

## ANÁLISE DO PROJETO ORLA MARÍTIMA DE ICAPUÍ/CE NA PERSPECTIVA DOS GESTORES LOCAIS E AMBIENTALISTAS

**Maria Bonfim Casemiro**

Universidade Estadual do Ceará, Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, CE, Brasil  
[mariabonfimc@gmail.com](mailto:mariabonfimc@gmail.com)

**Otávio Augusto de Oliveira Lima Barra**

Universidade Estadual do Ceará, Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, CE, Brasil  
[otavioalbarra@gmail.com](mailto:otavioalbarra@gmail.com)

**Fábio Perdigão Vasconcelos**

Universidade Estadual do Ceará, Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, CE, Brasil  
[fabioperdigao@gmail.com](mailto:fabioperdigao@gmail.com)

**Fábio de Oliveira Matos**

Universidade Federal do Ceará, Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, CE, Brasil  
[fabiomatos@ufc.br](mailto:fabiomatos@ufc.br)

### RESUMO

Compreendendo-se que as áreas costeiras são dinâmicas e instáveis, analisar a aplicação e a real eficiência do planejamento desenvolvido para essa região torna-se necessária. Diante disso, este artigo tem por objetivo principal analisar a plena efetivação do Projeto Orla do município de Icapuí-CE. Com relação aos aspectos metodológicos, trata-se de um estudo de caso com uma abordagem qualitativa, no qual os dados foram coletados em campo a partir de questionários aplicados juntamente a gestores e estudiosos da temática. Os resultados revelaram que o Projeto Orla desenvolvido para a área não se efetivou plenamente e carece de uma revisão. Nesse sentido, se faz necessário que o poder público municipal desenvolva políticas efetivas que constam no planejamento da orla marítima da região de forma a minimizar os impactos existentes na localidade; o referido planejamento necessita de uma revisão no sentido de garantir um ambiente realmente sustentável à comunidade.

**Palavras-chave:** Icapuí/CE; Projeto Orla; Políticas Públicas; Gestão costeira.

### ANALYSIS OF THE PROJETO ORLA MARÍTIMA FROM ICAPUÍ/CE, FROM THE PERSPECTIVE OF LOCAL ADMINISTRATORS AND ENVIRONMENTALISTS

### ABSTRACT

By understanding that coastal areas are dynamic and unstable, analyzing the application and real efficiency of the planning that was developed for this region is necessary. In light of this, this paper has as its main goal the assessment of the full execution of the Projeto Orla in the city of Icapuí-CE. Regarding the methodological aspects, this is a case study with a qualitative research, in which data was gathered in field by means of questionnaires administered to administrators and scholars of the field. The results showed that the Projeto Orla, which was developed for this area, was not fully effective and needs revision. In this way, it is necessary that city authorities develop effective policies that are in the planning for the coastal area of the region in order to minimize existing impacts in the locality. The aforementioned plan needs revision in order to guarantee a really sustainable environment for the community.

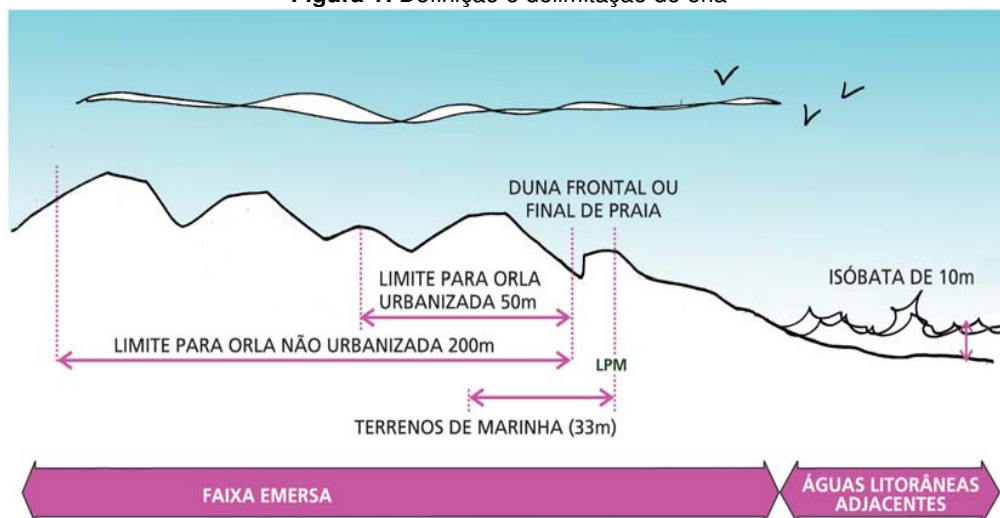
**Keywords:** Environmental management; Coastal management; Public policies.

## INTRODUÇÃO

A Geografia e o debate do meio ambiente constituem-se de importantes ferramentas nas propostas da análise de elaboração e implementação das políticas públicas instaladas em determinado território, especialmente nas áreas costeiras, uma vez que tal disciplina se apresenta como um elo entre as ciências ditas humanas e naturais, principalmente quando estudada de forma o mais integrado possível. Tendo em vista que a análise é percebida através da interdisciplinaridade, logo os aspectos sociais ou naturais por si só não abarcam tal realidade, sendo necessária a inter-relação desses elementos. As áreas litorâneas são estratégicas para os setores diversos da vida social, geralmente são espaços dotados de políticas públicas diversas para um melhor gerenciamento, bem como estudos acadêmicos. Assim, a geografia ambiental possibilitará uma compreensão da gestão e programas implantados.

O Projeto Orla Marítima é um projeto de articulação institucional entre as três esferas governamentais que busca dialogar constantemente com diversos atores sociais, através da intermediação de fóruns por meio do poder público municipal. O Projeto trabalha especificamente com um espaço restrito da zona costeira, a orla. O Decreto Federal nº. 5.300, publicado no Diário Oficial da União (DOU), regulamentando a Lei nº. 7.661/88 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), dentre outras disposições, destaca a definição de orla marítima (Figura 1). De acordo com o art. 22 deste Plano, a orla marítima é uma “faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar” (BRASIL, 2004).

**Figura 1:** Definição e delimitação de orla



Fonte: BRASIL (2006)

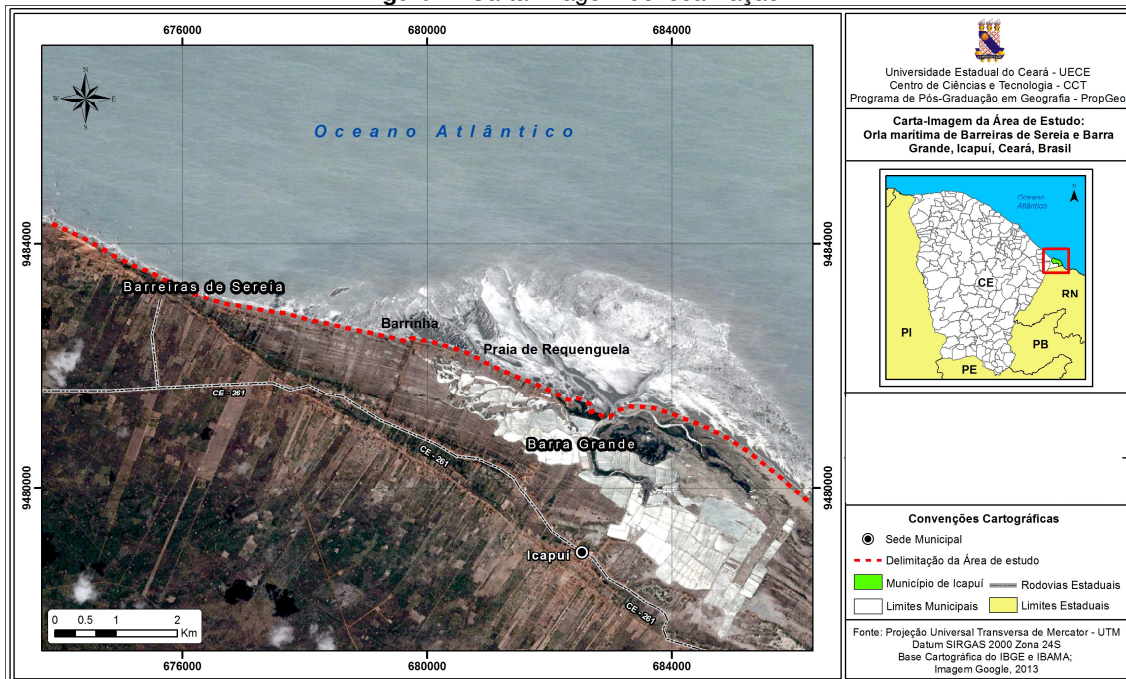
Ainda conforme o referido Decreto, em seu Art. 23, a delimitação da orla está situada entre a porção marítima, a partir da isóbata de dez metros e uma porção terrestre variada de “cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente, a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas” (BRASIL, 2006, p. 28). Assim, a orla é considerada um espaço de múltiplos usos e sujeito a sérios conflitos socioambientais como resultado do seu processo de uso e ocupação intenso, logo, é uma área que exige um planejamento (MORAES, 2007).

O Projeto Orla elaborado para as praias do litoral cearense de Icapuí vem com a proposta de promover o desenvolvimento sustentável da área, por meio de uma gestão ambiental integrada que considere a articulação entre o poder público e a sociedade civil organizada, com enfoque no desenvolvimento local e na participação da sociedade no planejamento, através da implementação de medidas estratégicas, considerando sempre os aspectos ambientais, socioeconômicos e patrimoniais (BRASIL, 2004).

O recorte espacial deste estudo (Figura 2) está localizado na porção central da orla marítima de Icapuí-CE. A área abrange as comunidades de Barreiras de Sereia, Barrinha, Requenguela,

Barra Grande e praia de Placa. É caracterizada por ser um ambiente de dinâmica intensa, composto por manguezais e uma planície de maré, sendo, portanto, de extrema fragilidade a ações antrópicas. Estudos recentes revelam a importância desses trechos praias para o referido município, seja econômica, ecológica ou paisagística, pois são lugares onde se dão as principais atividades econômicas locais, a citar: carcinicultura, salinas e pesca, bem como a beleza presente nas paisagens na diversidade natural, resultado do estuário composto por manguezais e fauna diversificada.

Figura 2: Carta-imagem de localização



Fonte: AUTORES (2017)

Assim, este trabalho tem por objetivo geral analisar o Projeto Orla de Icapuí-Ce a partir da percepção dos gestores locais, ambientalistas e estudiosos da temática. Os objetivos específicos consistem em: identificar os avanços do Projeto Orla de Icapuí; compreender as principais dificuldades que foram identificadas após a elaboração do Projeto e identificar possíveis soluções frente aos entraves apontados. Para atingir os objetivos propostos foi realizada pesquisa bibliográfica e visitas em campo para a aplicação de questionários juntamente a alguns responsáveis pela gestão e estudiosos da temática. Logo, este trabalho constitui de uma pesquisa baseada na análise sistêmica, justamente por considerar a relação da sociedade e natureza.

Da análise feita nas praias aqui analisadas, presentes no município de Icapuí, no que se refere ao Projeto Orla, através da pesquisa com os atores locais, foi verificada em entrevista com os colaboradores a falta de efetividade do poder público em implantar políticas reais e efetivas que constam no planejamento para a localidade, falta de aplicação de políticas públicas já existentes.

A análise periódica de revisão da legislação, especificamente do Projeto Orla, se mostra importante, uma vez que permite corrigir lacunas existentes para a sua efetiva aplicabilidade.

A escolha pelos gestores, ambientalistas e moradores cumpre os princípios da gestão integrada da zona costeira que preconiza que as decisões a serem tomadas por determinado gestor público deve partir, fundamentalmente, da base que é a sociedade para o topo (poder público).

## MATERIAIS E MÉTODOS

Vários autores apontam, em seus trabalhos, de forma clara, a aceleração da problemática ambiental na atualidade (BRASIL, 2004; VASCONCELOS, 2005; MORAES, 2007; LEFF, 2008). Em um contexto abrangente, esses autores concordam que a busca excessiva por

recursos naturais diversos tem levado a uma degradação de determinados ambientes. As áreas litorâneas especialmente são as que vêm sendo mais fortemente prejudicadas devido a sua dinâmica própria, associe-se a isso a grande pressão populacional desses ambientes. A propósito disso, Moraes (2007) enfatiza que tais espaços são quase sempre palco de disputas as mais variadas, justamente por possuírem significativas riquezas e por atrair um considerado número de indústrias e intenso processo de ocupação.

A problemática da região costeira por envolver os componentes biofísicos, populacionais e seu complexo socioeconômico, não deve ser estudada de forma setorial, como parte distinta. Esses componentes devem ser entendidos enquanto elementos interdependentes de um sistema, através de uma visão integrada, partindo de uma abordagem sistêmica. Uma análise dessa natureza exige também uma abordagem analítica dos problemas ambientais, a partir da relação intrínseca entre sociedade e natureza.

Assim, a compreensão da paisagem enquanto categoria geográfica faz-se fundamental para entender a análise aqui proposta, entendida como resultado da interação de fenômenos do relevo, clima, rocha e seres vivos. A paisagem é, assim, o aspecto visível do ambiente resultante de diversas combinações não somente naturais, mas também sociais, tendo em vista que a atividade humana é capaz de transformar a paisagem natural em uma paisagem humanizada. A propósito disso, Veado e Troppmair (2001) relatam que o geógrafo não pode mais concentrar suas atenções apenas em feições naturais, é preciso que ele realize uma análise conjunta da paisagem que possa contemplar ao mesmo tempo o mundo físico, a biota e os seres humanos.

A compreensão da geografia socioambiental também é importante, uma vez que resgata, essencialmente, a geograficidade nos resultados de seus trabalhos por tratar de uma análise que parte da perspectiva de que é impossível analisar os fenômenos físicos separados dos humanos, tendo em vista que, ao longo do tempo, a Geografia vai transformando sua compreensão e passa a entender o ambiente enquanto relação entre homem e sociedade (SUERTEGARAY, 2002). Conforme Mendonça (2001), essa nova corrente surge dentro do pensamento geográfico atual, de forma que o natural e o social passem a ser concebidos enquanto elementos de um mesmo processo, de forma que jamais devem enfocados de maneira independente, pois a relação entre os seus componentes é dada de maneira dialética (onde um influencia o outro).

Uma discussão sucinta acerca do gerenciamento costeiro integrado também é importante, conforme Olsen (1993), tal gerenciamento é fundamentado em um ciclo (Figura 3), a partir de cinco etapas diferenciadas, mas que se encontram interligadas, partindo inicialmente da identificação e avaliação do problema com a identificação de ações a serem empreendidas para a promoção da gestão costeira, preparação ou formulação do programa, adoção formal e o financiamento, operação do planejamento e avaliação do programa como um todo, identificando o que deu certo e o que pode ser melhorado (OLSEN, 2003).

**Figura 3:** Ciclos de gerenciamento costeiro integrado.



**Fonte:** AUTORES (2017), adaptado de OLSEN (1993)

Conforme Polette *et al.* (2006), um efetivo processo de gestão costeira exige o fortalecimento de diálogo e articulação de gestores administrativos com a sociedade civil, incluindo os atores sociais de diferentes setores envolvidos. Assim, aquela consiste em uma metodologia estruturada em um ciclo de energia, a partir da formulação, implementação e avaliação de ações políticas, em uma sequência de fases interdependentes entre diferentes grupos de atividades. As orientações de todas as etapas devem ser rigorosamente seguidas e constantemente reavaliadas.

Os procedimentos técnico-operacionais descritos a seguir encontram-se de forma geral relacionados à abordagem sistêmica dentro do estudo da Geografia; aqueles têm por fundamentação teórica o estudo sistêmico, considerando que somente com a análise integrada, em que se consideram os sistemas como um todo, se torna possível a compreensão real da dinâmica ambiental. Tais procedimentos encontram-se divididos em três momentos distintos, a saber: atividades de gabinete, atividades de campo e atividades de laboratório.

Nas atividades de gabinete se deu o levantamento das referências bibliográficas visando um prévio reconhecimento dos ambientes que seriam encontrados. Nas atividades de campo foram realizadas visitas de reconhecimento da área de interesse e realização de registros fotográficos; nesse momento também foi realizado a aplicação de questionários aos colaboradores da pesquisa. Em laboratório, realizou-se a compilação das informações e sistematização e análise dos dados obtidos em campo. Visando uma melhor compreensão a figura 4 destaca sinteticamente como se deu cada atividade proposta e apresenta a subdivisão de várias etapas que foram seguidas.

**Figura 4:** Fluxograma dos procedimentos técnico-operacionais



Fonte: AUTORES (2017).

A primeira etapa se deu a partir de levantamento bibliográfico, no sentido de conhecer as contribuições científicas dos autores que discutem com propriedade a temática aqui estudada, procurando explicitar os principais conceitos necessários à compreensão do problema, a partir de trabalhos publicados em revistas nacionais e internacionais. A segunda etapa consistiu-se da visita de campo em que foi realizado levantamento dos dados no que diz respeito à identificação de entraves, avanços e as principais dificuldades identificadas após a elaboração do Projeto Orla Marítima de Icapuí, visando, ao mesmo tempo perceber qual a efetividade de ação por parte do poder público.

Os dados foram coletados a partir da aplicação de questionários semiestruturados, aplicados durante uma semana do mês de janeiro de 2017, através de e-mail encaminhados a ambientalistas, pesquisadores, coordenadores, gestores e elaboradores do Projeto Orla. Na pesquisa houve uma amostragem de vinte pessoas; os participantes foram alguns dos responsáveis pelas instituições ambientais e pela elaboração do próprio Projeto Orla da

localidade, além de pesquisadores da temática ambiental e da área e ambientalistas locais, que atuam em ONG's ambientais locais. O questionário foi elaborado em três partes organizados da seguinte forma: as quatro primeiras questões foram elaboradas de forma objetiva, conforme a tabela 1.

**Tabela 1:** Questões aplicadas

1. Qual a sua função ou cargo?
2. Em que tipo de organização você trabalha?
  - a) ONG's
  - b) Poder Municipal
  - c) Elaborador do plano
3. Qual a sua principal função/atividade de sua organização?
  - a) Educação
  - b) Pesquisa
  - c) Administração
  - d) Outro
4. Tem conhecimento do Plano de Intervenção existente para a sua localidade?
  - a) Sim
  - b) Não

**Fonte:** AUTORES (2017).

Na sequência de elaboração do questionário, a quinta questão foi relacionada à classificação quanto à eficiência ou ineficiência do Projeto Orla elaborada para a localidade; momento em que era solicitado ao colaborador da pesquisa a atribuição de uma nota ao Projeto. Para esta nota era atribuída uma escala de zero a cinco, em que a nota zero correspondia a uma ineficiência do planejamento e a nota cinco considerava o planejamento totalmente eficiente – conforme a tabela 2.

**Tabela 2:** Classificação da eficiência do planejamento

	0	1	2	3	4	5	
Inexistente							Excelente

**Fonte:** AUTORES (2017).

Encerrando o questionário, a sexta e sétima questões foram elaboradas de formas abertas, momento em que era solicitada ao colaborador a identificação de algum empecilho(s) para a efetivação do Projeto Orla elaborado para o município de Icapuí-Ce, além de apontar quais as possíveis sugestões que o entrevistado conseguiria identificar a solução dos problemas apontados.

Os membros colaboradores foram coordenadores do Projeto Orla no âmbito das três esferas de administração, além disso, contou com a contribuição de participantes quando da elaboração do Projeto Orla de Icapuí, realizado em 2004, pesquisadores, professores universitários - que vêm trabalhando em estudos na área - e ambientalistas - membros da Secretaria da Estação Ambiental Mangue Pequeno (EAMP), uma ONG (Organização Não Governamental) local que desenvolve trabalho de educação ambiental. A opinião dessas pessoas é importante, pois estes constituem atores sociais, uma vez que estudam e trabalham diariamente com o meio ambiente e/ou gestão de tais espaços.

Por envolver diretamente seres humanos na pesquisa, o questionário elaborado necessitou passar por submissão juntamente ao Comitê de Ética e Pesquisa (CEP), da Universidade Estadual do Ceará (UECE), obtendo parecer favorável de número 1.500.349, sendo aprovado

pelos membros avaliadores do Comitê da referida instituição o termo de consentimento livre e esclarecido foi utilizado.

A aplicação de questionários – técnica que permite captar na intenção dos discursos os interesses dos sujeitos - busca realizar uma leitura do ponto de vista crítico. Isso é importante, pois quando se propõe a análise da relação sociedade-natureza é necessário sempre considerar a interação do sujeito com o espaço produzido, em outras palavras, é preciso perceber sempre a cadeia de ligação que perpassa essas duas esferas. A aplicação de questionários realizados à população constitui-se um instrumento poderoso de obtenção de informações, por possuir custo acessível, fácil manejo na padronização dos dados e por garantir o anonimato do entrevistado (CHAER, et al., 2011). Assim, apoiado no aparato de referencial teórico o pesquisador será capaz de empregar um questionário e elaborar questões norteadoras que resultem em informações advindas da população.

Para as questões abertas é apresentada sinteticamente a fala dos colaboradores da pesquisa, uma vez que a proposta da presente pesquisa consiste em dar voz aos atores locais, sendo a opinião dos entrevistados um fator fundamental. Essa fala é destacada na forma de frases na fonte em *itálico* em momentos específicos ao longo do texto. Os entrevistados tiveram seus nomes omitidos nas citações visando não expor o entrevistado e garantir o anonimato deste.

A técnica metodológica se deu a partir do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) que consiste em uma técnica representativa de coletividade, a partir de um entrevistado, dado pela junção de ideias que possibilitem expressar um discurso comum de vários sujeitos. Lefevre e Lefevre (2006) destaca que o DSC consiste em uma proposta metodológica de análise qualitativa que possibilita apresentar os dados referentes a determinadas pesquisas de opinião coletiva. Ela é apresentada a partir do discurso “de um sujeito individual que ao mesmo tempo torna-se coletivo uma vez que são identificadas ideias em comum em primeira pessoa” (LEFEVRE; LEFEVRE, 2006, p. 3) possibilitando a identificação de ideias centrais a partir de expressões-chave que representem os discursos de indivíduos coletivos.

Em suma, esta pesquisa se propõe no caminho da observação e registro, de forma a analisar e correlacionar os fatos sem manipulá-los no sentido de compreender os avanços e entraves do Projeto Orla para Icapuí-Ce. O presente trabalho constitui-se, assim, em uma pesquisa de opinião baseado em uma análise qualitativa, tal análise parte da compreensão de existência da relação dinâmica entre sujeito e mundo real, de tal forma que há um vínculo inseparável entre estes que não pode e nem deve ser traduzida exclusivamente em números (PEREIRA, 2012).

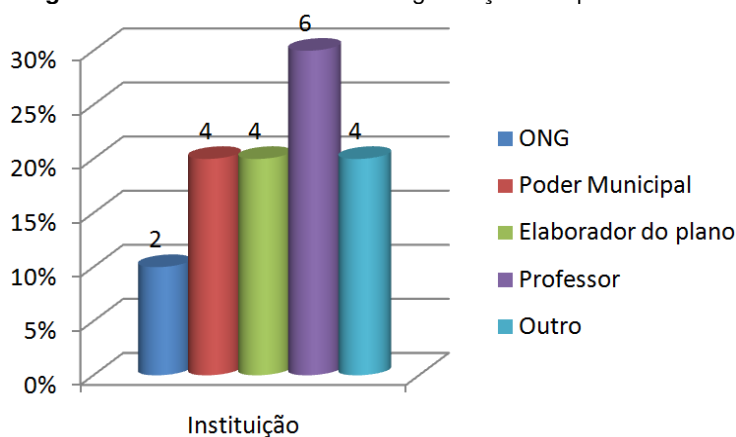
## **RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÕES**

De maneira geral, as questões relacionadas aos desafios do Projeto Orla Marítima, de Icapuí-Ce, apontaram que o referido planejamento não se objetivou/efetivou na prática uma vez que os resultados esperados não conseguiram viabilizar as orientações elaboradas, de modo que as técnicas que foram propostas, apesar de aprovarem as medidas práticas indicadas não conseguiram se concretizar no ordenamento efetivo da gestão da referida orla. Abaixo segue a descrição dos resultados coletados no questionário elaborado.

Mediante a análise dos dados, foi possível observar que o maior público de colaboradores foi representado por professores e pesquisadores que estudam a temática e/ou o município cearense de Icapuí, representando um total de 30% do público entrevistado, enquanto que o poder público municipal representou um percentual de 20%, os elaboradores do Projeto Orla também 20%, outras categorias foram representadas também por 20% e as ONG's, público colaborador em menor quantidade, corresponderam a 10% (Figura 5).

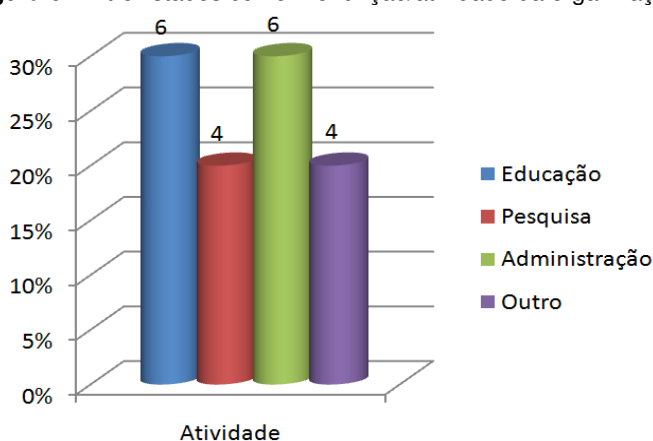
No que se refere às informações coletadas relacionadas ao tipo de função ou de atividade ligadas à instituição ou à organização em que os colaboradores trabalham o percentual de 30% diz respeito a atividades relacionadas à educação, outros 30% estão vinculados a atividades voltadas a funções administrativas. Os dados também possibilitaram identificar que 20% dos colaboradores exerciam atividades relacionadas à pesquisa e o mesmo percentual de 20% representavam outros tipos de funções, estas voltadas a atividades de fiscalização e atividades voluntárias diretamente voltadas a proteção do meio ambiente (Figura 6).

**Figura 5:** Entrevistados conforme organização em que trabalham



Fonte: AUTORES (2017)

**Figura 6:** Entrevistados conforme função/atividade da organização



Fonte: AUTORES (2017)

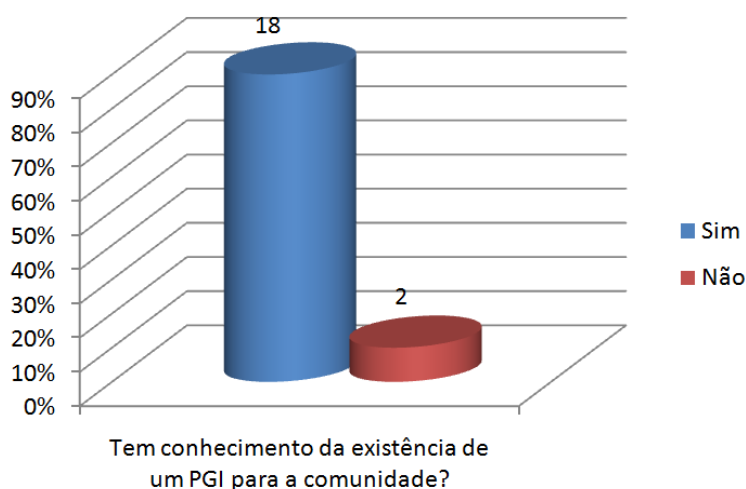
Em virtude do direcionamento desta pesquisa ser voltado especificamente para o Projeto Orla de Icapuí, um dado quantitativo importante diz respeito à possibilidade de identificação e conhecimento do entrevistado frente ao Projeto Orla para o município. Os dados coletados possibilitaram identificar que 90% do público colaborador revelaram ter conhecimento dessa ferramenta de gestão, entretanto 10% destes afirmaram trabalhar na área da fiscalização ambiental local e desconhecer a existência de tal ferramenta. Esse fato é preocupante, pois, mesmo exercendo a função de fiscalizador ambiental, não existe um domínio e conhecimento acerca dessa importante ferramenta de planejamento municipal (Figura 7).

Outro ponto importante abordado nesta pesquisa diz respeito à classificação quanto à eficácia do Projeto Orla da localidade, a partir da atribuição de uma nota em uma escala que varia de zero a cinco, onde a atribuição da nota zero faz referência a uma ineficiência do planejamento, já a nota cinco representa um planejamento excelente. Desconsiderando os que não atribuíram nota, representado por 10% do público colaborador, justamente por desconhecerem sua existência. De maneira geral, um percentual de 70% dos entrevistados atribuiu nota dois, enquanto que o restante (20%) deles deu nota três para o Projeto Orla (Figura 8).

Essa nota baixa atribuída por grande parte dos entrevistados aponta para a possibilidade de que há certa fragilidade no que se refere à elaboração do Projeto Orla. Esse fato justifica a necessidade de uma revisão através da atualização dos dados e, conseqüentemente, a elaboração de um novo planejamento local que venha a corrigir os erros do anterior. Um planejamento que possibilite a adaptação de novas orientações e que acrescente soluções frente ao surgimento de novos problemas. A seguir, são analisados os dados qualitativos, ou seja, as respostas dos entrevistados referentes, especificamente, aos principais entraves e possíveis soluções identificadas.

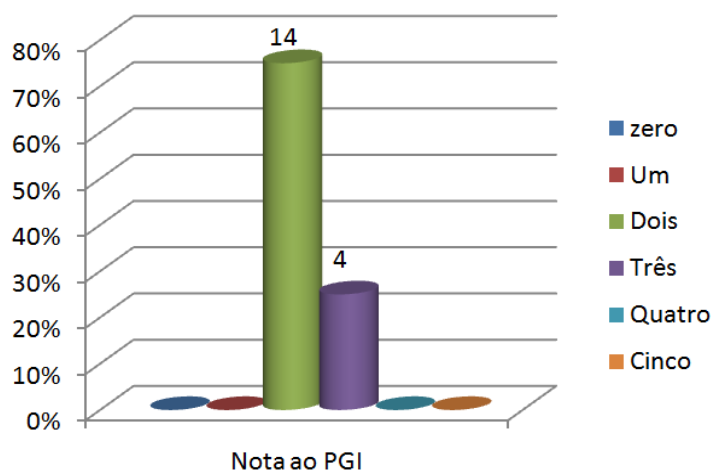


**Figura 7:** Entrevistados de acordo com o conhecimento do PGI



Fonte: AUTORES (2017)

**Figura 8:** Entrevistados que analisaram a ineficiência ou planejamento excelente



Fonte: AUTORES (2017)

Pelas entrevistadas foi observado que as dificuldades relacionadas à viabilização dos planejamentos, geralmente, estão ligadas, à falta de vontade dos gestores públicos das diversas esferas de administração, em efetivar as políticas de proteção ao meio ambiente que constam em lei. Acrescente-se a isso a falta de integração dentre os diversos órgãos governamentais, uma vez que no país existe um vasto arcabouço de políticas, planos e programas dirigidos por diferentes instituições, estas geralmente constituídas por atores e interesses diversos.

Segundo os próprios elaboradores e coordenadores do Projeto Orla, a implantação da gestão costeira esbarra em obstáculos diversos, principalmente pela carência de apoio institucional federal e estadual e em virtude da falta de uma política unificadora e específica voltada para o ambiente costeiro. Assim, o que existe nas áreas costeiras, conforme os colaboradores é apenas um planejamento orientativo, ou seja, são elaborados planos que deverão ser submetidos aos princípios estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e pela Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), isso, de certa forma, faz com que os planos não sejam efetivados. Isso indica a necessidade de criação de instrumentos legais que venham institucionalizar e dar suporte jurídico ao desenvolvimento costeiro.

Sendo o planejamento composto apenas por planos e estes sendo orientativos, significa dizer que o município não é obrigado a fazer, justamente por não estar especificado em lei. Assim, o

que ocorre, na maioria das vezes, são os chamados engavetamentos de planejamentos por parte dos gestores públicos que acabam não dando continuidade aos planos já elaborados. Infelizmente, tais gestores só entendem o que é coibitivo (proibido), pouquíssimos são os que realmente entendem o orientativo e acabam assim não dando muita atenção aos planejamentos já existentes.

De forma unânime todos os entrevistados – técnicos - direta ou indiretamente responsáveis pela gestão - membros das universidades e ambientalistas - apontaram como entraves à efetivação do Projeto Orla a falta de recursos financeiros, os interesses públicos contrários e a carência de pessoal técnico e administrativo. Estudando a questão relacionada aos recursos financeiros destinados a possível canalização de recursos para aplicação, Philippi Júnior *et al.* (2014) destaca que a gestão ambiental brasileira precisa conquistar maior espaço, pois União, estados e municípios destinam valores quase que insignificantes para as questões relacionadas ao meio ambiente. Logo, é grande a dificuldade por parte de gestores no reconhecimento e importância em correlacionar políticas ambientais e demais políticas para solucionar tal problema.

Outra questão apontada pelos colaboradores diz respeito às mudanças de governo que repercutem no desempenho da ação dos planos, uma vez que a descontinuidade dos planos e projetos acarreta perda institucional de obras em andamento, de custos na retomada dos trabalhos e de treinamento realizado com pessoal. Conforme um dos responsáveis pela elaboração do Projeto Orla de Icapuí acrescenta-se a todos os itens acima a “*falta de articulação política dos gestores municipais, representado pelos cenários políticos de troca de governo em que, a cada mandato, ocorre substituição de executivos de órgãos e entidades geralmente levam à interrupção de projetos*” e mesmo dos planejamentos “*que se encontram em andamento em determinada área.*”

Philippi Júnior *et al.* (2014) analisando os problemas da gestão ambiental corrobora com a ideia de que essa falta consensual perpassa as diferentes instâncias (municipais, estaduais e federais), o que tem levado a diferentes interpretações acerca da legislação ambiental. Como resultado amplia-se, desnecessariamente, a insegurança jurídica, em que a sociedade brasileira assume custos altos e é obrigada a conviver com problemas mais complexos. Como por exemplo, o que acontece na área da orla da Barra Grande, em Icapuí, que passa por sérios problemas em virtude da ausência do poder público local.

A Figura 9 destaca os principais problemas socioambientais verificados dentro de uma Área de Proteção Ambiental (APA). É possível perceber que eles estão relacionados ao destino irregular de resíduos sólidos, existência de salinas que pressionam a estabilidade do ambiente manguezal e um atracadouro destruído que dificulta o desembarque de cargas pesqueiras.

**Figura 9:** (A e B) Destino irregular de resíduos sólidos. (C) Salinas. (D) Atracadouro pesqueiro destruído.



Fonte: AUTORES (2017)

Conforme palavras de um dos responsáveis pela elaboração do Projeto Orla do Icapuí existe um forte empecilho no que se refere à implementação real do planejamento, apontando que a falta de apoio dos governos estadual e federal é decisiva, uma vez que *“mesmo após a elaboração do Projeto Orla local nenhuma resposta houve quanto às intervenções propostas no referido planejamento por parte dos gestores públicos municipais, estaduais ou mesmo federais”*, de forma que *“os planos continuam engavetados, existem no papel, mas no papel permanece”* acrescentou o entrevistado.

Outro colaborador, membro elaborador do Projeto Orla, destacou ainda como entrave à aplicação do mesmo *“o baixo grau de envolvimento da sociedade e dos municípios”*; relatando que *“a população sabe da necessidade e importância das leis de proteção ao meio ambiente, entretanto no momento de reivindicar, participar e fazer valer sua voz torna-se omissa”*, isso muito em função do medo de repreensão ou mesmo pela simples acomodação. Passa, assim, a não fazer valer seu direito de vez e voto. Outro entrave apontado por este diz respeito à falta de articulações e de integração entre as diversas entidades gestoras responsáveis pela gestão nas três esferas. Em suas palavras, *“na maioria das vezes, por possuírem interesses contrários o que acaba por prevalecer é o estabelecimento decisório da instância superior e os problemas locais ficam à margem da solução, continuando a persistirem.”*

De acordo com Philippi Júnior *et al.* (2014), a baixa integração entre as instâncias governamentais está associada, principalmente, à falta de articulação intra e extra governamental. Ela resulta da dificuldade de obtenção de recursos financeiros, bem como da carência de pessoal capacitado em suas diversas instituições. Outrossim, nem sempre a competência técnica acompanha a nomeação de pessoas para assumirem cargos específicos. Associado ao dito estão as descontinuidades políticas e, conseqüentemente, administrativas, que comprometem o estabelecimento de um planejamento real e efetivo em longo prazo.

Um último ponto a salientar como entrave à gestão costeira, segundo Moraes (2007), está relacionado ao descompasso existente entre a sofisticação dos instrumentos de gestão utilizados nos planejamentos e diagnósticos frente à real capacidade de atuação efetivamente prática realizada pelos órgãos ambientais, na maioria das vezes esse ponto crucial não é levado em conta. Apesar desse ponto não ter sido abordado e citado pelos entrevistados, existe, pois, a possibilidade para o município de Icapuí, tendo em vista que a capacidade de efetivação é lenta e não consegue efetivar as propostas direcionadas aos planos.

Conforme Moraes (2007), as mudanças de governo resultam, quase sempre, em descontinuidade técnica e interesses contrários, acarretando uma confusão legal cujas competências e atribuições, e até mesmo as legislações, aparecem contraditórias, fato este que dificulta a efetivação de propostas de zoneamento. Nesse sentido, pode-se dizer que a efetivação do planejamento costeiro, a partir do Projeto Orla, será uma realidade a partir do momento em que a organização da sociedade civil tomar consciência da realidade. A seguir, é apresentada a explicitação das concepções e posicionamentos dos entrevistados frente a possíveis soluções para a resolução dos entraves identificados como forma de solucionar os empecilhos apresentados na área.

A possível solução para a resolução dos empecilhos, de acordo com os coordenadores do Projeto Orla, está relacionada à necessidade de mobilização dos atores institucionais, representados pela União, estados e municípios, conjuntamente com a sociedade civil, sendo necessária a cooperação desses atores, tendo como meta a revisão e o monitoramento do Projeto Orla, uma vez que, de acordo com os coordenadores do Projeto, o Orla, provavelmente, não atende mais à realidade dos municípios, a exemplo de Icapuí, elaborado há mais de uma década, em 2004. Conforme Moraes (2007), um bom programa de planejamento de gestão necessita ser constantemente analisado, a cada década, pelo menos, para sua real eficiência, pois é o momento em que as diretrizes necessitam serem revistas e atualizadas, bem como uma reavaliação de seus objetivos.

Os entrevistados responsáveis pela coordenação do Projeto acrescentam, ainda, que os entraves poderão ser minimizados, a partir do momento em que sejam divulgadas amplamente as orientações e diretrizes definidas no Projeto Orla nas comunidades e, especificamente, nos trechos já estabelecidos da orla. É real também a necessidade de existência de uma mobilização da Comissão Técnica Estadual do Ceará (CTE/CE) no sentido de apoiar a

implementação do Projeto, caso contrário às mudanças não serão efetivamente postas em prática.

Os pesquisadores entrevistados corroboram com essa informação dos coordenadores quando sugerem que uma das possibilidades de soluções para os entraves a não implementação do Projeto Orla perpassa a necessidade de uma revisão para a localidade, através da atualização de todo o seu diagnóstico, tendo em vista que, além da permanência de algumas problemáticas já existentes, à época de elaboração do planejamento, novas problemáticas despontaram e exigem rápida solução.

Um dos entrevistados, pesquisador/participante das oficinas de retomada para a avaliação do Projeto, relatou ter conhecimento de que foram realizadas oficinas para o processo de atualização do diagnóstico e requalificação dos trechos definidos. Para ele, é preciso aliar a iniciativa de continuidade das ações e das medidas propostas. Acrescenta, ainda, que, à época, *“muito foi discutido acerca de uma campanha de comunicação e ações voltadas para a informação comunitária, assim como objetivos e treinamento dos funcionários públicos e de lideranças comunitárias; entretanto toda essa ação foi em vão, não houve um seguimento.”*

Outro passo importante a ser dado, ainda de acordo com aquele entrevistado, está relacionado *“à necessidade de materialização do Projeto Orla, no sentido de evidenciar as ações relacionadas à contenção de processos erosivos.”* Ganha destaque, assim, a importância da comunidade local para, através de seus representantes civis e associações, contribuir não apenas na gestão integrada do litoral de Icapuí, mas no litoral cearense como um todo.

De maneira geral, os pesquisadores destacaram como ponto importante, com o intuito de minimizar os entraves à gestão do ambiente da zona costeira, a necessidade de um poder público atuante em todas as esferas administrativas no sentido de conciliar os interesses contrários envolvidos. Estes percebidos mais latentes em regiões litorâneas, tendo em vista o adensamento populacional e as disputas no setor econômico. Para os entrevistados *“a implementação do Projeto Orla na localidade carece de maiores investimentos que sejam direcionados ao aumento da demanda fiscal, uma vez que muitos problemas resultam da falta de fiscalização do poder público.”*

A educação ambiental foi apontada pelos colaboradores enquanto ferramenta de auxílio à gestão, um caminho e uma possível solução aos entraves identificados no Projeto, pois conforme aqueles *“ela é capaz de efetivar e estimular a responsabilidade socioambiental, além de possibilitar a otimização da capacidade de conservação do meio ambiente, uma vez que está atrelada aos princípios de sustentabilidade”*.

Fundamentada em objetivos básicos considerados pela sustentabilidade e pelo caráter interdisciplinar de suas ações, a educação ambiental engloba a participação população local ao incentivar os integrantes da comunidade na conservação ambiental. Logo, o apoio nas diretrizes delineadas pela educação ambiental torna-se decisivo na orientação das decisões voltadas à gestão dos recursos. Os pesquisadores salientam que é fundamental que o tema da educação ambiental seja trabalhado nas escolas da região, justamente para promover a conscientização, ou melhor, a sensibilização ambiental do educando e uma participação mais cidadã, os auxiliando a compreender a sua realidade e agir criticamente.

Para os elaboradores do Projeto Orla local, além de necessitar de uma maior divulgação junto à comunidade, principalmente para que esta incorpore informações inerentes ao planejamento e articule metas junto aos órgãos dos governos estaduais e federais para captação de recursos financeiros, é preciso que o município incorpore em seu planejamento a importância do plano para a localidade. Conforme um dos elaboradores, a solução a isso *“exige uma maior interlocução, tendo em vista a necessidade de diálogo constante da prefeitura com as entidades associativas da região”*, representadas pela colônia de pescadores, sindicatos e associações, *“com marisqueiras, comerciantes, empresários, artesãos, barraqueiros, donos de pousadas, proprietários e outras personalidades que vivem e utilizam os recursos da região.”* É preciso salientar que esse diálogo deve partir, também, da comunidade acadêmica e centros de pesquisa.

Em suma, os entrevistados apontam que a solução aos entraves perpassa a necessidade de uma efetiva fiscalização e interesse do poder público municipal em executar o que foi solicitado

pelas comunidades quando da elaboração do planejamento. Urge uma revisão do Plano e criação de um comitê gestor para a orla. Sintetizando, a efetivação do planejamento proposto pela Orla exige, obrigatoriamente, uma continuidade dos diversos projetos e planejamentos iniciados em gestões municipais vindouras. Há, ainda, a necessidade de viabilização de verbas orçamentárias para os planos previstos do Projeto Orla, por parte dos governos. É preciso priorizar as políticas públicas voltadas à preservação ambiental no sentido de transformar o Projeto em uma política pública por parte dos entes da federação.

Conforme a Secretária do MMA (Ministério do Meio Ambiente), o Projeto Orla vem resistindo há mais de dez anos na elaboração do planejamento costeiro e segundo esta Secretaria tal Projeto deveria se tornar uma política pública de auxílio na gestão costeira. A gestão pública deve ser continuada, pois está fundamentada nos princípios de uma gestão mais integrada possível, de forma que as ações necessitam sempre de uma contínua revisão e aperfeiçoamento. É necessário, pois, um diálogo entre a sociedade civil e os entes das Unidades da Federação.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O tratamento da questão ambiental, principalmente, nos espaços litorâneos que possuem funções ecológicas, sociais e econômicas não pode ser reduzido a um contexto de estudo simplesmente técnico ou natural. Exige que se considere o meio ambiente em todas as suas dimensões, quais sejam: natural, socioeconômica e política. Isso exige uma interdisciplinaridade de conhecimento, e não seguir apenas determinados paradigmas estabelecidos por uma única área do conhecimento. Este trabalho procurou ressaltar entraves referentes à aplicação do Projeto Orla de Icapuí. Acompanhamentos como este são de fundamental importância, uma vez que apontam lacunas e auxiliam fornecendo bases para uma real implementação do planejamento.

Nesse estudo de caso, constatou-se que as políticas de gestão costeiras desenvolvidas para a área de Icapuí foram ineficientes, pois falta efetividade do poder público em implantar políticas para a área, bem como falta aplicação das políticas já existentes e que continuam engavetadas. As observações realizadas em trabalho de campo permitiram perceber que o plano de gestão costeira elaborado para o litoral de Icapuí não foi efetivado no trecho de análise, necessitando, pois, de uma atualização.

Ademais, a partir do ponto de vista dos colaboradores - pesquisadores e professores - em sua maioria - poder público municipal, elaboradores do Plano, outras categorias e ONG's - observou-se que a grande maioria reconhece a importância do Projeto Orla para o município de Icapuí/CE. Estes também pontuam que a plena efetivação do Projeto perpassa uma maior fiscalização e por um maior interesse da esfera pública municipal. Sendo necessária também uma revisão do referido projeto, levando em consideração a situação atual da orla – questões naturais e/ou antrópicas.

De maneira geral, fica evidente que os diferentes usos do espaço público da orla têm levado a conflitos variados, de forma que a fragilidade de articulação institucional entre as diferentes esferas de governo, a falta de pessoal administrativo, baixa participação da sociedade nos processos de planejamento costeiros, associados ao não cumprimento das legislações urbanas e ambientais são os pontos principais para a não concretização do PGI de Icapuí. Assim, esses aspectos consistem, também, em pontos negativos da gestão litorânea brasileira.

Da análise feita em nível municipal, verificou-se, em Icapuí, que falta efetividade do poder público em implantar políticas para a área ambiental, e aplicar as já existentes que continuam, em grande parte, engavetadas. Falta de implantação e acompanhamento dos instrumentos de gestão costeira, sendo que, na maioria das vezes, a lei existe, entretanto não é aplicada, dada a falta de fiscalização permanente e quase sempre falta de quadro pessoal.

### **REFERÊNCIAS**

BRASIL. **Decreto Federal nº 5300 de 07 de Dezembro de 2004.** Disponível em: <<https://goo.gl/oMBvdq>>. Acesso em: 06 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: fundamentos para a gestão integrada. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006, 74p.

CHAER, G.; Diniz, R. R. P.; RIBEIRO, E. A. A técnica do questionário na pesquisa educacional. **Evidência**, v. 7, n.1, p.251-256, 2011.

ICAPUÍ, Prefeitura Municipal de. **Plano de Intervenção na orla marítima de Icapuí-Ce**. Icapuí: PMI, 2004.

LEFEVRE, F., LEFEVRE, A. M. C. O sujeito coletivo que fala. **Interface - Comunicação, saúde e educação**, v. 20, n. 5, p. 517- 524, 2006. <https://doi.org/10.1590/S1414-32832006000200017>

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MENDONÇA, F. Geografia sócio-ambiental. **Terra Livre**, v. 16, n. 5, p.139-158, 2001.

MORAES, A. C. R. de. **Contribuições para a gestão da zona costeira**: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Annablume, 2007.

OLSEN, Stephen B. *Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives*. **Ocean e Coastal Management** v. 46, p.347–361, 2003.

OLSEN, Stephen Bloye. Will Integrated Coastal Management Programs be Sustainable; the Constituency Problem. **Ocean e Coastal Management** v. 21 p. 201-225, 1993. [https://doi.org/10.1016/S0964-5691\(03\)00012-7](https://doi.org/10.1016/S0964-5691(03)00012-7)

PEREIRA, J. M. **Manual de Metodologia de Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2012.

PHILIPPI JUNIOR. A.; ROMÉRO, M. de A.; BRUNA, G. C. Uma Introdução à Gestão Ambiental. In: PHILIPPI JUNIOR. A.; ROMÉRO, M. de A.; BRUNA, G. C (orgs.). **Curso de gestão ambiental**. 2. ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2014, p. 3-17.

POLETTE, Marcus; REBOUÇAS, Gabriel Nunes Maia; FILARDI, Ana Carla Leão; VIEIRA, Paulo Freire. Rumo à gestão integrada e participativa de zonas costeiras no Brasil: percepções da comunidade científica e do terceiro setor. **Revista gestão costeira integrada**, v. 5, ano 4, p. 43-48, 2006.

SUERTEGARAY, Dirce Maria A. “Geografia Física (?) Geografia Ambiental (?) ou Geografia e Ambiente(?)” In: MENDONÇA, Francisco; KOZEL, Salete (Orgs). **Elementos de epistemologia da geografia contemporânea**. Curitiba: Editora da UFPR, 2002.

VASCONCELOS, F. P. **Gestão Integrada da Zona Costeira**: Ocupação antrópica desordenada, erosão, assoreamento e poluição ambiental do litoral. Fortaleza: Premium, 2005.

VEADO, R. W. A; TROPPEMIR, H. Geossistemas do Estado de Santa Catarina. In: GERARDI, L. H. O; MENDES, I. A. (org). **Teoria, técnicas, espaços e atividades**: temas de Geografia Contemporânea. Rio Claro: UNESP-AGETEO, 2001.

---

Recebido em: 23/09/2017

Aceito para publicação em: 13/03/2018