

# GESTÃO DE PRAIAS

DO CONCEITO À PRÁTICA

Briana Bombana  
Alexander Turra  
Marcus Polette  
(Org.)

# GESTÃO DE PRAIAS

## DO CONCEITO À PRÁTICA

Briana Bombana, Alexander Turra, Marcus Polette  
(Org.)



Instituto de  
Estudos  
Avançados da  
Universidade de  
São Paulo





Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e a autoria e respeitando a Licença [Creative Commons](#) indicada.

**Catalogação na Publicação**  
**Divisão de Gestão de Tratamento da Informação da**  
**Agência de Bibliotecas e Coleções Digitais da USP**

Gestão de praias : do conceito à prática [recurso eletrônico] / Briana Bombana, Alexander Turra, Marcus Polette (Org.) – São Paulo : Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2022.

441 p. : il.

Inclui bibliografia no final dos capítulos  
ISBN 978-65-87773-36-0  
DOI 10.11606/9786587773360

1. Praias 2. Gerenciamento costeiro 3. Litoral 4. Bens públicos  
5. Ecossistemas costeiros I. Bombana, Briana II. Turra, Alexander III. Polette, Marcus

CDD (20.ed) – 551.457

Elaborado por Sarah Lorenzon Ferreira – CRB-8/6888

## **Capa**

Foto de Massimo Vitali - Cabo Frio

## **Fotos do miolo**

Parte I - Lençóis Maranhenses

Parte II - Piscinão de Ramos

Parte III - Lençóis Maranhenses

Parte IV - Cabo Frio

## **Projeto gráfico e diagramação**

Camila Somera

## **Revisão**

Ana Lúcia Oliveira Costalunga  
Nelson Barbosa

## **Tradução**

Gina Alessandra Chabes Allain  
Zenaida Lauda-Rodriguez

## **Produção editorial**

Fernanda Cunha Rezende

## 12. MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DE PRAIAS

*João Luiz Nicolodi*

### A GESTÃO DOS ESPAÇOS LITORÂNEOS E SUAS ESCALAS DE ABORDAGEM

No Brasil, praias são consideradas pela Lei Federal n.7.661/88 como “bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica” (art. 10).

Tal conotação agrega relevância para a gestão desse espaço geográfico, o qual é frequentemente confundido com o objeto da Gestão Costeira Integrada (GCI), nesse caso a Zona Costeira. Essas definições são cruciais para que ações e diretrizes que compõem os diversos planos de gestão possam efetivamente ser consideradas e implementadas nos processos de tomada de decisão.

Ainda que essas definições tenham sido abordadas em outros capítulos deste livro, cabe aqui mencionar algumas peculiaridades que são cruciais para a compreensão da municipalização da gestão de praias no Brasil.

A primeira delas é a abordagem dada a essa municipalização, que nesse caso, deve ser compreendida no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), criado pela Lei n.6.938/81 e que congrega os órgãos e instituições ambientais

da União, dos estados, dos municípios e do distrito federal. Esse sistema tem como meta primordial dar cumprimento aos princípios constitucionalmente previstos e às normas instituídas para a proteção e melhoria da qualidade ambiental.

O Sisnama reforça o papel das esferas estadual e municipal ao determiná-las como:

1. Órgãos Seccionais – Composto por órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos, controle e fiscalização das atividades degradadoras do meio ambiente. São, em geral, as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente.
2. Órgãos locais – Composto por órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades degradadoras do meio ambiente em suas respectivas jurisdições. São, quando elas existem, as Secretarias Municipais de Meio Ambiente.

Outra peculiaridade da análise aqui proposta diz respeito à questão das escalas, aqui entendidas de três formas, conforme MMA (1996): escala temporal, escala geográfica e escala de tomada de decisão (Quadro 12.1).

Quadro 12.1 – Definições de escala que permearam as discussões do Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil, em sua primeira versão

<b>Tipo de escala</b>	<b>Definição</b>
Temporal	Define a relação da gestão com a dinâmica do meio natural. A costa tem limite móvel, a qual o homem tende a consolidar, mas cujo tempo de atuação não é o mesmo, assim como não é o mesmo o tempo do gestor e o tempo do especialista na dinâmica do meio natural.
Geográfica	Busca avaliar as consequências locais e regionais da gestão. Ações em uma área têm conexões com áreas vizinhas, onde o ordenamento de uma área pode deflagrar o desordenamento de outra.
Tomada de decisão	Considerada como a escala geográfica administrativa. É a reflexão de uma ordem política de atuação do poder público. A ZC é designada, por um processo político, para ser gerida como uma só unidade. Não há, necessariamente, convergência dos múltiplos processos envolvidos com a tomada de decisão com os ecossistemas e com a dinâmica natural.

Fonte: Adaptado de MMA (1996).

No caso específico da gestão de praias, a escala temporal acaba por ter uma relação direta com a escala geográfica, uma vez que os conceitos aplicados denotam um espaço geográfico restrito para atuação do terceiro tipo de escala, a de tomada de decisão.

A legislação brasileira considera como praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detritico (areias, cascalhos, seixos e pedregulhos) até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou onde comece outro ecossistema (Lei n.7661/88, artigo 10). Tal definição, embora possa apresentar lacunas de interpretação quando comparada às várias definições existentes na literatura científica (Carter, 1988; Short, 1999; Masselink e Short, 1993; Muehe, 2019), representa um esforço de delimitação de uma porção do território para gestão específica.

A relação entre a Zona Costeira e a praia do ponto de vista de espaço para gestão territorial perpassa os três tipos de escala identificados no Quadro 12.1. A partir do momento em que se assume a discrepância entre os tempos de atuação da gestão, do especialista na dinâmica do meio natural e, principalmente, da própria dinâmica do meio, as relações entre a escala geográfica e de tomada de decisão tornam-se cruciais para o gerenciamento efetivo e eficiente de áreas costeiras.

Um exemplo desse cenário de desconexão entre estas três escalas é o trato da temática da erosão costeira no âmbito das políticas públicas brasileiras. Ao se analisar todas as ações referentes ao Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal entre o período de 2004 a 2007 percebe-se não haver nenhuma ação que tenha em seu escopo o tema da erosão costeira. A ação que mais se aproximava desse cenário era o Programa 1138, vinculado ao Ministério da Integração, denominado “Drenagem Urbana Sustentável”, o qual trazia em seu objetivo “Promover a gestão sustentável da drenagem urbana com ações não estruturais e estruturais dirigidas à prevenção, ao controle, e à minimização dos impactos provocados por enchentes e fenômenos erosivos, inclusive nas zonas costeiras”.

Um marco importante nesse período foi a publicação, em 2006, por parte do Ministério do Meio Ambiente, do livro *Erosão e programação do litoral brasileiro* (Muehe, 2006), o qual sistematizou, pela primeira vez no país, a situação das variações de linha de costa no litoral. Já em 2008, duas iniciativas do MMA foram preponderantes para a condução de ações e iniciativas sobre o tema: a) a implementação do Sistema de Modelagem Costeira (SMC-Brasil), a partir de um acordo de cooperação com o governo espanhol, mais especificamente a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e a Universidade da Cantabria (UC), as quais tiveram como metas a disponibilização

de ferramentas computacionais e a capacitação de técnicos e gestores, e b) a organização do I Simpósio Nacional sobre Erosão Costeira,<sup>1</sup> onde mais de 130 pesquisadores e representantes de instituições do setor público, privado e da sociedade civil discutiram aspectos relacionados à gestão da linha de costa.

Do ponto de vista da desconexão entre escalas, é interessante perceber que somente após 10 anos, ou seja, em 2018, algumas das prerrogativas e diretrizes apresentadas no âmbito do SMC-Brasil e debatidas no I Simpósio Nacional sobre Erosão Costeira foram incorporadas às políticas públicas, ainda que de forma não sistêmica. Como exemplo relevante dessa incorporação pode-se citar o *Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira*,<sup>2</sup> o qual foi elaborado no âmbito do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco), que é vinculado à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Outro exemplo é a incorporação destes aspectos no escopo do Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa (Procosta), o qual foi implementado também em 2018, pela Portaria n.76 do MMA.

Tal cenário exemplifica essa interconexão não harmônica entre os três tipos de escala apresentados no Quadro 12.1. Ainda que o assunto em tela (erosão costeira) tenha uma escala geográfica bem definida (a linha de costa), as escalas ‘temporal’ e de ‘tomada de decisão’ são muito distintas entre si, sendo que a resposta efetiva do poder público nesse caso (sem levar em consideração casos pontuais) teve um hiato de 10 anos, período este em que a situação de diversas praias no país foi severamente agravada, como pode ser observado na publicação *Panorama da erosão costeira no Brasil* (Muehe, 2018), uma atualização do livro de 2006.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a gestão costeira integrada no Brasil apresenta o mesmo tipo de fenômeno quando analisada sob a óptica destes três tipos de escala. A escala geográfica se reflete na premissa de elaboração e execução de Planos Estaduais e Municipais de gerenciamento costeiro, sendo que a discrepância entre essa escala geográfica e a escala temporal, bem como a de tomada de decisão, está refletida (por exemplo) no parco número de municípios que efetivamente avançaram em seus planos de gerenciamento costeiro, fato que ganha ainda mais destaque quando observada a velocidade das mudanças no uso e ocupação dos espaços litorâneos.

---

1 Disponível em: <[https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/documento\\_sinteses\\_simposio.pdf](https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/documento_sinteses_simposio.pdf)>.

2 Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/procosta2>>.

Os instrumentos de gestão desenvolvidos ao longo das décadas de execução do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) refletem, ainda que de forma não sistematizada, essas relações supracitadas. O PNGC foi instituído por meio da Lei n.7.661/88 e regulamentada 16 anos depois pelo Decreto n.5.300/04. Tanto nessas duas normativas que regem a matéria quanto em todos seus desdobramentos (instrumentos, sistemas, análises etc.) a relação com a gestão das praias vem evoluindo paulatinamente, e as questões diretamente relacionadas a esses espaços, como a erosão costeira, vem ganhando maior ênfase ao longo do tempo. O *Projeto Orla*<sup>3</sup> é um bom exemplo disso, bem como, mais recentemente, o Procosta.<sup>4</sup>

Ainda que seus escopos sejam bem definidos na legislação,<sup>5</sup> há um descompasso entre os objetivos propostos no PNGC e a realidade observada no território (Gruber et al., 2003; Asmus et al., 2006; Jablonski; Filet, 2008; Dias et al., 2007; Barragán, 2016; Nicolodi; Zamboni 2008; Nicolodi et al., 2018, Scherer et al., 2018). Mesmo que tal descompasso seja compreensível, e até esperado, algumas ações e iniciativas tomadas por parte do Governo Federal (ente responsável pela condução dessa política) foram implementadas visando a redução de tais discrepâncias. A análise dessas iniciativas não pode ser realizada sem que o contexto histórico seja resgatado, o que será feito no tópico a seguir. Cabe destacar que, embora não se busque aqui esgotar o debate, é perceptível a identificação de um encadeamento lógico nos instrumentos de gestão costeira existentes no Brasil, com a definição de Planos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e com sua execução coordenada por um Plano de Ação Federal mais amplo (PAF). Ainda assim, a aplicação e efetividade desse conjunto é muito variável e ainda pouco documentada (Gruber et al., 2003; Asmus et al., 2006; Dias et al., 2007; Jablonski; Filet, 2008; Nicolodi; Zamboni 2008; Polette; Vieira 2009; Oliveira; Nicolodi 2012; Cristiano et al., 2018; García-Onetti et al., 2018; Nicolodi et al., 2018; Scherer et al., 2018; Santos et al., 2019; Scherer et al., 2020a; Scherer et al., 2020b).

---

3 Projeto que tem como objetivo aperfeiçoar o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental, urbana e patrimonial.

4 Programa Nacional de Conservação da Linha de Costa ([procosta.pdf \(furg.br\)](#))

5 Particularmente, a Lei n.7.661/88 e o Decreto n.5.300/04.

# A POLÍTICA DE GESTÃO COSTEIRA NO BRASIL: DA CENTRALIZAÇÃO AOS PRIMEIROS PASSOS PARA A MUNICIPALIZAÇÃO

O PNGC foi instituído em 1988, e os primeiros anos após sua promulgação foram utilizados para que se organizasse o escopo institucional de sua execução, tanto na esfera federal (principalmente a partir da criação do Ministério do Meio Ambiente) quanto na esfera estadual, com a criação de agendas específicas para o Gerco, notadamente em secretarias de Meio Ambiente ou em outras que abarcassem o planejamento territorial (MMA, 1996). Cabe ressaltar que, ainda que se trate de um plano nacional, o PNGC prevê ações em outras esferas, inclusive a municipal.

O final do milênio se caracterizava por transformações inerentes à transição de padrões de desenvolvimento, com alterações no paradigma sociedade-natureza (Becker, 2002; Mendonça, 2001; Verдум, 2011). Esgotava-se o padrão embasado no crescimento econômico infinito e, pelo menos do ponto de vista teórico, o momento estava embasado nos princípios norteadores do desenvolvimento sustentável, que teve como seu principal marco, a realização da Eco-92 no Rio de Janeiro.

Nesse cenário a natureza se valorizava como capital de realização presente e futura, com a busca pelo modo de produção menos predatório e com qualidade total no uso do espaço. Mas esse processo não significou homogeneização e sim uma organização do território, diferenciada a partir do cenário de economia em franco processo de globalização (Santos, 1996). Verificou-se seletividade de investimentos, com uma tendência de um “zoneamento espontâneo” embasado em vantagens competitivas do capital.

A década de 1990 manteve o acelerado processo de ocupação da zona costeira, reafirmando a necessidade de ordenação deste espaço (Strohaecker, 2008). Identificou-se uma revalorização geopolítica da zona costeira, tanto do ponto de vista conceitual (vivia-se um momento de ápice do processo de globalização, onde a questão portuária, turística e de recursos do mar tornaram-se cruciais) quanto do legal (reordenamento dos espaços marítimos por parte da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – CNUDM, inserção da zona costeira na Agenda 21 etc.).

Enfim, consolidava-se internacionalmente o interesse pela gestão integrada da ZC, chegando-se à conclusão de que a Gestão Costeira Integrada (GCI) deveria ser o novo paradigma para lidar com a gama de desafios inerentes à gestão deste espaço (Humphrey et al., 2000).

Nesse contexto, em 1995, o MMA avaliou o processo de implantação do Gerenciamento Costeiro no país, chegando à conclusão de que, embora este processo tenha permitido a abertura de uma esfera de ação federal, na qual caberia à União desenvolver uma visão ampliada e geral do conjunto da Zona Costeira, o processo como um todo ainda estava muito centralizado nesta esfera federal e com uma permeabilidade insuficiente para que se atingisse o grau necessário de integração entre as escalas geográficas e de tomada de decisão (MMA,1996).

A revisão do PNGC e a elaboração de sua segunda versão (PNGC II) em 1997 buscaram apurar estas arestas no tocante à relação entre o nível federal e o estadual, dando mais autonomia e margem para tomada de decisão às Coordenações Estaduais de Gerenciamento Costeiro. Ainda assim, a permeabilidade dessa política pública ainda não atingia, de forma direta, a escala municipal. Um indicador para validar esta afirmação é o fato de que o primeiro Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro em nível municipal só foi aprovado em 2007, em Itapoá (SC).<sup>6</sup>

É interessante perceber que essa baixa permeabilidade da agenda de gerenciamento costeiro na escala municipal contrasta com o próprio PNGC II, já que esse assumiu os limites político-administrativos como critério de delimitação da Zona Costeira, tendo a utilização do território municipal como unidade de delimitação da faixa terrestre da zona costeira. Segundo o MMA (2004), tal adoção apresenta duas vantagens práticas, consideradas de grande importância.

A primeira delas remete ao fato de o município ser uma figura jurídico-administrativa e uma “agência” política do poder público, logo dotado de competência para o ordenamento territorial e a gestão ambiental. Essa afirmação pressupõe que ter o espaço municipal como unidade de gestão facilita o envolvimento dessa esfera de governo e o estabelecimento de parcerias locais, viabilizando a descentralização de ações.

A segunda vantagem diz respeito à própria estrutura do planejamento brasileiro, na qual o município aparece como uma unidade básica de informação, em muitos casos sendo a menor unidade de desdobramento de dados existentes. Dessa forma, enquadrar a zona costeira no marco municipal pode favorecer a utilização das informações disponíveis, o que facilita a elaboração dos diagnósticos e estudos necessários à gestão.

---

6 Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapoa/lei-complementar/2007/1/17/lei-complementar-n-17-2007-institui-o-plano-municipal-de-gerenciamento-costeiro-pmgc-e-da-outras-providencias>>.

Mesmo com tal configuração, uma integração mais efetiva das agendas municipais com as demais esferas de gestão somente foi verificada a partir da implementação do *Projeto Orla*, o qual será objeto de análise do próximo tópico.

O *Projeto Orla* se constitui num arcabouço metodológico de planejamento integrado com foco na orla marítima, espaço de gestão territorial definido no Decreto n.5.300/04, o qual se constitui numa faixa marítima e outra terrestre de largura variável. O *Projeto Orla* é uma ação interministerial que visa a otimizar o ordenamento territorial desta porção do território brasileiro e que conta com a participação de diversos atores federais e seus correspondentes estaduais e municipais, além, da participação da sociedade civil organizada (Oliveira; Nicolodi, 2012).

## O PROJETO ORLA: OS PRIMEIROS INDÍCIOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DE PRAIAS NO BRASIL

No final da década de 1990 iniciaram-se os primeiros movimentos do ponto de vista de arranjos e conceitos para a implementação do *Projeto Orla* no Brasil, e esse teve seu início formal em 2001. Oliveira e Nicolodi (2012) analisaram os dez primeiros anos de implementação do projeto no país e identificaram três fases distintas, as quais são descritas no Quadro 12.2.

**Quadro 12.2 – Sistematização das características das fases dos primeiros dez anos de implementação do Projeto Orla no Brasil**

Fase	Período	Descrição
1	2001- 2004	Remete à elaboração da metodologia, verificação e validação das etapas que seriam implementadas, bem como aos ajustes metodológicos, realizados em função de análises preliminares. A metodologia foi aplicada e validada em seis municípios. <sup>7</sup> A fase 1 também deu início à publicação dos materiais didáticos do projeto (conjunto de manuais <sup>8</sup> ). A criação de uma linha de financiamento junto ao Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II) viabilizou o atendimento de 45 municípios <sup>9</sup> nesse período.
2	2004 - 2008	Inicia a partir da inserção do Projeto Orla no Decreto n.5.300/04 e no Plano de Ação Federal para a Zona Costeira – PAF, em 2005. No período, é efetivado o retorno da SPU ao conjunto de instituições idealizadoras do ORLA, com alteração de uma atuação com foco cartorial para uma visão focada na gestão pública participativa, tendo o Projeto Orla como uma de suas prioridades. Ainda neste período foi dada ênfase à capacitação de 250 multiplicadores da metodologia, ainda que não com a conotação atual de Instrutores. São realizadas duas avaliações internas do projeto por meio de Seminários que reuniram representantes estaduais do gerenciamento costeiro e das Superintendências do Patrimônio da União, além do MMA e SPU.

Continua

<sup>7</sup> Cajueiro da Praia (PI), Parnaíba (PI), Luiz Corrêa (PI), Tibau do Sul (RN), Vitória (ES) e Florianópolis (SC).

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/publicacoes/gestao-territorial/category/81-gestao-costeira-g-projeto-orla.html>>.

<sup>9</sup> Macapá, Santana, Beberibe, Icapuí, João Pessoa, Cabedelo, Cabo de Santo Agostinho, São José da Coroa Grande, Itaporanga d’Ajuda, Estância, Conde, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casemiro de Abreu e Rio das Ostras, Campos dos Goytacases, Carapebus, Macaé, Quissamã, Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty, Pontal do Paraná, Matinhos, Guaratuba, Navegantes, Itajaí, Balneário Camboriú, Itapema, Porto Belo, Bombinhas, Torres, Arroio do Sal e Capão da Canoa.

3	2009 – 2011	Período marcado por uma reestruturação interna do MMA, sendo que uma das áreas mais atingidas foi a Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a qual teve reduzida sensivelmente a sua equipe, agenda e orçamento, o que impactou a ação da instituição frente ao Projeto. Ainda assim, foram criadas Comissões Técnicas Estaduais do <i>Projeto Orla</i> em 11 estados costeiros. Ao final do ano de 2011, cerca de 80 municípios possuíam Planos de Gestão da Orla elaborados.
---	-------------	--

Fonte: Adaptado de Oliveira e Nicolodi (2012).

Sem buscar esgotar o debate sobre o tema, uma breve e superficial análise do período entre 2011 e 2015 permite identificar a continuidade do *Projeto Orla* no Brasil, ainda que com a constância de um conjunto de dificuldades que já haviam sido identificadas por Oliveira e Nicolodi (2012): a) Descontinuidade do Projeto em função de trocas de administrações municipais; b) Carência de opções e formas de apoio à implementação das ações propostas nos Planos de Gestão; c) Baixa efetividade da atuação das Comissões Técnicas Estaduais e dos Comitês Gestores Locais; d) Deficiências no processo de mobilização local e legitimação das ações, como o envolvimento das comunidades e os processos participativos.

Ainda assim, é inegável que, a despeito de resultados mais tímidos que aqueles esperados em termos de gestão territorial, o *Projeto Orla* teve (e tem) capacidade para mobilizar um significativo contingente de cidadãos em torno de seus objetivos. Tais constatações o credenciam a ser considerado como uma política de Estado, visto que desde sua implantação ocorreram diversas trocas de governo e, até a atualidade, o projeto vem sendo aperfeiçoado e adaptado ao contexto vigente.

## A CESSÃO DA GESTÃO DE PRAIAS PARA OS MUNICÍPIOS

Antes de se compreender por que a promulgação da Lei Federal n. 13.240/2015 pode ser considerada um marco para a municipalização da gestão de praias no Brasil, é necessário que se tenha uma visão da relação territorial, ambiental e patrimonial dessa porção do território.

É importante ressaltar que o Decreto n.5.300/04 institucionalizou um 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 10 m e, na zona terrestre, 50 m em áreas urbanizadas, ou 200 m em

áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como áreas de escarpa, falésias, manguezais, entre outros (Figura 12.1).

Figura 12.1 – Desenho esquemático da orla marítima do Brasil, segundo metodologia proposta no *Projeto Orla*.



Fonte: Adaptado de MMA (2004).

Saule Junior (2006) destaca uma peculiaridade da orla marítima de natureza jurídica: 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.

Os acrescidos de marinha são formados, naturalmente, pela ação dos ventos e das águas, ou artificialmente, e estão localizados na costa marítima do litoral brasileiro, no continente e nas margens dos rios e lagoas, até onde ocorre a influência das marés.

Sob a óptica da Constituição Federal, trata-se de 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 (Saule Júnior, 2006).

Esse cenário oferece oportunidades para a articulação entre as instituições responsáveis pela gestão costeira e por setores que atuam nesse território, como é o caso do próprio *Projeto Orla*. Mas, por outro lado, remete à prerrogativa da centralização da gestão destes espaços no órgão responsável pela gerência do patrimônio (materiais e imateriais) da União, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU).

É nesse contexto que se pode considerar a promulgação da Lei Federal n.13.240/2015 como um marco para a municipalização da gestão de praias no Brasil. Essa Lei autorizou a SPU – atualmente, no Ministério da Economia – a transferir a responsabilidade da gestão de praias urbanas brasileiras aos municípios litorâneos através da assinatura do termo de adesão de gestão de praias (TAGP). Essa transferência pauta-se pela Lei n.9.636/1988, que atribui a todas as esferas do poder executivo a obrigação de “zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental” (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, e essa última amplia a aplicabilidade dessa transferência também para as praias marítimas não urbanas.

A possibilidade de transferência da gestão das praias aos municípios tem potencial para cobrir uma lacuna no que diz respeito à sobreposição de competências incidentes nesse espaço, a qual resulta em dificuldades na fiscalização e no êxito da implementação de um ordenamento territorial que venha a contribuir ao desenvolvimento e sustentabilidade das praias no Brasil. Esse tipo de transferência de gestão pode vir, ainda, a preencher certo “vazio administrativo” que depende da responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios, os quais muitas vezes não estão em sintonia.

Além do potencial de qualificar o planejamento e ordenamento territorial, a adesão ao TAGP proporciona o aumento da receita municipal, na medida em que o art. 14, § 2º, II (Lei n.13.240/2015) prevê “o direito dos Municípios sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas”. Outro fator importante para que o município faça a adesão ao TAGP é que ele deixa de pagar para a SPU os contratos de uso do território onerosos vigentes.

O município passa a auferir receitas patrimoniais (cessões e permissões de uso) e a fiscalizar o uso do patrimônio público. Mas a SPU não fica eximida de sua responsabilidade de fiscalizar o município no cumprimento de suas obrigações na gestão patrimonial.

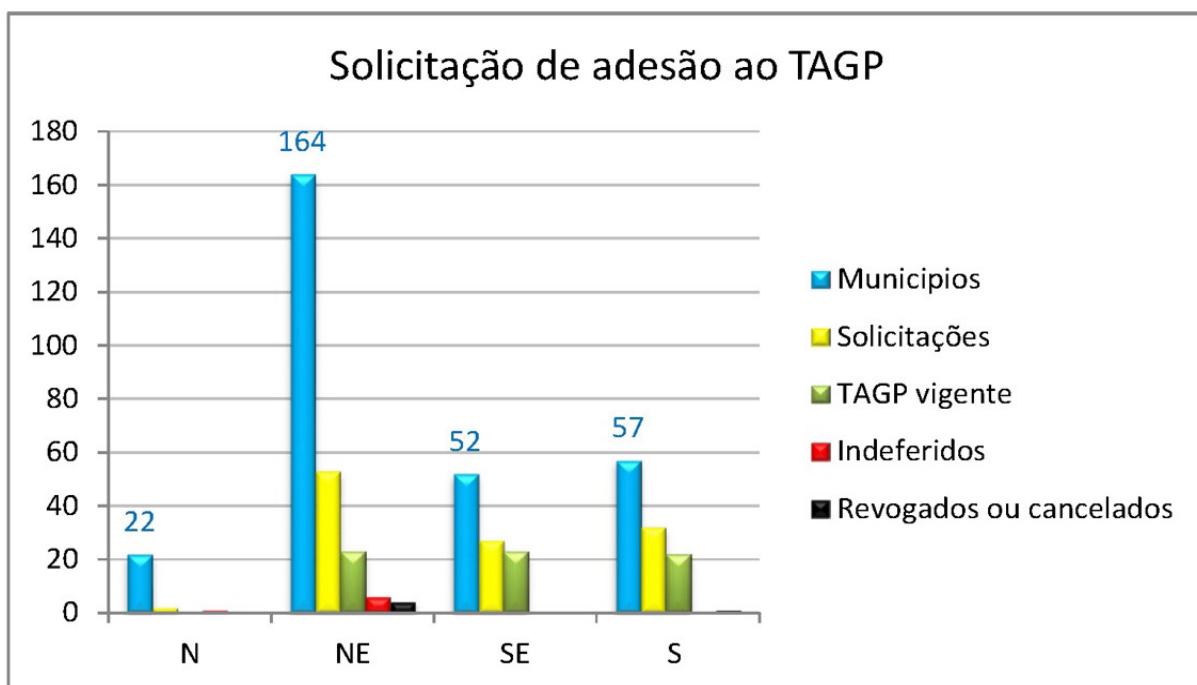
Uma questão importante é que a adesão ao TAGP é voluntária. Ou seja, os municípios podem decidir por assumir esse conjunto de responsabilidades, bem como ter acesso aos seus benefícios, principalmente no que diz respeito à possibilidade de maior

autonomia de gestão em seu território para, efetivamente, integrar aspectos relevantes da orla marítima, agregando segurança jurídica e fiscalização perene.

Todo esse contexto pode ser considerado como um novo paradigma na gestão da orla do Brasil, mas uma análise mais aprofundada dos efeitos desta municipalização da gestão de praias somente poderá ser mensurada com o passar dos anos. Ainda assim, alguns aspectos já podem ser destacados.

O primeiro deles é a alta adesão dos municípios ao TAGP. Segundo informações oficiais obtidas no site da SPU<sup>10</sup> em agosto de 2020, aproximadamente 39% (114) dos municípios costeiros com praias marítimas (em um total de 295, segundo a SPU) solicitaram adesão ao TAGP. Desses, 68 municípios estavam com o TAGP vigente, 7 tiveram suas solicitações indeferidas e 5 revogadas ou canceladas. Esse conjunto é representativo dado o curto espaço de tempo desde a efetivação desta política até o período analisado. Do ponto de vista da distribuição espacial, destaca-se a alta adesão dos municípios das regiões Sul e Sudeste, respectivamente 52% e 56%. A região Nordeste apresentou taxa de adesão um pouco mais baixa, mas ainda assim com números consideráveis de 32%. A região Norte foi a que teve a menor taxa de adesão ao TAGP, com apenas 9%, conforme pode ser observado na Figura 12.2.

Figura 12.2 – Situação em relação às solicitações por parte dos municípios para adesão ao TAGP em agosto de 2020.



Fonte: Dados da Secretaria de Patrimônio da União.

10 Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>>.

Um segundo aspecto que se destaca é o fato de o TAGP ter uma base conceitual e metodológica para o acompanhamento do processo. A SPU desenvolveu, em conjunto com Universidades,<sup>11</sup> um arcabouço metodológico e instrumental que engloba: a) Estratégia para acompanhamento da execução dos Planos de Gestão Integrada da Orla Marítima – PGI; b) Relatório Anual de Gestão de Praias e; c) Metodologia de avaliação dos Planos de Gestão Integrada da Orla entregues com base no conteúdo exigido pelo Termo de Adesão a Gestão de Praias e boas práticas reconhecidas. Todo este escopo ainda não foi devidamente avaliado quanto à sua eficácia, mas já é um indicativo promissor, dado que foi planejado e elaborado ainda nas etapas iniciais deste processo de gestão, indo ao encontro das diversas teorias sobre ciclos de planejamento de políticas públicas, com destaque para o ciclo do Gerenciamento Costeiro Integrado (Cicin-Sain; Knecht, 1988).<sup>12</sup>

Do ponto de vista das três escalas abordadas (temporal, geográfica e de tomada de decisão), essa conjuntura tem potencial para impactar positivamente suas interconexões. O mero fato da implementação dos mecanismos da transferência da gestão de praias aos municípios (via adesão ao TAGP) vir precedido de um escopo metodológico e instrumental específico é um indicativo favorável, ainda que insuficiente por si só, de que a gestão desses espaços pode ser mais harmônica e eficiente, reduzindo discrepâncias entre a dinâmica de transformação das orlas e o tempo de tomada de decisão.

Por fim, cabe destacar o potencial impacto que todo o processo de municipalização da gestão das praias terá sobre o próprio *Projeto Orla*, uma vez 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 ORLA. Tal fato poderá indicar um ganho em significância desta política pública, a qual já ultrapassou o desafio de se perenizar por diversas trocas de governos e suas consequentes mudanças de orientações, prioridades e tomadas de decisão.

Espera-se que, ao se realizarem avaliações futuras sobre esse processo, os verdadeiros ganhos sejam vinculados ao objetivo primordial de todo este aparato: a qualificação da gestão dos espaços litorâneos no Brasil, do ponto de vista ambiental, patrimonial e socioeconômico.

11 Detalhes em: <<https://gaigerco.furg.br/projetos/2-uncategorised/31-projeto-subsídios-tagp>>.

12 Sequência lógica de ações ao longo do processo de Gerenciamento Costeiro Integrado, composto por seis estágios em uma sequência cíclica: 1) Identificação e levantamento de questões; 2) Preparação e planejamento do Programa; 3) Adoção formal e financiamento; 4) Implementação; 5) Operação; e 6) Avaliação.

## REFERÊNCIAS

ASMUS, M. L. et al. Gestão Costeira no Brasil: Instrumentos, fragilidades e potencialidades. *Gerenciamento Costeiro Integrado*, v.1, n.4, p.52-7, 2006.

BARRAGÁN, J. M. *Política, gestão e litoral – Uma nova visão da Gestão Integrada de Áreas Litorais*. Madrid: Editorial Tébar Flores, 2016.

BECKER, B. K. *Geografia e meio ambiente no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2002.

BRASIL. Decreto n.9.760 de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm)> Acesso em: 6 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n.6.938, de 31 de agosto de 1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n.7.661, de 16 de maio de 1988 - Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n.9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforramento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm)>. Acesso em: 8 maio 2021

\_\_\_\_\_. Decreto n.5.300 de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm)>. Acesso em: 8 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei n.13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm)>. Acesso em: 10 maio 2021.

CARTER, R. W. G. *Coastal Environments. An Introduction to the Physical, Ecological, and Cultural Systems of Coastlines*. Academic Press. Elsevier Ltda., 1988.

CICIN-SAIN, B.; KNECHT R. W. *Gerenciamento Integrado do Litoral e do Oceano: Conceitos e Prática*. Washington, DC: Island Press, 1988.

CRISTIANO, S. C. et al. Coastal scenic evaluation at Santa Catarina (Brazil): Implications for coastal management. *Ocean and Coastal Management*, v.160, p.146-57, 2018.

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

GARCÍA-ONETTI, J.; SCHERER, M. E. G.; BARRAGÁN, J. M. Integrated and ecosystemic approaches for bridging the gap between environmental management and port management. *Journal of Environmental Management*, v.206, p.615-24, 2018.

GRUBER, N. L. S.; BARBOZA, E.; NICOLODI, J. L. Geografia dos sistemas costeiros e oceanográficos: Subsídios para Gestão Integrada da Zona Costeira. *Gravel*, v.1, p.81-9, 2003.

HUMPHREY, S.; BURBRIDGE, P.; BLATCH, C. US Lessons for coastal management in the European Union. *Marine Policy*, v.24, p.275-86, 2000.

JABLONSKI, S.; FILET, M. Coastal management in Brazil – A political riddle. *Ocean & Coastal Management*, v.51, p.536-43, 2008.

MASSELINK, G.; SHORT, A. D. *The effect of tide range on beach morphodynamics and morphology: a conceptual beach model*. *J. coast. Res.*, v.9, n.3, p.785800, 1993.

MENDONÇA, F. de A. *Geografia e meio ambiente*. São Paulo: Contexto, 2001.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil na Escala da União*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1996.

MMA. *Projeto ORLA - Fundamentos para gestão integrada*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

MUEHE, D. *Erosão e progradação no litoral brasileiro*. Brasília: Ed. MMA, 2006.

\_\_\_\_\_. *Panorama da erosão costeira no Brasil*. Brasília: Ed. MMA, 2018.

\_\_\_\_\_. Pós-praia não deve ser traduzido como backshore – uma revisão da terminologia brasileira do sistema praia – antepraia. *Quaternary and Environmental Geosciences*, v.10, p.1, p.40-3, (2019).

NICOLODI, J. L.; ZAMBONI, A. Gestão Costeira. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (Ed.) *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil*. Brasília: MMA, 2008. v.1.

NICOLODI, J. L. et al. Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v.44, p.378-404, 2018.

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 de Gestão Costeira Integrada*, v.12, p.89-98, 2012.

POLETTE, M.; VIEIRA, P. F. The Strides and Gaps in Brazilian Integrated Coastal Zone Management: An Undercover Evaluation of the Scientific Community's Perceptions and Actions. *Ocean Yearbook*, v.23, p.670-85, 2009.

SANTOS, C. R.; POLETTE, M.; VIEIRA, R. 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. *Costas*, v.1, p.135-62, 2019.

SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAULE JÚNIOR, N. *Manual de regularização fundiária em terras da União*. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

SCHERER, M. E. G.; ASMUS, M. L.; GANDRA, T. B. R. Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v.44, p.431-44, 2018.

SCHERER, M.E.G. et al. Avaliação do Desenvolvimento do Sistema de Governança Pública Costeira Brasileira – 2009 a 2018. *Revista Costas*, v.1, p.32-40, 2020a.

SCHERER, M. E. G. et al. Under New Management. *Journal of Coastal Research*, v.95, p.945-52, 2020b.

SHORT, A. D. *Handbook of Beach and Shoreface Morphodynamics*. West Sussex: Ed. John Wiley & Sons Ltd., 1999.

STROHAECKER, T. M. Dinâmica Populacional. In: ZAMBONI, A.; NICOLODI, J. L. (Org.) *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

VERDUM, R. Os geógrafos frente às dinâmicas socioambientais no Brasil. *Revista do Departamento de Geografia*, v.16, p.91-4, 2011.