

# GEOGRAFIAS DO SUL:

**Reflexões e contribuições na interface entre  
sociedade e natureza**

Juliana Cristina Franz  
Simone Emiko Sato  
Miguel da Guia Albuquerque  
Maiara Tavares Sodré  
Ricardo Castro-Díaz  
Organizadores

**ARCO**  
EDITORES ● ● ●

# GEOGRAFIAS DO SUL:

**Reflexões e contribuições na interface entre  
sociedade e natureza**

Juliana Cristina Franz  
Simone Emiko Sato  
Miguel da Guia Albuquerque  
Maiara Tavares Sodré  
Ricardo Castro-Díaz  
Organizadores

**ARCO**  
EDITORES ● ● ●

**Editor Chefe***Ivanio Folmer***Bibliotecária***Eliete Marques da Silva***Revisora Técnica***Gabriella Eldereti Machado***Diagramação***Gabriel Eldereti Machado***Imagem capa***Fabício Paula de Souza, 2022***Conselho Editorial**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva - UNIDAVI

Prof. Dr. Astor João Schönell Júnior - IFFAR

Prof. Dr. Alan Ricardo Costa - UFRR

Profa. Dra. Andréia Bulaty -UNESPAR

Profa. Dra. Carla da Conceição de Lima - UFVJM

Prof. Dr. Camilo Darsie de Souza - UNISC

Profa. Dra. Clarice Caldeira Leite - UFRGS

Profa. Dra. Cecilia Decarli - UFRGS

Prof. Dr. Carlos Adriano Martins - UNICID

Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira - UFCE

Profa. Dra. Dayse Marinho Martins - UFMA

Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos - UEL

Prof. Dr. Dioni Paulo Pastorio -UFRGS

Prof. Dr. Douglas Manoel Antonio de Abreu Pestana dos Santos - FASESP

Profa. Dra. Elane da Silva Barbosa - UERN

Profa. Dra. Elen Gomes Pereira - IFBA

Profa. Dra. Francielle Benini Agne Tybusch - UFN

Prof. Dr. Francisco Odécio Sales - IFCE

Prof. Dr. Francisco Ricardo Miranda Pinto - UFCAT

Prof. Dr. Gilvan Charles Cerqueira de Araújo - UCB

Prof. Dr. Ismar Inácio dos Santos Filho - UFAL

Prof. Dr. Leonardo Bigolin Jantsch -UFSM

Profa. Dra Liziany Müller Medeiros - UFSM

Profa. Dra Marcela Mary José da Silva - UFRB

Prof. Dr. Mateus Henrique Köhler - UFSM

Prof. Dr. Michel Canuto de Sena - UFMS

Profa. Dra. Mônica Aparecida Bortolotti - UNICENTRO

Prof. Nilton David Vilchez Galarza - UPLA

Prof. Dr. Olavo Barreto de Souza - UEPB

Prof. Dr. Rafael Nogueira Furtado - UFABC

Prof. Dr. Roberto Araújo da Silva Vasques Rabelo - UNISANTOS

Prof. Dr. Rodrigo Toledo - USCS

Prof. Dr. Rodolfo Rodrigues de Souza - UERJ

Prof. Dr. Sidnei Renato Silveira - UFSM

Prof. Dr. Thiago Ribeiro Rafagnin - UFOB

Prof. Dr Tomás Raúl Gómez Hernández - UCLV

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Geografias do Sul [livro eletrônico] : reflexões e contribuições na interface entre sociedade e natureza / organização Juliana Cristina Franz... [et al.]. -- Santa Maria, RS : Arco Editores, 2024.  
PDF

Vários autores.

Outros organizadores: Simone Emiko Sato, Miguel da Guia Albuquerque, Maiara Tavares Sodré, Ricardo Castro-Díaz.

Bibliografia.

ISBN 978-65-5417-404-6

1. Brasil, Região Sul - Geografia I. Franz, Juliana Cristina. II. Sato, Simone Emiko. III. Albuquerque, Miguel da Guia. IV. Sodré, Maiara Tavares. V. Castro-Díaz, Ricardo.

24-243051

CDD-918.16

** ndices para catálogo sistemático:**

1. Região Sul : Brasil : Geografia 918.16

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

 **10.48209/978-65-5417-404-6**

Esta obra é de acesso aberto.

É permitida a reprodu o parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e a autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.





# **O PROJETO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA MARÍTIMA (PROJETO ORLA) NO BRASIL**

*João Luiz Nicolodi*

*Samanta Cristiano*

*Claudio Marcus Schmitz*

*Pedro Eduardo Gutierrez da Silva*

*Gisele Guedes Conceição*

*Ana Carolina Fonte Boa Moura Santos*

**Doi: 10.48209/978-65-5417-404-2**

## **Introdução**

Este texto tem como objetivo analisar o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima, ou somente “Projeto Orla”, em termos de alguns de seus aspectos de governança, principalmente no que diz respeito ao seu histórico, implementação, produtos, ações e arranjos institucionais. É importante ressaltar, logo no início deste texto, que não há a menor pretensão por parte dos autores em fazer uma avaliação de eficiência ou eficácia<sup>1</sup> dessa política pública. O que se busca aqui é contribuir para a discussão sobre como potencializar essa iniciativa tão bem elaborada sob o aspecto conceitual e, por que não?, metodológico no Brasil.

---

<sup>1</sup> Interessante balizar a diferença entre esses conceitos. Eficácia: cumprir as ações priorizadas. Eficiência: realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício. Brasil. (Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014. 91 p.)

Em um primeiro momento o conteúdo deste capítulo perpassará por uma discussão sobre território, não do ponto de vista da concepção do conceito em si, mas sobre sua evolução até sua incorporação pela Geografia Marinha e seus rebatimentos na formulação, implementação e execução de políticas públicas e de instrumentos de gestão desta porção do território do Brasil.

Tendo a base territorial bem definida, parte-se para uma descrição (não isenta de críticas) do processo de Gestão Costeira Integrada (GCI) no Brasil, culminando na apresentação de um de seus instrumentos de gestão: o Projeto Orla. Neste momento, será apresentado um detalhado panorama da iniciativa em termos nacionais e dando especial destaque ao Rio Grande do Sul.

Como será explanado posteriormente, um dos principais produtos oriundos da implementação do Projeto Orla é o Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI), no qual as ações planejadas com incidência direta (em alguns casos até mesmo indireta) no território são definidas.

As tipologias dessas ações serão analisadas no contexto dos resultados do projeto denominado “Brasil, essa é a nossa praia!”, sob responsabilidade do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DETUR/UFRN) e financiado pelo Ministério do Turismo (MTur). Esse projeto teve como meta coordenar a elaboração do Projeto Orla em 10 municípios brasileiros de distintas regiões, sendo que seus respectivos PGIs são de domínio público. Talvez mais interessante do que a análise das tipologias em si, seja a complementação dessa análise, a qual se propõe a estabelecer relações entre as tipologias desses PGIs elaborados na década de 2000 com outros 55 PGIs elaborados antes de 2004. Identificar essas relações permite verificar as principais diferenças entre as tipologias das ações propostas ao longo do processo em cada município analisado, o que, em última análise, apresenta indicativos de quais eram os temas mais importantes para a gestão das orlas no Brasil nesses distintos períodos.

Por fim, apresentamos algumas considerações finais sobre o texto, não apenas fechando o raciocínio sobre o tema em tela, mas aportando algumas contribuições para o fortalecimento dessa política de Estado que tem seus alicerces conceituais implantados ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso e que perpassou por outros sete ciclos de governos federais até os dias de hoje<sup>2</sup>.

## **Território Costeiro e Planejamento**

Antes de avançar na discussão conceitual sobre território e, além disso, sobre planejamento, ressaltamos a pertinência da definição de espaço. Da mesma forma que Stürmer e Costa (2017), partimos do pressuposto de que território é diferente de espaço. Para esses autores, esses conceitos não são só diferentes, como um é posterior ao outro; o território origina-se do espaço. Mesmo a mera imagem do território que esteja contida em uma representação cartográfica indica que o espaço preexiste ao território.

Ainda que essa discussão seja histórica, ampla e extremamente valorizada na geografia e, por consequência, possua distintas abordagens (Correa, 1999; Dematteis, 2013; Santos, 1998; Saquet, 2007), neste capítulo iremos nos restringir ao conceito de espaço proposto por Santos (1996), que considera o espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, os quais apresentam categorias analíticas internas, como, por exemplo, a paisagem, a configuração territorial, a divisão territorial do trabalho, o espaço produzido ou produtivo, as rugosidades e entre outras.

Ou seja, o território é parte do espaço geográfico, ou ainda, nas palavras de Savy (1993), o território é a tela oferecida às ações futuras, considerando suas diferenças, oriundas de diversidades naturais e sociais, da homogeneidade e heterogeneidade.

---

<sup>2</sup> São eles: Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), Lula (2002-2006 e 2006-2010), Dilma Rousseff (2010-2014 e 2014-2016), Michel Temer (2016-2018), Jair Bolsonaro (2018-2022) e Lula (2022 – atual).

O raciocínio central desse autor pode ser aplicado ao presente texto: a ação humana aborda de forma diferente e assimétrica o espaço, atribuindo-lhe valores de uso e de troca, consistindo em uma variável dependente das intenções dos diferentes atores, tanto públicos quanto privados, sendo essa ação mediada em grande parte pela técnica, a qual, por consequência, deveria subsidiar a tomada de decisão (Savy, 1993).

Se adotarmos a premissa de que toda a produção de valor necessita de espaço e de recursos, a simples noção da necessidade de planejamento é premente. Mas planejar o quê? Se pensarmos em planejar o espaço (no conceito aqui adotado de Santos, 1986), teríamos que buscar uma análise de governança tão ampla quanto é amplo o conceito de espaço em questão, o que se constitui em uma tarefa não para uma pessoa ou instituição, mas para a sociedade como um todo.

Uma forma interessante de enfrentar o desafio vai ao encontro do que discute Sánchez (1991), para o qual os recursos estão localizados e contidos no espaço de forma diferencial e heterogênea. Para o autor, a relação entre espaço e tecnologia deve ser abordada considerando dois aspectos: as sempre novas tecnologias, as quais exercem incidência sobre o espaço, sendo o território um aspecto sobre o qual atuar, e o espaço em si, o qual se mostra como um condicionante, seja por meio de suas características físicas, seja pelas suas características sociais historicamente produzidas (Sánchez, 1991). Esse “território sobre o qual atuar” é o pano de fundo das ações induzidas pelas políticas de Gestão Costeira Integrada (e especificamente do Projeto Orla) que são objetos deste capítulo.

Para Pujadas e Font (1998), a prática do planejamento ou ordenamento territorial incide na transformação socioeconômica, política, espacial e ecológica da sociedade, visando definir um modelo territorial futuro ao qual se deseja chegar mediante o processo de planejamento/ordenamento. Em um conceito mais abrangente, Limonad (2004) aponta que o planejamento de uma região

pode ser interpretado como uma construção social que tende a atender interesses políticos, sendo um produto de práticas hegemônicas e contra hegemônicas, constituindo-se em uma parte da construção social do espaço de uma sociedade (Limonad, 2004).

Trazendo foco ao tema deste capítulo, as definições de base territorial da zona costeira e marinha do Brasil remontam ao ano de 1988, quando da promulgação da Lei nº 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), a qual preconiza que a zona costeira do Brasil é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, as quais viriam a ser definidas posteriormente quando da promulgação do Decreto nº 5.300/2004, que regulamentou o PNGC da seguinte forma:

- i) faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;
- ii) faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

A definição de quais são os municípios citados no item ii se deu a partir do Art. 4º do Decreto 5300\04, considerando aqueles que são:

- i) defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- ii) não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas;
- iii) não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação;
- iv) não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância;

- v) estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar;
- vi) não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com Municípios referidos nos incisos I a V;
- vii) desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira.

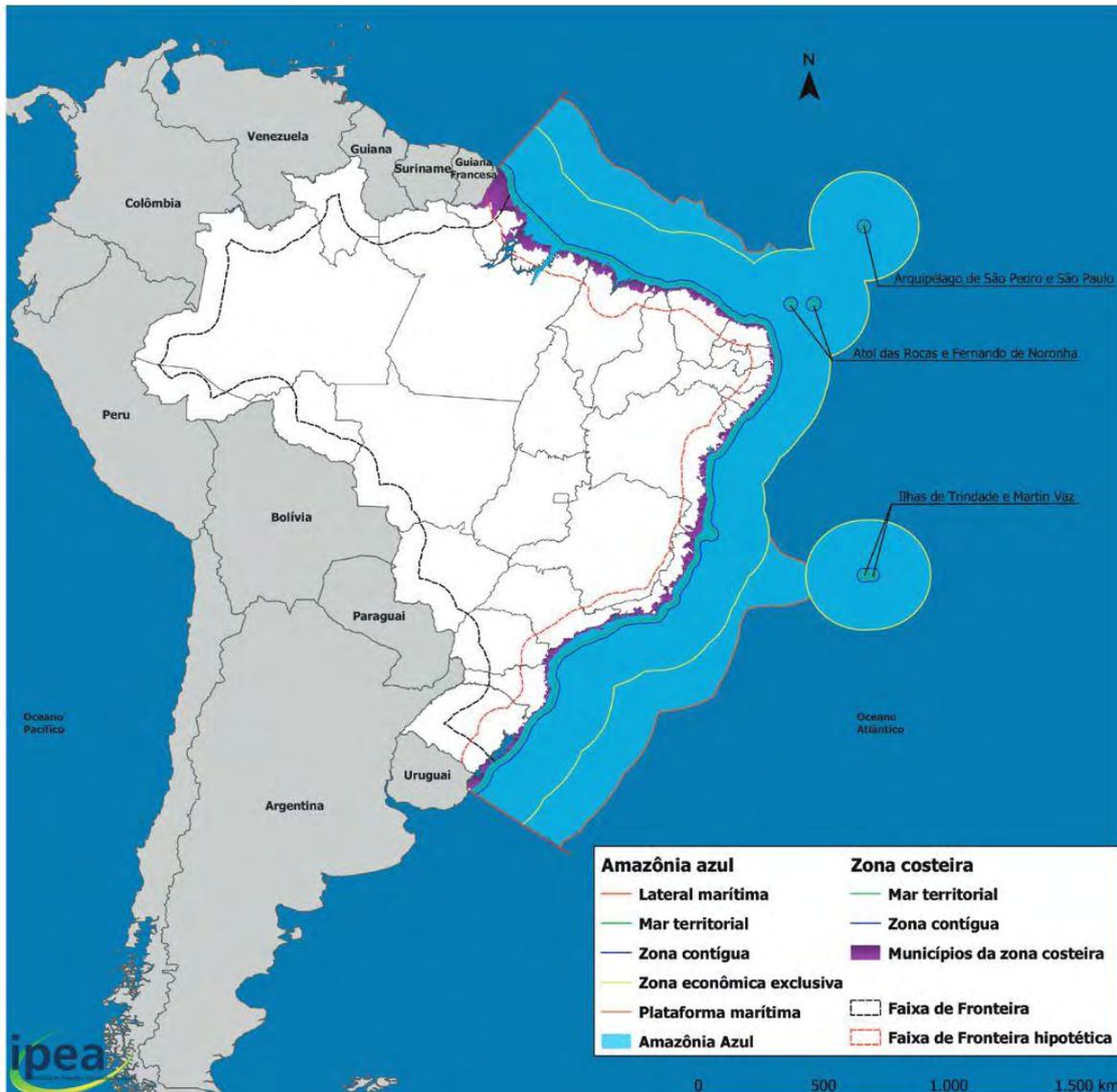
Conforme discutiram Nicolodi e Gruber (2020), não é necessária uma análise aprofundada para identificar a complexidade dessa definição, a qual abrange um conjunto de 443 municípios<sup>3</sup>, sendo que esse número é constantemente atualizado e pode variar em função de diferentes interpretações de atores e instituições envolvidas no processo. Tal complexidade decorre de múltiplas interpretações conceituais e, também, da dinâmica de uso e ocupação do território, a qual tende a ser muito mais rápida do que a resposta oferecida pelos instrumentos de gestão (Nicolodi e Gruber, 2020).

Mirando o sentido *offshore*, para além desses limites estabelecidos pelo PNGC, ou seja, o Mar Territorial, pode-se afirmar que a faixa de fronteira litorânea e marinha (FFLM) é constituída pela zona costeira e pela área marinha sob jurisdição nacional, também chamada Amazônia Azul (Figura 1). Esse conceito de Amazônia Azul vem sendo divulgado desde 2004 pela Marinha do Brasil (MB), visando promover a riqueza natural das águas brasileiras, utilizando-se de uma comparação com a floresta amazônica (Wiesebron, 2013). Com uma área aproximada de 5,7 milhões de quilômetros quadrados, a Amazônia Azul representa hoje o equivalente a 67% da área terrestre do Brasil (CIRM, 2024).

---

<sup>3</sup> A Portaria MMA n.º 34/2021 atualizou a listagem dos Municípios que compõem a zona costeira do Brasil: são 443 municípios abrangidos pela faixa terrestre. Desses, 280 são defrontantes com o mar.

Figura 1 – Delimitações do território costeiro e marinho do Brasil.



Fonte: Adaptado de Pêgo *et al.* (2021)

A Amazônia Azul abrange as águas jurisdicionais do país: águas marítimas interiores; mar territorial (MT); zona contígua; zona econômica exclusiva (ZEE); plataforma continental e o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu MT, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas náuticas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do MT, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância (BRASIL, 1993).

Embora pareça complexa a uma primeira leitura, a definição desses espaços é crucial para o planejamento territorial costeiro e marinho do Brasil, uma vez que esses espaços englobam não apenas as questões físico-naturais, mas também os aspectos jurídicos e institucionais derivados de tratados dos quais o Brasil é signatário, como, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 1982, frequentemente referida pelo acrônimo em inglês UNCLOS.

Por fim, cabe ressaltar a importância dessas definições territoriais no âmbito da Geografia. A Geografia e o mar sempre estiveram associados, desde períodos em que os conhecimentos geográficos ainda não estavam sistematizados na forma de uma ciência formal até quando de sua organização como ramo do conhecimento, com métodos e epistemologia efetivamente discutidos e apresentados (Nicolodi e Gruber, 2020).

Conforme Muehe (2016), até o século XIX, a Geografia estava vinculada com o ainda embrionário estudo dos oceanos. O desenvolvimento da Oceanografia como ciência organizada e sistematizada alterou esse panorama, fazendo com que a Geografia tivesse seu papel reduzido na investigação dos oceanos. Ainda segundo o autor, foi a partir da segunda metade do século 20 que a Geografia Marinha retornou a se interessar pela pesquisa de aspectos inerentes às zonas costeiras e marinhas, tendo como premissa o aporte de contribuições ao desenvolvimento sustentável dos recursos do mar e costas.

## **O Processo de Gestão Costeira Integrada (GCI) no Brasil**

Após discussões iniciadas na década de 1970, principalmente a partir da criação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) em 1974, foi promulgada a Lei nº 7.661/88 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) ao nível Federal, Estadual e Municipal, com a incumbência de estabelecer normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis. Ainda

que instituído formalmente, havia a necessidade de uma profunda discussão conceitual e metodológica sobre a operacionalização das premissas existentes na Lei nº 7.661/88, uma vez ser essa uma política nacional que reúne entes dos três níveis da federação e a sociedade civil organizada na busca da articulação de ações referentes a diversos temas, como: ordenamento do território, proteção ao meio ambiente, ocupação urbana e entre outros. Essas ações são embasadas por premissas como a necessidade do planejamento do uso e ocupação da zona costeira brasileira e a construção de um pacto entre os atores envolvidos em cada localidade, guardadas as particularidades de escala geográfica e de níveis de regionalização.

Do ponto de vista cronológico, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, foi o marco inicial para a criação do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA). Um ponto referencial para a Gestão Costeira Integrada enquanto política pública foi o *US Coastal Zone Management Act*, promulgado também em 1972, nos Estados Unidos. Essa iniciativa pode ser considerada um instrumento de gestão que estabeleceu o manejo colaborativo e voluntário da zona costeira no âmbito das esferas federal e estadual, recobrando quase a totalidade da costa daquele país (Humphrey; Burbridge; Blatch, 2000). Para muitas nações ocidentais, esse foi um marco na discussão, então incipiente, do ordenamento dos espaços costeiros e de sua agenda de gestão pública e privada. Outro marco importante foi estabelecido pela criação da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI – UNESCO), ainda em 1960, sendo até hoje a única organização com competência para tratar de assuntos relacionados às ciências do mar no sistema da ONU.

No Brasil, os reflexos desses movimentos impulsionaram a criação, em 1974, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), a qual foi responsável pela promulgação da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) (Marroni e Silva, 2015). Em 1983, foi criada, no âmbito dessa mesma Comissão, uma subcomissão específica para tratar do gerenciamen-

to costeiro e que pode ser considerada como o embrião do que viria a ser o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO). Este colegiado foi instituído em 1996 e teve atuação expressiva até 2019, quando sua importância e representatividade foram significativamente reduzida (Santos; Polette; Vieira, 2019). O grupo foi recriado novamente em 2023, estando novamente operacional.

Para que a Gestão Costeira Integrada possa ser efetivamente implementada no Brasil, um conjunto de instrumentos de gestão estão disponíveis no arcabouço jurídico e institucional que envolve a temática (Cristiano *et. al.*, 2022). Os mesmos estão descritos de forma sucinta na tabela 1.

Tabela 1 - Instrumentos do Gerenciamento Costeiro no Brasil.

	<b>Instrumento</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ato Normativo</b>
1	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC	Apresenta diretrizes gerais aplicáveis em diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira.	Lei 7661/88
2	Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF	Planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação.	Decreto 5300/04
3	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC	Implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC.	Mencionado na Lei 7661/88, mas é detalhado no Decreto 5300/04
4	Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC	Implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro e define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal.	Mencionado na Lei 7661/88, mas é detalhado no Decreto 5300/04

5	Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO	Componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA, que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira.	Decreto 5300/04
6	Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA	Estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental.	Decreto 5300/04
7	Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC	Consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão.	Decreto 5300/04
8	Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC	Orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão.	O art. 3º da Lei 7661/88 faz menção à necessidade de zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira, mas sua definição ocorre no Decreto 5300/04
9	Macrodiagnóstico da zona costeira	Reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais.	Decreto 5300/04
10	Projeto Orla	Define um espaço de gestão específico (orla) com objetivo de planejar e implementar ações nas áreas que apresentem maior demanda, a fim de disciplinar o uso e ocupação do território.	Decreto 5300/04
11	PROCOSTA	Visa promover a gestão integrada da linha de costa, seu conhecimento técnico-científico, suas variações conforme os eventos extremos e mudanças do clima, usos múltiplos e proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros.	Programa mais recente, não consta na Lei nº 7.661/88 e no Decreto nº 5.300/04. Foi normatizado pela Portaria MMA nº 76/2018

Fonte: Nicolodi (2021).

Há diversos atos normativos de natureza territorial no ordenamento brasileiro e, ainda que de forma transversal, com incidência na zona costeira. Contudo, a tabela supra focalizou os atos de gestão costeira, mas cabe referir o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), o qual instituiu diversos instrumentos de gestão do território, destacando-se a elaboração de Plano Diretor cobrindo todo território municipal e respectivas condições de participação popular e atualização periódica.

Esses instrumentos já foram objeto de diversas análises com distintos objetivos (Gruber; Barboza; Nicolodi, 2003; Asmus *et. al.*, 2006; Dias; Polette; Carmo, 2007; Jablonski e Filet, 2008; Nicolodi e Zamboni, 2008; Oliveira e Nicolodi, 2012; Novak e Polette, 2015; Cristiano *et. al.*, 2018; García-onetti, 2018; Nicolodi *et. al.*, 2018; Scherer; Asmus; Gandra, 2018; Baratella *et. al.*, 2020; Nicolodi e Gruber, 2020; Scherer *et. al.*, 2020; Polette, 2020; Scherer e Nicolodi, 2021; Scherer e Asmus, 2021; Nicolodi *et. al.*, 2021; Cristiano *et. al.*, 2022; Scherer *et. al.*, 2023; Xavier *et. al.*, 2023), mas uma breve mirada na tabela 1 permite inferir que apenas dois deles possuem uma escala mais próxima da esfera municipal: o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC) e o Projeto Orla. É justamente essa escala de tomada de decisão que é o objeto de análise do próximo tópico, haja visto o papel protagonista na gestão territorial urbana atribuído aos Municípios na Carta Constitucional de 1988 (artigos 30 e 182).

## **O Projeto Orla**

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) foi delimitado no final da década de 1990 como uma iniciativa inovadora no âmbito do Estado Brasileiro, enquadrando-se no contexto da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Nacional de Recursos do Mar e, mais especificamente, do Gerenciamento Costeiro. A iniciativa foi conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), vinculada

- à época - ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ao longo do tempo, o Projeto Orla sempre foi apoiado pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), que, por sua vez, vincula-se à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Nesse período, o processo de gestão costeira no país se aproximava do marco de 10 anos da promulgação da Lei Federal n.º 7.661, de 1988, e havia um diagnóstico da necessidade de um instrumento de gestão que permitisse atuar especificamente no espaço da orla, com escala de atuação local. Esse foi o principal elemento motivador para que se iniciassem as discussões visando a definição do objetivo e estruturação da metodologia do que viria a ser o Projeto Orla. Cabe mencionar também, na mesma época, a Lei 9.636, de 1998, que introduziu diversas alterações na legislação patrimonial da União, destacando-se a previsão da permissão e da cessão em áreas de uso comum do povo (praia e logradouros, por exemplo), observados os critérios da Lei e regulamentos. Importante referir também que, na mesma época, o Regulamento das Capitâneas dos Portos da Marinha do Brasil foi objeto de alteração em suas disposições acerca de Terrenos de Marinha e acrescidos, ao passo que a Lei 9.636 previu no art. 11 que “Caberá à SPU a incumbência de fiscalizar e zelar para que sejam mantidas a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União, podendo, para tanto, por intermédio de seus técnicos credenciados, embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e solicitar o necessário auxílio de força pública estadual.” (BRASIL, 1998)

O Decreto nº 5.300/04 traz, como uma de suas principais contribuições, as definições do escopo do Projeto Orla para o processo de gestão costeira integrada no país e estabelece as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais. No capítulo IV desse Decreto, são definidos os limites, objetivos, instrumentos e competências para a gestão da orla marítima. É importante ressaltar que o Decreto nº 5.300/04 trouxe uma

nova definição jurídica para um espaço geográfico de gestão na zona costeira do país: a orla marítima. Ainda que o conceito de orla seja coloquial, não havia até então a definição de seus limites, os quais foram firmados conforme mostra a figura 2.

Figura 2 - Limites da orla marítima no Brasil.



Fonte: Adaptado de MMA, 2002.

É importante ressaltar que o Decreto nº 5.300/04 institucionalizou esse novo espaço de gestão no país (a orla marítima), definida como o espaço imediato de contato entre os meios terrestre e marinho, cujos limites são, na zona marinha, a isóbata de 10m e, na zona terrestre, 50m em áreas urbanizadas ou 200m em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite de ecossistemas, tais como áreas de escarpa, falésias, manguezais e entre outros, quando existentes, onde estão situados os Terrenos de Marinha e seus acréscidos.

Um dos conceitos mais importantes vinculados ao Projeto Orla é aquele, destacado por Saule Jr. (2006), que reforça uma peculiaridade de natureza jurídica da orla marítima: sua dominialidade, a qual pertence majoritariamente à União, mas que ainda assim está sujeita aos instrumentos de ordenamento municipal decorrente do Estatuto das Cidades. Nesse contexto, os Terrenos de Marinha têm papel preponderante. Esses espaços foram definidos pelo

Decreto n. 9.760/46 como aquele “em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar médio de 1831: a) Os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagos, até onde se faça sentir a influência das marés; b) Os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés”.

Sob a ótica da Constituição Federal, os Terrenos de Marinha são um espaço estratégico para políticas públicas que envolvam regularização fundiária, ordenamento das cidades, proteção do meio ambiente e das comunidades tradicionais e de apoio ao desenvolvimento sustentável, conferindo aos bens da União essa função socioambiental.

Conforme Schmitz *et. al.* (2023), os Terrenos de Marinha se enquadram nas concepções do espaço geográfico de Santos (1996), na condição de sistema de objetos e ações, sendo multidimensional, conforme Corrêa (2001). Para Schmitz *et. al.* (2023), as concepções e ideias advindas desses conceitos se mostram como instrumentos úteis à análise geográfica dos Terrenos de Marinha. Tal fato decorre da circunstância concreta de serem os Terrenos de Marinha alvo de diversas ações (e omissões), sendo bases para a edificação, construção e dinâmica de inúmeros objetos, de natureza ou dimensão socioeconômica, política ou ambiental, dos serviços ecossistêmicos, comportando inclusive a classificação mais elementar dos territórios: urbano e rural.

A operacionalização do Projeto Orla, com a elaboração do Plano de Gestão Integrado da Orla (PGI), parte do pressuposto da compreensão da orla como um espaço que é patrimônio da União, onde são realizadas diversas atividades e usos, sujeito a uma série de conflitos sociais, ambientais e econômicos, ligados ao seu processo de uso, ocupação e gestão (Cristiano *et. al.*, 2022).

Em linhas gerais, o fluxo de etapas do Projeto Orla consiste nas seguintes etapas (Figura 3): a) fase inicial de mobilização e comprometimento em nível municipal; b) construção do diagnóstico; c) oficinas participativas; d) elabora-

ção do Plano de Gestão da Orla (PGI); d) implementação das ações e diretrizes; e) monitoramento (com definição de indicadores) e f) revisão do processo todo, com destaque ao PGI.

Figura 3 - Fluxo de etapas do Projeto Orla em um município.



Fonte: Adaptado de SPU, 2022.

## **Cronologia do Projeto ORLA**

Ainda que a estruturação do Projeto Orla tenha iniciado na década de 1990, pode-se considerar que a **primeira fase** dessa iniciativa de fato ocorreu entre 2000 e 2004, quando foram estabelecidas a metodologia do projeto e a verificação e validação das etapas a serem implementadas. Esse período inicial foi também marcado pela publicação dos materiais didáticos de apoio, que contêm a base não somente metodológica, mas também conceitual do projeto (Oliveira e Nicolodi, 2012).

Para esses autores, a **segunda fase** do Projeto Orla ocorreu entre os anos de 2004 e 2008. O início desse período coincide com a publicação do Decreto nº 5.300/2004, que, após 16 anos, regulamenta a Lei do Gerenciamento Costeiro (Lei n.º 7661/88 – PNGC) e que institucionalizou definitivamente o Projeto Orla.

Além da promulgação do Decreto nº 5.300/04, essa segunda fase teve dois aspectos marcantes: 1) O foco em capacitação de multiplicadores da metodologia, quando foram formados 250 multiplicadores do Projeto Orla, envolvendo os 17 estados costeiros e englobando um público constituído por gestores federais, estaduais, municipais, membros da academia e representantes da sociedade civil e 2) A transformação do papel da SPU, enquanto entidade responsável pelo patrimônio público brasileiro, que passou a ser estruturado em

uma visão focada na gestão pública participativa, para além de atividades fundamentalmente cartoriais, tendo o Projeto Orla como uma de suas prioridades (Oliveira e Nicolodi, 2012).

Segundo os autores, a **terceira fase** do Projeto Orla compreende o período entre 2009 e 2011, em que foi dada ênfase à criação, instrumentalização e fortalecimento das Coordenações Estaduais e Comissões Técnica Estadual (CTE). É importante frisar que a CTE se constitui em um grupo fundamental ao processo, que articula e contribui na harmonização de políticas estaduais atuantes na orla. Foram envolvidas nesse processo as CTEs de nove estados costeiros (BA, RN, ES, RJ, SC, PA, SE, PE e CE), com objetivo de otimizar a atuação das mesmas e definir uma agenda de trabalho conjunta. Ao final desse período, o esforço de sensibilização e mobilização para implantação do ORLA resultou na criação de CTEs em 11 estados costeiros e cerca de 80 municípios com PGIs elaborados.

Como continuidade a essa análise de Oliveira e Nicolodi (2012), podemos aferir uma **quarta fase** no contexto do Projeto Orla, entre os anos de 2012 e 2015. Esse período foi marcado por um forte viés de instrumentalização das instituições envolvidas com a gestão costeira no Brasil, principalmente a partir da iniciativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a implementação do Sistema de Modelagem Costeira (SMCBrasil), a partir de um acordo de cooperação com o governo espanhol, mais especificamente com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e a Universidade da Cantábria (UC).

A implementação do SMC-Brasil propiciou aos envolvidos com o gerenciamento costeiro no país o acesso às metodologias e ferramentas de apoio à gestão do litoral adequadas à realidade nacional, consolidando uma base de dados do litoral brasileiro. Além disso, foram capacitados técnicos e pesquisadores vinculados a grupos de pesquisa de Universidades ou de órgãos governamentais (Nicolodi *et. al.* 2023). Outra característica marcante nesse período é

a relevância dada à questão da erosão costeira, não apenas por parte dos entes governamentais, mas por parte da sociedade como um todo. O trato da erosão costeira em diversos aspectos é, na maioria das vezes, gerenciado em escala local, uma vez que o balanço sedimentar de uma praia muitas vezes está atrelado a parâmetros e componentes hidrodinâmicos com atuação restrita a uma praia (ou a um pequeno conjunto delas). Essa convergência de escalas entre a problemática (erosão costeira) e a política pública fez com que o Projeto Orla fosse um catalisador dos anseios das comunidades costeiras por uma busca por soluções para problemas relacionados às variações locais da linha de costa.

A **quinta fase** do Projeto Orla pode ser definida como tendo início em 2015 e término em 2019. Essa etapa é fortemente marcada pela promulgação da Lei Federal nº 13.240/2015, a qual pode ser considerada um marco para a municipalização da gestão de praias no Brasil (Nicolodi, 2022).

Essa Lei autorizou a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) a transferir a responsabilidade patrimonial da gestão de praias urbanas brasileiras aos municípios litorâneos por meio da assinatura do Termo de Adesão de Gestão de Praias (TAGP). Essa transferência pauta-se pela Lei nº 9.636/1998, que atribui a todas as esferas do poder executivo a obrigação de “zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental e de uso comum do povo” (Art. 11, §4º, Brasil, 1998). A Lei Federal n. 13.240/2015 foi regulamentada pelas Portarias SPU n.113/2017 e SCGPU n. 44/2019, sendo que essa última amplia a aplicabilidade dessa transferência também para as praias marítimas não urbanas (Scherer *et. a.*, 2020), regulamentando a alteração promovida na Lei 13.240 por meio da Lei nº 13.813, de 2019.

Não há dúvidas que esse foi um marco no contexto do Projeto Orla, uma vez que potencializou o impacto do processo de municipalização da gestão das praias, já que a adesão ao TAGP pressupõe a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI), o qual deve ser realizado sob a metodologia do Projeto Orla. Para Nicolodi (2022), esse fato poderá indicar um

ganho em significância dessa política pública, a qual já ultrapassou o desafio de se perenizar por diversas trocas de governos e suas conseqüentes mudanças de orientações, prioridades e tomadas de decisão. Cabe ainda ressaltar que a gestão da orla marítima no Brasil tem se estruturado na prática por meio de dois dispositivos: Projeto Orla e TAGP (Cristiano *et. al.*, 2022).

Outra questão importante dessa quinta fase é que todo esse novo arcabouço da transferência da gestão de praias aos municípios trouxe a necessidade de revisão e atualização da metodologia do Projeto Orla<sup>4</sup>, não apenas do ponto de vista conceitual (e.g. a temática das mudanças climáticas era incipiente quando da publicação dos manuais no começo dos anos 2000), mas também metodológico e de fluxos de gestão desde a iniciativa de um município em aderir ao Projeto Orla até as etapas finais de monitoramento e revisão.

Por fim, a **sexta fase** do Projeto Orla pode ser localizada entre o ano de 2019 até a atualidade (2024, no caso deste capítulo). Este período é marcado por um grande esforço de capacitação e formação de facilitadores para atuarem junto aos municípios em todas as etapas do Projeto Orla. Neste período, foram executados um curso de atualização (2020) com 46 facilitadores certificados e um curso de formação com 58 facilitadores das regiões norte, nordeste, sudeste e sul do Brasil habilitados. Além disso, o período marca a entrada em definitivo do MTur na Coordenação Nacional do Projeto Orla, o que pode ser considerado positivo, dada a relevância do setor de turismo nessa porção do território brasileiro.

## **O Projeto Orla no RS**

Historicamente, a Unidade Regional da SPU (atualmente, Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul) e a área de Gerenciamento Costeiro do órgão ambiental estadual (FEPAM- Fundação Estadual

<sup>4</sup> Um novo manual foi desenvolvido e disponibilizado à sociedade por meio de uma ação conjunta entre a SPU, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de Rio Grande (FURG) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Detalhes e acesso ao manual neste link: <https://gaigerco.furg.br/projetos/2-uncategorised/31-projeto-subsidios-tagp>

de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler) possuem baixo quantitativo de pessoal especializado no Projeto Orla. Apesar disso, as referidas instituições enviaram esforços de divulgação e orientação aos municípios costeiros, visando desenvolver a metodologia, entre o final da década de 1990 e início da subsequente, no contexto da primeira fase do Projeto Orla descrita anteriormente.

Após rodadas de reuniões e eventos junto às municipalidades, foram elaborados quatro PGIs, nos municípios de: Torres, Arroio do Sal, Capão da Canoa e Rio Grande. Entretanto, as dificuldades citadas acima somadas às dinâmicas próprias das administrações municipais e suas mudanças de gestão, dificultaram o avanço do acompanhamento das ações propostas, muito embora possam ter sido executadas no âmbito das leis orçamentárias anuais (LOA) dos municípios, por exemplo, pendendo o seu registro nas Coordenações locais ou Estadual do Projeto Orla.

Nesse período, foi realizado um esforço conjunto e articulado de vistorias com participação do Ministério Público Federal (MPF), Advocacia da União (AGU), SPU e FEPAM, focalizado em áreas de uso comum do povo (praia e logradouros públicos adjacentes, especialmente os “calçadões”), resultando em diversas ações administrativas e ou judiciais, que culminaram em procedimentos de ordenamento territorial na orla, com demolições e remoções. Ainda no campo do ordenamento, foram estabelecidas diretrizes técnicas e operacionais em conjunto entre as instituições supracitadas, para utilização de áreas na temporada por quiosques e eventos em geral.

Destacam-se os Planos Municipais de Manejo de Dunas, instrumento alvo de licenciamento ambiental na esfera estadual, via FEPAM, com base na atividade de “Manejo de Conflitos entre Urbanização e Campos Arenosos e Dunas”, e os Planos de Uso de Faixa de Praia, inicialmente “autorizados” na esfera estadual para utilização da faixa de praia na temporada por quiosques e eventos em geral, alterado para a esfera municipal, onde se aplica a Lei complementar nº 140/2011.

Tais discussões e diretrizes subsidiaram a elaboração, no âmbito da SPU, da Portaria 06, de 31 de janeiro de 2001, que posteriormente foi revogada por

meio da Portaria 1, de 3 de janeiro de 2014, que estabelece normas e procedimentos para a autorização da utilização, a título precário, de áreas de domínio da União mediante outorga de Permissão de Uso e fixa parâmetros para o cálculo do valor de outorga onerosa e critérios para controle do uso.

Em 2011, a SPU promoveu, em conjunto com a FEPAM, evento visando a mobilização, treinamento e operacionalização da Comissão Técnica Estadual (CTE) do Projeto Orla no Estado. O evento contou com excelente participação institucional e, ainda naquele ano, o Estado publicou o Decreto nº 48.230, de 9 de agosto de 2011, que instituiu a Comissão Técnica Estadual do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Contudo, restaram pendentes a indicação da presidência e a formulação do regimento interno e, na prática, a Comissão não foi operacionalizada.

Finalmente, pode-se dizer que o momento atual é resultante da relevante alteração legislativa promovida por meio do art. 15 da Lei 13.240, de 2015, com a instituição do TAGP. A sua regulamentação, conforme portarias 113 de 2017 e 44 de 2019 da SPU, previu, entre outros encargos, a necessidade de elaboração do PGI por parte dos municípios. Assim, o quadro a seguir descreve os municípios da costa marítima gaúcha, com a data de publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União (DOU) dos aderentes ao TAGP e as iniciativas adotadas para a elaboração do PGI.

Dos 16 municípios gaúchos defrontantes com o mar, 11 já pactuaram o TAGP, sendo que cinco contaram com a municipalização ainda em 2017, mesmo ano de publicação do modelo do termo, três municípios aderiram em 2018 e três entre 2019 e 2020. Dessa forma, os municípios estão em diversos estágios de elaboração dos seus PGIs, com destaque para Capão da Canoa, Osório e Imbé, que estão com seus PGIs em análise pela Coordenação Estadual do Projeto Orla (CEPO), e Tramandaí, que já realizou suas oficinas de planejamento participativo, estando pendente os demais municípios.

Quadro 1 - Projeto Orla e TAGP no RS, relação dos municípios defrontantes com o mar, data da publicação do TAGP no DOU e situação dos PGIs.

<b>Município</b>	<b>Data TAGP</b>	<b>PGI</b>
Arroio do Sal	07/11/2017	PGI elaborado na Fase 01 do Projeto Orla – pendente revisão.
Balneário Pinhal	13/03/2018	Pendente elaboração.
Capão da Canoa	12/09/2017	Primeiro PGI elaborado na Fase 01 do Projeto Orla, revisão elaborada na Fase 06 do Projeto Orla (2019 – 2021) – em análise CEPO.
Cidreira	07/11/2017	Pendente elaboração.
Imbé	24/08/2017	PGI elaborado na Fase 06 do Projeto Orla (2022 - 2023) – inserido no projeto “Brasil, essa é nossa praia!” – em análise CEPO.
Mostardas	26/11/2019	Pendente elaboração.
Osório	26/10/2018	PGI elaborado na Fase 06 do Projeto Orla (2021 – 2022) – em análise CEPO.
Palmares do Sul	Não aderiu	-
Rio Grande	21/03/2019	PGI elaborado na Fase 01 do Projeto Orla – pendente revisão.
Santa Vitória do Palmar	Não aderiu	-
São José do Norte	Não aderiu	-
Tavares	Não aderiu	-
Terra de Areia	Não aderiu	-
Torres	22/11/2017	PGI elaborado na Fase 01 do Projeto Orla – pendente revisão.
Tramandaí	13/03/2018	PGI em elaboração - Fase 06 do Projeto Orla
Xangri-lá	28/12/2020	PGI em contratação - Fase 06 do Projeto Orla

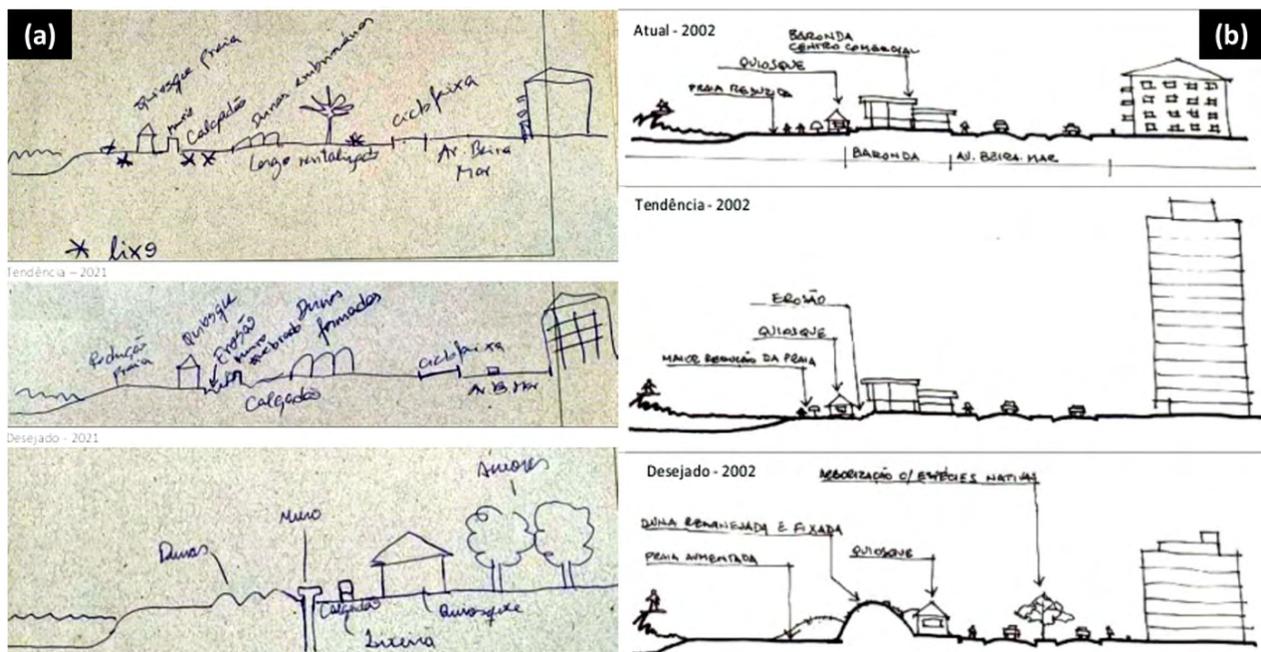
Fonte: Os autores.

Dentre os PGIs em análise pela CEPO/RS, Capão da Canoa é o único que efetuou uma revisão, pois já possuía seu PGI resultante dos esforços do início dos anos 2000 - primeira fase do Projeto Orla. A revisão do PGI de Capão da Canoa ocorreu entre 2019 e 2021 (sexta fase) e foi precursora na diversificação de metodologias e tecnologias para viabilizar a participação social, facilitada

pela popularização de webinários e reuniões remotas durante a pandemia de COVID-19, que interrompeu os encontros presenciais iniciados em 2020.

Um dos conflitos mais emblemáticos identificados nos cenários da orla de Capão da Canoa é o caso do Baronda, um grande restaurante que ficava localizado no terço final da praia, no centro (área sede) do município. Ao analisarmos os cenários de orla definidos no primeiro PGI (Figura 4a) e na sua revisão de 2021 (Figura 4b), é possível identificar o atendimento parcial do cenário desejado. Houve a remoção do Baronda (e demais quiosques fixos de alvenaria), no entanto, sem ações para a reconstrução das dunas em frente ao calçadão, nem a arborização com nativas da região. Foi criado o largo central, com um grande calçadão revitalizado com pergolados e paisagismo utilizando espécies exóticas, chamado de Largo do Baronda. Além disso, essa ação foi popularizada como resultado de embargos do Ministério Público e da SPU, não como implementação do PGI; isso se deveu à inexistência de Coordenações do Projeto Orla em operação na esfera municipal e estadual.

Figura 4 - Cenários atual, de tendência e desejado formulados para a orla central de Capão da Canoa em: a) 2021 e b) 2002.



Fonte: Capão da Canoa (2022).

Os principais desafios para o avanço dessa ainda relativamente nova política pública de gestão territorial envolvem, além da elaboração e implementação dos PGIs e respectivas ações, o cumprimento dos demais encargos previstos e a capacitação dos municípios especialmente para a prática dos atos de fiscalização e gestão patrimonial delegados por meio do TAGP: fiscalização e autuação, cessões e permissões de uso da esfera patrimonial. Estão pendentes também a operacionalização da CTE e das Coordenações Estaduais (CEPO) e Municipais do Projeto Orla, com a efetiva participação dos órgãos do Turismo, conforme prevê o arranjo institucional do Projeto.

## **Análise de Tipologias de Ações no Projeto Orla no Brasil**

A metodologia do Projeto Orla prevê, em seu fluxo de etapas (figura 3), a elaboração de um Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI). O PGI pode ser considerado como o instrumento mais importante de planejamento para a implantação do Projeto Orla. As diretrizes e ações definidas ao longo de todo o processo participativo são explicitadas nesse plano a partir de uma setorização de trechos da orla do município. Para cada trecho definido, há um conjunto de ações e diretrizes a serem aplicados, os quais podem ser classificados em tipologias específicas conforme sua função.

Antes de adentrar a questão das tipologias, é importante ressaltar que o PGI pode favorecer o estabelecimento de instrumentos de cooperação, como convênios, consórcios, acordos de cooperação, etc., entre as prefeituras, organizações da sociedade civil, universidades e institutos de pesquisa, no âmbito da caracterização, fiscalização, controle socioeconômico e ambiental e de ferramentas para avaliação e monitoramento da gestão da orla marítima.

Oliveira e Nicolodi (2012) analisaram as ações e diretrizes<sup>5</sup> propostas em

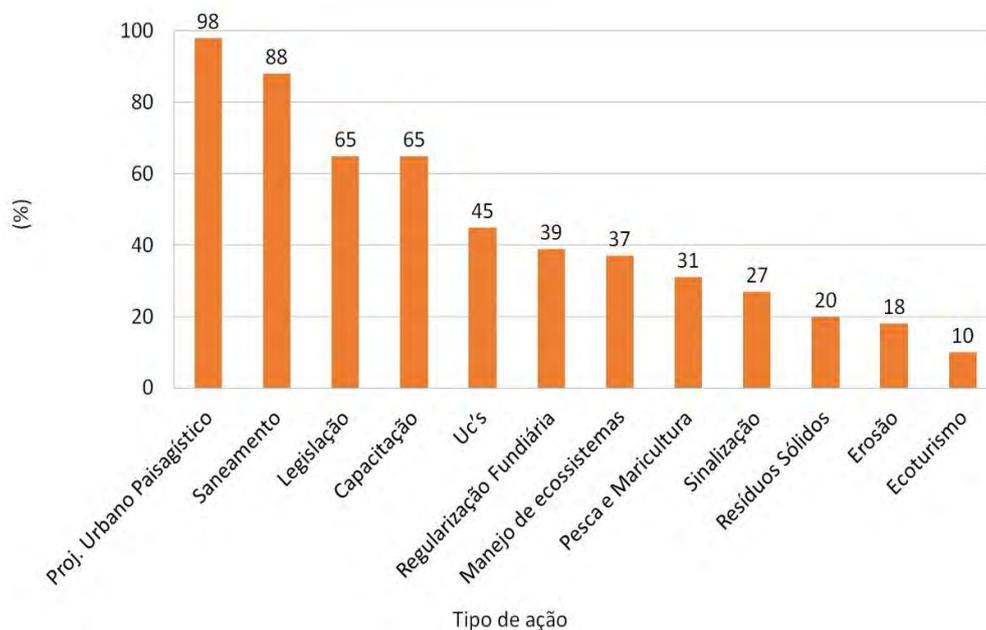
---

<sup>5</sup> Cabe ressaltar a diferença entre ação e diretriz no próprio manual do Projeto Orla: Ações = medidas concretas com vistas ao uso e ocupação de uma área: elas normalmente possuem métrica e indicadores de acompanhamento e de execução, p.ex., “remoção de quiosques da faixa de praia”, “manutenção de chuveiros públicos” e entre outros. Diretrizes = orientações gerais com vistas ao uso e ocupação de uma área, p.ex., “melhoria da infraestrutura de acesso à praia” e “tratamento de efluentes que são drenados para a orla”.

55 PGIs elaborados até 2004 e as classificaram por meio de tipologias (Figura 5). Na análise do conjunto dos planos, quase 100% apresentaram ações de projetos de urbanização e/ou paisagísticos; 88% dos planos continham ações relacionadas ao saneamento básico; 65% referentes à legislação ou ações de capacitação; 45% sobre Unidades de Conservação; 39% sobre regularização fundiária; 37% sobre manejo de ecossistemas; 31% sobre pesca e maricultura; 27% sobre sinalização; 20% sobre resíduos sólidos; 18% sobre erosão costeira e 10% acerca de ações de ecoturismo.

Essa classificação em tipologia de ações, ainda que não expresse a magnitude de cada ação e nem mesmo a intensidade das intervenções na orla, permite aferir quais eram os temas prioritários de preocupações das comunidades costeiras (lembrando que o processo do Projeto Orla é essencialmente participativo) envolvidas no período anterior a 2004.

Figura 5 - Gráfico com a classificação das ações e diretrizes propostas em 55 PGIs elaborados até 2004 em tipologias quanto ao tema principal.



Fonte: Adaptado de Oliveira e Nicolodi (2012).

Como forma de aprofundar essa percepção obtida por meio da análise das ações e diretrizes propostas nos PGIs, foi realizado o mesmo tipo de classificação por tipologias em um conjunto de 10 PGIs elaborados após 2020.

Esses PGIs são oriundos de um projeto do MTur denominado “Brasil, essa é a nossa praia!”, o qual estabeleceu uma parceria com o Departamento de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DETUR/UFRN) com objetivo de orientar dez municípios costeiros na implementação de práticas de gestão responsável, envolvendo agentes públicos, comunidades locais e turistas.

Foram analisados 10 PGIs, dos municípios Angra dos Reis (RJ), Barreirinhas (MA), Cabo Frio (RJ), Cruz (CE), Imbé (RS), Natal (RN), Paraty (RJ), Salvador (BA), São Sebastião (SP) e Vila Velha (ES). Os PGIs foram disponibilizados no Portal “CCSA | Brasil”, produto de parceria entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e o Ministério do Turismo (MTur). Desses, o PGI do município de Cabo Frio não foi analisado por questões operacionais.

Foi realizada uma análise quali-quantitativa dos PGIs que consistiu na categorização das ações estratégicas e diretrizes, tendo como base eixos norteadores (como a finalidade de cada ação) e exemplos de palavras-chave que serviram de subsídio para a definição da ação em uma categoria. A tipologia das ações foi definida em: 1) Ordenamento Urbano; 2) Ordenamento Náutico; 3) Saneamento; 4) Capacitação; 5) Legislação; 6) Unidades de Conservação (UCs); 7) Regularização Fundiária; 8) Manejo de Ecossistemas; 9) Pesca e Maricultura; 10) Sinalização; 11) Resíduos Sólidos; 12) Erosão Costeira; 13) Turismo e 14) Segurança Pública. Essas categorias foram adaptadas com base em Oliveira e Nicolodi (2012), uma vez que novas tipologias surgiram e outras tiveram seu escopo alterado.

No total, foram categorizadas 2524 ações, sendo 323 em Angra dos Reis/RJ, 362 em Barreirinhas/MA, 92 em Cruz/CE, 366 em Imbé/RS, 310

em Natal/RN, 227 em Paraty/RJ, 57 em Salvador/BA, 363 em São Sebastião/SP e, finalmente, 424 ações em Vila Velha/ES. Esse total de ações comporta certo grau de subjetividade para discernir determinadas ações que continham, em si, outras ações.

Como se trata de um estudo comparativo entre épocas distintas (pré 2004 e pós 2020), foram necessárias algumas adaptações em função das diferenças de contexto entre os períodos analisados. Foram criadas duas categorias, consideradas pertinentes por não se encaixarem nos outros tipos de ação: “Segurança Pública” e “Ordenamento Náutico”. Além dessas, houve a necessidade de renomear a tipologia anteriormente denominada “Ecoturismo”, que passou a ser chamada simplesmente de “Turismo”, devido ao grande número de atividades afins relacionadas a essa área que não se enquadram estritamente no conceito de turismo ecológico.

O quadro 2, abaixo, indica os critérios de categorização das tipologias utilizadas.

Quadro 2 - Definições das tipologias das ações e diretrizes utilizadas na análise dos PGIs elaborados após 2020 no âmbito do projeto “Brasil, essa é a nossa praia!” do MTur.

<b>Tipologia</b>	<b>Crítérios</b>
Ordenamento Urbano\paisagístico	Diz respeito a todo e qualquer tipo de infraestrutura, seja na orla ou faixa de areia, e serviços como ornamentação e iluminação pública, bem como o livre acesso, seja qual for a via.
Ordenamento Náutico	Corresponde à estruturação de portos e marinas, entre outros, além da viabilização do transporte de embarcações, incluindo fundeios.
Saneamento básico	Tudo o que se refere a saneamento básico da orla e adjacências, preocupando-se também com a qualidade da água e balneabilidade dos corpos hídricos.
Legislação	Reúne ações que regulamentam, normatizam e/ou fiscalizam, no sentido de se fazer cumprir a legislação vigente, os atores constituintes da orla de cada município.

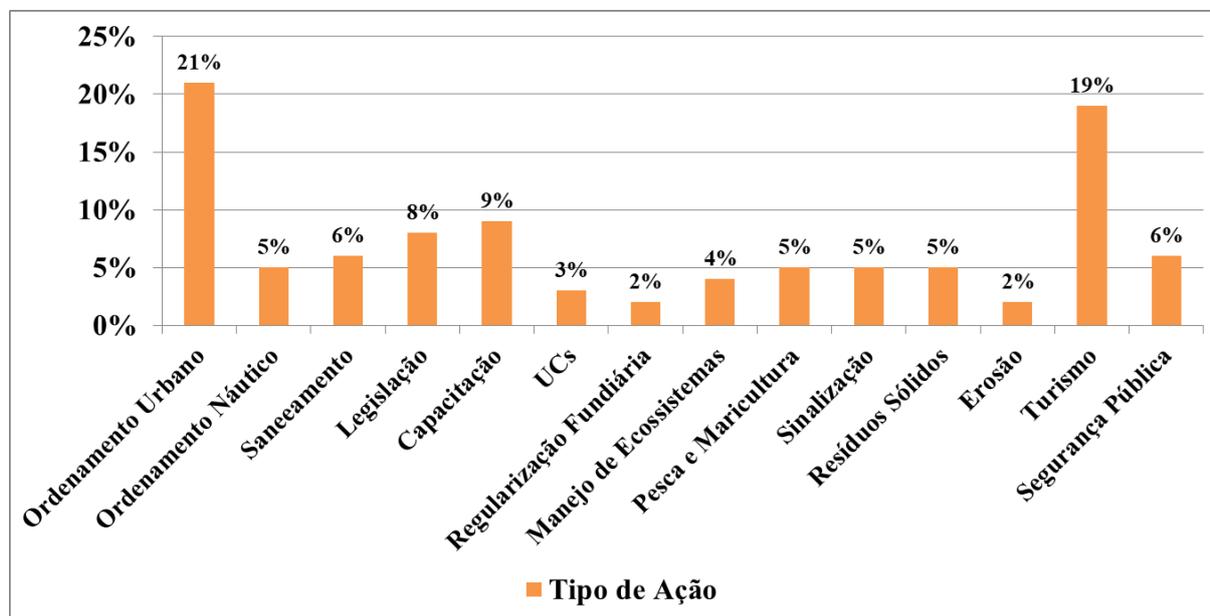
Capacitação	Aspectos de conscientização, educação e divulgação de serviços relevantes à sociedade, através de campanhas e projetos educacionais, inclusive em convênio com instituições de ensino, com abordagens socioambiental, técnica e profissional.
Unidades de Conservação (UCs)	Áreas de preservação ambiental que são mantidas pelo poder público a fim de conservar seu território, a fauna e flora original e correlatas. Ações incluem manutenção, aperfeiçoamento e criação de UCs.
Regularização Fundiária	Aborda a questão da ocupação territorial, pública ou privada, e o uso de áreas irregulares que são juridicamente requeridas para regularização com o intuito de garantir fins adequados à Lei.
Manejo de Ecossistemas	Ações que envolvem o manejo de fatores bióticos e abióticos no mar, rios, lagos, lagoas ou praias, entre outros ecossistemas.
Pesca e Maricultura	Ações que envolvem os pescadores e maricultores, seu exercício profissional e culturas tradicionais.
Sinalização	Placas, letreiros e sinais informativos/educativos, tanto horizontais quanto verticais.
Resíduos Sólidos	Considerados como orgânicos e inorgânicos, dejetos e recicláveis, assim como se computou seus coletores e projetos de mitigação dos mesmos através de limpeza mecânica ou manual.
Erosão Costeira	Aspectos de variações na linha de costa e seus impactos. O tema foi predominante quando algumas ações apresentaram outros temas consigo, como assoreamento ou recursos hídricos.
Turismo	Categoria relativa a várias modalidades de turismo como o religioso, esportivo e o ecoturismo.
Segurança Pública	Envolve a participação das polícias, corpo de bombeiros e guarda-vidas, promovendo a segurança pública e patrimonial, combate à criminalidade e prevenção de acidentes. Também reflete a situação dos moradores de rua, desabrigados, exploração infantil e o impasse de animais abandonados que geram um problema de saúde pública.

Como o número de PGIs analisados no âmbito do projeto do Ministério do Turismo era significativamente menor do que aqueles analisados por Oliveira e Nicolodi (2012), optou-se por não apresentar os resultados com a mesma lógica. No lugar de utilizar o parâmetro de “qual o percentual dos PGIs em que

determinada tipologia é abordada”, foi utilizado o percentual total de ações para cada tipologia para os municípios analisados com Planos elaborados após 2020. Os resultados apontam para quais tipologias cresceram em termos de necessidades apontadas pelos atores sociais participantes das oficinas e quais tipologias perderam espaço em termos de ações e diretrizes propostas.

Os resultados indicam que, para os PGIs pós 2020, as ações referentes às tipologias “ordenamento urbano e paisagístico” e “turismo” foram as mais identificadas, com 21% e 19% da totalidade, respectivamente. Com 9% foram identificadas a tipologia de “capacitação”, 8% “legislação”, 6% “saneamento” e “segurança pública”, 5% “ordenamento náutico”, “pesca e maricultura” e “sinalização”, 4% “manejo de ecossistemas”, 3% ‘UCs’ e 2% “erosão costeira” e “regularização fundiária” (Figura 6).

Figura 6 - Total de ações e diretrizes identificadas por tipologias nos PGIs elaborados após 2020 no âmbito do projeto “Brasil, essa é a nossa praia!” do Ministério do Turismo.



Fonte: Ministério do Turismo.

Mesmo sem fazer uma correlação direta entre os percentuais obtidos, algumas diferenças podem ser observadas quando comparado ao estudo de Oliveira e Nicolodi (2012), em que as principais tipologias encontradas foram

(em ordem decrescente): “planejamento urbano”, “saneamento”, “legislação”, “capacitação”, “UCs”, “regularização fundiária”, “manejo de ecossistemas”, “pesca e maricultura”, “sinalização”, “resíduos sólidos”, “erosão costeira” e “turismo”. Temas como “ordenamento urbano e paisagístico” e “capacitação” continuam sendo os mais relevantes tanto para os PGIs analisados antes de 2004 quanto para aqueles pós 2020. A tipologia “turismo” passou de relevância baixa para a segunda mais relevante na análise atual. Oliveira e Nicolodi (2012) destacam a articulação do Projeto Orla com outras políticas públicas, com destaque para as Agendas de Turismo e Cidades. À época, um Protocolo de Intenções firmado entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Cidades tinha por objetivo o estabelecimento de colaboração mútua para integrar as ações relacionadas ao Projeto Orla ao Plano Diretor Participativo dos municípios. O fato da base territorial do Projeto Orla ser definida entre a cota batimétrica de 10 metros (em direção ao mar) e a 50m ou 200m em direção à terra o coloca como um instrumento com potencial para a definição de ações nessa porção do território municipal, com a vantagem de possuir metodologia própria testada no país, bem como contar com centenas de pessoas capacitadas e aptas para utilizá-la.

As diferenças encontradas na análise de conjuntos de PGIs de épocas distintas pode trazer significação para questões que tiveram sua relevância no cenário da zona costeira e marinha do Brasil. Por exemplo, a grande alteração em relação à tipologia “turismo” (que passou da última para a segunda categoria mais relevante) pode ser explicada por duas razões; a primeira é de ordem metodológica, uma vez que a análise de Oliveira e Nicolodi (2012) utilizou o descritor “ecoturismo”, dando foco para essa vertente do segmento do turismo. Mas, ainda assim, é relevante apontar que, à época, optou-se por essa definição uma vez que as ações identificadas eram voltadas a esse segmento, não tendo sido identificadas ações e diretrizes mais genéricas de turismo que justificassem a criação do descritor mais abrangente, o que ocorreu na análise atual.

A segunda razão diz respeito a um maior envolvimento do setor de turismo em questões de planejamento (tanto setorial, quanto territorial), bem como por um contexto de maior desenvolvimento da própria atividade. Um claro exemplo disso é a iniciativa do Ministério do Turismo na construção do BDGTur AZUL<sup>6</sup> (Nicolodi *et. al.*, 2024), que consiste na base de dados geoespaciais sobre o turismo na zona costeira e marinha do Brasil. Essa iniciativa foi motivada pela necessidade de elaboração de dados geoespaciais sobre o Turismo Azul, visando o suporte ao Planejamento Espacial Marinho – PEM, que vem sendo conduzido pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e MMA.

Essa iniciativa não é isolada e, ainda que possa ser considerado o primeiro grande esforço do setor governamental de turismo na construção de descritores geoespacializados dedicados ao turismo de sol e mar, esse é um processo que vem se desenrolando ao longo do tempo.

O setor de turismo vem avançando e se modificando conforme o contexto socioeconômico e político do país, tendo um marco definitivo na criação, apenas em 2003, do Ministério do Turismo. Nesse mesmo ano, foi elaborado o Plano Nacional de Regionalização do Turismo, considerado um ponto relevante para a gestão participativa do turismo com foco no desenvolvimento regional, pelo qual a esfera governamental, o setor privado e a sociedade discutem a implantação de políticas públicas que visam o desenvolvimento do turismo sustentável em base local. Outros importantes marcos são a promulgação, em 2008, da Lei Geral do Turismo e a instituição do Mapa do Turismo Brasileiro, em 2013 (BRASIL, 2023).

A tipologia “capacitação” é um exemplo de uma necessidade constante no desenvolvimento de políticas públicas com caráter participativo, como é o Projeto Orla. Essa necessidade foi apontada de forma significativa tanto nos PGIs elaborados antes de 2004, quanto nos elaborados após 2020. Esta é uma premissa relevante e mais uma vez identificada: a necessidade de diálogo per-

---

<sup>6</sup> Detalhes em: <https://gaigerco.furg.br/projetos/2-uncategorised/49-bdg-azul>

manente e continuado, com a inclusão de atores e perspectivas de valorização de experiências acumuladas, novos modos de ver e novas formas de fazer, em uma ação constantemente recíproca entre governo e sociedade (Marques; Nicolodi, 2021).

## **Considerações Finais**

Planejar o uso de um território não é uma atividade trivial. Levar a cabo as ações previstas em tal planejamento depende de um sistema de governança robusto, em que as competências de instituições (governamentais ou não) sejam bem definidas e respeitadas. Além disso, um planejamento territorial somente será estratégico do ponto de vista de um país, estado ou município quando a ele seja outorgado o devido grau de prioridade em um contexto de políticas públicas setoriais. Em outras palavras, é pouco provável que um planejamento territorial obtenha êxito se os planejamentos setoriais forem priorizados em detrimento a uma visão de espaço e território.

O Projeto Orla é um instrumento de gestão vinculado a uma política pública bem definida e com enorme potencial para cumprir esse papel de planejamento estratégico em nível municipal. Seu escopo é totalmente formulado em uma base territorial definida, constituindo-se em um instrumento de gestão participativo, com uma metodologia robusta e reconhecida nacionalmente.

No entanto, todo esse arcabouço não garante a eficiência e nem a eficácia do processo. Diversos entraves das mais variadas origens já foram apontados por pesquisadores em análises específicas sobre a implementação do Projeto Orla. O exemplo do Rio Grande do Sul, explicitado no tópico 4.2, ilustra bem essa questão.

Uma das análises feitas neste estudo apontou as tipologias de alguns Planos de Gestão Integrada da Orla (PGI). Esse tipo de análise se mostra interessante não apenas do ponto de vista da compreensão de todo o processo em si, mas reflete também as principais demandas das comunidades costeiras

dos municípios analisados nos diferentes períodos e em distintas regiões do Brasil. É evidente que se faz necessário considerar as peculiaridades de cada município na compreensão dessas tipologias, mas o que foi apresentado no tópico 5 permite inferir algumas reflexões.

O fato das tipologias “Ordenamento Urbano\paisagístico” e “Saneamento básico” terem se mantido como as mais frequentes, tanto nos PGI anteriores a 2004 quanto aos posteriores a 2020, remete a questão central de planejamento urbano na zona costeira brasileira, a qual apresenta uma dinâmica muitas vezes errática e predatória do setor da construção civil (Borelli, 2017; Schlickmann et al. 2019). Esse tipo de questão também foi identificada em uma análise de tipologias de ações civis públicas localizadas em praias brasileiras, as quais muitas vezes são oriundas da carência de ordenamento e fiscalização territorial (Nicolodi *et al*, 2023).

Uma das tipologias que mais se destacou na análise é a de “Turismo”, a qual foi a segunda mais representativa na análise dos PGI elaborados após 2020. Ainda que a relação entre o setor de turismo e as orlas sejam óbvias, os resultados apontam para uma necessidade premente de ações específicas para esse setor, tanto do ponto de vista de fomento à atividade, quanto do planejamento do setor e sua interação com as demais políticas setoriais e, preferencialmente, com as políticas territoriais e de ordenamento.

## **Referências**

ASMUS, Milton et al. Gestão Costeira no Brasil: instrumentos, fragilidades e potencialidades. **Gerenciamento Costeiro Integrado**, v. 1, n. 4, p. 52-57, 2006.

BARATELLA, Guilherme. et al. Análise de desempenho dos processos de gestão em praias urbanas arenosas: Montevideo (Playa de los Pocitos). **Revista Costas**, v. 2, n. 1, p. 115-130, 2020.

BORELLI, Elizabeth. Urbanização e qualidade ambiental no processo de produção do espaço da costa brasileira. **INTERthesis: Revista Internacional Interdisciplinar**, v. 4, n. 1, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. **MTur 20 anos: uma longa jornada ao lado do turismo nacional. E de olho no futuro!** 2023. Disponível em: <https://www.normasabnt.org/>. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993**. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a Zona Econômica Exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 jan. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/35UyFbE>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1988**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19636.htm). Acesso em: 15 out. 2024.

CIRM, Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **Plano de levantamento da plataforma continental brasileira | CIRM**. 2024. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br>. Acesso em: 11 out. 2024.

CAPÃO DA CANOA. **Plano de intervenção na orla marítima de Capão da Canoa - Projeto Orla**. Documento técnico, 2002, 72 p.

CAPÃO DA CANOA. **Minuta do plano de gestão integrada da orla marítima de Capão da Canoa – revisão e atualização**. PROJETO ORLA Capão da Canoa. Documento técnico, 2021, 209 p.

CORRÊA, Roberto L. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1999.

CORRÊA, Roberto L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 15-47.

CRISTIANO, Samanta et al. Strategies for the Management of the Marine Shoreline in the Orla Araranguá Project (Santa Catarina, Brazil). **Coastal Research Library**, v. 24, p. 735-754, 2018.

CRISTIANO, Samanta C. et al. Municipalização da gestão de praias marítimas brasileiras. In: SOUTO, Raquel Dezidério (org.). **Gestão Ambiental e Sustentabilidade em Áreas Costeiras e Marinhas: Conceitos e Práticas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zenodo, 2022. v. 2, p. 533-563.

DEMATTEIS, Giuseppe. O território: uma oportunidade para repensar a geografia. In: SAQUET, Marcos Aurelio. **Abordagens e concepções sobre território**. 3. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 7-11.

DIAS, João A.; POLETTE, Marcus; CARMO, J.A. O Desafio da Gestão Costeira Integrada. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, v. 7, n. 1, p. 3-4, 2007.

GARCÍA-ONETTI, Javier; SCHERER, Marinez E. G.; BARRAGÁN, Juan M. Integrated and ecosystemic approaches for bridging the gap between environmental management and port management. **Journal of Environmental Management**, v. 206, n. 1, p. 615-624, 2018.

GRUBER, Nelson L. S.; BARBOZA, Eduardo; NICOLODI, João L. Geografia dos sistemas costeiros e oceanográficos: Subsídios para Gestão Integrada da Zona Costeira. **GRAVEL**, v. 1, n. 1, p. 81-89, 2003.

HUMPHREY, Sarah; BURBRIDGE, Peter; BLATCH, Caroline. US Lessons for coastal management in the European Union. **Marine Policy**, v. 24, p. 275-286, 2000.

JABLONSKI, Silvio; FILET, Martinus. Coastal management in Brazil – A political riddle. **Ocean & Coastal Management**, v. 51, n. 7, p. 536-543, 2008.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (Eds.). **Brasil, Século XXI – por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 54-66, 2004.

MARQUES, Vanessa Cardoso; NICOLODI, João Luiz. Ferramentas de Educação Socioambiental: Subsídios para a Gestão Integrada da Zona Costeira. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, v. 16, n. 2, p. 385-408, 2021.

MARRONI, Etienne Vaz; SILVA, André Luiz Reis. Geopolítica do Brasil para o Atlântico Sul: uma revisão de literatura a partir da política pública nacional para o mar. **Revista da Escola Superior de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 145-177, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Projeto Orla: Fundamentos para gestão integrada**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, 78 p., 2002.

MUEHE, Dieter. Geografia marinha - A retomada do espaço perdido. **Revista da Anpege**, v. 12, n. 18, p. 185-210, 2016.

NICOLODI, João Luiz; ZAMBONI, Ademilson. Gestão Costeira. In: ZAMBONI, André; NICOLODI, João Luiz (Eds.). **Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

NICOLODI, João Luiz et al. Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, n. 1, p. 378-404, 2018.

NICOLODI, João Luiz; GRUBER, Nelson Luiz Silva. Abordagem geográfica da Gestão Costeira Integrada. In: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Fernando M.; PINHEIRO, Larissa (Eds.). **Geografia Marinha: oceanos na perspectiva de geógrafos**. Rio de Janeiro: PPGM, p. 382-401, 2020.

NICOLODI, João Luiz. Planejamento territorial na Zona Costeira e Marinha do Brasil: ações, contradições e desafios. In: LIMONAD, Ester; MONTEIRO, João Carlos; MANSILLA, Pablo (Orgs.). **Planejamento territorial: reflexões críticas e práticas alternativas**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021.

NICOLODI, João Luiz et al. Critical gaps in the implementation of Coastal Ecological and Economic Zoning persist after 30 years of the Brazilian coastal management policy. **Marine Policy**, v. 128, 104470, 2021.

NICOLODI, João Luiz. Municipalização da Gestão de Praias. In: BOMBANA, Briana; TURRA, Alexander; POLETTE, Marcus (Orgs.). **Gestão de Praias: do conceito à prática**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, p. 441, 2022.

NICOLODI, João Luiz et al. A erosão costeira no contexto da gestão territorial no Brasil: análises e perspectivas. In: **Gestão das zonas costeiras: a influência continental na qualidade ambiental**. Rio de Janeiro: UERJ, v. 12, p. 341-358, 2023.

NICOLODI, João Luiz et al.. **Banco de dados geoespaciais do turismo costeiro e marinho: O BDGTUR Azul e o planejamento espacial marinho – PEM**. In: *Anais do XXIV Congresso Latino-Americano de Ciências do Mar – COLACMAR*. Itajaí, SC, 2024. (No prelo).

NOVAK, Lígia P.; POLETTE, Marcus. O processo de governança costeira nos municípios de Balneário Camboriú e Itajaí - SC, Brasil. **Geosul**, v. 29, n. 1, p. 73-78, 2015.

OLIVEIRA, Márcia Rodrigues Lopes; NICOLODI, João Luiz. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do poder público. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 12, n. 1, p. 89-98, 2012.

PÊGO, Bolívar et al. **Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea; MI, v. 6, 367 p., 2021.

POLETTE, Marcus. Gestão e Governança Costeira e Marinha. In: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flávia M.; PINHEIRO, Lidriana (Orgs.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. Rio de Janeiro: PPGM, p. 292-340, 2020.

PUJADAS, Román; FONT, Jaume. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 399 p., 1998.

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. **Espacio, economia y sociedad**. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1991.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Edusp, 1996.

SANTOS, Cláudia Rodrigues; POLETTE, Marcus; VIEIRA, Ricardo S. Gestão e Governança Costeira no Brasil: o papel do grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) e sua relação com o Plano de Ação Federal (PAF) de Gestão da Zona Costeira. **Revista Costas**, v. 1, n. 1, p. 135-162, 2019.

SAQUET, Marcos Alexandre. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAVY, Michel. Logistique et territoire. **L'Espace Géographique**, v. 22, n. 3, p. 210-218, 1993.

SCHERER, Marinez; ASMUS, Milton; GANDRA, Tiago. Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, n. 1, p. 431-444, 2018.

SCHERER, Marinez et al. Under New Management. **Journal of Coastal Research**, v. 95, p. 945-952, 2020.

SCHERER, Marinez; NICOLODI, João Luiz. Land-sea interactions: contributions of the Brazilian coastal management program to marine spatial planning. **Costas**, v. 2, p. 253-272, Feb. 2021.

SCHERER, Marinez; ASMUS, Milton. Modeling to evaluate coastal governance in Brazil. **Marine Policy**, v. 129, 104501, 2021. DOI: 10.1016/j.marpol.2021.104501.

SCHERER, Marinez; NICOLODI, João Luiz; SOUZA, Vitor Augusto, SARDINHA, Gabriela Dayane; DIEDERICHSEN, Sereno de Paula; CORRINI, Natália. **Faixa de fronteira litorânea e marinha: necessidade de gestão integrada e com base ecossistêmica**. In: *Fronteiras do Brasil: o litoral em sua dimensão fronteira*. Org. Bolívar Pêgo, Líria Nagamine, Caroline Krüger Rosa Moura. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 2023.

SCHLICKMANN, Monique et al. Fitossociologia de um fragmento de restinga herbácea subarborescente no sul do Estado de Santa Catarina, Brasil. **Hoehnea**, v. 46, n. 2, 2019.

SCHMITZ, Cláudio Martins; NICOLODI, João Luiz; GRUBER, Nelson Luiz dos Santos. Terrenos de marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado. **Revista do Departamento de Geografia – USP**, v. 43, e190816, 2023.

SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Manual Projeto Orla**. Brasília: Ministério da Economia, Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, 2022. 324 p.

WIESEBRON, Marianne. Amazônia Azul: pensando a defesa do território marítimo brasileiro. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 3, p. 107-131, jan./jun. 2013.

XAVIER, Luciana Y.; GONÇALVES, Leandra R.; OLIVEIRA, Mayara; CORRÊA, Marina R.; MALINCONICO, Nicole; POLETTE, Marcus. Beach Management and Conservation in Brazil: Challenges and Opportunities. In: POLETTE, Marcus; TURRA, Alexander (Eds.). **Brazilian Sandy Beaches**. Cham: Springer, 2023. p. 291-326.