

## PROJETO ORLA, PROPOSTA PARA MAIOR SUSTENTABILIDADE E EFICIÊNCIA NO GERENCIAMENTO COSTEIRO - ARMAÇÃO DOS BÚZIOS (RJ)

Ricardo Abranches Felix Cardoso Jr<sup>a</sup>

Gabriela Caiuby<sup>a</sup>

Marcelo Obraczka<sup>a</sup>

Alessandra Magrini<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), COPPE / PPE, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

---

### Resumo

*Apesar da nítida introdução da vertente ambiental na política de gestão do território, a prática ainda se revela insuficiente face aos grandes desafios de se conjugar desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Estes desafios tomam proporções ainda maiores no litoral brasileiro, berço da colonização e alvo de intensa ação antrópica que vem depreciando seu relevante patrimônio natural. O presente trabalho tem por objetivo auxiliar a compreensão dos aspectos referentes ao Gerenciamento Costeiro, através do Projeto ORLA, como instrumento de planejamento e gestão ambiental que busca convergir as duas vertentes - política urbana e ambiental - destacando sua importância e implicações na esfera municipal e na definição de uma regra com o objetivo de fomentar a atividade econômica em bases sustentáveis. A partir da observação da sobreposição de marcos legais e competências, e da carência de ação coordenada e sistêmica dos órgãos envolvidos, dispersando recursos já escassos e diminuindo a eficácia na ação preventiva e punitiva do poder público, este artigo busca contribuir, através do estudo de caso do Município de Armação dos Búzios (RJ), para o aperfeiçoamento do sistema de Gerenciamento Costeiro à nível municipal.*

**Palavras-chave:** Gerenciamento Costeiro; Projeto Orla; Licenciamento Ambiental; Armação dos Búzios

## 1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 90, a gestão ambiental brasileira passou a incorporar o viés de planejamento entre suas diretrizes e estratégias de atuação, numa clara evolução em relação ao modelo anterior vigente, baseado quase que exclusivamente em instrumentos do tipo comando e controle. Por outro lado, a política e o planejamento urbano - historicamente responsáveis pelo ordenamento territorial - passaram a incorporar de forma crescente a dimensão ambiental.

Contribuíram para isso importantes marcos institucionais e legislativos como a Constituição de 88, a Política Nacional de Meio Ambiente, a Política Nacional de Recursos Hídricos, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Estatuto da Cidade, entre outros. Dessa forma, coexistem inúmeros instrumentos que afetam o ordenamento territorial, entre os quais podem ser citados: os Planos Diretores, o Zoneamento Econômico-Ecológico, Planos de Manejo de Unidades de Conservação, Planos de Bacia Hidrográfica, Planos de Gerenciamento Costeiro e de Intervenção na Orla, entre muitos outros que versam sobre o tema.

No arcabouço legal e institucional brasileiro, cabe em última instância ao município legislar sobre o território sob sua jurisdição, definindo e executando sua política urbana, pautada basicamente no ordenamento territorial. Entretanto, a política ambiental - e o sistema de planejamento ambiental - foram desenvolvidos basicamente nas esferas estadual e federal, o que tende a provocar desencontros ou mesmo incompatibilidades entre os mecanismos gerados. Os conflitos de competência e de gestão decorrentes causam prejuízos nos processos de ordenamento de uso e ocupação do solo, com reflexos negativos no desenvolvimento das atividades econômicas e empresariais. Como decorrência dessa realidade, os processos de licenciamento ambiental tornam-se cada vez mais complexos, onerando por sua vez os empreendimentos – mais custosos em termos de tempo e de investimentos - chegando por vezes a serem inviabilizados.

A utilização de sistemas de planejamento e de informações ambientais, bem como o ordenamento territorial - com a incorporação do viés ambiental - facilita os processos de gestão e licenciamento ambiental, muitas vezes emperrados por escolhas equivocadas de locais para implantação de empreendimentos, baseadas em informação inadequada ou mesmo na sua completa ausência.

O município de Búzios – 7º destino turístico mais visitado do país, segundo o IBGE - se situa na confluência de dois grandes vetores de crescimento e desenvolvimento econômico no Rio de Janeiro e no Brasil: o pólo petrolífero da Bacia de Campos – que terá suas atividades intensificadas pela descoberta e exploração do Pré-Sal - e o futuro complexo petroquímico de Itaboraí (COMPERJ).

Ao observar a experiência do município vizinho de Macaé, as perspectivas de degradação socioambiental são extremamente elevadas. Para um município como Búzios que tem como principal atividade econômica o turismo baseado em seus atrativos naturais, trata-se de uma séria ameaça à sustentabilidade local e ao estilo e qualidade de vida de seus habitantes.

O presente trabalho tem por objetivo auxiliar a compreensão dos aspectos referentes ao Gerenciamento Costeiro (GC), através do Projeto ORLA, como instrumento de planejamento e gestão ambiental que busca convergir as duas vertentes - política urbana e ambiental - destacando sua importância e implicações na esfera municipal e na definição de uma regra comum e clara com o objetivo de fomentar a atividade econômica em bases sustentáveis.

Primeiramente serão explanados, com base em levantamento bibliográfico, conceitos e o enquadramento legal da questão. Em seguida, será abordado o estado da arte do Gerenciamento Costeiro nas três esferas de poder público, em particular no município de Búzios discorrendo-se sobre as interfaces do Gerenciamento Costeiro com outros instrumentos de planejamento e gestão. Ao final, serão feitas algumas proposições em função da necessidade da adoção de medidas que privilegiem o uso sustentável da zona costeira local.

## 2 ORDENAMENTO TERRITORIAL E GERENCIAMENTO COSTEIRO

Serafini (2005) relata que com relação aos aspectos sociais e econômicos, a zona costeira brasileira apresenta particularidades, envolvendo principalmente o modelo de ocupação territorial, a alta concentração de população nesta região, a ocorrência de complexos industriais e portuários e a grande disponibilidade de recursos naturais (renováveis e não-renováveis).

Posteriormente, com o fenômeno das “segundas residências” (casas de veraneio), que se caracterizou como um fenômeno numericamente expressivo da urbanização litorânea (MORAES, 1999, p. 38), houve uma tendência de ocupação dos vazios existentes, surgindo um novo mercado de especulação imobiliária e valorização das terras, que gerou uma situação fundiária tensa e conflitante.

Também de acordo com Moraes (1999), um movimento de migração causado pela industrialização rápida e não planejada levou ao litoral um grande contingente de pessoas que não foram absorvidas pelos mercados que emergiram. Boa parte das populações não absorvidas constituíram grupos marginais que exercem forte pressão social em relação aos serviços urbanos, como ocorre nas periferias de centros como Macaé e Cabo Frio. Houve grande incremento na ocupação da Região dos Lagos fluminense a partir da melhoria dos acessos – como a Ponte Rio-Niteroi e mais recentemente a Via Lagos – e da fuga da população dos grandes centros pela carestia e aumento da violência urbana. (WERNECK & CHAVES, 2002).

Mais recentemente, aliado à urbanização, à industrialização e à especulação imobiliária no litoral, um forte vetor de ocupação tem sido a atividade turística, com a construção e ampliação de equipamentos de infra-estrutura, como estradas, aeroportos, terminais de desembarque, empreendimentos turístico-hoteleiros, além de pousadas e outras formas de receptivo. Somente em Búzios, o número de pousadas é da ordem de 400 estabelecimentos, sem considerar o mercado informal e os estabelecimentos do tipo “*bread & breakfast*” (FGV, 2003). Com isso, a pressão sobre os recursos naturais vem se expandindo rapidamente, com ocupação de áreas de preservação permanente e privatização de espaços públicos como costões, topos de morro e praias.

A partir da problemática acima apresentada, fica evidente a necessidade de gestão e controle ambiental visando o uso sustentável da orla dos municípios. Neste sentido, o zoneamento é um dos principais instrumentos de política ambiental para o gerenciamento costeiro, juntamente com os planos de ação e o monitoramento costeiro. Esse tipo de zoneamento é derivado do gênero *zoneamento ambiental*, constante no artigo 9º da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (SERAFINI, 2005).

### 2.1 Conceitos e Legislação

A Constituição Federal, no parágrafo 4o, do art. 225, define a zona costeira como *patrimônio nacional* e especifica que *sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais*. A preservação da zona costeira também está amparada pelo Código Florestal Brasileiro (Lei 4771/65), uma das primeiras legislações a proteger os ecossistemas costeiros, como a vegetação de restinga, dunas e manguezais, classificados como áreas de preservação permanente (APP).

Uma questão polêmica e exemplificativa dos impasses legislativos são justamente as áreas de preservação permanente (APP's). (GUIMARÃES DE ARAÚJO, 2002). As APP's são áreas nas quais, por imposição da lei, (Lei 4771/65, Art. 1º, §2º, II) a vegetação deve ser mantida intacta, tendo em vista garantir a preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica e da biodiversidade, bem como o bem-estar das populações humanas. No entanto, visto que as cidades brasileiras nasceram e cresceram a partir de rios e ao longo da costa, na prática, essas e outras APP's têm sido simplesmente ignoradas. Conseqüentemente, a maioria dos núcleos urbanos sofre os prejuízos ambientais decorrentes, como o assoreamento dos corpos d'água, enchentes, deslizamentos, entre outros eventos que acarretam sérios riscos para as populações humanas. As polêmicas em torno das propostas de mudanças no Código Florestal demonstram a falta de consenso sobre o

tema e a existência de conflitos gerados em função da destinação de uso a ser dada a essas áreas, sabidamente provedoras de recursos e serviços ambientais de extrema importância.

No Brasil, o principal instrumento da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro é o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei 7661/88. Sua finalidade é a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, identificando as potencialidades, vulnerabilidades e tendências existentes na Zona Costeira. O campo de atuação do PNGC é bastante amplo, extrapolando em muito a preocupação estritamente de preservação ambiental, como pode ser visto no artigo 5º da Lei 7.661/88. O PNGC contempla, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização, ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; pesca e aquicultura; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

O PNGC, entretanto, não alcançou os objetivos almejados, tendo sido alvo de severas críticas após os dois primeiros anos de implantação. Ele foi considerado uma forma cartesiana de fazer planejamento, com a elaboração de muitos mapas temáticos, de temas de interesse ambiental, sem produzir planos ou zoneamentos propriamente ditos, consistia em uma sistematização cartográfica das informações existentes.

O PNGC II (resolução CIRM nº005/97) visa, desde sua atualização, estabelecer articulações sistemáticas entre as políticas setoriais da União, prevendo a elaboração de planos de gestão nas diferentes esferas de governo, como princípio de harmonização de políticas, via instrumentos de ordenamento ambiental territorial.

Os principais objetivos do PNGC II são: o ordenamento dos espaços costeiros; a gestão integrada, descentralizada e participativa, das atividades sócio-econômicas na Zona Costeira; o diagnóstico da qualidade ambiental da Zona Costeira, identificando suas potencialidades, vulnerabilidades e tendências predominantes; e o controle sobre os agentes causadores de poluição que ameacem a qualidade de vida na Zona Costeira.

Os instrumentos previstos pelo PNGC II são: o Plano Estadual e o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PEGC/PMGC); o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO); o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC); o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC); Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC); e o Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC) que corresponde ao conjunto de ações estratégicas para a execução do Gerenciamento Costeiro.

Por outro lado, com base nos programas do Plano de Ação Federal – PAF, foi elaborado no âmbito do GI-GERCO (Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro) o Dec. nº 5.300/04, que regulamenta a Lei nº 7.661/88, dispondo sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelecendo critérios de gestão da orla marítima.

### A Lei 7.661/88 determina os seguintes limites para a orla:

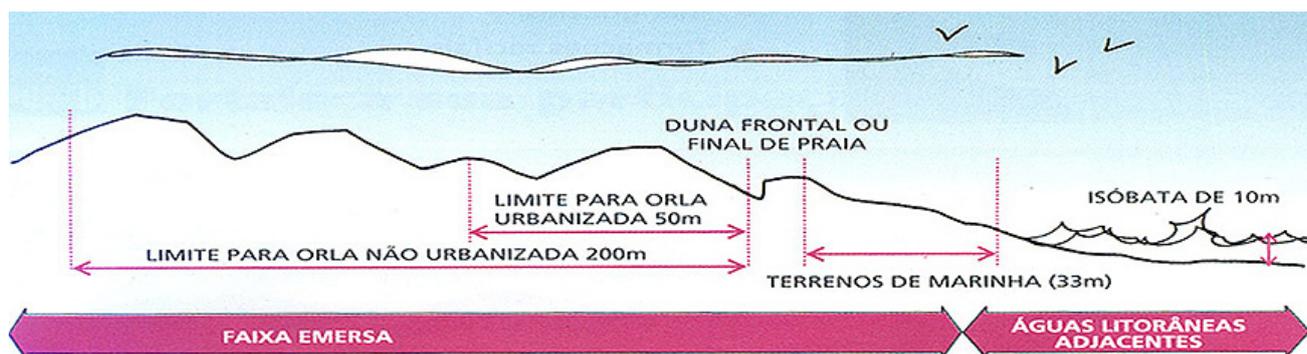


Figura 1: Limites legais, ambientais e geomorfológicos para a Orla. Fonte CTE. RJ, 2009.

Um outro importante instrumento previsto é o Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha (Brasil, 1996) que reúne informações em escala nacional sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da costa. Sua finalidade é orientar ações de planejamento territorial, conservação, regulamentação e controle dos patrimônios natural e cultural. Destacam-se as transformações na política energética, que engendraram um considerável aumento das atividades de exploração e produção de petróleo.

Quanto ao **Projeto Orla**, que é a estratégia mais recente do governo federal para implementação do Gerenciamento Costeiro no país, sua metodologia de implantação pressupõe amplo diálogo e participação da população usuária dos recursos, bem como integração dos órgãos mais diretamente envolvidos, especialmente as prefeituras locais dos municípios costeiros, a SPU e o órgão ambiental do Estado (VOIVODIC, 2007)

## 2.2 Competências e conflitos

Segundo a CF/88: “à União compete editar *normas gerais de urbanismo* e estabelecer o *plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais* (arts. 21, XX e XXI, e 24, I, e § 1º); aos Estados cabe dispor sobre *normas urbanísticas regionais* (normas de ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I, e § 2º), o *plano urbanístico estadual* (plano de ordenação do território do Estado) e *planos urbanísticos regionais*; aos Municípios cabe estabelecer a *política de desenvolvimento urbano*, com o *objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes* (art. 182), promover o *adequado ordenamento do seu território*, mediante o *planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*, elaborando e executando, para tanto, o *plano diretor* (art. 30, VIII)”.

Em função de modificações no sistema de competências alteraram-se as relações entre as diferentes esferas de governo. As questões ambientais se tornaram fonte de disputas não somente setoriais, mas também de territorialidade das ações. Ou seja, é preciso reavaliar os princípios que norteiam a interface entre políticas específicas e de organização territorial, assim como os conflitos de interesses entre as agências atuantes, o que enseja uma mudança no sistema e na ferramenta de licenciamento ambiental. (PEREIRA, 2004)

Logo, um dos maiores desafios da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT é a organização de ações desconexas e fragmentadas de ordenamento territorial como: o gerenciamento costeiro; a gestão de recursos hídricos; as áreas de conservação e preservação ambiental; regiões metropolitanas e aglomerados urbanos; planos diretores municipais, entre outros. (RICCIOPPO, 2010)

O PNGC atribui distintas competências aos órgãos no Gerenciamento Costeiro. Assim, o Ministério do Meio Ambiente é responsável por acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos Planos Estaduais e Municipais com o PNGC; deve propor normas gerais, referentes ao controle e manutenção de qualidade do ambiente costeiro; consolidar o SIGERCO; e também implementar e acompanhar os Programas de Monitoramento, Controle e Ordenamento. Quanto ao IBAMA, compete executar a parte federal do controle e manutenção da qualidade do ambiente costeiro; participar da consolidação do (SIGERCO); executar e acompanhar os Programas de Monitoramento, Controle e Ordenamento; e proceder o licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades de repercussão regional ou nacional incidentes na Zona Costeira. O ICMBio fica responsável por promover, em articulação com os estados e municípios, a implantação de unidades de conservação federais e apoiar a implantação de unidades de conservação estaduais e municipais na Zona Costeira. Os órgão estaduais devem elaborar, implementar, executar e acompanhar seus respectivos PEGC's, obedecendo as normas legais federais e o PNGC; estruturar e consolidar o sistema estadual de informação do Gerenciamento Costeiro; e por fim, estruturar, implementar, executar e acompanhar os programas de monitoramento, cujas informações devem ser consolidadas periodicamente em Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira Estadual. Finalmente, as competências atribuídas aos Municípios foram: a implementação e o acompanhamento do PMGC; a estruturação do sistema municipal de informações do Gerenciamento Costeiro; e a implementação dos programas de monitoramento.

Na tabela 1, encontram-se resumidos os principais instrumentos normativos que abordam as questões tratadas no presente trabalho. É possível observar o emaranhado de atribuições e instrumentos que ao invés de ordenar e facilitar a gestão muitas vezes complicam o gerenciamento costeiro e conseqüentemente a atuação de outros instrumentos de desenvolvimento econômico como o licenciamento ambiental.

Tabela 1- Principais instrumentos normativos

<b>Instrumentos Normativos</b>	<b>Assunto tratado</b>	<b>Implicação no Gerenciamento Costeiro</b>	<b>Conflitos decorrentes</b>	<b>Soluções propostas</b>
<b>Lei 4.771/1965</b>	Código Florestal.	Art. 1º, §2º, II APP; ecossistemas costeiros.	Ausência de definição clara da competência para autorização de supressão de APP.	MPs tanto p/ flexibilização quanto p/ maior rigor das APPs circulam pelo Congresso.
<b>Lei 6.513/1977</b>	Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico	Consideram-se de interesse turístico as paisagens notáveis.	Incorporação de novas áreas para uso exclusivamente sazonal.	
<b>Lei 6.766/1979</b>	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano	Art. 4º, III - ao longo das águas correntes e dormentes e das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória uma faixa non aedificandi de 15 m. de cada lado, salvo lei específica.	O Código Florestal considera APP ao longo dos rios faixas de 30 a 500 metros de cada lado.	Determinação caso a caso após definição de competência para a tomada de decisão.
<b>CF/1988</b>	Constituição da República Federativa do Brasil	<p><b>Art. 23</b> compete às 3 esferas proteger o meio ambiente e combater a poluição</p> <p><b>Art. 24</b> Compete à União, aos Estados e ao DF legislar concorrentemente sobre: defesa do solo e dos recursos naturais</p> <p><b>Art. 30</b> Compete aos Municípios: adequado ordenamento territorial</p> <p><b>Art. 182</b> Plano diretor obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes</p> <p><b>Art. 225 § 4º</b>, a Zona Costeira é Patrimônio Nacional</p>	<p>Conflitos de competência;</p> <p>Sobreposição e contradição de leis e normas decorrentes.</p>	Melhor delimitação, definição e diálogo entre as diferentes esferas de governo e suas instituições gestoras.

<b>Instrumentos Normativos</b>	<b>Assunto tratado</b>	<b>Implicação no Gerenciamento Costeiro</b>	<b>Conflitos decorrentes</b>	<b>Soluções propostas</b>
<b>Lei 7.661/1988</b>	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	<b>Res. CIRM 001/90</b> 1ª versão do PNGC <b>Res. CIRM 005/97</b> 2ª versão do PNGC		
<b>Lei 9.433/1997</b>	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos	Objetivos do SNRH: descentralização do sistema de gestão, resolução de conflitos decorrentes de usos múltiplos na bacia hidrográfica e gestão participativa	Incompatibilidades e inconsistências entre planos de Bacia e de planos de ordenamento do território;	Coordenação de todas as entidades que intervêm no ordenamento do mesmo espaço através do planejamento fundamentado em informação
<b>Res. CONAMA nº 237/97</b>	Dispões sobre procedimentos e critérios do licenciamento ambiental	Art. 5º, inciso II: Compete ao órgão ambiental estadual ou do DF o licenciamento dos empreendimentos localizados nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente.		Adaptar demais marcos a legislação ambiental competente
<b>Lei 10.257/2001</b>	Estatuto da Cidade	Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana; Obrigatoriedade de Plano Diretor para áreas de interesse turístico.	Falta de diálogo e consenso com planos e projetos que englobem a mesma área.	Revisão da legislação competente visando sua integração e compatibilização
<b>MP 2.166-67/2001</b>	Acrescentou dispositivos ao Código Florestal	Art. 4º: Supressão de vegetação em APP, situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, se o município possui conselho de meio ambiente deliberativo e plano diretor.	Atribui competência à esfera municipal aumentando o conflito.	
<b>Dec. 5.300/2004</b>	Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.	Dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima.		
<b>Planos de Manejo de UC's</b>	SNUC (9985 de 2000)	Estabelece diretrizes de ocupação e zoneamento das áreas de UC's	Incompatibilidades e inconsistências entre planos de manejo e planos de ordenamento do território;	Revisão da legislação competente visando sua integração e compatibilização

Fonte: Elaboração própria

Entre outros problemas advindos desses conflitos pela sobreposição de competências e insegurança jurídico-institucional pode-se destacar sua influência negativa sobre a descentralização da gestão ambiental, fundamental para dar voz mais ativa aos municípios, justamente onde os impactos dessas atividades são mais sentidos.

### 3 ESTUDO DE CASO: ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

A região em estudo faz parte da Macro Região Ambiental 4 (MRA 4), cuja gestão é exercida por parte do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São João, tendo como braço executivo o Consórcio Ambiental Intermunicipal Lagos São João (CILSJ). Ela abriga um litoral continental de 193 km, que se estende desde a extremidade norte da Ponta dos Pecados Mortais, em Rio das Ostras, até a Ponta Negra, em Maricá.

Em suma, o litoral da área do Consórcio reúne diversos ecossistemas como 66 praias, sendo 3 insulares; 32 ilhas e mais de 20 lajes e pedras, manguezais, costões rochosos, baías, enseadas e pontas. Na costa de Arraial do Cabo dá-se o fenômeno da ressurgência, que enriquece as águas, favorecendo a pesca. Aí também ocorre um oásis coralíneo, que constitui o último refúgio de certas espécies de corais construtores de recifes. Existem também inúmeras lagoas e lagunas costeiras, daí o nome característico da região. (PRIMO & PEREIRA, 2005)

A costa e o oceano ao redor dessa região têm uma importância vital para a população e sustentam a matriz econômica regional. É no fundo do mar adjacente à região do Consórcio que se encontra a “Bacia de Campos”, onde estão localizados os principais campos produtores de petróleo do Brasil.

#### 3.1 Os diferentes enfoques de ordenamento territorial que afetam a área de estudo

##### 3.1.1 Zoneamento Ecológico Econômico

O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) é uma importante ferramenta que correlaciona ações de planejamento e de gestão ambiental, devendo ser realizado previamente de forma a definir as potencialidades econômicas e ambientais existentes em uma determinada região (ALMEIDA *et al*, 2000). De acordo com o Macrozoneamento da Região Costeira e Marinha, finalizado em 2009 pelo IBAMA/MMA, grande parte da zona costeira do Estado do Rio de Janeiro não dispõe de qualquer tipo de Zoneamento Ecológico Econômico. Divulgado recentemente pelo Grupo de Gerenciamento Costeiro do INEA, o processo ainda embrionário de elaboração do ZEE do Estado do Rio encontra-se em desenvolvimento.

##### 3.1.2 Plano de Bacias Hidrográficas

De acordo com o Plano de Gestão Ambiental da Bacia da Região dos Lagos e do Rio São João, aprovado pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI) em 2006, o Plano de Bacia contempla o Gerenciamento Costeiro através de seu Plano Decenal da Região dos Lagos – Rio São João (MRA4) para o período de 2008-2018. (PRIMO & PEREIRA, 2005)

O Plano Decenal deveria ter sido concluído em 2007 com apoio do Diagnóstico Ambiental e dos Recursos Hídricos e orientado pelo ZEE, também previsto para 2007. Porém, os únicos documentos concluídos até o presente momento foram a Sinopse sobre a Bacia, o Plano de Ação e o Termo de Referência para execução do Diagnóstico Ambiental e dos Recursos Hídricos. Assim, o Plano de Gerenciamento Costeiro Regional encontra-se ainda em estágio de projeto.

Dos 16 Programas e Projetos com alcance em toda a MRA-4, dois estão diretamente relacionados ao Gerenciamento Costeiro: o Programa de Gestão Ambiental da Zona Costeira e Oceânica e o Programa de Fortalecimento da Pesca Artesanal de Águas Interiores. No entanto, todos estão paralisados e completamente defasados em relação ao cronograma de implantação originalmente previsto. Ainda de acordo com o Plano de Bacia os principais projetos voltados para a questão costeira e oceânica em andamento na região do Comitê são o Projeto Orla e o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC e PNGC II).

Apesar de Primo e Pereira (2005) reiterarem a necessidade da adoção do enfoque ecossistêmico na gestão dos recursos hídricos da Bacia – ou seja, a inserção de fato do viés ambiental - o Plano não entra em maiores detalhes de que forma isso poderá ser feito.

### 3.1.3 Planos de Manejo de Unidades de Conservação

Armação dos Búzios possui duas Áreas de Proteção Ambiental (APA), uma estadual e outra municipal, nas quais a legislação prevê o uso racional e sustentável dos recursos naturais de acordo com os respectivos Planos de Manejo. Recentemente ambas foram incluídas no Parque Estadual da Costa do Sol (PECS), além de outras duas áreas tombadas pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) e mais algumas áreas de relevante interesse ambiental, indicadas pelo Plano Diretor Municipal para criação de parques. Vale ressaltar que o PECS ainda não possui Plano de Manejo, mas por se tratar de uma Unidade de Proteção Integral sua ocupação deverá ser restrita a obras de infra-estrutura para otimizar sua visitação de forma a preservar seus atributos naturais.

Búzios possui também alguns parques municipais que ainda não saíram “do papel”, como o Parque da Lagoinha e o Parque da Lagoa de Geribá.

### 3.1.4 Plano Diretor e Código Ambiental do Município

No artigo 45 do Plano Diretor de Armação dos Búzios, que contempla o Código Ambiental no que tange ao controle e ocupação do solo, são explicitamente mencionados o Zoneamento Ambiental e a demarcação das áreas protegidas (FGV / PMAB, 2006).

É interessante salientar que a preocupação com a preservação ambiental já se fazia presente imediatamente após a emancipação do Município, em 1999, quando foi contratado o IBAM para a elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que vigorou até 2006.

O artigo 5º do Plano Diretor de Armação dos Búzios, aprovado em 2006, determinou que: *As estratégias relativas à preservação ambiental e cultural visam proteger como patrimônio os atributos ambientais, ecológicos e cênicos do Município e transformar Armação dos Búzios em uma cidade referência da preservação do meio ambiente* (FGV / PMAB, 2006).

Uma questão imprescindível de ser analisada é a urbanização vinculada ao turismo e à incorporação de novas áreas para uso exclusivamente sazonal. A principal característica observada é a total desvinculação dos donos das habitações sazonais com o município. Segundo Macedo (1993), destacam-se as seguintes conseqüências:

- Insuficiência da trama urbana para receber elevados contingentes de veranistas que multiplicam em muitas vezes a população destas cidades;
- Inexistência de serviços de abastecimento adequados de água e ausência de esgotos;
- Incapacidade dos municípios em aparelhar suas sedes baseando a economia da cidade em função exclusiva da temporada de verão;
- Índice de inadimplência no pagamento de IPTU extremamente alto no caso de segundas residências;
- Tais ocupações são voltadas para a máxima exploração dos valores paisagísticos ligados à praia e ao mar, causando a eliminação dos demais valores paisagísticos e ambientais, como barras de rios, manguezais e matas;
- Tais residências, que ficam fechadas a maior parte do ano, criam um custo de infra-estrutura que é absorvido e pago pelos moradores locais.

De um modo geral, o poder público municipal enfrenta uma série de questões de interesse econômico (interesses imobiliários e políticas clientelistas, entre outras) que se manifestam através de conflitos de interesses locais e entre as próprias esferas de governo.

### 3.2 O gerenciamento costeiro e o projeto orla

No intuito de avaliar o andamento do Projeto Orla no país e os motivos de sua estagnação, foi realizado o II Seminário Nacional para Avaliação do Projeto Orla, em 2008, com a presença de representantes das três esferas de poder público. As principais carências apontadas foram: a insuficiência de recursos e incentivos econômicos; a insuficiência de articulação entre os órgãos envolvidos, incluindo os conflitos de legislação e competências; as deficiências na gestão e na metodologia aplicada; e a ausência de divulgação e visibilidade do Projeto.

Tabela 2: Resumo dos aspectos prioritários abrangidos pelo Seminário de Avaliação do Projeto Orla, Salvador, 2008.

Tema em avaliação	Principais resultados	Principais Recomendações
Divulgação, Mobilização e Sensibilização Pública	<p>Não comprometimento político dos gestores municipais; Pouca participação do Legislativo Municipal; Pouco conhecimento dos objetivos e das ações do Projeto; A população não tem conhecimento das ações dos PGIs (Planos de Gestão Integrada da Orla).</p>	<p><b>REUNIÕES E ENCONTROS:</b> <b>Seminário da Coordenação Nacional</b> com os gestores de municípios em cada estado; Seminários e <b>encontros locais</b> para discutir o Projeto, mobilizando a sociedade civil; <b>PRÊMIOS</b> <b>Concurso</b> para premiação das experiências exitosas; Lançamento do “<b>Selo Verde</b>” do Projeto Orla <b>LEGISLAÇÃO</b> Fomentar a <b>incorporação</b> na legislação <b>DIVULGAÇÃO</b> Ddivulgação do Projeto Orla e <b>Cartilha</b> simplificada do conteúdo do PGI;</p>
Fortalecimento Institucional	<p>Colegiados - Comissão Técnica Estadual e Comitê Gestor não foram instituídos na maioria dos municípios e estados; Ausência do setor empresarial, inclusive da construção civil, nas discussões dos PGIs; Não envolvimento do Ministério Público no processo do Projeto; Pouca capacidade técnica da maioria dos Executivos Municipais; Indefinição das LPMs e incapacidade das equipes locais de incorporarem esta informação nos seus mapas e nas suas bases de dados;</p>	<p><b>ORGANIZAÇÃO E SISTEMA DE TRABALHO</b> Desenvolver <b>modelos de organização</b> para a composição do Comitê Gestor, a cargo da Coordenação Nacional; Esclarecer <b>competências e atribuições</b>; Envolver os <b>Ministérios das Cidades e do Turismo</b> no Projeto Orla; Envolver o <b>Ministério Público e a Capitania dos Portos</b> desde o início do processo; Promover a articulação do Projeto Orla com o <b>SISNAMA</b>; Realizar a <b>avaliação sistemática</b> do andamento do projeto. <b>CAPACITAÇÃO</b> <b>DIVULGAÇÃO</b> <b>Divulgar</b> aos estados e municípios as áreas que já possuem a Linha de Preamar Média (LPM) homologada; <b>ARTICULAÇÃO MUNICIPAL</b> <b>Incluir as ações</b> definidas nos PGIs nas LDOs e nos PPAs nas esferas federal, estadual e municipal; Envolver preferencialmente pessoas do <b>quadro efetivo</b> nas representações do poder público (CTE e CG), visando minimizar os efeitos negativos decorrentes da descontinuidade do processo;</p>

<p>Fomento e apoio à execução de ações dos PGIs</p>	<p>Descontinuidade na implementação do Projeto Orla nos Municípios          A maioria dos PGIs não tiveram as suas ações implementadas          Número insuficiente de oficinas para elaboração dos PGIs          Falta de recursos financeiros específicos para a implementação das ações previstas nos PGIs</p>	<p><b>ARTICULAÇÃO POLÍTICA</b>  <b>Fortalecer os Comitês Gestores</b> e as Coordenações Estaduais;          Buscar apoio da <b>Advocacia Geral da União e do MP</b>;  <b>Sensibilizar</b> os candidatos eleitos quanto à necessidade de continuidade do Projeto Orla;          Apoiar as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para a formação de pessoal para <b>atuar no planejamento e na gestão</b> territorial com ênfase na orla;          Celebrar Convênios e Acordos de Cooperação Técnica com <b>Universidades e entidades</b> afins para apoiar, de forma regionalizada, o Projeto Orla e garantir a sua continuidade tanto para novos Planos quanto para a revisão dos Planos já elaborados</p> <p><b>METODOLOGIA</b>  <b>Adequar a aplicação da metodologia</b> do Projeto a particularidades locais;</p> <p><b>GESTÃO MUNICIPAL</b>          Promover a <b>inserção das ações</b> dos PGIs nos instrumentos legais pertinentes (ex. Planos Diretores);  <b>Inserir</b> ações previstas nos PGIs <b>nas peças orçamentárias</b>;          Definir com clareza <b>fontes de receitas</b> específicas para as etapas de elaboração e de implantação dos PGIs;          Garantir a criação de Comitês Gestores <b>deliberativos</b>, instituídos por Lei Municipal, com regimento oficializado  <b>Fortalecer a participação</b> e a mobilização de instituições da sociedade civil organizada;</p>
---	---	---

Fonte: Resultados do II Seminário Nacional para Avaliação do PROJETO ORLA, Salvador, BA – 2008.

O que se constata no caso do Gerenciamento Costeiro é uma sobreposição de órgãos, instrumentos e competências, aliada à carência de investimentos efetivos em medidas e ações de ordem prática. Faltam definições importantes como fontes de recursos para sua implementação bem como clareza das responsabilidades e atribuições dos muitos órgãos e setores envolvidos. (RICCIOPPO, 2009) Outra questão relevante é a viabilização da representação da sociedade em processos e decisões tomadas “de cima para baixo”.

### 3.2.1 A gestão ambiental e costeira em Armação dos Búzios

Em Búzios vários mecanismos, instrumentos e órgãos de um sistema de planejamento municipal foram previstos – alguns até regulamentados no Plano Diretor, no Código Ambiental e demais legislação pertinente. No entanto, com exceção dos órgãos executivos, os demais não foram efetivamente implantados, como pode ser observado na Tabela a seguir.

Tabela 3: Instrumentos de Planejamento e Gestão Ambiental disponíveis em Búzios.

Instrumento	Status normativo		Implantado de fato	Observações
	Previsto por lei	Decretado-Regulamentado		
<i><u>Gestão</u></i>				
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	sim	sim	Sim	Órgão executivo, até meados de 2007 vinculado a Secretaria de Planejamento
Conselho Municipal de Meio Ambiente	sim	sim	Não	Foi mencionado, mas não regulamentado pelo Código Ambiental
Código Ambiental	sim	sim	Não	Mencionado no Plano Diretor, regulamentado por lei em 2007
Fundo Municipal de Meio Ambiente	sim	sim	Não	Foi mencionado, mas não regulamentado pelo Código Ambiental
Sistema Municipal de Unidades de Conservação – SIMUC	sim	não	Não	Foi mencionado, mas não regulamentado pelo Código Ambiental
Conselho Gestor da APA Azeda	sim	sim	nao	Atualmente inativo
Conselho Gestor da APA Estadual Pau Brasil	sim	sim	parcialmente	Juntamente com o Município de Cabo Frio Atualmente meramente retórico
<i><u>Planejamento</u></i>				
Sistema Municipal de Planejamento	sim	não	Não	Mencionado no Perfil do Município (FGV), mas ainda não regulamentado
Conselho Municipal de Planejamento	sim	não	Não	Mencionado no Plano Diretor, mas ainda não regulamentado
Secretaria de Planejamento	sim	sim	Sim	Órgão executivo
AEIAs	não	não	Não	Mencionado no Plano Diretor, mas ainda não regulamentado
Plano Diretor	sim	sim	parcialmente	Aprovado em 2006
Lei de Uso do Solo	sim	sim	Sim	Aprovada em 2006
Sistema Municipal de Informações	não	não	não	Mencionado no Perfil do Município (FGV), mas ainda não regulamentado
SIG	não	não	parcialmente	O SIG municipal é utilizado somente por duas Secretarias, em projetos específicos, sem características de banco de dados
Sistema Informações Ambientais	sim	não	Não	

O Conselho de Meio Ambiente foi constituído em 2010 por meio de Decreto Municipal, em atendimento às demandas do atual processo de descentralização do licenciamento ambiental do Estado (a cargo do INEA) para os municípios fluminenses.

Nota-se pelos dados da Tabela acima que não há nenhum instrumento de planejamento e gestão exclusivamente voltado para o Gerenciamento Costeiro municipal. Com relação à participação da sociedade civil no processo de gestão e planejamento ela pode ser considerada insignificante, já que ela se limitou a sugestões pelo poder público na elaboração do Plano Diretor e do Código Ambiental. Um indicador característico dessa situação é o fato de que praticamente nenhum dos Conselhos Municipais previstos funciona de fato ou delibera sobre temas de sua alçada.

Atualmente a participação comunitária na gestão é mais entendida na forma de diversas ações civis públicas na Justiça contra determinados empreendimentos licenciados pela municipalidade e/ou pelo Estado.

Outros instrumentos de planejamento como o ZEE do Município, o Sistema Municipal de Informações e até mesmo a estruturação do Sistema Municipal de Planejamento não foram implementados nem dispõem de recursos no orçamento municipal. Dispositivos como a Agenda 21 são desconhecidos pela administração municipal e a participação em fóruns e comitês regionais como o da Bacia do Rio São João é atualmente pouco representativa (OBRACZKA, 2008).

Os principais pontos de conflito relativos ao Gerenciamento Costeiro e ao processo de ordenamento da orla municipal identificados no caso em estudo foram os conflitos de interesses relativos ao uso da zona costeira envolvendo principalmente os setores imobiliário, de comércio, de turismo e o setor pesqueiro. Acrescenta-se a esses como agravantes as não conformidades legais, como ocupação e privatização de áreas públicas, ocupação de APP's e a descaracterização da paisagem. Por fim, observam-se os já mencionados problemas relativos à gestão e à fiscalização, muitas vezes decorrentes da limitada aplicação de recursos.

No que diz respeito às potencialidades, a visibilidade da marca Búzios, a capacidade de captação de recursos acima dos padrões e médias dos municípios brasileiros, assim como a pré-disposição da sociedade em pagar pela sua preservação, fazem de Búzios um município com maiores possibilidades de efetividade no gerenciamento costeiro, apesar dos resultados ainda incipientes. No entanto, o Gerenciamento Costeiro municipal propriamente dito não foi iniciado, apesar do município de Búzios ter sido um dos primeiros a assinar o Convênio de gestão e intervenção compartilhada com o MMA e o Ministério do Planejamento, através do Projeto Orla, em 2004. (Ministério do Planejamento, 2004)

De acordo com dados levantados junto a Prefeitura Municipal, de um total de 15 milhões de reais, contratados ou em contratação pela Prefeitura ao longo de todo o primeiro semestre de 2009, somente 107 mil (cerca de 0,7%) foram aplicados no gerenciamento costeiro, mais especificamente na aquisição das ilhas gastronômicas que substituíram os quiosques na Praia de Geribá, em função do Projeto de Ordenamento daquela praia, a partir de uma ação civil pública movida pelo MPF. ([www.ativabuzios.com.br](http://www.ativabuzios.com.br)).

Após seminários de capacitação de técnicos gestores municipais em 2003/2004, o município desenvolveu um Plano de Intervenção, com base na metodologia preconizada pelo Projeto Orla, dividindo a costa de Búzios em vários trechos de acordo com sua tipologia específica, incluindo características próprias de geomorfologia, tipos de uso preponderantes, ocupação e zoneamento urbanístico previsto, entre outros (Ministério do Planejamento, 2004).

Em função das questões conflitantes inerentes ao uso da costa buziana, considerando as atividades de turismo, quiosques, lazer, construção civil, comércio ambulante e tantas outras que coexistem ao longo da orla marítima, optou-se nesse Plano por priorizar a intervenção do poder público – através do Projeto Orla - em um trecho onde essas atividades não fossem preponderantes e conseqüentemente o conflito fosse minimizado. Desta forma se reduziriam os custos necessários bem como se agilizariam os prazos, facilitando a implantação do Projeto e dando a visibilidade necessária.

De uma forma geral, como boa parte do solo municipal já se encontra loteado, e considerando o altíssimo valor comercial e imobiliário dessas áreas - principalmente as que dispõem de acesso ou vista para o mar - a tendência provável é a ocupação de áreas de grande importância cênica, paisagística e ambiental, caso não haja uma mudança no paradigma atual. Dentro de um cenário mais equilibrado, foi feita no referido Plano uma proposta de ocupação controlada, procurando respeitar condicionantes ambientais, sem previsão de alienação de áreas - atualmente em sua imensa maioria na mão de particulares. (Ministério do Planejamento, 2004).

Entretanto, até o presente, a implementação do Projeto Orla se deu basicamente através de ações esparsas, como os projetos de ordenamento das Praias de Geribá, Tartaruga, João Fernandes e Ferradura, com base no conceito de não ocupação da faixa de areia (APP) por estruturas fixas, o que motivou a remoção de quiosques na Tartaruga e em Geribá em 2008.

### 3.2.2 Ações em desenvolvimento

De uma maneira geral, as ações do poder público – basicamente assumidas pela municipalidade - se caracterizam por ser de caráter de remediação e não preventivas, e conseqüentemente possuem caráter de planejamento bastante reduzido.

Nesse contexto, surge como catalizador (e fiscalizador) a figura do Ministério Público Federal e Estadual, visando coibir principalmente:

- Ocupação e privatização de áreas públicas e APP's, inclusive praias;
- Utilização intensiva de áreas de preservação e protegidas em detrimento de seus recursos naturais, muito acima de sua capacidade de suporte;
- Coibir abusos, inclusive alguns gerados por licenciamento ambiental inadequado de empreendimentos.

Existe uma ação de intervenção piloto do Projeto na Praia da Tartaruga, iniciada em 2009 com a formação de um Grupo de Trabalho específico e a retirada dos quiosques em outubro desse mesmo ano. No momento, a Prefeitura aguarda a transferência para si da titularidade da área de marinha por parte da SPU para iniciar as obras revitalização urbanística e ambiental da localidade. (PREFEITURA DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS, 2009)

Algumas outras ações do poder executivo municipal se encontram em andamento, considerando alguns compromissos do plano de governo. Entre elas podem ser elencadas as seguintes:

- Implementação de Termos de Ajustamento de Conduta - TAC's (Geribá, Tartaruga, João Fernandes) entre MP, PMAB e Quiosqueiros para ordenamento nas praias;
- Funcionamento do Grupo de Trabalho da Praia da Tartaruga, visando à implantação de um projeto de ordenamento dessa praia;
- Realização de Oficinas de Planejamento do Projeto Economia da Praia (SEBRAE/RJ), visando desenvolver uma proposta de ocupação sustentável para todas as praias;
- Retirada dos quiosques da Praia da Ferradurinha;
- Operações de Fiscalização de rotina;
- Criação de APA Marinha (Parque dos Corais de Búzios);
- Reforma e regularização do Pier da Armação;
- Participação no Licenciamento de projetos;
- Implantação de projetos de maricultura.

Como pode ser visto, tratam-se basicamente de ações pontuais, geralmente efetivadas por uma Secretaria de governo, com base no atendimento de demandas específicas, sem o respaldo de qualquer planejamento, seja ele de ordenamento territorial, ambiental ou de atividades econômicas (Plano de Gerenciamento Costeiro, Plano Diretor, Zoneamento Ambiental, entre outros).

#### 4 CONCLUSOES E RECOMENDAÇÕES

Ao longo do litoral, são encontradas áreas para onde convergem intensa urbanização, atividades industriais de ponta e atividades portuárias, bem como uma exploração turística em larga escala, principalmente junto às metrópoles litorâneas, que constituem centros difusores dos movimentos de ocupação territorial do litoral. Ao mesmo tempo, a orla dispõe de importantes recursos naturais, boa parte deles ameaçados justamente pela intensidade da ação humana. A Zona Costeira pode ser considerada como um espaço repleto de contrastes, constituindo-se, dessa forma, um campo privilegiado para o exercício de diferentes estratégias de gestão ambiental.

Observa-se, entretanto, uma nítida sobreposição de marcos legais e competências que na prática atrapalham a gestão costeira. Com tantos planos, comitês e programas que não viabilizam nem sustentam suas diretrizes de ação - e muitas vezes não “conversam” entre si - a gestão adequada dos recursos e atividades costeiras acaba sendo muito prejudicada. Assim, Planos municipais de Gerenciamento Costeiro e de Zoneamento podem e devem ser compatibilizados de forma a corroborar e cooperar mutuamente no ordenamento das atividades costeiras, na proteção ambiental e na busca pelo verdadeiro desenvolvimento sustentável.

Acrescenta-se o fato de haver uma carência de ação coordenada e sistêmica dos órgãos envolvidos, dispersando recursos já escassos, e diminuindo a eficácia na ação preventiva e punitiva do poder público. Por se tratar de áreas valorizadas, com grande conflito de interesses, as áreas costeiras demandam soluções difíceis e complexas, não somente pelo custo econômico, mas pela necessidade de equilibrar forças e interesses diversos e muito antagônicos como a expansão imobiliária e a preservação ambiental. Isso requer um processo de gerenciamento de conflitos e definição de prioridades por parte da sociedade local usuária dos recursos, sendo necessário inserir critérios de sustentabilidade econômica e ambiental.

Com base na intervenção do Projeto ORLA na Praia da Tartaruga, verificou-se que uma solução definida localmente, com a participação e o aval da população e usuários diretamente envolvidos no processo é muita mais bem recebida e implementada por todas as partes. A intervenção possui caráter de maior sustentabilidade a partir do momento que procura trazer para o ordenamento costeiro a responsabilidade de conjugar atividade econômica e resguardo ambiental. O município e a população local devem ser sempre “ouvidos”, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, do Conselho de Meio Ambiente e da participação da ampla participação da sociedade na definição dos projetos e empreendimentos públicos e na utilização dos recursos naturais.

De forma a melhor integrar as políticas e ações do poder público, recomenda-se, que as atividades da gestão ambiental – incluindo o licenciamento ambiental – sejam realizadas em uma esfera, que abranja todos os aspectos do planejamento - costeiro, ambiental, recursos hídricos.

No que concerne a política de informação, devem ser estabelecidas rotinas de coleta e sistematização de dados de interesse para a gestão da zona costeira, que permitam a alimentação de sistemas integrados como o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho – SIGERCOM, dando suporte ao funcionamento de uma estrutura de monitoramento e fiscalização da região. O Sistema pressupõe a adoção de uma base comum de intercâmbio de informações, a partir da integração das estruturas e sistemas existentes nos órgãos envolvidos. Nesse sentido, o licenciamento das atividades econômicas teria como sua base de apoio um cadastro/sistema de áreas protegidas, onde estariam inseridos os Parques, as APP's e demais sítios protegidos pela legislação pertinente.

Por fim, a falta de investimentos no Gerenciamento Costeiro demonstra que, na prática, ele não é considerado como prioritário. O Projeto Orla, por sua vez, não prevê um Fundo próprio para viabilizar a implementação do Plano de Intervenção na Orla, se baseando “a priori” no simples aumento da arrecadação, a partir da proposta de maior participação das municipalidades no processo de regularização das ocupações das faixas de marinha. Logo, é indispensável a viabilização de um Fundo para execução do Gerenciamento Costeiro municipal, uma vez que para atingir a melhoria esperada se faz necessário o investimento de maiores recursos - escassos na maioria dos casos.

Pela histórica importância socioeconômica e pelo capital natural da costa brasileira, onde coexistem atividades de elevado impacto poluidor e recursos ambientais de extrema importância, seu gerenciamento adequado através do aperfeiçoamento do atual modelo pela integração das forças que nele atuam traria inegável avanço no caminho de um crescimento sustentável.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, J. *et al.* **Gestão ambiental: planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação.** Rio de Janeiro: Thex Ed., 2000. 259 p.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil na Escala da União.** Brasília: MMA, UFRJ, FUGB, LAGET, PNMA, 1996.

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

\_\_\_\_\_. LEI Nº. 4771, DE 17 DE SETEMBRO DE 1965. Dispõe sobre a criação do Código Florestal.

\_\_\_\_\_. LEI Nº. 6513, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº. 6766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº. 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº. 7661, DE 16 DE MAIO DE 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. LEI Nº. 9433, DE 08 DE JANEIRO DE 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

\_\_\_\_\_. RESOLUÇÃO CONAMA 237 DE 19 DE DEZEMBRO DE 1997.

\_\_\_\_\_. RESOLUÇÃO Nº 005/97/CIRM. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.

\_\_\_\_\_. LEI Nº. 9985, DE 18 DE JULHO DE 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras

providências.

\_\_\_\_\_. LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67, DE 24 DE AGOSTO DE 2001. Altera os arts. 1o, 4o, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. DECRETO 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.

COMISSÃO TÉCNICA ESTADUAL GERCO - **Apresentação do GERCO Estadual**, Búzios. 2009.

FGV/PMAB. **Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Armação dos Búzios**, 2006.

GUIMARÃES DE ARAÚJO, S. M. V., **As áreas de preservação permanente e a questão urbana**, Câmara dos Deputados, Brasília – DF, 2002.

MACEDO, S. S. Assentamentos Urbanos de Segunda Residência no Litoral: Destruição e Construção. In: **Questões Ambientais Litorâneas: Um Seminário Interuniversitário. Anais...** Universidade São Paulo, 1993.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Plano de Intervenção na Orla de Búzios, 2004.**

MORAES, A. C. R. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil: Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro**. São Paulo: EDUSP/HUCITEC, 1999.

OBRACZKA, M. **Mosaicos de Áreas Protegidas, Corredores e Áreas de Especial Interesse Ambiental: Aplicação como ferramenta de planejamento e preservação ambiental em Armação dos Búzios, RJ**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade Federal Fluminense – Niterói-RJ. Instituto de Geociências. 162p. 2008.

PEREIRA, L. F. M. **Licenciamento ambiental, repensando a ferramenta: estudo de caso em tipologias não industriais nos ecossistemas costeiros da Região dos Lagos no Rio de Janeiro**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade Federal Fluminense – Niterói-RJ, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS. **Plano de Intervenção do Projeto Orla na Praia da Tartaruga**, 2009.

PRIMO, P. & PEREIRA, L. F. **Plano das Bacias Hidrográficas da Região dos Lagos e do Rio São João**. Rio de Janeiro-RJ: Consórcio Intermunicipal para Gestão das Bacias Hidrográficas da Região dos Lagos, Rio São João e Zona Costeira-CILSJ. 153 p. 2005.

Resultados do **II Seminário Nacional para Avaliação do PROJETO ORLA**, Salvador, BA – 6 e 7 de agosto de 2008.

RICCIOPPO, V. **Licenciamento ambiental e ordenamento do território no Estado do Rio de Janeiro: é possível uma integração?** – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE. 2010.

SERAFINI, L. Z. **O zoneamento costeiro e as competências municipais: uma análise à luz da legislação ambiental brasileira**. Revista de Direitos Difusos. Ano VI - Vol. 30 - Mar/Abr. - 2005

VOIVODIC, R. **Gestão Ambiental e Gerenciamento Costeiro Integrado no Brasil: uma análise do Projeto Orla em Cabo Frio – RJ**. Dissertação apresentada para o cumprimento parcial das exigências para

o título de Mestrado em Geografia - Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Geociências. 181p. 2007.

WERNECK, M.; CHAVES, C. P. **Armação dos Búzios**. Ed. Viana & Mosley. Petrópolis, 2002.

## IMPROVING COASTLINE MANAGEMENT: A TOOL FOR EFFECTIVENESS GAIN IN ENVIRONMENTAL POLICIES APPLICATION

### Abstract

*Even though there is a clear attempt to introduce the environmental conservation agenda into land management policies, this trend is still in its infancy. This is mainly due to considerable challenges in matching economic development and environmental protection, which often times have conflicting goals. Such challenges are even more significant in the context of the Brazilian coastline, where colonization started. Since then, the coastline in Brazil has been the target of intense impacts related to human activities which has been depleting its natural environment significantly over the years. This work aims at helping understand the core of a federal coastline management policy (PROJETO ORLA) as a way to bring together urban and environmental planning. We pay specific attention to the project's impact at the county-level, more specifically on defining incentives for sustainable economic activity. Our observations point to a clear overlap between legal issues and public responsibilities as well as lack of coordinated and systemic effort on the part of the responsible government agencies and organizations. These uncoordinated, duplicated, and sometimes conflicting efforts cause the dilution of already scarce resources and funding, rendering ineffective preventive and punitive actions from the public sector. Through a case study taking place in the Armação dos Buzios County in Rio de Janeiro, this work aims at improving Coastline Management, in particular at the county local level.*

**Keywords:** Coastaline management policies, Projeto ORLA, Economic development and environmental protection\_conflicts and match, Lack of coordination on public efforts, Legal and institutional overlap, Environmental conservation agenda