

Relatório Técnico

TED 001/2018

**Universidade Federal de Santa Catarina /
Secretaria do Patrimônio da União**

Produto 1.1

**Modelo de Relatório Anual com Indicadores de
Monitoramento e Qualificação Continuada e de
Cumprimento do Termo de Adesão à Gestão de
Praias pelos Municípios Costeiros**

Florianópolis/SC

Dezembro/2018

Apresentação

Este documento é a síntese do Produto 1.1 do Termo de Execução Descentralizada (TED 001/2018) firmado entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (ao qual está vinculada a Secretaria do Patrimônio da União - SPU) e a autarquia federal, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Intitulado “Subsídios para avaliação da transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos Municípios”, o projeto de cooperação entre os entes federais prevê o desenvolvimento de produtos para qualificar e avaliar o processo de transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos Municípios costeiros que aderiram ao Termo de Adesão à Gestão das Praias Marítimas Urbanas (TAGP), conforme previsto no Art. nº 14 da Lei Federal nº 13240, de 30 de dezembro de 2015 e na Ação nº 7 do IV Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC 2017-2019).

O projeto está sendo desenvolvido em parceria com outras duas instituições federais, sendo elas, Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), através de Termos de Cooperação estabelecidos entre as Universidades Federais. A equipe executora do projeto é integrante de três laboratórios/grupos de pesquisa destas Universidades: Laboratório de Gestão Costeira Integrada (LAGECI/UFSC), Laboratório de Gerenciamento Costeiro (LABGERCO/FURG), por meio do Grupo de Ações Integradas em Gerenciamento Costeiro (GAIGERCO), e Laboratório de Ecologia e Gerenciamento de Ecossistemas Costeiros e Estuarinos (LEGECE/UFPE).

O Produto 1.1 aqui apresentado consiste em um documento denominado *Relatório de Gestão das Praias Marítimas Urbanas*, com indicadores de qualificação continuada e de cumprimento do TAGP que serão monitorados pelas Superintendências do Patrimônio da União nos estados costeiros. Este relatório deve ser entregue anualmente pelos Municípios nos primeiros três anos após a adesão do Termo para reportar a situação das praias marítimas urbanas sob sua gestão, considerando as exigências previstas na Portaria nº 113, de 12 de julho de 2017 (Anexo I, Cláusula 3ª, Inciso VII).

Contexto

Após a publicação da Lei Federal nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, os Municípios Costeiros possuem a oportunidade de assumir a responsabilidade compartilhada com a SPU pela gestão das praias marítimas urbanas sob seu domínio, cabendo às Superintendências do Patrimônio da União competentes (SPU/UF) a verificação do cumprimento do referido termo. A heterogeneidade dos municípios costeiros brasileiros resultam em distintas maneiras de assimilação desta nova responsabilidade sob o território em sua interface com o mar. A análise do andamento deste processo é, portanto, complexa, visto que uma gama de informações precisam ser fornecidas ao órgão estadual para que este julgue a qualidade da gestão das praias e sua evolução ao longo dos anos, permitindo ou não a continuidade da gestão municipal.

O estudo e definição dos Indicadores de Monitoramento e Qualificação Continuada e de Cumprimento do Termo de Adesão à Gestão de Praias pelos Municípios Costeiros resulta de demandas oriundas do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC 2017/2019), expresso na Ação nº 7 (“Desenvolver metodologia de Avaliação dos Planos de Gestão Integrada”), e do Plano de Ação de Fiscalização da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), no tema regional “Gestão de Orlas Marítimas”.

A Lei 13.240/2015 iniciou o processo de transferência de gestão de praias marítimas urbanas aos municípios costeiros brasileiros e, desde então, a assinatura do TAGP vem ocorrendo gradativamente. Avaliar e monitorar são etapas necessárias para a análise dos processos da prática da gestão. Desta forma, este documento traz uma proposta de Relatório de preenchimento adequado para suprir as exigências do TAGP e oferecer ao Gestor uma linguagem e formatos facilitados para avaliar e controlar este processo com base em indicadores de qualificação continuada e de cumprimento do Termo que forneçam subsídio a uma gestão de praias compatível com a realidade.

Objetivo Geral do Projeto

Qualificar o processo de transferência da gestão de praias marítimas urbanas às prefeituras municipais, por meio do desenvolvimento de estratégias de fomento para a elaboração dos Planos de Gestão Integrada da Orla Marítima - PGIs e de monitoramento da gestão municipal pelas Superintendências do Patrimônio da União.

Objetivo Específico do Produto

Elaborar método de avaliação e controle do cumprimento pelos municípios dos quesitos presentes no TAGP, na forma de Relatório de Avaliação e Monitoramento da Gestão de Praias Marítimas Urbanas, com base em indicadores da qualificação da gestão pautados no TAGP e em boas práticas de Gestão de Praias.

Metodologia

Majoritariamente, os guias internacionais de Gestão Costeira Integrada designam o uso de indicadores para o monitoramento da zona costeira com intuito de analisar o desempenho dos esforços empenhados na gestão (MCLEAN; GALOFRE, 2003). Existem diversos tipos de indicadores que, neste caso, dizem respeito ao desempenho de um programa governamental. Indicadores podem ser entendidos como “um parâmetro ou um valor derivado de um parâmetro, que fornece informações a partir de um determinado fenômeno, tendo um significado que vai além das propriedades diretas aos quais os parâmetros são associados. Devem ter um significado conciso e são elaborados com um propósito específico” (OECD, 1993).

Para o Produto 1.1, estipulado pelo TED 01/2018, o Modelo de Relatório de Gestão foi pensado de forma a qualificar o processo de gestão das praias marítimas urbanas, refletindo assim na elaboração dos indicadores. Inicialmente foi feita a leitura detalhada e interpretação do conteúdo do Termo de Adesão (TAGP) estabelecido na Portaria nº 113/2017 em reuniões da equipe do projeto. Integrantes da equipe participaram de uma Oficina de Capacitação realizada pela SPU no dia 07 de novembro de 2018, em Florianópolis, na qual o TAGP foi novamente analisado.

Para cada cláusula, inciso e parágrafo do TAGP, foram estabelecidos objetivos que, por sua vez, eram subdivididos em metas, para cada qual um ou mais indicadores foram definidos. Os objetivos dizem respeito ao conteúdo explícito contido no TAGP, enquanto as metas foram pautadas nas boas práticas nacionais e internacionais de gestão de praias (Quadro 1), visando a qualificação continuada (ARAÚJO; COSTA, 2008; ARIZA *et al.*, 2010; BELFIORE *et al.*, 2003; BOTERO *et al.*, 2015; CIFUENTES ARIAS *et al.*, 1999; FINKL, 2008; JAMES, 2000; LOZOYA; SARDA; JIMENEZ, 2011; LUCREZI; SAAYMAN; MERWE, 2016; MCLACHLAN *et al.*, 2013; OECD, 2013; OLIVEIRA; NICOLODI, 2013; SARDÁ *et al.*, 2015; SCHERER, 2013; SEMEOSHENKOVA *et al.*, 2017; WILLIAMS; MICALLEF, 2009; ZACARIAS, 2013; ZIELINSKI; BOTERO SALTARÉN, 2012).

Quadro 1: Estrutura utilizada para estabelecer a relação entre Cláusulas do TAGP, objetivos e metas definidos para elaboração dos indicadores.

Cláusula TAGP	Objetivo	Meta	Indicador
Cláusula III, Inciso I	Garantir o livre e franco acesso à praia	Manter a acessibilidade adequada aos pedestres durante o ano todo	Acesso à praia para pedestres.

A partir desta análise um grupo de 12 especialistas, membros dos laboratórios de pesquisa envolvidos, elegeu os indicadores mais relevantes. Convém ressaltar que a escolha dos indicadores se baseou na definição supracitada, e ainda em princípios como as diferenças regionais do extenso litoral brasileiro, a acessibilidade dos dados e a capacidade de resposta dos municípios.

Definidos os indicadores, estes foram transformados em perguntas e em um modelo de relatório em formato de questionário, utilizando-se uma planilha do programa Excel. Esta minuta de relatório foi apresentada à SPU para a aprovação inicial e sugestões, as quais foram incorporadas. No dia 19 de novembro de 2018, o modelo de relatório foi apresentado aos membros do Subgrupo Temático de Praias (SgT-Praias) do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, com vistas a aprovação e recebimento de contribuições. As contribuições advindas desta apresentação foram também levadas em consideração o modelo final de relatório foi consolidado.

Resultados

A planilha final com 35 indicadores foi convertida em um questionário com perguntas a serem respondidas pelo Gestor(a) de Praias nomeado pelo município, conformando a base para o Relatório de Gestão. Alguns indicadores se relacionam a um dado binário referente a resposta “sim ou não” ou ainda “presença ou ausência”, sendo muitas vezes necessária uma complementação à resposta por meio de anexos.

O modelo final do Relatório de Gestão é um documento no formato planilha Excel, contendo 03 abas principais, nas quais os indicadores são assimilados por um total de 74 perguntas: a primeira aba consiste em um manual de auxílio ao preenchimento do Relatório; a segunda aba contém 34 perguntas referentes à informações gerais a respeito da área objeto do TAGP; e a terceira contém as perguntas referentes especificamente a cada praia a ser monitorada, com 40 perguntas. A última aba deverá ser replicada e respondida conforme o número de praias objeto do TAGP em cada município. As perguntas foram agrupadas segundo os critérios definidos na Cláusula Quarta, Inciso V, parágrafo 2º: Aspectos Ambientais; Acesso Público; Infraestrutura; Transparência da Gestão; Supervisão da Municipalidade e Tratamento das Reclamações dos Usuários.

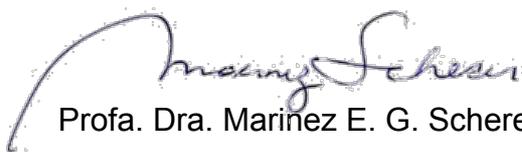
O produto gerado não tem o intuito de fazer uma comparação entre os municípios costeiros, portanto não deve ser utilizado para uma classificação entre eles. Desta forma, a avaliação e o monitoramento devem ser feitos na perspectiva da evolução de cada município.

Considerações finais

O preenchimento do Relatório (Produto 1.1) pelos municípios costeiros deve ser feito mediante orientação inicial, levando-se em consideração os seguintes aspectos:

- Breve introdução ao propósito do relatório;
- Arquivos anexos: os(as) Gestores(as) de Praias devem ser encorajados a enviá-los, pois são um complemento às respostas dadas;
- Estrutura do relatório: se dá em três abas, sendo a primeira um manual de preenchimento, a segunda com perguntas sobre informações gerais referentes à toda a área abrangida pelo TAGP, enquanto as demais correspondem a informações que dizem respeito a cada praia;
- Incentivar o monitoramento real e a melhoria contínua da gestão de praias, buscando implementar as ações apontadas no Relatório para que não haja retrocesso no processo.

A avaliação final do relatório deve ser realizada qualitativamente, pois a quantificação dos dados fornecidos pelo Município é complexa e poderia reduzir o conteúdo do relatório para um resultado simplista, pouco informativo e provavelmente não fidedigno, nesta primeira fase.



Prof. Dra. Marinez E. G. Scherer

Coordenadora Geral do Projeto

Universidade Federal de Santa Catarina

Referências Bibliográficas

1. ARAÚJO, M. C. B.; COSTA, M. F. Environmental Quality Indicators for Recreational Beaches Classification. **Journal of Coastal Research**, v. 24, n. 6, p. 1439–1449, 2008.
2. ARIZA, E. *et al.* Proposal for an integral quality index for urban and urbanized beaches. **Environmental Management**, v. 45, n. 5, p. 998–1013, 2010.
3. BELFIORE, S. *et al.* **A Reference Guide on the Use of Indicators for Integrated Coastal Management**. Paris, France, UNESCO, 136pp. 2003. (Intergovernmental Oceanographic Commission Manuals and Guides, 45), (ICAM Dossier: 1).
4. BOTERO, C. *et al.* Design of an index for monitoring the environmental quality of tourist beaches from a holistic approach. **Ocean and Coastal Management**, v. 108, p. 65–73, 2015.
5. CIFUENTES ARIAS *et al.* **Capacidad de carga turística de las Áreas de Uso Público del Monumento Nacional Guayabo, Costa Rica**. WWF Centroamérica: CATIE, 1999. 75 p.
6. FINKL, C. W. (Ed.). **Coastal Hazards**. Coastal Research Library, Springer, 2013.
7. JAMES, R. J. From beaches to beach environments: Linking the ecology, human-use and management of beaches in Australia. **Ocean and Coastal Management**, v. 43, n. 6, p. 495–514, 2000.
8. LOZOYA, J. P.; SARDA, R.; JIMENEZ, J. A. A methodological framework for multi-hazard risk assessment in beaches. **Environmental Science and Policy**, v. 14, n. 6, p. 685–696, 2011.
9. LUCREZI, S.; SAAYMAN, M.; MERWE, P. VAN DER. An assessment tool for sandy beaches: A case study for integrating beach description, human dimension, and economic factors to identify priority management issues. **Ocean and Coastal Management**, v. 121, p. 1–22, 2016.
10. MCLACHLAN, A. *et al.* Sandy beach conservation and recreation: Guidelines for optimising management strategies for multi-purpose use. **Ocean and Coastal Management**, v. 71, p. 256–268, 2013.

11. OECD. **OECD CORE SET OF INDICATORS FOR ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEWS: A synthesis report by the Group on the State of the Environment.** Environment Monographs nº 83, Paris, 2013.
12. OLIVEIRA, M. R. L. ; NICOLODI, J. L. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, v. 12, n. 1, p. 91–100, 2012.
13. RUSCHMANN, D. V. M.; PAOLUCCI, L.; MACIEL, N. A. L. Capacidade de carga no planejamento turístico: estudo de caso da Praia Brava - Itajaí frente à implantação do Complexo Turístico Habitacional Canto da Brava. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 2, n. 2, p. 41-63, 2008.
14. SARDÁ, R. *et al.* Towards a new Integrated Beach Management System: The Ecosystem-Based Management System for Beaches. **Ocean and Coastal Management**, v. 118, parte B, p. 167–177, 2015.
15. SCHERER, M. Gestão de Praias no Brasil: Subsídios para uma Reflexão. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, v. 13, n. 1, p. 3–13, 2013.
16. SEMEOSHENKOVA, V. *et al.* Development and application of an Integrated Beach Quality Index (BQI). **Ocean and Coastal Management**, v. 143, p. 74–86, 2017.
17. WILLIAMS, A.; MICALLEF, A. **Beach Management: Principles and Practice.** Londres: Earthscan, 445 p. 2009.
18. ZACARIAS, D. A. Avaliação da capacidade de carga turística para gestão de praias em Moçambique: o caso da praia do Tofo. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 13, n. 2, jun. 2013.
19. ZIELINSKI, S.; BOTERO SALTARÉN, C. M. **Guía básica para certificación de playas turísticas.** Santa Marta, Colombia: Editorial Gente Nueva. 2012.