negativos do empreendimento, e se opta pela melhor opção.

Esse tipo de abordagem, de forma indireta, também se constitui em garantia institucional para investimentos e investidores, pois, de pronto, revela que os projetos a serem implantados, se estiverem compatíveis com as diretrizes expostas no PGI, não virão a ser onerados com possíveis, e prováveis aumentos de custos, já que estarão livres do enfrentamento de entraves legais. É sempre importante ter em mente que, as instituições às quais os projetos deverão ser submetidos para aprovação, também estiveram presentes nas oficinas que orientam as discussões para gerar o PGI.

Quando se trata, especificamente, de orla fluvial, a aplicação da metodologia do Projeto Orla inova, ao permitir a integração entre a bacia hidrográfica e os espaços costeiros, notadamente, nos rios federais que têm seus terrenos marginais sob o domínio da União.

Finalizando, no caso brasileiro, a metodologia do Projeto Orla propicia um grande avanço no incremento positivo de relações entre as entidades públicas e as entidades de controle, em especial, o Ministério Público. Com a atuação articulada dessas diferentes esferas públicas, espera-se propiciar uma redução de ocupações irregulares e, conseqüente, um aumento de degradações da orla marítima, que redundam em Inquéritos Cíveis Públicos e Judicializações.

## AGRADECIMENTOS

À Secretaria do Patrimônio da União - SPU, Ao Conselho Nacional de Pesquisa - CNPQ, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, e em especial, à Sr<sup>a</sup>. Maria Rosa Esteves, Coordenadora do Projeto Orla na SPURJ.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

BRASIL. Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001 - Regulamenta a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3725.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3725.htm).

BRASIL. Decreto-lei nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 7 de dezembro de 2004. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm).

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 - Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, de 6 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto)

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Projeto Orla: . implementação em territórios com urbanização consolidada. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União, Brasília, DF, Brasil, 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Projeto Orla: fundamentos para Gestão Integrada. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União, Brasília, DF, Brasil, 2002.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Projeto Orla: guia de implementação. Secretaria de Qualidade Ambiental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União, Brasília, DF, Brasil, 2005.

Esteves, M.R. (2015). Apresentação do Projeto Orla. Maricá RJ.

Oliveira, R.C.N et. al.(2012). Redução da produção de sedimentos e recuperação de áreas degradadas através da implantação de novos modelos de gestão das faixas marginais. Estudo de caso – Rio Sesmaria. Artigo apresentado no X ENES. Foz do Iguaçu.

Oliveira,R.C.N et al (2014). Projeto Orla Costeira - Uma Metodologia em Defesa da Costa e Espaços Fluviais Contra a Erosão. Artigo apresentado no XI ENES. João Pessoa-PB.