



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DO MAR – LABOMAR
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS MARINHAS TROPICAIS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS MARINHAS TROPICAIS

GILVAN FERREIRA SILVA

**ÍNDICE DE GESTÃO COSTEIRA APLICADO AOS MUNICÍPIOS CEARENSES:
EVIDENCIANDO DISPARIDADES NA GESTÃO INTEGRADA E A RELEVÂNCIA
DO TAGP**

FORTALEZA

2025

GILVAN FERREIRA SILVA

ÍNDICE DE GESTÃO COSTEIRA APLICADO AOS MUNICÍPIOS CEARENSES:
EVIDENCIANDO DISPARIDADES NA GESTÃO INTEGRADA E A RELEVÂNCIA
DO TAGP

Tese apresentada ao Instituto de Ciências do Mar – LABOMAR da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Ciências Marinhas Tropicais. Área de Concentração: Ciência, Tecnologia e Gestão Costeira e Oceânica.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique Gomes de Oliveira Sousa.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S58f Silva, Gilvan Ferreira.
Índice de Gestão Costeira Aplicado aos Municípios Cearenses: Evidenciando disparidades na gestão integrada e a relevância do TAGP / Gilvan Ferreira Silva. – 2025.
98 f. : il.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Instituto de Ciências do Mar, Programa de Pós-Graduação em Ciências Marinhas Tropicais, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. Paulo Henrique Gomes de Oliveira Sousa.
1. GESTÃO COSTEIRA. 2. PROJETO ORLA. 3. ÍNDICE DE EVIDENCIAÇÃO. I. Título.

CDD 551.46


GILVAN FERREIRA SILVA

ÍNDICE DE GESTÃO COSTEIRA APLICADO AOS MUNICÍPIOS
CEARENSES: EVIDENCIANDO DISPARIDADES NA GESTÃO
INTEGRADA E A RELEVÂNCIA DO TAGP


Tese apresentada ao Instituto de Ciências do Mar – LABOMAR da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Ciências Marinhas Tropicais. Área de Concentração: Ciência, Tecnologia e Gestão Costeira e Oceânica.

Aprovada em:
22/09/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 PAULO HENRIQUE GOMES DE OLIVEIRA SOUSA
Data: 09/10/2025 09:26:05-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Paulo Henrique Gomes de Oliveira Sousa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Documento assinado digitalmente
 FÁBIO DE OLIVEIRA MATOS
Data: 14/10/2025 17:02:34-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Fábio de Oliveira Matos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Documento assinado digitalmente
 DAVIS PEREIRA DE PAULA
Data: 14/10/2025 16:03:42-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Davis Pereira de Paula
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Documento assinado digitalmente
 DAVI RODRIGUES RABELO
Data: 14/10/2025 17:10:41-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Davi Rodrigues Rabelo
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Documento assinado digitalmente
 RONALDO CUNHA COELHO
Data: 14/10/2025 09:33:16-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Ronaldo Cunha Coelho
Instituto Federal do Piauí (IFPI)

À minha família, em especial minha esposa e filhos, por entenderem minhas ausências e me darem força para continuar.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha gratidão ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) e ao Instituto de Ciências do Mar (Labomar/UFC), instituições que colaboraram no desenvolvimento desta pesquisa. O apoio institucional foi decisivo para que este trabalho pudesse ser realizado com o rigor e a profundidade exigidos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Henrique Gomes de Oliveira Sousa, registro minha admiração e reconhecimento pela orientação firme, generosa e intelectualmente provocadora. Sua capacidade de enxergar além do óbvio, de questionar com precisão e de incentivar a autonomia acadêmica foram essenciais para que eu pudesse amadurecer como pesquisador. Obrigado por acreditar no potencial deste trabalho mesmo nos momentos em que ele ainda era apenas uma ideia incipiente.

Aos professores do Programa de Doutorado, minha gratidão pelo conhecimento compartilhado, pelas discussões instigantes e pela formação sólida que recebi ao longo destes anos. Cada disciplina, cada seminário contribuíram para ampliar minha visão científica e consolidar minha trajetória acadêmica.

Aos colegas da turma de doutorado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

A participação da comunidade no processo de gestão territorial é fundamental para garantir o atendimento das necessidades e peculiaridades de cada região (Menezes et al., 2016).

RESUMO

Esta pesquisa parte da contextualização teórica da gestão costeira em escala global e nacional, com ênfase na implementação do Projeto Orla no Ceará, e avança para a construção metodológica de um índice de avaliação da gestão participativa. Com base na aplicação de um índice construído a partir dos princípios do Projeto Orla e dos instrumentos de ordenamento territorial, tem como objetivo evidenciar a diferença entre as cidades quanto à gestão costeira nos municípios litorâneos do estado do Ceará. A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e analítica, envolvendo levantamento documental, análise de dados secundários e aplicação do índice em municípios com orla marítima. Os resultados revelam diferentes níveis de comprometimento com a gestão integrada, destacando avanços em municípios que formalizaram o Termo de Adesão à Gestão das Praias (TAGP) e fragilidades em localidades com baixa articulação institucional. A discussão dos achados aponta para a necessidade de fortalecimento das políticas públicas costeiras, com foco na participação comunitária, na capacitação técnica e na governança territorial. Por fim, são apresentadas recomendações estratégicas para aprimorar a gestão costeira no estado, contribuindo para a sustentabilidade dos ecossistemas e a valorização dos espaços litorâneos.

Palavras-chave: Gestão costeira; Projeto Orla; Índice de Evidenciação.

ABSTRACT

This research begins with a theoretical contextualization of coastal management on a global and national scale, with an emphasis on the implementation of the Coastal Management Project in Ceará and moves on to the methodological construction of an index for evaluating participatory management. Based on the application of an index built from the principles of the Coastal Management Project and territorial planning instruments, it aims to highlight the differences between cities regarding coastal management in the coastal municipalities of the state of Ceará. The methodology adopted is qualitative in nature, with an exploratory and analytical approach, involving document analysis, secondary data analysis, and application of the index in municipalities with a coastline. The results reveal different levels of commitment to integrated management, highlighting advances in municipalities that have formalized the Beach Management Adhesion Agreement (TAGP) and weaknesses in localities with low institutional articulation. The discussion of the findings points to the need to strengthen coastal public policies, focusing on community participation, technical training, and territorial governance. Finally, strategic recommendations are presented to improve coastal management in the state, contributing to the sustainability of ecosystems and the enhancement of coastal areas.

Keywords: Coastal management; Coastal Project; Evidence Index.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1- população na faixa próxima ao litoral..... | 22 |
| Figura 2 – sistema Nacional do Meio Ambiente | 27 |
| Figura 3 - passos de implementação do Projeto Orla | 31 |
| Figura 4 - Quilometragem litorânea dos municípios da Costa do Extremo Oeste | 41 |
| Figura 5 - Quilometragem do litoral das cidades da Costa Oeste | 42 |
| Figura 6 - Quilometragem do litoral das cidades da Região metropolitana | 43 |
| Figura 7- Quilometragem do litoral das cidades da Costa Leste | 44 |
| Figura 8 - Áreas de Planejamento..... | 49 |
| Figura 9 - Divisão Administrativa do Litoral Cearense..... | 56 |
| Figura 10 - Gráfico de Scores PC1 x PC2 (eixo preto) e loadings (eixo azul).. | 61 |
| Figura 11 - Dendograma e mapa de calor..... | 62 |
| Figura 12 Percentual da Receita Própria dos Municípios da costa Extremo Oeste..... | 66 |
| Figura 13 - Percentual da Receita Própria dos municípios da Costa Oeste..... | 67 |
| Figura 14 - Percentual da Receita Própria da Região Metropolitana | 67 |
| Figura 15 Percentual da Receita Própria dos Municípios da Região da Costa Leste | 68 |
| Figura 16 - Receitas Tributárias das cidades com TAGP | 69 |
| Figura 17- Receita Tributária de Fortaleza | 69 |
| Figura 18 - Receitas Tributárias cidades sem TAGP | 70 |
| Figura 19 - Evolução percentual das Receitas Tributárias das cidades com TAGP | 71 |
| Figura 20 - Evolução percentual das Receitas Tributárias das cidades sem TAGP | 72 |
| Figura 21- Total das funções das cidades do Extremo Oeste | 73 |
| Figura 22 - Percentual das Receitas nas funções por cidade da Região Oeste | 73 |
| Figura 23 - Percentual das Receitas aplicadas nas funções da Região Metropolitana..... | 74 |
| Figura 24 - Percentual das Receitas aplicadas nas funções da Região Leste . | 74 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1- Evolução temporal da Legislação brasileira | 26 |
| Quadro 2 - Critérios de valoração dos indicadores normativos | 47 |
| Quadro 3 - Critérios de Valoração dotação Orçamentária | 48 |
| Quadro 4- Critério de Valoração TAGP, PGI e Estrutura Administrativa | 50 |
| Quadro 5 - Critérios de Valoração dos Indicadores Urbanização, Unidade de Conservação e Políticas Públicas | 52 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1- População das Cidades da Costa do Extremo Oeste | 40 |
| Tabela 2 - População das cidades da Costa Oeste | 41 |
| Tabela 3 - população das cidades da Região metropolitana..... | 42 |
| Tabela 4 - População das cidades da Costa Leste | 43 |
| Tabela 5 - Valores dos Municípios da Costa do Extremo Oeste | 57 |
| Tabela 6 - Valores dos municípios da Costa Oeste | 57 |
| Tabela 7- Valores dos municípios da costa da Região metropolitana..... | 58 |
| Tabela 8 - Valores dos municípios da Costa Leste | 58 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: DA GESTÃO COSTEIRA GLOBAL AO PROJETO ORLA NO CEARÁ | 19 |
| 2.2 Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) | 22 |
| 2.3 O marco Normativo da Gestão Costeira no Brasil | 25 |
| 2.4 O Projeto Orla como Estratégia Nacional | 29 |
| 2.5 O TAGP - Termo de Adesão à Gestão de Praias | 33 |
| 2.6 O Projeto Orla no Ceará | 35 |
| 3 METODOLOGIA: CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE EVIDENCIAÇÃO DA GESTÃO COSTEIRA (IEGC) | 38 |
| 3.1 Estratégia da Pesquisa | 38 |
| 3.2 Breve Descrição das Cidades | 39 |
| 3.3 Estruturação do IEGC | 44 |
| 4 RESULTADOS DO ÍNDICE APLICADO AOS MUNICÍPIOS CEARENSES | 55 |
| 5 DISCUSSÃO DOS ACHADOS E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA PÚBLICA | 60 |
| 5.1 Disparidades na Gestão Costeira: Análise e Fatores Determinantes | 60 |
| 5.2 Fragilidades Identificadas na Gestão da Zona Costeira Cearense | 63 |
| 5.3 Os aspectos orçamentários das cidades analisadas | 65 |
| 5.4 Implicações dos Resultados para a Política de Gestão Costeira | 75 |
| 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS | 77 |
| 6.1 Síntese dos resultados da pesquisa | 77 |
| 6.2 Contribuições científicas, metodológicas e práticas | 78 |
| 6.3 Limitações do estudo | 79 |
| 6.4 Propostas para pesquisas futuras | 80 |
| 6.5 Considerações finais | 80 |
| REFERÊNCIAS | 82 |
| ANEXO – TERMO DE ADESÃO À GESTÃO DE PRAIAS | 86 |

1 INTRODUÇÃO

A administração da região costeira configura-se como um dos grandes desafios contemporâneos, dada a multiplicidade de interesses, a relevância ambiental e econômica, bem como os conflitos inerentes ao uso e à ocupação desse espaço.

O presente trabalho propõe elaborar um índice que possa evidenciar a diferença entre as cidades quanto à gestão costeira nos municípios litorâneos do estado do Ceará, enfatizando seus principais entraves, avanços e perspectivas a partir do contexto nacional e de alguns referenciais globais.

A gestão da zona costeira emerge como um tema de crescente relevância no cenário internacional, impulsionada pela intensificação dos processos de urbanização, pelo aumento da pressão sobre os recursos naturais e pela ampliação dos riscos ambientais associados às mudanças climáticas.

O contexto global evidencia que as áreas costeiras são espaços multifuncionais, onde convergem interesses econômicos, sociais, culturais e ambientais, exigindo abordagens que conciliem o desenvolvimento sustentável com a proteção dos ecossistemas sensíveis.

Experiências internacionais demonstram que o êxito da gestão costeira está relacionado à construção de mecanismos institucionais integrados, capazes de articular diferentes atores sociais e níveis de governo em prol de estratégias coordenadas de ordenamento territorial.

Em trabalho de Martins e Vasconcelos (Martins; Vasconcelos, 2011a), apontou-se que cerca de 70% a 80% da população mundial realizam suas atividades nesse espaço geográfico. Ainda no trabalho de Martins e Vasconcelos (Martins; Vasconcelos, 2011a), enfatiza-se que o sucesso das políticas nesse espaço requer maior conscientização e participação dos atores locais.

O cenário de degradação ambiental da zona costeira se encontra entre os ecossistemas mais ameaçados. Em Belchior (Belchior, 2008), os percentuais de perdas estão em 35% nos manguezais em duas décadas, os recifes de coral em patamares de 20% e a capacidade desse ecossistema fornecer bens e serviços apresenta declínio devido ao uso predatório dos recursos naturais.

No âmbito das políticas públicas, observa-se uma evolução dos conceitos e princípios que norteiam a Gestão Costeira Integrada (GCI), marcada pela

incorporação de instrumentos participativos e pela valorização do conhecimento científico na tomada de decisão. Apontam Martins e Vasconcelos (Martins; Vasconcelos, 2011b) que a gestão integrada tem o condão de trazer melhor compreensão do funcionamento do ecossistema.

Países que adotaram modelos de GCI tendem a apresentar resultados mais efetivos no enfrentamento dos desafios contemporâneos, como a erosão costeira, a poluição marinha e a perda de biodiversidade.

Nesse sentido, destaca-se o papel de convenções internacionais, acordos multilaterais e diretrizes emanadas por organismos globais, que têm contribuído para a disseminação de boas práticas e para a construção de referenciais normativos comuns entre as nações costeiras, conforme apresentado em Kevin *et al* (Kevin; Shidiki; Tchamba, 2022).

Diante desse panorama internacional e da evolução conceitual observada nas políticas públicas para zonas costeiras, mostra-se relevante examinar como essas referências globais têm sido assimiladas e reinterpretadas no contexto brasileiro.

A análise dos desafios específicos enfrentados pelo país permite compreender as particularidades do ordenamento costeiro nacional, bem como identificar oportunidades para aprimorar estratégias que favoreçam a sustentabilidade ambiental, social e econômica desse espaço.

Assim, o próximo tópico direciona o olhar para os mecanismos, os avanços e os entraves da gestão costeira no Brasil, destacando a importância de soluções ancoradas na realidade local, mas em sintonia com as diretrizes mundiais.

O Brasil, ao reconhecer a zona costeira como patrimônio nacional em sua Constituição, insere o tema da gestão costeira no centro das políticas ambientais e territoriais, mas enfrenta obstáculos estruturais para a implementação efetiva dos instrumentos de ordenamento previstos.

Entre esses desafios, sobressaem-se a fragmentação institucional, a insuficiência de recursos humanos e financeiros, e a necessidade de fortalecer a articulação entre diferentes esferas governamentais e setores da sociedade civil.

Em trabalho de Scherer *et al.* (Scherer; Asmus, 2021), aponta-se que há uma dificuldade de implementação pela falta de informações e conhecimentos integrados. Os autores, ainda, numa análise SWOT de governança, indicam que forças se encontram numa estrutura administrativa definida; fraquezas, na ausência, ou na má implementação dos instrumentos operacionais; as oportunidades se localizam no

aperfeiçoamento do arcabouço jurídico e na informação científica disponível e, por fim, as ameaças, na falta de fiscalização e de reconhecimento da gestão costeira, como prioridade e descontinuidade das ações.

Nesse quadro, faz-se necessário aprofundar a discussão sobre as razões que tornam o tema da gestão costeira particularmente relevante no contexto brasileiro, especialmente à luz dos desafios identificados e do potencial de aprimoramento das políticas e instrumentos existentes.

Tal reflexão é fundamental para se justificar a necessidade de estudos que subsidiem alternativas inovadoras e eficazes, voltadas à superação das limitações atuais e à promoção de uma gestão mais integrada e sustentável das zonas costeiras. É nesse sentido que se apresenta, a seguir, a justificativa e a relevância do presente estudo.

Diante do reconhecimento constitucional da zona costeira, como patrimônio nacional e da multiplicidade de funções que esse espaço abriga, surge o desafio de se articular políticas públicas eficazes e instrumentos de ordenamento territorial capazes de conciliar proteção ambiental, desenvolvimento sustentável e participação social.

As constantes transformações sociais, econômicas e ambientais intensificam pressões sobre a zona costeira, evidenciando fragilidades do atual modelo de gestão, marcado por fragmentação institucional, carência de recursos e insuficiente integração entre os diferentes atores envolvidos.

Tais limitações comprometem a implementação de políticas públicas e a consolidação de um ordenamento territorial efetivo, capaz de responder à dinâmica própria desse ambiente e às especificidades regionais.

Nesse contexto, justifica-se a necessidade de estudos que promovam a análise crítica dos instrumentos normativos e das práticas de gestão atualmente adotadas no Brasil, permitindo identificar entraves e oportunidades de aprimoramento.

Ao incorporar referenciais globais e experiências nacionais exitosas, a pesquisa busca contribuir para o desenvolvimento de alternativas inovadoras e sustentáveis, alinhadas tanto às diretrizes internacionais quanto às realidades locais.

A relevância deste estudo reside, portanto, na sua capacidade de mensurar as políticas públicas, verificando seus efeitos, e apresentar as melhorias de sua implementação. Outro ponto de destaque é a cooperação entre instituições e o fomento da participação social, elementos essenciais para a promoção de uma gestão

costeira eficiente e adaptada aos desafios do século XXI.

Ao oferecer subsídios teóricos e práticos, a tese pretende colaborar para o avanço do conhecimento e estimular a adoção de estratégias voltadas para a sustentabilidade e a resiliência da zona costeira brasileira.

O objetivo geral é analisar as diferenças entre as cidades que aderiram ao Projeto Orla e as que não o fizeram no estado do Ceará. Para tanto, com base na aplicação de um índice construído a partir dos princípios do Projeto Orla e dos instrumentos de gestão territorial, compreender os avanços, as limitações e as implicações para o fortalecimento das políticas públicas voltadas à zona costeira

Para alcançar tal propósito, os objetivos específicos são:

- a) contextualizar os fundamentos da gestão costeira, com ênfase na evolução do Projeto Orla e sua implementação no estado do Ceará;
- b) propor recomendações estratégicas para o aprimoramento da gestão costeira participativa no Ceará, com vistas à consolidação de instrumentos de governança territorial e à valorização dos ecossistemas costeiros.

As questões que delinearam este trabalho, orientando a pesquisa foram: como os municípios litorâneos do Ceará têm implementado os princípios da gestão costeira integrada, especialmente no contexto do Projeto Orla? Em que medida o Termo de Adesão à Gestão das Praias (TAGP) contribui para o fortalecimento da governança local na zona costeira?

Quanto às hipóteses formuladas, destaca-se que os municípios que formalizaram o TAGP, quais sejam: Acaraú, Cruz, Itapipoca, Caucaia, Fortaleza, Aracati, Beberibe, apresentaram maior valor no índice de evidenciação, constituindo uma gestão costeira mais alinhada aos objetivos de preservação do ecossistema. Uma outra hipótese estabelece que a participação comunitária e a articulação interinstitucional são fatores que impactam a gestão da zona costeira.

Ainda sobre as hipóteses, o índice criado é capaz de revelar padrões de governança e lacunas estruturais por meio de uma análise documental e, por fim, a aplicação do índice contribui para a formulação de recomendações estratégicas que fortaleçam a política pública de gestão costeira.

Esses objetivos orientam o desenvolvimento dos capítulos e fundamentam a análise crítica empreendida, visando fornecer subsídios teóricos e práticos para o avanço das estratégias de gestão costeira no Brasil.

Ao oferecer subsídios teóricos e práticos, a tese pretende colaborar para o

avanço do conhecimento e estimular a adoção de estratégias voltadas para a sustentabilidade e resiliência da zona costeira brasileira.

O capítulo dois da tese realiza uma contextualização aprofundada da zona costeira, destacando sua natureza dinâmica resultante da interação entre os diversos elementos do ambiente – ar, mar e terra. Ressalta-se a importância da zona costeira na Constituição Federal de 1988, não apenas como patrimônio nacional, mas também como palco de múltiplas atividades econômicas e sociais, que potencializam conflitos e demandam estratégias de gestão integradas.

Em seguida, apresenta-se o problema central da gestão da zona costeira no Brasil, evidenciando os principais desafios enfrentados, como o fenômeno da erosão costeira, a fragmentação institucional e os obstáculos à implementação efetiva das políticas públicas, como o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). O texto destaca a necessidade de articulação entre os órgãos gestores e instituições de pesquisa, fundamental para a construção de soluções ancoradas no conhecimento científico.

Na sequência, justifica-se a relevância do estudo diante da crescente pressão a zona costeira e a urgência de aprimoramento dos instrumentos de gestão e ordenamento territorial, considerando-se as especificidades regionais e as assimetrias institucionais que marcam o território brasileiro. Os objetivos da tese são delineados de modo a orientar a análise crítica dos instrumentos e das políticas existentes, propondo alternativas que favoreçam a integração e a eficiência na administração desse espaço estratégico.

A estrutura deste estudo está organizada de modo a proporcionar uma abordagem gradual e fundamentada do tema. Após a contextualização, o capítulo de Fundamentação Teórica dedica-se à análise dos conceitos e princípios da Gestão Costeira Integrada (GCI), acompanhando sua evolução internacional e suas distintas abordagens. Este arcabouço teórico é essencial para se compreender as bases conceituais que sustentam as políticas públicas voltadas à zona costeira.

Posteriormente, é abordado o arcabouço jurídico-institucional brasileiro, que regula a gestão costeira, detalhando a legislação vigente, os instrumentos normativos e programas estratégicos como o Projeto Orla, além do Termo de Adesão de Gestão Costeira (TAGP), que se apresenta como central na proposta da tese.

Assim, o desenvolvimento dos capítulos seguintes visa apresentar, de forma articulada, a complexidade do gerenciamento costeiro, analisando criticamente os

caminhos trilhados pelo Brasil e sinalizando possibilidades de avanço. A intenção é fornecer subsídios teóricos e práticos para a promoção de uma gestão costeira mais integrada, participativa e sustentável.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: DA GESTÃO COSTEIRA GLOBAL AO PROJETO ORLA NO CEARÁ

A complexidade inerente à zona costeira exige uma fundamentação teórica adequada para guiar as práticas de gestão. Este capítulo propõe um mergulho nos conceitos e princípios da Gestão Costeira Integrada (GCI), rastreando sua evolução conceitual e suas diversas abordagens no cenário internacional, que servem de base para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes.

Além disso, será descrito o arcabouço jurídico-institucional brasileiro que regula a gestão costeira, desde a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e seus instrumentos correlatos, como o Projeto Orla e, de maneira central para esta tese, o Termo de Adesão de Gestão Costeira (TAGP).

Ao apresentar o panorama legal e os atores envolvidos, busca-se identificar os desafios relacionados à transposição das diretrizes normativas para a prática efetiva de gestão no território.

2.1 A Zona Costeira e seus Desafios Globais

Inicialmente, é importante apresentar as particularidades da zona costeira. Ela não se restringe à zona marítima, envolvendo também a área terrestre, conforme aponta o trabalho de Forrest (Forrest, 2006). O espaço da zona costeira se apresenta como um dos ambientes mais dinâmicos, sofrendo alterações tanto no tempo quanto no espaço.

Em termos jurídicos, a nossa constituição aponta esse espaço geográfico como de patrimônio nacional, nos termos do art.225, §4 da CRFB/88 (Brasil, 1988). A Lei Federal nº 7661 de 16 de maio de 1988 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), define zona costeira nos seguintes termos: “como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra e inclui seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo plano” (Brasil, 1988, art.2, parágrafo único).

Em termos de regulamentação da sua definição jurídica, por via Decreto Federal nº5.300/2004, são estabelecidos os limites das faixas marítimas e terrestres; estas, compreendendo os limites do Município que influenciam diretamente nos

fenômenos da zona costeira, aquelas estendendo até doze milhas náuticas, tendo como referência as linhas base (“D5300”, [S.d.]).

A zona costeira tem uma relevância econômica para muitas cidades do globo, não sendo diferente para o Brasil. A variedade dos usos desse espaço os transforma numa região de potenciais conflitos de interesses econômicos, sociais e ambientais.

Atividades relacionadas à indústria portuária, ao turismo, ao lazer e aos serviços ambientais necessitam de uma mediação para ocorrerem de forma a não degradar esse espaço e a permitir a realização das várias atividades. Devido a essa pressão exercida por cada atividade, buscar uma técnica de gestão capaz de delimitar as ações nesse espaço é um desafio para todo o globo.

A gestão da zona costeira, segundo apontada no trabalho de Bar (Bar, 2021,p.15), envolve:

[...] manejo de áreas costeiras para equilibrar atividades ambientais, econômicas e humanas, incluindo a saúde da população costeira, ou seja, harmonizar as necessidades de desenvolvimento com a proteção dos recursos naturais.

Em síntese, trata-se da salvaguarda do meio ambiente, dos ativos naturais e das infraestruturas da zona costeira, promovendo condições que possibilitam às nações alcançarem um desenvolvimento econômico sustentável ao mesmo tempo em que preservam os recursos costeiros.

Nesse contexto, a zona costeira enfrenta desafios globais crescentes, como poluição por esgoto, excesso de nutrientes, metais pesados, microplásticos e poluentes orgânicos persistentes, além dos impactos das mudanças climáticas, como elevação do nível do mar, intensificação de tempestades e acidificação dos oceanos.

No que se refere à degradação na zona costeira, a poluição por plásticos se apresenta como uma ameaça relevante, pois esse polímero não é dissolvido, sendo levado pelas correntes marítimas e transportados pelos oceanos (Zanella, 2013).

Ainda em estudo de Zanella, destaca-se que mais de 80% das impurezas vêm de origem terrestre, dividindo-se em turismo no litoral: detritos deixados pelos banhistas; esgotos que deságuam no mar; exploração dos recursos marinhos tais como linhas e redes de pesca, materiais plásticos perdidos ou intencionalmente jogados no mar e materiais descartados deliberadamente pelos navios mercantes.

Iniciando a descrição dos desafios globais, o problema se mostra múltiplo e complexo, faremos um recorte por alguns pontos do globo apresentando o cenário enfrentado e algumas soluções indicadas em estudo do tema. O sudeste asiático vem

enfrentando um problema relacionado aos detritos marinhos nas praias (Purba et al., 2023).

Numa apertada síntese, pode-se apontar que as dificuldades da região estão ligadas à gestão inadequada dos resíduos, fruto de uma densidade populacional aumentada na região; baixa conscientização e educação pública deficiente da comunidade local; insuficiência nas políticas públicas e regulamentações que possam atuar no problema; restrições de custos e baixa prioridade orçamentária (Purba et al., 2023).

Para o enfrentamento do problema, apresenta-se, como caminho, a colaboração de diversas partes interessadas, incluindo agências governamentais, ONGs, empresas privadas e comunidades locais, para aprimorar as práticas de gestão de resíduos e aumentar a conscientização acerca do problema.

Na costa da Índia, nos termos do trabalho de Bar (Bar, 2021), os desafios estão relacionados a práticas convencionais e não convencionais na zona costeira. As convenções relacionam-se à exploração da pesca de forma excessiva levando à escassez de peixes e a consequente migração de pescadores para as atividades ilícitas. A falta de regulamentação das atividades de milhares de barcos diariamente ao longo da costa empurra os trabalhadores para as práticas não convencionais, permitindo a infiltração de atores envolvidos em atividades criminosas. Além disso, a degradação ambiental e o descarte de resíduos tóxicos por navios em trânsito são fatores que intensificam as adversidades.

O caminho para o enfrentamento desses desafios na Índia, nos termos indicados em (Bar, 2021), é uma abordagem colaborativa e coordenada pelas autoridades indianas, além de outros *stakeholders* com a inclusão da comunidade costeira.

Em termos de Brasil, o quadro não é diferente da realidade indiana, sofrendo pressões de ordem antrópica, social e ambiental. Nos termos do censo de 2022, aproximadamente 54,8% da população brasileira residem nas proximidades do litoral, cerca de 111,28 milhões de pessoas. Abaixo ilustração que informa:

Figura 1- população na faixa próxima ao litoral



Fonte: IBGE,2024.

Essa ocupação humana causa impactos relevantes nos ecossistemas marinhos e costeiros. No aspecto social, há a necessidade de instrumentos de regulação do território de forma a permitir que comunidades locais permaneçam com suas atividades e os novos empreendimentos tenham seus conflitos gerenciados.

No aspecto ambiental, faz-se necessária a definição de áreas de importância biológica e prioritária para a conservação, de maneira que os serviços ambientais desse ecossistema sejam realizados, respeitando a dinâmica ambiental do local.

Diante do cenário apresentado, a gestão da zona costeira precisa ter um olhar holístico, com instrumentos jurídicos capazes de mitigar os conflitos; espaços de interação entre o governo e a sociedade civil organizada; monitoramento das ações e meios de avaliação dos instrumentos aplicados para sua gestão. Um dos caminhos seguidos é o da gestão integrada.

2.2 Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI)

A gestão desse espaço se apresenta como um desafio relevante. Conciliar os vários interesses requer uma interação entre o setor governamental e a sociedade

civil organizada. Em termos de gestão integrada, é compreendido academicamente como um processo contínuo, interdisciplinar, político-institucional e científico, voltado à sustentabilidade da zona costeira, à redução de conflitos de uso e à melhoria da qualidade de vida das populações costeiras, conforme apontam Klumb e Souto (Klumb-Oliveira; Souto, 2015) e Cavalcante e Aloufa (Cavalcante; Aloufa, 2018).

Em termos legais, a definição de gestão integrada se encontra em processo de atualização no projeto de lei n.º 6.969-C/2013 que institui a Política Nacional para Gestão integrada e outras, atualmente aprovado pela Câmara do Deputados e enviado ao Senado Federal, em seu art. 3, inciso XII (“Portal da Câmara dos Deputados”, [S.d.]) 30 de junho 2025

XII – gestão integrada: ação coordenada entre os poderes públicos, a sociedade civil e os atores que utilizam e desempenham suas atividades, considerando a integração geográfica entre a costa, o mar e o espaço aéreo, a integração institucional e setorial que permita interação entre as políticas públicas incidentes sobre a zona costeira e o espaço marinho e a integração de instrumentos de gestão e de mecanismos de participação social, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

Nesse contexto, a gestão desses ecossistemas exige um envolvimento das comunidades locais, espaços de interação entre esses atores e políticas públicas que sejam implementadas a partir dessa interação. Portanto, uma das estratégias utilizadas para essa gestão é o gerenciamento costeiro integrado.

Ainda sobre os desafios da gestão desse espaço, cita-se não só o enfrentamento à expansão urbana e a necessidade de infraestrutura, como também a vulnerabilidade às inundações costeiras de áreas baixas, estuários e deltas e à elevação do nível do mar com a capacidade de submergir áreas costeiras.

A gestão integrada tem como objetivos principais a conciliação dos interesses sociais, econômicos e ambientais. A base desse modelo está em buscar um alinhamento com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) indicados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Uma aplicação desse modelo de gestão foi aplicada pela China na cidade de Xiamen, conforme aponta o trabalho de Qing *et al.* (Qing et al., 2022).

Os dados apresentados por Qing demonstram que a estratégia de gestão integrada tem a capacidade de promover um desenvolvimento sustentável, destacando a importância da integração nas ações marítimas e terrestres, visando à prevenção e ao controle da poluição ambiental nesse espaço geográfico, permitindo essa transposição do modelo para outras cidades localizadas na zona costeira.

A produção de informações consistentes da dinâmica da zona costeira e da efetividade das ações públicas é um caminho para aperfeiçoar essa gestão e obter resultados ambientais, sociais e econômicos melhores.

Em seu trabalho, Cuadrado *et al.* (Cuadrado Quesada; Klenke; Mejía-Ortíz, 2018) apresentam os obstáculos e as oportunidades para implementação da gestão integrada nos casos da Alemanha, da Costa Rica, do México e da África do Sul, para os desafios: recursos humanos para desenvolver a gestão; carência na participação e integração dos atores; incorporação da gestão integrada em ambientes legais.

Ainda no trabalho de Cuadrado *et al.*, a África do Sul representa um exemplo de sucesso na concepção de quadros legais e políticos com base em princípios e compromissos internacionais. Na Alemanha, há uma necessidade de mais monitoramento e melhor coordenação entre as instituições.

Para fins de monitoramento, Almar *et al.* (Almar et al., 2023) trazem a utilização de dados de observação da Terra por satélite, como uma ferramenta de obtenção dessas informações.

Em termos de definição dessa forma de gerenciamento, não se pode esquecer que é uma função pública com questões relacionadas ao ambiente e à propriedade, nos termos referenciados em Vizzotto (2021).

Essa gestão coordenada exige uma integração de saberes com a finalidade de se reduzirem perdas econômicas e sociais, bem como aumentar a resiliência do ambiente costeiro.

A relevância desse modelo está na participação pública, utilizando a produção científica e a articulação governamental nas ações desse espaço, definindo alternativas sustentáveis para essa interação entre pessoas e meio ambiente, tendo uma base nos ecossistemas conforme apontado por Vizzoto (2021).

As produções relacionadas ao modelo integrado de gestão desse espaço vêm aumentando de forma acentuada. Em seu trabalho, Jiang *et al.* (Jiang et al., 2023), apontam uma evolução em estágios, dividindo-os em embrionário (1990-1998); desenvolvimento preliminar (1999-2007); desenvolvimento estável (2008-2016) e, por fim, desenvolvimento rápido (2017-2021). Ainda, em termos de produção acadêmica, os EUA se apresentam como o de maior produção relacionada a gestão integrada, seguido do Reino Unido e da Austrália, nos termos apontados no trabalho de Jiang (2023).

Para concluir este tópico, é fundamental ressaltar que a GCI se fundamenta em

princípios como a participação social, a integração intersetorial, a sustentabilidade ambiental e o ordenamento territorial adaptativo.

A abordagem integrada busca articular interesses múltiplos e instrumentos diversos, promovendo a cooperação entre diferentes níveis de governo, setores econômicos, comunidades locais e organismos científicos.

Dessa forma, a gestão costeira integrada se apresenta como caminho possível para enfrentar desafios complexos, garantir a resiliência dos ecossistemas e fortalecer a adaptação das sociedades humanas frente às mudanças ambientais e sociais nas zonas costeiras.

2.3 O marco Normativo da Gestão Costeira no Brasil

No Brasil, a zona costeira é um patrimônio nacional, apresentando uma necessidade de gestão compartilhada entre os entes da federação. Nesse vetor, é importante diferenciar os termos patrimônio Nacional e patrimônio da União.

Em termos legais, o patrimônio nacional está elencado no art.225, §4º da CRFB/88, ou seja, são áreas ou bens reconhecidos pela constituição como de relevância especial para toda a sociedade, devendo ser protegidos e utilizados de forma sustentável. O patrimônio da União está elencado no art.20 da CRFB/88, sendo bens que pertencem à União que exerce seu domínio e administração.

O Decreto Federal nº 5.300/2004 define a zona costeira como o espaço de interação entre ar, mar e terra, abrangendo a faixa marítima – até 12 milhas náuticas; a faixa terrestre que se caracteriza por sofrer influência direta dos fenômenos costeiros.

Em termos ambientais, os deveres de proteção e preservação abrangem os três entes e a sociedade, nos termos previstos no *caput* do art.225 da CRFB/88 (Brasil, 1988).

Para o enfrentamento desse desafio, a legislação brasileira apresenta uma evolução temporal segundo a tabela abaixo:

Quadro 1- Evolução temporal da Legislação brasileira

| LEGISLAÇÃO E ATOS NORMATIVOS | EMENTA |
|---|---|
| Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 | Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. |
| Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988 | Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e dá outras providências. |
| Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002 | Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE). |
| Decreto n.º 5.300, de 7 de dezembro de 2004 | Regulamenta a Lei n.º 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. |
| Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011 | Fixa normas para a cooperação entre os entes da federação no exercício da competência comum relativa ao meio ambiente, prevista no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. |
| Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 | Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, e n.º 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. |
| Portaria MMA n.º 34, de 2021: | Atualiza a lista dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira. |

Fonte: elaborado pelos autores

Sua base legislativa se encontra na lei n.º 7.661/1988 que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e foi regulamentado pelo Decreto Federal n.º 5.300/2004.

As ferramentas para execução do PNGC, entre outros, são o Macrodiagnóstico, o Projeto Orla e o zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro. Esse trabalho acadêmico faz um olhar focado no Projeto Orla, em especial, no estado do Ceará.

Os objetivos do Projeto Orla estão ligados ao enfrentamento dos desafios da gestão da zona costeira, em especial, à ocupação desordenada, à erosão costeira e à degradação ambiental. A promoção do desenvolvimento sustentável da zona costeira é um dos seus objetivos centrais.

O Projeto Orla tem um manual, elaborado em 2006 e atualizado em 2022, que apresenta o caminho para elaboração da gestão integrada da Orla, desenvolvido em parceria entre o governo, a Fundação Universidade do Rio Grande (FURG) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Sua última atualização regulamentar foi a expedição da portaria do Ministério

do Meio Ambiente n.º34/2021. Nesse ato há uma atualização da lista dos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira brasileira. Há outras ações governamentais relacionadas à zona costeira, mas, para delimitação do trabalho, o foco será o Projeto Orla. Para melhor representar, abaixo segue a ilustração.

A implementação desse projeto no Brasil vem enfrentando algumas barreiras, seja no âmbito jurídico, seja no âmbito de formação de pessoal, para a sua implementação. Não se pode esquecer do aspecto financeiro, bem diverso, de cada ente local que influenciado pela zona costeira.

Para viabilizar a aplicação desse marco legislativo, há necessidade de uma estrutura de órgãos e responsáveis por sua efetivação. No modelo nacional, a implementação foi por via lei federal que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Para tanto, o SISNAMA é composto de órgãos executivos e colegiados que têm suas atribuições divididas, entre departamentos consultivos e deliberativos. Sua composição e competência está representada na figura 2.

Figura 2 – sistema Nacional do Meio Ambiente



Fonte: Gerado pela Neapkin IA. Em 20 de junho 2025

O CONAMA é um órgão colegiado, com representação dos governos federal,

estadual e municipal, dos setores econômicos e da sociedade civil e indicações do Congresso Nacional. Sua composição e funcionamento estão regulamentados pelo Decreto n.º 11.417, de 16 de fevereiro de 2023 (Brasil, 2023), o qual determina que sua presidência cabe ao Ministro de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima- MMA, como órgão central, é responsável pela implantação das ações no nível federal, atuando no planejamento, na supervisão e no controle; O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA – tem o papel de executor das políticas nacionais relacionadas ao meio ambiente, incluídas as afetas à zona costeira, cabendo o licenciamento e a fiscalização nas regiões de domínio da União e, de forma supletiva, nas áreas de competência dos Estados.

No âmbito estadual, cabe aos órgãos estaduais do meio ambiente a coordenação e a implementação da política afeta ao meio ambiente e, por fim, aos órgãos municipais ou secretarias a depender de suas características econômicas e administrativas, a implementação das atividades e fiscalização local das áreas que requerem uma gestão ambiental.

Em termos de zona costeira, devido a sua importância como patrimônio nacional, criou-se um Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro– PNGC, constituindo o fundamento legal para o planejamento da zona costeira nacional. Para fins de operacionalização de tal estratégia, foi criado o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro – GERCO.

As bases do GERCO são atuação de forma descentralizada e participação de múltiplos atores, sendo atribuição do Ministério do Meio Ambiente e de Mudança do Clima atuar como órgão central, coordenando as ações de nível federal e articulando com os demais estados com território litorâneo. Aos órgãos estaduais, cabe o papel de executores e integradores com os órgãos municipais.

Visando à melhor integração desses atores, foi instituído o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI – GERCO –, sob coordenação no MMA. Em se tratando do Ceará, o GERCO atua desde o ano de 1990, com várias atividades executadas, entre elas: macrozoneamento e diagnóstico socioambiental do Setor I – Costa Leste e do Setor III – Costa Oeste; convênios de cooperação técnico-científica com Prefeituras Municipais. Outras em execução, tais como: elaboração de minuta do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; implementação do Projeto ORLA (“GERCO / CE - Gerenciamento Costeiro do Ceará”, [S.d.]).

Diante do panorama institucional e dos desafios observados na implementação

do gerenciamento costeiro, evidencia-se a necessidade de ferramentas que auxiliem e orientem a ação dos diversos atores envolvidos.

Nesse contexto, os instrumentos de planejamento e gestão se mostram necessários para promover a integração de políticas, a participação social e a efetividade das ações em prol da sustentabilidade das zonas costeiras. Nesse vetor, serão apresentados alguns dos instrumentos que estruturam e norteiam a atuação coordenada na gestão costeira em âmbito nacional, estadual e municipal.

Os instrumentos de planejamento presentes no PNGC são o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC, o Sistema Nacional de Gerenciamento Costeiro – SISGERCO, o Projeto Orla, os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro e o monitoramento e Avaliação Ambiental Costeira.

O ZEEC tem como objetivo identificar as áreas com diferentes vocações e restrições de uso, visando conciliar a conservação ambiental com o desenvolvimento socioeconômico.

O SISGERCO tem como escopo integrar as instituições federais, estaduais e municipais nas ações afetas à gestão costeira. Ele é vinculado ao Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente – SINIMA. São aplicativos de geoprocessamento e tratamento digital de imagens, formando o banco de dados e informações sobre o PNGC (Asmus et al., [S.d.]).

Finalizando o tópico, ao considerar os desafios e a complexidade inerentes à gestão integrada da zona costeira, faz-se necessário aprofundar o entendimento sobre um de seus instrumentos.

O Projeto Orla foi concebido como uma estratégia nacional capaz de promover a gestão sustentável das áreas litorâneas por meio da participação social, da integração de políticas públicas e da valorização dos aspectos ambientais, culturais e econômicos.

A seguir, serão apresentadas as principais diretrizes, objetivos e metodologias que fundamentam o Projeto Orla, bem como as estratégias adotadas para sua efetiva implementação no contexto brasileiro.

2.4 O Projeto Orla como Estratégia Nacional

O Projeto Orla se apresenta como uma estratégia de gestão participativa que

visa a um planejamento do uso e da ocupação da zona costeira, de forma a conciliar o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento econômico.

Seu lançamento ocorreu em 2001, pelo governo federal por meio do Ministério do Meio Ambiente – MMA e da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, com o escopo de aplicar as diretrizes gerais de disciplinamento do uso e da ocupação da orla, descentralizar as políticas ambientais e patrimoniais do governo federal no que se relaciona à gestão dos espaços litorâneos e fortalecer a capacidade de atuação do setor público e do privado com interesse nesse espaço geográfico.

O projeto tem seu fundamento jurídico no PNGC e na Lei n.º 9.636/98, que trata da regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e do Plano de Ação Federal para a Zona Costeira.

Ainda sobre seus objetivos, o Projeto Orla busca ordenar o uso e a ocupação dos terrenos da União na zona costeira, fortalecer a capacidade institucional dos municípios para compartilhar a gestão desse espaço e promover o desenvolvimento sustentável.

Além disso, o Projeto apresenta, como diretrizes, gestão descentralizada, com protagonismo municipal; participação ativa da sociedade por meio de comitês locais; integração mais forte dos entes nacionais; valorização de uma identidade local e dos seus usos tradicionais da orla e um planejamento com base no diagnóstico, na técnica e na paisagística.

A sua metodologia é apresentada no manual de gestão do projeto (Pfuetzenreuter, 2022) que indica os passos a serem realizados, que se iniciam com a adesão voluntária do município ao projeto; realização de oficinas participativas com a sociedade civil e os órgãos públicos; execução de diagnóstico da orla em seus aspectos ambientais, sociais e econômicos; classificação das unidades de paisagens; elaboração do plano de gestão integrada – PGI; audiência pública e institucionalização do comitê gestor municipal e, por fim, monitoramento e avaliação contínua das ações implementadas. Abaixo a figura 3 nos apresenta.

Figura 3 - passos de implementação do Projeto Orla



Fonte: Gerado pela Neapkin IA. Em 03 de julho 2025

Apesar dos avanços conceituais e metodológicos promovidos pelo Projeto Orla, a efetivação de suas diretrizes em âmbito nacional tem revelado desafios referentes à implementação e à consolidação de uma gestão costeira integrada e participativa.

Dentre os principais obstáculos, destacam-se fragilidades estruturais ou políticas, para efetivar a descentralização; a descontinuidade da gestão municipal com baixa efetividade na elaboração dos PGIs; a falta de legislação local, dificultando a implementação das ações de efetivação dos instrumentos de regulação do espaço; a ausência de instrumentos formais de avaliação do projeto entre outros, assim apontou o trabalho de (Junior et al., 2021).

Quanto aos acertos, pode-se apontar a previsão legal dos instrumentos técnicos para o planejamento e a gestão costeira, tais como o zoneamento ecológico-econômico costeiro – ZEEC, o incremento, na atualização do PNGC, na busca de participação social com a criação de conselhos e fóruns de participação, capacitação dos gestores e fortalecimento do projeto com a Lei n.º 13.240/2015, condicionando o interesse municipal na gestão das praias à elaboração e à execução do PGI.

No que se refere aos desafios de implementação do projeto, destacam-se,

ainda, os problemas urbanísticos e ambientais advindos de atividades industriais, transporte e turismo, acrescidos de uma ocupação desordenada da zona costeira. Esse cenário está relacionado, entre outros elementos, à carência de planos diretores e licenciamentos ambientais. Em Junior *et al.* (Junior et al., 2021, p.519), observa-se um quadro dessa lacuna legislativa:

[...] mas, de acordo com dados do perfil dos municípios brasileiros (Munic, 2015), levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), metade dos municípios brasileiros que deveriam ter Plano Diretor, não o elaboraram. O levantamento aponta ainda que 70% dos 5.570 municípios brasileiros não faz licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que têm impacto na natureza (Casa da Cidade, 2016)

Em termos apontados por Jablonski e Filet (Jablonski; Filet, 2008), em 17% (8 dos 17 estados costeiros do Brasil) são encontradas agências específicas dedicadas à gestão costeira; 53% (9 dos 17 estados) possuem o plano de gestão estadual e 29% (5 dos 17 estados costeiros do Brasil) têm comitês formados. No tocante à elaboração do ZEEC, na maioria das frações da zona costeira, apenas 59% das cidades fizeram o instrumento e somente 24% instituíram, mediante norma legal.

A atuação dos municípios é fundamental para a efetivação das políticas públicas voltadas à gestão costeira, uma vez que se configuram como o ente federativo mais próximo da população local. Compete aos municípios a responsabilidade de elaborar, implementar e executar os Programas Municipais de Gestão Costeira (PMGC), assumindo, assim, papel de articulação entre as diretrizes nacionais e as especificidades regionais.

Dessa forma, a capacidade municipal de desenvolver e operacionalizar tais programas é determinante para o sucesso das estratégias de ordenamento e proteção das áreas litorâneas.

Diante da relevância do papel dos municípios, torna-se fundamental buscar mecanismos complementares que possam fortalecer a efetividade da gestão costeira e aprimorar o compromisso dos municípios com a ordenação e proteção das áreas litorâneas.

Nesse contexto, surge o Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP), instrumento jurídico que propõe um novo arranjo institucional para a gestão compartilhada das praias marítimas, estabelecendo atribuições claras e mecanismos de responsabilização para os entes municipais. A seguir, serão detalhados os fundamentos, requisitos e implicações do TAGP, bem como suas interfaces com o

Projeto Orla e o panorama da governança costeira no Brasil.

2.5 O TAGP - Termo de Adesão à Gestão de Praias

Antes de abordar detalhadamente o TAGP, é fundamental apresentar um delineamento jurídico da zona costeira, a fim de evidenciar as particularidades desse espaço e ressaltar sua relevância no contexto da gestão territorial.

A propriedade na zona costeira brasileira é regida por um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que definem seu regime jurídico específico. A Constituição Federal de 1988, no artigo 20, inciso VII, estabelece que pertence à União.

Já o artigo 225, §4º, define a zona costeira como patrimônio nacional, sujeita ao uso sustentável e à proteção ambiental. Essa definição é reforçada pela Lei n.º 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) apresentado em tópico anterior deste trabalho.

Do ponto de vista jurídico, os bens situados na zona costeira, em especial os terrenos de marinha, possuem natureza de bens públicos da União, conforme o Decreto-Lei n.º 9.760/1946. Esses terrenos são definidos como a faixa de 33 metros medidos horizontalmente para o interior do continente, a partir da linha da preamar média de 1831.

A ocupação ou uso desses espaços está sujeita, portanto, a regras específicas de autorização, cessão ou aforamento, o que distingue o regime da propriedade privada comum.

Ademais, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981) reforçam o caráter regulatório do Estado sobre a zona costeira, com vistas à proteção ambiental e à função socioambiental da propriedade.

Com o advento da Lei Federal n.º 13.240/2015, buscou-se uma modernização da gestão patrimonial da União, permitindo alienação de imóveis federais, transferência de gestão para estados e municípios, constituição de fundos imobiliários e regularização de ocupações e enfiteuses.

Em sua abrangência, excepcionou aplicação aos imóveis de fronteira e na faixa de segurança definida como a extensão de trinta metros a partir do final da praia,

dicção do §3º, do art.1º, da Lei Federal nº 13.240/2015.

Quanto à possibilidade de transferência de gestão para estados e municípios, previsão está no art.14 e incisos, pela relevância se reproduz abaixo:

Art. 14. É a União autorizada a transferir aos Municípios a gestão das orlas e praias marítimas, estuarinas, lacustres e fluviais federais, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, tais como calçadões, praças e parques públicos, excetuados:

I - os corpos d'água;

II - as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional;

III - as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais;

IV - as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União;

V - as áreas situadas em unidades de conservação federais.

O TAGP se apresenta como um instrumento jurídico que permite à União transferir aos municípios litorâneos à gestão patrimonial das praias marítimas urbanas e não urbanas. Esse termo tem como fundamento legal o art.14, §1º e §2º da Lei n.º 13.240/2015, regulamentada pelas portarias SPU n.º 113/2017 e n.º44/2019.

Cabe fazer alguns apontamentos quanto à portaria da SPUnº44/2019. Ela se constitui de um ato administrativo normativo de caráter infralegal, seu fundamento é a Lei Federal nº13.240/2015 e, entre outras inovações, estendeu a possibilidade aos municípios de assumirem a gestão das praias marítimas urbanas e não urbanas.

Ainda sobre seu fundamento jurídico, ela regulamenta a transferência de gestão de bens de uso comum do povo, especificamente, as praias marítimas. Ademais, atualiza o modelo de termo de adesão e suas cláusulas.

Quanto ao rito processual, a portaria estabelece adesão municipal mediante assinatura do TAGP pelo prefeito, envio de documentação obrigatória à SPU, análise e formalização pela SPU num prazo de 30 dias, com publicação do diário oficial da União e uma possibilidade de indeferimento motivado.

Sem embargo, torna-se importante fazer uma pequena síntese em relação à natureza jurídica do TAGP. Constitui-se de ato administrativo bilateral, com caráter negocial, no qual a União transfere a gestão administrativa de determinados bens públicos federais – praias marítimas, urbanas e não urbanas – aos municípios interessados, sem transferência de domínio. Trata-se de um instrumento de delegação administrativa.

Cabe destacar que, nesse instrumento jurídico entre a União e o Município, há uma transferência de responsabilidade pela gestão de áreas de uso comum, tais como, calçadões, praças e trechos de praia, sem implicar transferência de domínio,

mantido com a União. Ao município, são transferidos poderes de ordenamento, fiscalização e exploração econômica.

No que se refere às responsabilidades assumidas pelos partícipes desse acordo, ao município cabe elaborar e implementar o PGI da orla, garantir o uso racional e sustentável das praias, assegurar o livre acesso à faixa litorânea, fiscalizar e ordenar o uso da área e assumir a responsabilidade integral pelas ações, omissões, multas e indenizações durante o período de gestão.

Cabe à União a responsabilidade de manter fiscalização normativa sobre o uso das áreas, retomar a gestão a qualquer momento por descumprimento ou interesse público, divulgar/disponibilizar o modelo de TAGP e acompanhar a sua execução.

2.6 O Projeto Orla no Ceará

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) foi lançado em 2001 pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU), como instrumento da política federal de zoneamento costeiro e disciplinação do uso da faixa litorânea (Carvalho Freitas et al., 2023b)

No estado do Ceará, a implementação se iniciou em 2003, com oficinas de capacitação nos municípios de Icapuí e Beberibe. Tais oficinas ocorreram por ação da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE e o então Ministério do Meio Ambiente e a SPU.

Nos termos do trabalho de Freitas *et al.* (Carvalho Freitas et al., 2023b), a implementação do projeto Orla no Ceará pode ser dividida em quatro fases. A gênese foi com as primeiras capacitações conforme descrito acima. Fortaleza inicia seu PGI em 2005 e o finaliza em 2006, instituindo-o, por lei, em 2009, com a demarcação da Zona Especial do Projeto Orla.

Ainda nessa primeira fase, é instituída a Comissão Técnica Estadual – CTE, em 2009, com participação de órgãos governamentais e não governamentais com o escopo de acompanhar e apoiar a elaboração e a implementação dos PGIs.

A segunda fase é constituída de captação de recursos e de oficinas ampliadas e tem, como ator, o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM na captação de recursos junto ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará – FDID com o fim de realizar dez oficinas para elaboração de PGIs. O CONPAM fora extinto em 2015 e as suas atribuições são, atualmente, da Secretaria do Meio

Ambiente - SEMA

A terceira fase se destaca pela alteração na legislação e transferência de gestão com a aprovação da Lei n.º 13.240/2015, permitindo a transferência de gestão de imóveis da União, incluídas as orlas e praias marítimas, para os municípios pela assinatura do TAGP. A regulamentação se deu pela portaria SPU n.º 113/2017 e atualizado pela portaria n.º 44/2019.

A fase atual se caracteriza por um novo arranjo institucional em nível nacional, com a inclusão do Ministério do Turismo e o Ministério do Desenvolvimento Regional, liderando as ações a SPU.

Os dados divulgados pela SPU em seu sítio, dos 20 municípios com orla no Ceará, 13 solicitaram a adesão, com 8 deferimentos e 4 em análise técnica e um indeferimento. Dos deferidos, 4 foram rescindidos: Acaraú, Aracati, Beberibe e Itapipoca.

Por meio dos dados apresentados, conclui-se que passados quase 20 anos do Projeto Orla no Estado do Ceará, a Coordenação Estadual, apoiada pela CTE, realizou diversas ações e atividades que culminaram na disseminação da importância da gestão costeira como instrumento de planejamento territorial em nível local.

Entretanto, devido à falta de obrigatoriedade e de recursos financeiros, o Projeto Orla teve baixa aceitação por parte das gestões municipais. A baixa efetividade dos planos, como instrumentos de gestão e planejamento, aponta para a necessidade de se priorizar a gestão costeira pelas três esferas governamentais.

Diante desse cenário, é preciso aumentar a participação da sociedade civil organizada, sobretudo por meio da compatibilização com outros instrumentos de ordenamento do uso do território. Além de reforçar a importância dos benefícios econômicos e sociais ofertados pelos serviços ecossistêmicos de uma zona costeira equilibrada.

Dessa forma, é necessário adaptar o projeto, em nível estadual, aos novos arranjos federais que visam à transferência de gestão e ao fortalecimento do turismo nos municípios, trazendo benefícios econômicos e sociais, mas também desafios estruturais à gestão municipal (Carvalho Freitas et al., 2023a).

Os desafios do Projeto Orla no Ceará incluem o baixo número de PGIs finalizados, o monitoramento deficiente por parte dos governos municipais, a descontinuidade da gestão municipal e a falta de legislação local que tenha como objeto a regulação do uso e da ocupação da zona costeira.

Fica evidente, portanto, a necessidade de incremento da articulação regional e a redução do tempo de análise dos PGIs enviados, de forma a permitir a implementação das suas ações. Diante de um cenário dinâmico, como o da zona costeira, é preciso mitigar o tempo de análise dos projetos para os tornar efetivos.

Após a revisão da literatura e a contextualização teórica, passa-se a detalhar os procedimentos metodológicos adotados para a construção do índice. A metodologia desempenha um papel importante na validação dos resultados e na replicabilidade do estudo. Nesse vetor, serão apresentados os passos e os critérios utilizados na elaboração do índice, bem como as técnicas de coleta e análise de dados que fundamentam esta pesquisa.

3 METODOLOGIA: CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE EVIDENCIAÇÃO DA GESTÃO COSTEIRA (IEGC)

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados para a condução da pesquisa, com o objetivo de garantir rigor científico e coerência entre os objetivos propostos, e os caminhos analíticos escolhidos.

Inicialmente, será detalhada a estratégia da pesquisa, com a justificativa da abordagem qualitativa e dos instrumentos utilizados para coleta e análise dos dados. Uma breve descrição das cidades analisadas com apresentação de suas áreas. Em seguida, será apresentada a estrutura do índice analítico, que orienta a organização temática e argumentativa do trabalho, permitindo a sistematização dos conteúdos em consonância com os eixos teóricos e empíricos.

3.1 Estratégia da Pesquisa

Para fins de delimitação territorial e análise da gestão costeira no estado do Ceará, esta pesquisa considerou os 20 municípios litorâneos que possuem faixa de orla marítima e que, até 08 de dezembro de 2023, haviam formalmente aderido ao Projeto Orla, conforme dados da Superintendência do Patrimônio da União no Ceará – SPU-CE e da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA.

Esse recorte territorial é fundamental para se compreenderem os diferentes estágios de implementação do Projeto Orla e os desafios específicos enfrentados por cada município na consolidação de uma gestão costeira integrada e participativa.

Em termos de cronograma de trabalho, iniciou-se com a busca das informações em seus sítios eletrônicos, realizando leitura e análise dos documentos legais, as leis financeiras e suas prestações de contas aos órgãos de controle externo – Tribunais de Contas do Estado do Ceará. Em seguida, tabulação das informações e elaboração do tópico específico da tese.

A metodologia aplicada a este trabalho foi a de avaliação qualitativa de dados, tratando-se de uma coleta das informações nos sites dos municípios, com o fito de analisar as legislações, a estrutura administrativa, as dotações orçamentárias, a existência de um plano de gestão integrada, a urbanização, as políticas públicas e a existência de espaços de proteção especial, todas relacionadas à área de interesse

do trabalho – região costeira do município.

As legislações analisadas das prefeituras foram a Lei Orgânica, o Plano Diretor e a Lei de Usos e Ocupação do Solo. As informações foram coletadas no site oficial do ente federado. Ainda no site do ente, coletou-se a estrutura administrativa do poder executivo e as suas atribuições.

No portal da transparência, aba prevista legalmente e presente na página oficial dos entes, realizou-se a coleta das legislações referentes ao direito financeiro, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA), bem como os relatórios de prestação de contas, enviado, pelo gestor municipal, ao órgão de apoio ao controle externo – Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Buscaram-se as informações referentes à urbanização do município e ao seu território, no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No site da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), os dados referentes ao termo de adesão à gestão costeira (TAGP).

Os dados relacionados às unidades de conservação foram coletados nos sites do Ministério Público Estadual (MPE) e Secretaria do Meio Ambiente do Ceará (SEMA).

Com o tratamento dos dados coletados e sua análise, buscou-se elaborar um índice capaz de evidenciar as diferenças entre os municípios e auxiliar os atores da gestão costeira na identificação de seus pontos fortes e necessidades de melhoria.

A sua construção teve como base os elementos norteadores utilizados pela SPU, quando da elaboração do plano de gestão integrada e o processo de assinatura do Termo de Adesão de Gestão Costeira (TAGP), previsto pela Lei nº 13.240/2015 e regulamentada pela Portaria SPU nº 113/2017 e nº 44 de 2019.

3.2 Breve Descrição das Cidades

A análise das especificidades desses municípios auxilia na compreensão das dinâmicas territoriais, dos desafios enfrentados na gestão costeira e das potencialidades que emergem do contexto local.

Nesse sentido, este tópico propõe-se descrever as principais características dos municípios cearenses litorâneos, considerando aspectos populacionais e a quilometragem litorânea, com o objetivo de subsidiar a elaboração de políticas

públicas mais eficazes e integradas para a região.

Da região administrativa da Costa do extremo Oeste, os municípios analisados foram em número de seis: Barroquinha, Camocim, Cruz, Acaraú, Itarema e Amontada. Em termos populacionais, com os dados do Censo 2022 do IBGE, apresentam os números abaixo da tabela 2:

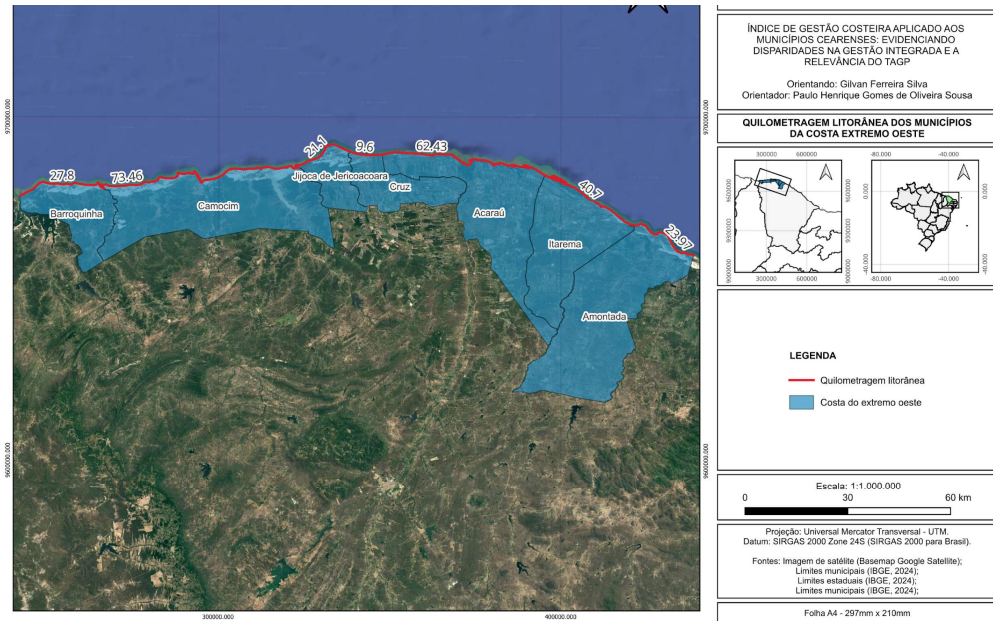
Tabela 1- População das Cidades da Costa do Extremo Oeste

| Cidade | População |
|---------------|------------------|
| Acaraú | 65.264 |
| Amontada | 42.156 |
| Barroquinha | 14.567 |
| Camocim | 62.326 |
| Cruz | 29.761 |
| Itarema | 42.957 |

Fonte: Censo IBGE 2022

Em termos de quilometragem do litoral para cada cidade, a figura 4 abaixo mostra uma distribuição onde o município de Cruz tem o menor litoral e Camocim com o maior da região administrativa.

Figura 4 - Quilometragem litorânea dos municípios da Costa do Extremo Oeste



Fonte: Elaborado pelos autores

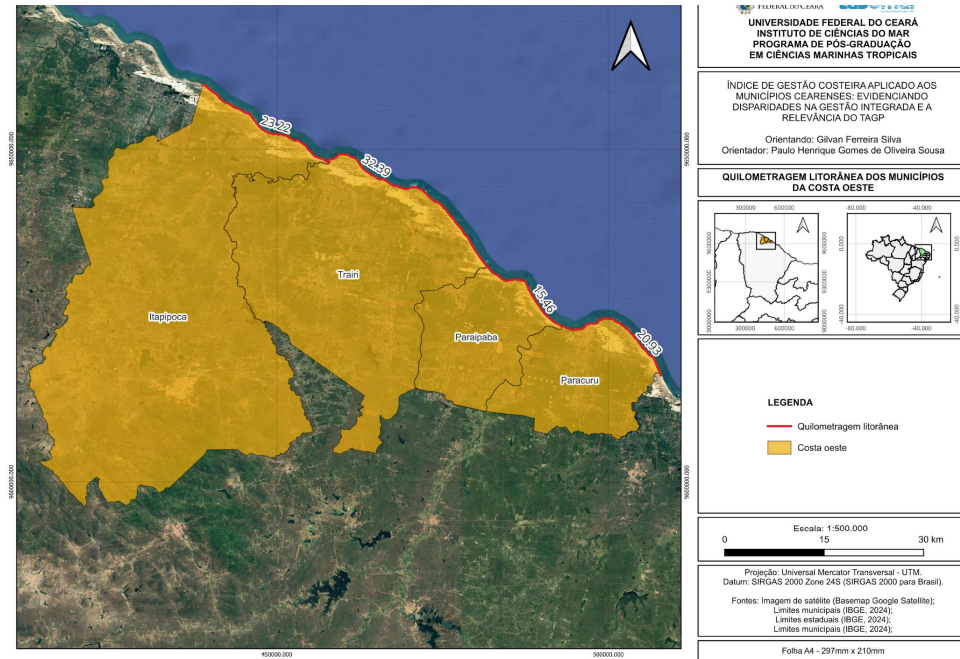
Passando para a região administrativa da costa oeste, os municípios possuem a população e quilometragem do litoral conforme a tabela 3 e a figura 5 a seguir apresentada.

Tabela 2 - População das cidades da Costa Oeste

| Cidade | População |
|---------------|------------------|
| Itaipoca | 131.123 |
| Trairi | 58.415 |
| Paraipaba | 32.216 |
| Paracuru | 38.980 |

Fonte: Censo IBGE 2022

Figura 5 - Quilometragem do litoral das cidades da Costa Oeste



Fonte: Elaborado pelos autores

Para a costa Oeste, o município de Paraipaba apresenta o menor litoral, enquanto Trairi apresenta o maior litoral da região administrativa.

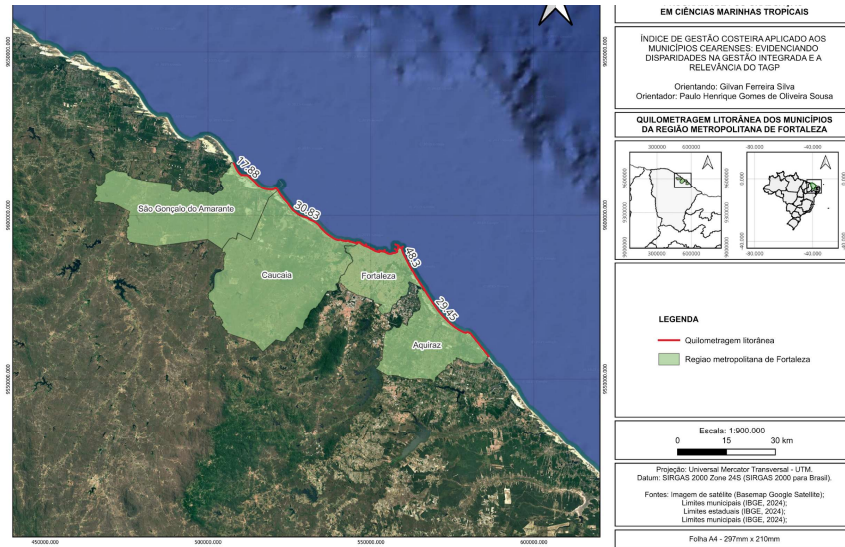
Seguindo a apresentação dos dados populacionais das regiões administrativas, passemos para a região metropolitana na tabela 4 e figura 6. Senão vejamos:

Tabela 3 - população das cidades da Região metropolitana

| Cidade | População |
|--------------------------|-----------|
| Aquiraz | 80.645 |
| Caucaia | 355.679 |
| Fortaleza | 2.428.708 |
| São Gonçalo do Amarantes | 54.143 |

Fonte: Censo IBGE 2022

Figura 6 - Quilometragem do litoral das cidades da Região metropolitana



Fonte: Elaborado pelos autores

Nessa região administrativa, a cidade com o menor litoral é São Gonçalo do Amarante e o maior litoral é a capital Fortaleza.

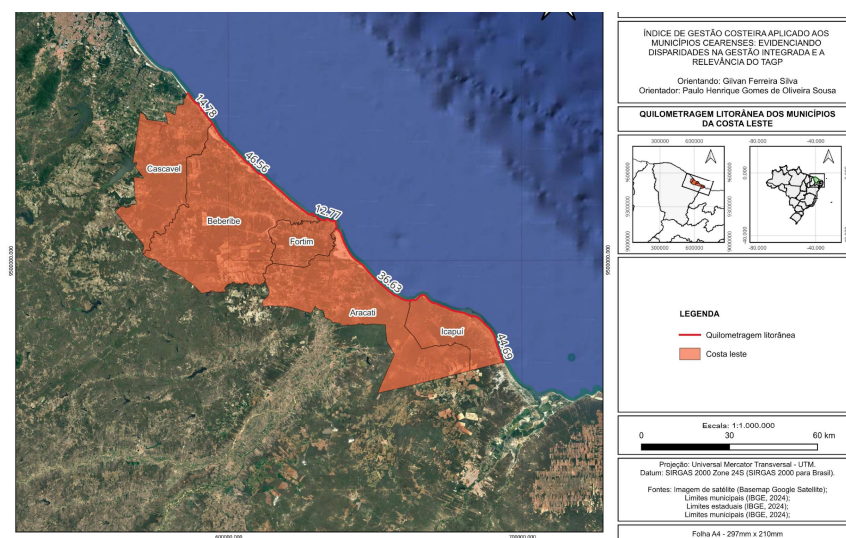
Para finalizar a apresentação populacional das cidades das regiões administrativas, apresenta-se, respectivamente, a tabela 5 e figura 7.

Tabela 4 - População das cidades da Costa Leste

| Cidade | População |
|----------|-----------|
| Aracati | 75.113 |
| Beberibe | 53.114 |
| Cascavel | 72.720 |
| Fortim | 17.294 |
| Icapuí | 21.433 |

Fonte: Censo IBGE 2022

Figura 7- Quilometragem do litoral das cidades da Costa Leste



Fonte: Elaborado pelos autores

Os dados apontam que as cidades têm desafios diferentes quando se pensa em quilometragem do litoral e sua população. Cenário que influencia no planejamento das ações para cada área, bem como na aplicação de políticas públicas de âmbito federal, estadual e municipal.

3.3 Estruturação do IEGC

Buscamos desenvolver um índice que evidenciasse as diferenças jurídicas e administrativas entre as cidades que assinaram o TAGP e aquelas que não realizaram essa assinatura. Objetivamos, também, evidenciar os atores que atuam nesse espaço geográfico, os benefícios de uma gestão integrada e, assim, aumentar a adesão ao Projeto Orla e a assinatura do TAGP.

Em Melo (Melo, 2021, p.18), fez-se uma avaliação dos programas, ações e serviços na zona costeira urbana de João Pessoa. Nele, entre outras defesas, destacou-se a importância da percepção dos usuários para gestão da zona costeira. Abaixo a transcrição do trecho:

A contribuição informacional oferecida pela integração da percepção social como indicador de efetividade da gestão pública ambiental local mostra-se eficaz quando da implementação de programas e ações necessárias para a qualidade socioambiental, visto que o conhecimento da percepção social tem o propósito de atuar como importante aliado no monitoramento da qualidade ambiental, assegurando, assim, uma maior interação entre as ações e programas propostos pela administração pública, no tocante àquilo que é considerado prioridade pela comunidade. (Camões Barbosa de Mélo, 2021).

O fundamento para a escolha dos indicadores foi o Projeto Orla. Os indicadores visam compor uma possibilidade de visualizar em que medida os desafios da urbanização estão sendo enfrentados, e como estão sendo superados os conflitos quanto à destinação dos terrenos e à convivência entre os interesses relacionados à sustentabilidade e desenvolvimento, nesse espaço geográfico de relevância nacional.

Para definição de quais indicadores que seriam relevantes para a construção do índice, optou-se por uma distribuição igualitária de pesos entre os indicadores. Essa escolha teve como parâmetro não estabelecer uma ordem de prioridade entre eles, deixando a priorização a cargo de uma decisão integrada a ser debatida pelos gestores e demais atores que são impactados pela gestão do espaço de interesse.

Cabe nesse tópico, apresentar algumas definições de índice para a gestão pública e seus objetivos. Um índice para gestão pública é uma ferramenta que avalia a qualidade da ação desenvolvida pela administração pública. Ele é calculado com a escolha de elementos que possibilitem ter uma visão do cenário num determinado momento.

Os indicadores se apresentam como instrumentos de seleção e organização, com fundamento em critérios de utilidade, que permitem uma avaliação qualitativa da gestão, assim defende Bittencourt (Bittencourt, 2004).

A gestão de um território se relaciona com um conjunto de conceitos e fundamentos nas áreas científica, técnica e legal. Nesse fundamento, os primeiros indicadores estão relacionados aos instrumentos legais relacionados ao ordenamento urbano.

Os primeiros indicadores estão diretamente relacionados à existência das normas jurídicas de organização da cidade: a lei orgânica, o plano diretor e o plano de usos e ocupação do solo. Torna-se importante uma breve descrição desses diplomas legais.

A lei orgânica é a norma que rege os Municípios e deve atender aos princípios estabelecidos na constituição federal e estadual nos termos apontados no art.29 da CRFB/88. No que pese a discussão doutrinária sobre a natureza jurídica da lei orgânica, a norma representa uma manifestação inequívoca de autonomia municipal enquanto um ente da federação dotado do poder de se autorregular, definindo suas prioridades, diretrizes e sua divisão administrativa para atingir os objetivos sob sua competência.

Nos termos indicados por Resende (De Resende, 2008,p.32), como um documento político, os elementos materiais são os destacados abaixo:

[...] ela deve estruturar os órgãos políticos da municipalidade; estabelecer as relações entre o Executivo e o Legislativo; fixar as competências do Município de acordo com o critério do interesse local; determinar as atribuições privativas do prefeito e da câmara municipal; estipular regras atinentes ao processo legislativo; fixar o número de vereadores, que deverá ser proporcional à população do Município, nos termos do inciso IV do art. 29 da Constituição Federal; estabelecer os princípios que regem a administração pública; e discriminar os tributos de competência da municipalidade, especialmente os impostos.

Com foco nessa atribuição da lei orgânica, atribui-se o valor 0 (zero) quando não se identificou a presença de objetivos, estrutura administrativa, programas e metas ligados à área litorânea; atribui-se o valor 0,5 (zero vírgula cinco) encontrando-se alguns dos elementos enumerados, tais como objetivos que tangenciam a área litorânea, alguma estrutura administrativa com função ligada ao litoral e, por fim, atribui-se o valor 1(um) ao se encontrar os elementos supra indicados na lei orgânica.

O plano diretor, nos termos da constituição federal, apresenta-se como um instrumento de política de desenvolvimento urbano, dicção do art.182, §1º da CRBF/88 (Brasil,1988). Tal instrumento tem sua imposição para os municípios com mais de vinte mil habitantes.

Quanto à regulamentação desse instrumento, encontra-se no estatuto da cidade – lei nº 10.257/2001(Brasil,2001), conforme apontado no trabalho de Blanco e Dias (BLANCO; DIAS, 2023), o estatuto da cidade trouxe diretrizes, uma ordem metodológica e operacional a ser observada quando da elaboração do planejamento urbano. Não se pode esquecer do direito a cidades sustentáveis, resilientes, seguras e inclusivas presente no objetivo 11 da agenda de 2020 da ONU.

A lei de uso e ocupação do solo foi a terceira lei que foi analisada. Cabe destacar que há uma diferenciação entre o plano diretor e a lei de uso e ocupação do solo. Essa se apresenta como um complemento daquela, estabelecendo as formas de uso do solo da cidade tanto para as ações públicas quanto às ações privadas. Já o Plano diretor, aponta os objetivos, diretrizes para realização da política urbana e tem seu escopo a política urbana, o meio ambiente, o patrimônio cultural, transporte, entre outros.

Percebe-se que o Plano Diretor tem uma maior amplitude em relação à lei de uso e ocupação do solo. Os critérios de valoração aplicados ao indicador relacionado ao uso e ocupação do solo fora o mesmo aplicado às normas anteriores, fazendo-se

um cotejamento quanto ao escopo de cada norma

As notas atribuídas a esses indicadores seguiram o mesmo parâmetro da lei orgânica, em especial, verificando se, nos instrumentos de zoneamento por interesse, previu-se a zona litorânea como uma das áreas de regulação. Abaixo tabela com o critério e a valoração.

Quadro 2 - Critérios de valoração dos indicadores normativos

| INDICADOR | CRITÉRIO | VALOR |
|------------------------|---|---|
| LEI ORGÂNICA | | Ausência – 0 (zero) |
| PLANO DIRETOR | Presença de objetivos, estrutura administrativa, programas e metas ligados à área litorânea do município no diploma legal | Presença de objetivo ou estrutura administrativa ou programas e metas associados a zona costeira - 0,5 (meio) |
| LEI DE USOS E OCUPAÇÃO | | Presença de objetivos, estrutura administrativa, programas e metas ligados à área litorânea - 1,0 |

Fonte: Elaborado pelos autores

O próximo indicador está relacionado às prioridades na aplicação financeira dos Municípios. A definição de suas prioridades financeiras é mais uma manifestação da autonomia municipal. Nesse aspecto, os indicadores de dotação financeira foram analisados com o intuito de verificar quanto de seu orçamento a municipalidade dedica à regulação do espaço presente em seu território.

Para fins de definição de um parâmetro, verificamos os gastos com as funções urbanismo, saneamento e gestão ambiental, pois entendemos que estão diretamente relacionados à urbanização e gestão da área de interesse. Para tanto, analisamos as prestações de contas aos órgãos de controle nos anos de 2020 a 2022 e quanto ao ano de 2023 foi analisado a LOA desse ano.

Para os municípios que aplicaram uma receita de até 10% do total da receita do referido ano, atribui-se valor 0 (zero); para os que estiveram um percentual acima de 10% e até 15%, aplicou-se o valor de 0,5 (zero vírgula cinco) e para aqueles que ultrapassaram os 15%, valorou-se com 1(um). Abaixo apresentamos a tabela que ilustra o indicador e sua valoração.

Quadro 3 - Critérios de Valoração dotação Orçamentária

| INDICADOR | CRITÉRIO | VALOR |
|----------------------|--|---------------------------|
| DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | | <10% - 0; |
| | Para fins de definição de um parâmetro, verificamos os gastos com as funções urbanismo, saneamento e gestão ambiental, pois entendemos que estão diretamente relacionados à urbanização e gestão da área de interesse. Tendo como base a receita corrente líquida do ente. | 10% < dotação < 15% - 0,5 |
| | | dotação > 15% - 1,0 |

Fonte: Elaborado pelos autores

Quanto à estrutura administrativa, a sua valoração teve como parâmetro a localização da atribuição quanto à gestão da área litorânea presente no município, bem como a existência de espaços de interação/escuta entre os setores públicos e privados.

A presença de um órgão especializado na Administração pública contribui para a eficiência e efetividade das ações públicas. Essa busca por maior eficiência, eficácia, efetividade e legitimidade democrática que impulsionaram as reformas administrativas

pelo globo, nos termos apontados por Matias-Pereira (Matias-Pereira, 2008).

No processo de decisão política e gestão dos recursos humanos, logística e planejamento, um obstáculo que se apresenta é a articulação entre os órgãos, as atribuições localizadas num órgão especializado facilitam a coordenação e interação entre os demais atores que influenciam na gestão da zona costeira.

Nessa direção, para os casos de existência de órgão especializado e conselhos municipais com a previsão de membros da sociedade civil atribui-se o valor 1(um); para os casos de que a gestão está a cargo de mais de um órgão e ausência de conselhos municipais atribui-se o valor 0,5 e, por fim, para o caso de inexistência dessa atribuição e dos conselhos municipais, valorou-se com zero.

No tocante ao indicador urbanização, como o projeto orla visa garantir uma urbanização nas áreas litorâneas adequadas, nesses critérios observou-se a existência ou não de ações que conciliam o uso sustentável, existência de infraestrutura de saneamento básico, acessibilidade e iluminação pública. No instrumento de planejamento integrado do projeto orla, há duas áreas: planejamento direto (APD) e planejamento indireto (API). O foco foi na área definida como de planejamento direto (APD), tem sua definição legal que tem sua origem na conhecida isóbata de 10m e vai até o final da praia, conforme definido no Manual do Projeto Orla, ilustrado na figura 8, abaixo:

Figura 8 - Áreas de Planejamento



Fonte: Manual Projeto Orla, 2022

Para efeitos de valoração do indicador de urbanização, atribui-se o valor zero

(0) para inexistência de calçamento ou outros elementos que indiquem características urbanas, tais como rede de iluminação pública, acesso por estradas pavimentadas, entre outros. Valorou-se com 0,5 (zero vírgula cinco) quando verificado a presença de alguns elementos de urbanização, bem como alguma intervenção na API de forma a facilitar o acesso a área e, por fim, aplicou-se o valor 1(um) quando evidenciado uma a presença de elementos urbanos na APD e na API.

Quanto ao indicador de política pública, analisou-se os Planos Plurianuais (PPA) dos municípios da área de estudo desse trabalho em conjunto com o relatório de gestão enviado aos órgãos de controle.

O motivo dessa escolha teve como fundamento os planos conterem, por determinação constitucional, diretrizes, metas e prioridades do poder público de médio prazo, bem como o relatório de gestão apontarem a execução do que fora planejado. A análise dessas leis orçamentárias é possível identificar os programas de cada governo, podendo-se identificar as prioridades daquele ente.

Atribui-se o valor 0 (zero) quando não se identificou nenhum programa relacionado às praias e região litorânea do município; valorou-se com 0,5 (zero vírgula cinco) quando se identificou a existência de programas de atuação na área e sua execução parcial e, por fim, aplicou-se o valor 1 (um) quando encontrado programas que afetam as áreas relacionadas ao estudo desse trabalho acadêmico.

Para o indicador referente ao plano de gestão integrada – PGI, verificou-se o estágio que se encontra esse instrumento. Quando não houve o início do processo de elaboração se atribuiu o valor zero; para os que estão em processo de elaboração o valor 0,5 (meio); para os que tem um PGI finalizado o valor 1 (um).

Quadro 4- Critério de Valoração TAGP, PGI e Estrutura Administrativa

| INDICADOR | CRITÉRIO | VALOR |
|-----------|--------------------------|------------------|
| TAGP | Manifestação junto à SPU | ausência – 0 |
| | | em análise – 0,5 |
| | | deferido – 1,0 |

| | | |
|--------------------------|---|------------------------------------|
| | | ausência – 0 |
| PGI | Situação do processo de elaboração | em elaboração – 0,5 |
| | | finalizado – 1,0 |
| ESTRUTURA ADMINISTRATIVA | Existência de espaços de escuta e interação entre os atores públicos e privados | Inexistência – 0 |
| | | Previsão e não implementação – 0,5 |
| | | Implementação – 1,0 |
| | | |

Fonte: Elaborado pelos autores

A relevância da área costeira se pode ratificar pelo tratamento constitucional dado ao espaço territorial. Essa área costeira fora incluída como um patrimônio nacional nos termos do art.225, §4º da constituição Federal, restando límpido a sua relevância. Impõe-se a reprodução do dispositivo:

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a **Zona Costeira são patrimônio nacional**, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

A conservação desses espaços relevantes é de competência de todos os entes da federação, fato que se pode extrair do presente no art.23, inciso VI da CRFB/88. Com o fito de melhor identificar a unidade de conservação, apresenta-se o previsto no art.2º, inciso I da lei 9.985/2000 quanto à definição de unidades de conservação, pela relevância transcrevemos abaixo:

I - Unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

Diante das definições apontadas acima, atribui-se o valor 0 (zero) quando identificado a existência no município de local com as características de uma unidade de conservação e não realizada o procedimento legal para sua definição; valorou-se

com 0,5 (zero vírgula cinco) quando identificado um processo de implementação de área de conservação e, por fim, aplicou-se o valor 1 (um) quando verificado a existência de unidade de conservação em seu território seja por gestão da União, Estado ou do Município.

Para finalizar esse tópico, o indicador da existência de um TAGP se valorou de acordo com a fase que se encontra o processo. Atribui-se valor 0 (zero) quando não se iniciou o processo; valorou-se com 0,5 (zero vírgula cinco) quando o processo teve seu início e não se encerrou e, por fim, valorou-se com 1 (um) para os processos finalizados.

Quadro 5 - Critérios de Valoração dos Indicadores Urbanização, Unidade de Conservação e Políticas Públicas

| INDICADOR | CRITÉRIO | VALOR |
|------------------------|--|---|
| URBANIZAÇÃO | Presença de elementos que indiquem características urbanas nas áreas de planejamento direto e indireto | Alguns elementos – 0,5 |
| | | Evidenciação de estrutura urbana – 1,0 |
| UNIDADE DE CONSERVAÇÃO | Identificado a existência no município de local com as características de uma unidade de conservação. Situação do Processo de reconhecimento e proteção dessa área | inexistência – 0 |
| | | em elaboração – 0,5 |
| | | finalizado – 1,0 |
| POLÍTICAS PÚBLICAS | | Ausência de planos ligados à área litorânea – 0 |

| | |
|---|--|
| Analisou-se os Planos Plurianuais (PPA) dos municípios da área de estudo desse trabalho em conjunto com o relatório de gestão enviado aos órgãos de controle. | Identificou a existência de programas de atuação na área e sua execução parcial – 0,5 Encontrados programas que afetam as áreas relacionadas ao estudo desse artigo e sua execução – 1,0 |
|---|--|

Fonte: Elaborado pelos autores

Ao final da atribuição dos valores em cada descritor (v), fizemos uma média entre eles de forma a obter o índice final da dimensão jurídica. Abaixo a relação matemática para obtenção do índice.

$$I = \frac{\sum v}{10} \quad (1)$$

Onde v representa o valor atribuído no descritor.

Importante frisar que os objetivos de um índice são medir a eficácia, eficiência e impacto das ações públicas. Para fins de enumeração de alguns desses objetivos, podemos citar a transparência e prestação de contas, a eficiência na alocação de recursos e o impacto social e econômico.

Nesse trabalho, um dos escopos é a demonstração da diferença entre uma gestão integrada com a participação da União, Estado, Municípios e a sociedade civil organizada e uma que não realizou a opção de executar a administração desse espaço relevante de nosso território de forma integrada.

Diante desse panorama metodológico e dos critérios definidos para avaliação do desempenho jurídico e institucional das políticas públicas voltadas à gestão costeira, torna-se possível avançar para a análise dos resultados obtidos nos municípios estudados.

A seguir, serão apresentados e discutidos, de forma detalhada, os principais achados referentes à caracterização dos municípios costeiros do Ceará, seu perfil socioeconômico e ambiental, bem como o desempenho observado no Índice de Gestão Costeira (ICGC), permitindo compreender as nuances e desafios inerentes à implementação das políticas analisadas.

4 RESULTADOS DO ÍNDICE APLICADO AOS MUNICÍPIOS CEARENSES

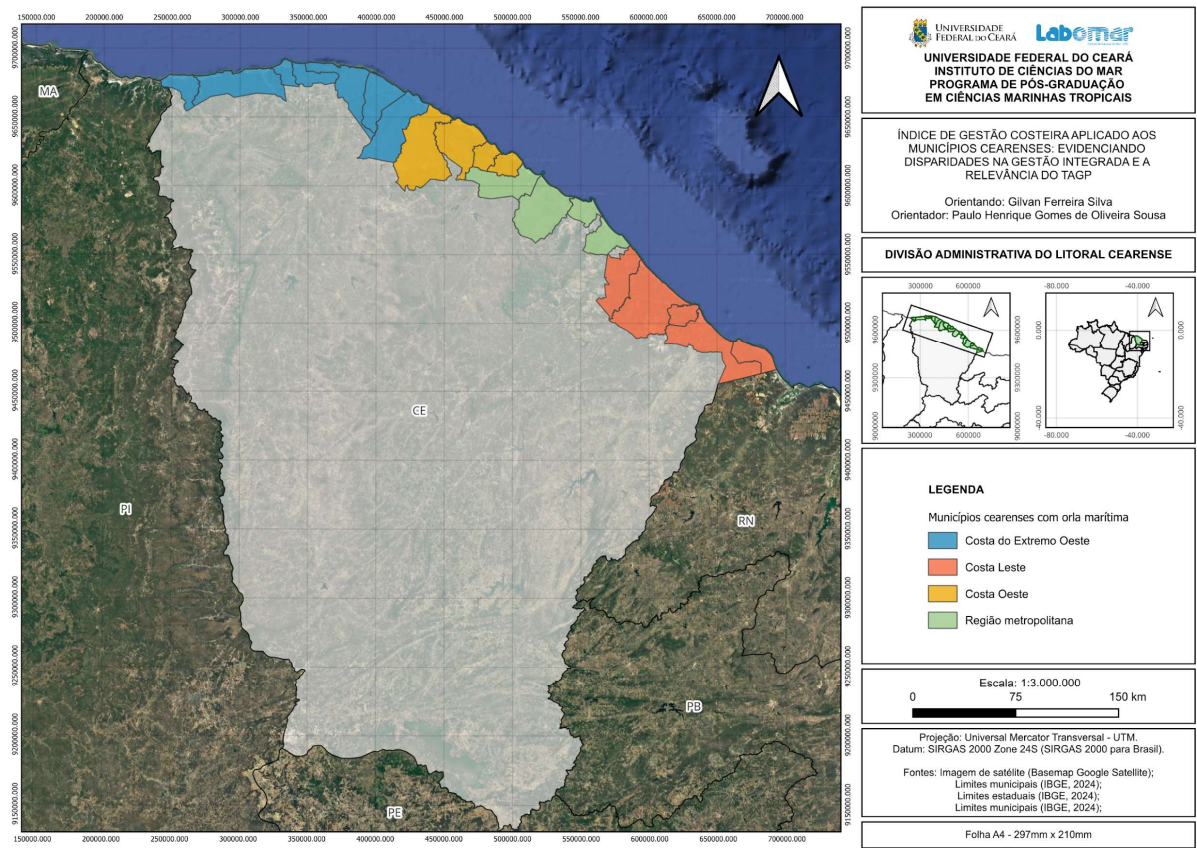
Considerando a complexidade e a diversidade do litoral cearense, a apresentação dos resultados da aplicação do Índice de Gestão Costeira (ICGC) será estruturada conforme as divisões administrativas dos municípios litorâneos.

Esta abordagem permite evidenciar de maneira sistemática as especificidades, avanços e desafios enfrentados em cada agrupamento territorial, possibilitando uma análise comparativa robusta entre municípios que adotaram diferentes estratégias de gestão.

Ao organizar os achados a partir dessa perspectiva, busca-se compreender, com maior precisão, como as dinâmicas institucionais, socioeconômicas e ambientais se manifestam em distintos contextos administrativos, fornecendo subsídios tanto para avaliação crítica das políticas implementadas quanto para o aprimoramento das futuras ações voltadas à governança costeira no Estado do Ceará.

Conforme apontado acima, os dados serão apresentados pela divisão administrativa do litoral cearense, em termos de legislação estadual é a Lei Estadual nº13.796/2006, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 29.272/2008, qual seja: Costa do Extremo Oeste, Costa Oeste, Costa da Região Metropolitana e Costa Leste. Abaixo o mapa ilustrativo.

Figura 9 - Divisão Administrativa do Litoral Cearense



Fonte: Elaborado pelos autores

Ao aplicar os critérios descritos no tópico anterior aos municípios que formam a Costa do Extremo Oeste, os valores são os apontados na tabela 5 a seguir.

Tabela 5 - Valores dos Municípios da Costa do Extremo Oeste

| | BARROQUINH A | CAMOCI M | CRU Z | ACAR AÚ | ITARE MA | AMONTA DA |
|---|-----------------|-------------|----------|------------|-------------|--------------|
| LEI DE USOS E OCUPAÇÃO DO SOLO | 0 | 0,5 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| LEI ORGÂNICA | 1 | 0,5 | 1 | 1 | 0,5 | 0,5 |
| PLANO DIRETOR | 0 | 0,5 | 0,5 | 1 | 1 | 0 |
| ESTRUTURA ADMINISTRATIVA | 0,5 | 0,5 | 1 | 0,5 | 0,5 | 1 |
| DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| PLANO DE GESTÃO INTEGRADA (PGI) | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| TERMO DE ADESÃO DE GESTÃO COSTEIRA (TAGP) | 0 | 0,5 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| URBANIZAÇÃO | 0,5 | 0,5 | 1 | 1 | 1 | 0,5 |
| POLÍTICA PÚBLICA | 0 | 0,5 | 0,5 | 0 | 1 | 0,5 |
| UNIDADES DE CONSERVAÇÃO | 0 | 0 | 0 | 0,5 | 0 | 0 |
| TOTAL | 0,25 | 0,4 | 0,7 5 | 0,75 | 0,55 | 0,4 |

Fonte: Elaborado pelos autores

Aplicando-se os critérios para a Costa Oeste, os resultados são os indicados na tabela 6, abaixo indicados.

Tabela 6 - Valores dos municípios da Costa Oeste

| | ITAPIPOCA | TRAIRI | PARAIPABA | PARACURU |
|---|-----------|--------|-----------|----------|
| LEI DE USOS E OCUPAÇÃO DO SOLO | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,5 |
| LEI ORGÂNICA | 0 | 1,0 | 1,0 | 0,5 |
| PLANO DIRETOR | 0,5 | 1,0 | 0,5 | 0 |
| ESTRUTURA ADMINISTRATIVA | 1,0 | 0,5 | 0,5 | 1,0 |
| DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 0 | 0 | 0,5 | 0 |
| PLANO DE GESTÃO INTEGRADA (PGI) | 1,0 | 0 | 0 | 0 |
| TERMO DE ADESÃO DE GESTÃO COSTEIRA (TAGP) | 0,5 | 0,5 | 0 | 0,5 |
| URBANIZAÇÃO | 1,0 | 0 | 1,0 | 1,0 |
| POLÍTICA PÚBLICA | 1,0 | 0,5 | 0,5 | 1,0 |
| UNIDADES DE CONSERVAÇÃO | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| TOTAL | 0,65 | 0,55 | 0,6 | 0,55 |

Fonte: Elaborado pelos autores

Para Costa da região metropolitana, os resultados são os constantes na tabela 7, com os seguintes resultados:

Tabela 7- Valores dos municípios da costa da Região metropolitana

| | SÃO GONÇALO DO AMARANTES | CAUCAIA | FORTALEZA | AQUIRAZ |
|---|-----------------------------|---------|-----------|---------|
| LEI DE USOS E OCUPAÇÃO DO SOLO | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| LEI ORGÂNICA | 0,5 | 0,5 | 1,0 | 1,0 |
| PLANO DIRETOR | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| ESTRUTURA ADMINISTRATIVA | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 0,5 |
| DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 0 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| PLANO DE GESTÃO INTEGRADA (PGI) | 0 | 1,0 | 1,0 | 0,5 |
| TERMO DE ADESÃO DE GESTÃO COSTEIRA (TAGP) | 0 | 1,0 | 1,0 | 0 |
| URBANIZAÇÃO | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| POLÍTICA PÚBLICA | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| UNIDADES DE CONSERVAÇÃO | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| TOTAL | 0,5 | 0,9 | 0,95 | 0,75 |

Fonte: Elaborado pelos autores

E por fim, os resultados referentes à Costa Leste na tabela 8 abaixo.

Tabela 8 - Valores dos municípios da Costa Leste

| | CASCAV EL | BEBERIBE | FORTI M | ARACAT I | ICAPUÍ |
|---|--------------|----------|------------|-------------|--------|
| LEI DE USOS E OCUPAÇÃO DO SOLO | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0 |
| LEI ORGÂNICA | 0,5 | 1,0 | 0,5 | 1,0 | 1,0 |
| PLANO DIRETOR | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0 |
| ESTRUTURA ADMINISTRATIVA | 0,5 | 1,0 | 0,5 | 1,0 | 1,0 |
| DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 0,5 | 1,0 |
| PLANO DE GESTÃO INTEGRADA (PGI) | 1,0 | 1,0 | 0,5 | 1,0 | 1,0 |
| TERMO DE ADESÃO DE GESTÃO COSTEIRA (TAGP) | 0,5 | 1,0 | 0 | 1,0 | 0,5 |
| URBANIZAÇÃO | 0,5 | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| POLÍTICA PÚBLICA | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| UNIDADES DE CONSERVAÇÃO | 0 | 1,0 | 0 | 1,0 | 1,0 |
| TOTAL | 0,65 | 0,95 | 0,65 | 0,95 | 0,75 |

Fonte: Elaborado pelos autores

A análise estatística dos dados foi realizada pela contribuição do Prof. Dr. Ronaldo Cunha Coelho do Instituto Federal do Piauí. Cabe descrever os aspectos formais da análise.

O software PAST (versão 4.03) foi utilizado para análise de variância (95% de

confiança). Para a análise de componentes principais o mapa de calor (Gu; Eils; Schlesner, 2016) do cluster foi usado o software RStudio de código aberto (versão 2022.12.0+353) baseado na linguagem R (versão 4.1.1).

Diante dos dados apresentados, observa-se um conjunto de informações que contribui diretamente para o entendimento do estudo abordado. A identificação de padrões e discrepâncias abre espaço para uma análise aprofundada e multidimensional, permitindo o levantamento de hipóteses e reflexões pertinentes. Assim, a discussão dos dados buscará explorar suas consequências e possíveis desdobramentos no campo de estudo.

O grau de similaridade entre as amostras estudadas e quais variáveis afetam significativamente, foi aplicado a técnica de reconhecimento de padrões não supervisionado, análise de componentes principais (PCA) e a análise de agrupamento hierárquico (HCA). Os dados originais foram organizados em uma matriz X (19 x 10) na qual as linhas representam as cidades e as colunas correspondem aos scores dos parâmetros estudados. Antes da aplicação do PCA e HCA, os dados foram centrados na média para equalizar os intervalos de variabilidade.

5 DISCUSSÃO DOS ACHADOS E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA PÚBLICA

Diante dos dados apresentados, observa-se um conjunto de informações que contribui diretamente para o entendimento do estudo abordado. A identificação de padrões e discrepâncias abre espaço para uma análise aprofundada e multidimensional, permitindo o levantamento de hipóteses e reflexões pertinentes. Assim, a discussão dos dados buscará explorar suas consequências e possíveis desdobramentos no campo de estudo.

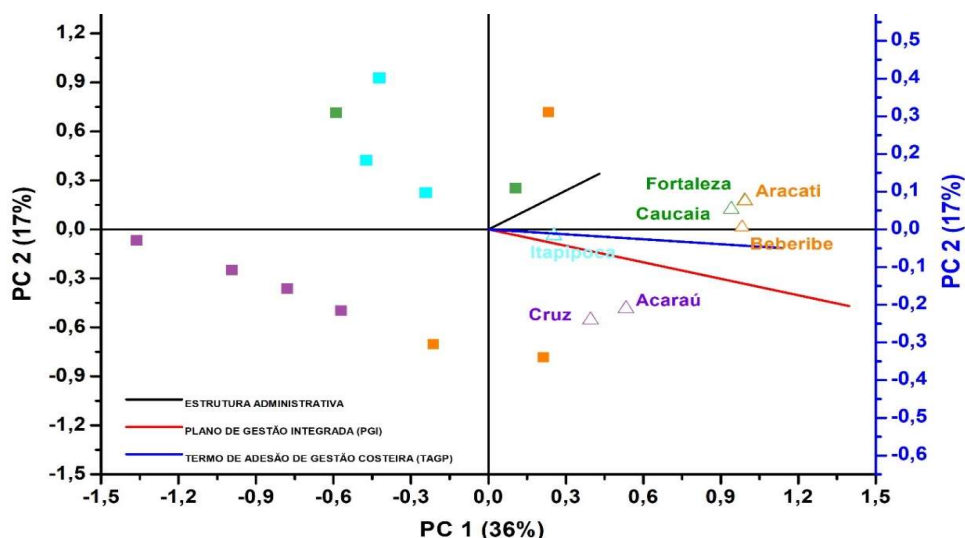
Cabe pontuar que a análise fontes secundárias traz um limite ao trabalho devido a dinâmica do objeto de estudo e que, devido uma limitação do autor desse trabalho acadêmico, realizando as atividades acadêmicas simultaneamente às suas atividades laborais, as conversas com os gestores não se realizaram com a formalidade necessária para inclusão nesse trabalho acadêmico.

5.1 Disparidades na Gestão Costeira: Análise e Fatores Determinantes

Região metropolitana (50%) e costa oeste (25%) foram as regiões com mais e menos adesões, respectivamente. Entre as variáveis, a estrutura administrativa, plano de gestão integrada e termo de adesão de gestão costeira foram as variáveis mais importantes para diferenciar as cidades que aderiram ou não.

Ao realizar a análise de componentes principais (ACP) verifica-se que PC1, PC2 e PC3 explicam 68% da variância total dos dados. Observando o gráfico (Figura 09) biplot que relaciona PC1 e PC2 observa-se que as cidades que aderiram ficam mais à direita de PC1.

Figura 10 - Gráfico de Scores PC1 x PC2 (eixo preto) e loadings (eixo azul)



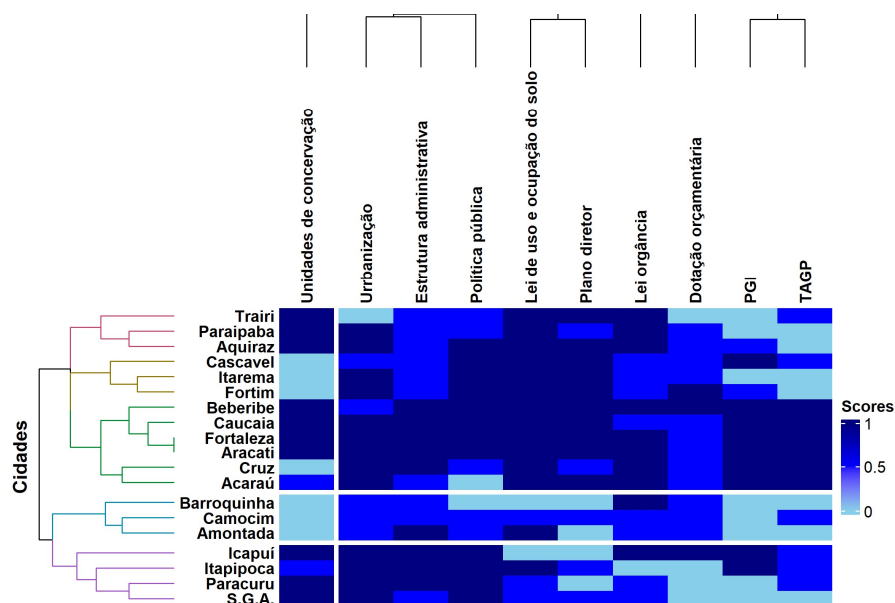
Fonte: Elaborado pelos autores

As cores nos símbolos indicam as cidades das regiões da costa extremo oeste (roxo), costa oeste (azul claro), metropolitana (verde) e costa leste (laranja) que assinaram (Δ) ou não assinaram (ϵ) o acordo de gestão costeira.

Dos três parâmetros citados acima, verifica-se que os dois últimos (plano de gestão integrada e termo de adesão de gestão costeira) são os que mais influenciam em PC1, sendo assim, os principais para a separação das cidades no gráfico.

Assim como foi observado na Figura n.º08, verifica-se na Figura n.º9 que entre as cidades que assinaram o termo de adesão apenas Itapipoca (cluster roxo) difere das demais (cluster verde). Isso pode ter ocorrido pelo fato de Itapipoca ser a única cidade, entre as que aderiram ao termo, que apresentou dois parâmetros com scores zero (retângulos amarelo no mapa de calor)

Figura 11 - Dendograma e mapa de calor



Fonte: Elaborado pelos autores

É observado ainda que o fato de Fortaleza e Aracati estarem em uma mesma região do gráfico da Figura 04 é devido essas duas cidades apresentarem os melhores scores e terem apenas um score diferente de 1, sendo ele no parâmetro de dotação orçamentária, onde o valor foi de 0,5 (retângulo verde no mapa de calor).

Os dados mostram que as cidades que assinaram o termo de adesão à gestão costeira possuem regulamentações específicas para o litoral em seus territórios. Isso evita lacunas legislativas que poderiam levar a conflitos na área. Para as demais, mostram uma fraqueza em sua legislação que pode ser indicada ao poder competente para melhorar a gestão dessa área.

Outro ponto revelado pelos dados é a pouca previsão de políticas públicas direcionadas às áreas litorâneas nas cidades que não aderiram ao TAGP. As cidades de Barroquinha e Acaraú não apresentaram programas relacionados à área, enquanto as cidades de Trairi, Paraipaba, Cruz, Camocim e Amontada têm execução parcial dos programas existentes. Este cenário evidencia a baixa prioridade dada a essa área pelos gestores, uma situação que precisa ser modificada.

No achado acima, reafirma-se o cenário de fragilidades descritas como a falta de compatibilização das políticas públicas de âmbito federal e estadual não serem rebatidas no âmbito municipal, normalmente gerando uma perda de recursos e tempo

(Asmus et al., 2006).

A gestão integrada requer uma visão holística para se alcançar os objetivos de um desenvolvimento sustentável (Forrest, 2006). Para tanto, a existência de estrutura administrativa e espaços de integração são necessários. Nesse ponto, os dados evidenciam a diferença entre as cidades que aderiram ao TAGP, apresentando estruturas administrativas que permitam a integração entre os diversos interessados na área costeira.

Em Aracati, nota-se a existência de conselhos importantes que atuam na gestão costeira. O Conselho de Desenvolvimento Sustentável (CDMS) e o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA) são colegiados que incluem representantes da iniciativa privada, como a Faculdade do Vale do Jaguaribe (FVJ), o Clube de Diretores Lojistas (CDL) e o Instituto de Qualidade do Meio Ambiente (IQUANA). Além desses, há também representantes da comunidade, como a organização Filhos do Mangue, a Marinha e diversas secretarias municipais ligadas ao tema, incluindo as Secretarias de Administração, Procuradoria, Agricultura, Infraestrutura, Meio Ambiente, Segurança, Turismo, Cultura e Educação.

O indicador que mais chama nossa atenção é o da unidade de conservação, pois foi o que apresentou um maior número de valores zero atribuídos. Isso aponta para um cenário de degradação desse ecossistema e da necessidade de se incrementar ações e programas que venham a mitigar essa fragilidade.

Neste contexto, após apresentar os resultados acima, torna-se importante aprofundar o olhar sobre os pontos de vulnerabilidade que persistem na gestão da zona costeira cearense.

A compreensão dessas fragilidades é relevante para orientar propostas de aperfeiçoamento, bem como para fortalecer as bases institucionais e legais que sustentam a proteção desse espaço estratégico. Assim, a seguir, são apresentados os principais desafios que ainda limitam a eficácia das políticas e práticas adotadas nos municípios litorâneos do Ceará.

5.2 Fragilidades Identificadas na Gestão da Zona Costeira Cearense

A análise dos resultados evidencia diversas fragilidades estruturais e institucionais presentes na gestão da zona costeira cearense. Primeiramente,

destaca-se a ausência ou insuficiência de regulamentações específicas sobre o uso e a ocupação do solo litorâneo em municípios que não aderiram ao termo de adesão à gestão costeira (TAGP).

Tais carências normativas propiciam lacunas legais, tornando os territórios vulneráveis a conflitos de interesse e dificultando a implementação de políticas eficazes para a proteção dos ecossistemas costeiros.

Outra fragilidade recorrente refere-se à escassa previsão ou execução de políticas públicas voltadas para as áreas litorâneas. Em parte, significativa dos municípios, a gestão costeira não figura como prioridade na agenda governamental. Tal panorama se manifesta na inexistência ou realização parcial de programas voltados à preservação, à recuperação e ao uso sustentável desses espaços, revelando tanto limitações orçamentárias quanto falta de articulação entre os diferentes níveis de gestão.

A insuficiência de estrutura administrativa e de espaços formais de integração entre os diversos atores interessados na zona costeira também se apresenta como um entrave à governança eficaz.

Os municípios que aderiram ao TAGP demonstram melhores resultados justamente por instituírem conselhos e colegiados que possibilitam a participação social e o diálogo entre setores da sociedade civil, poder público e iniciativa privada. Nos demais, a ausência desses espaços limita a participação democrática e a construção de políticas mais integradas e representativas.

Sob o ponto de vista ambiental, chama atenção a fragilidade das unidades de conservação, evidenciada pelo número expressivo de indicadores de desempenho nulos atribuídos a esse parâmetro. Esse quadro aponta para processos de degradação ambiental contínua e para a necessidade urgente de fortalecimento institucional, normativo e financeiro desses territórios protegidos.

A vulnerabilidade das unidades de conservação compromete a resiliência dos ecossistemas litorâneos e a efetividade dos esforços de mitigação dos impactos ambientais negativos.

Por fim, a diminuta compatibilização das políticas públicas de âmbito federal e estadual com as iniciativas municipais contribui para a fragmentação das ações e a perda de recursos e oportunidades. Tal desalinhamento normativo e operacional resulta em ineficiências, dificultando a consolidação de uma visão integrada e sustentável para o desenvolvimento da zona costeira do Ceará.

Essas fragilidades identificadas impõem desafios significativos à gestão costeira cearense, exigindo iniciativas coordenadas para o aprimoramento do arcabouço legal, fortalecimento das capacidades institucionais e promoção de mecanismos participativos e integrados de governança, a fim de assegurar a preservação e o uso sustentável das áreas litorâneas.

Diante desse conjunto de fragilidades estruturais, institucionais e normativas, apresenta-se relevante o aprofundamento acerca das consequências desses achados para o desenho e a efetividade das políticas públicas de gestão costeira no Ceará.

Os resultados evidenciados no tópico anterior sugerem que as limitações identificadas não apenas comprometem a governança e a sustentabilidade dos ecossistemas litorâneos, mas também demandam a reformulação de instrumentos e práticas de planejamento, integração e participação social.

Assim, cabe destacar as implicações desses resultados para indicar caminhos que possam fortalecer o arcabouço de políticas públicas e, conseqüentemente, promover uma gestão costeira mais eficiente, integrada e alinhada aos desafios contemporâneos enfrentados pelo estado.

5.3 Os aspectos orçamentários das cidades analisadas

As receitas tributárias municipais são importantes para sua autonomia, provisão dos serviços locais e desenvolvimento local. Pensar numa estrutura capaz de fortalecer a sua autonomia, não depender de transferências de outros níveis de governo, é um desafio de vários países.

Em trabalho de Papcunová *et al.* (Papcunová et al., 2020), demonstra que a República Eslovaca e Chéquia possuem alta dependência de transferências, 74% do e 85% respectivamente do total da receita dos municípios. Ainda no trabalho destacado, aponta-se que a gestão financeira municipal tem relação direta com o desenvolvimento da economia em nível nacional.

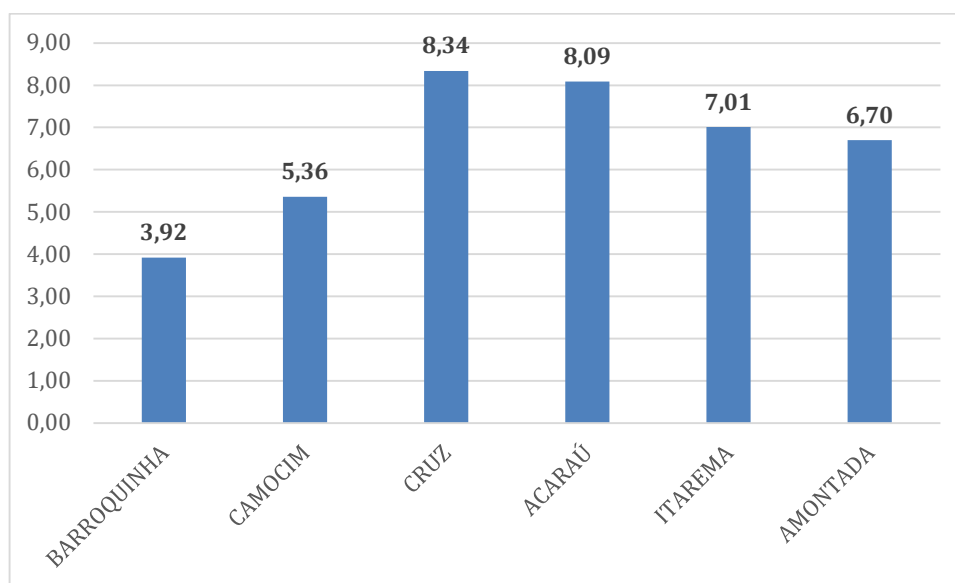
Na Índia, em trabalho de Lalthamuana (Lalthamuana Ralte, 2024) se destaca a mesma dependência de transferências de níveis de governo superior. Destaca-se que a receita própria corresponde à 9,3% do total da sua receita. Tal cenário indica uma vulnerabilidade financeira dos entes municipais.

O quadro dos municípios analisados nesse trabalho não é diverso, apontando

uma vulnerabilidade da gestão financeira da maioria deles. Passamos a apresentar os dados retirados das prestações de contas dos municípios desse trabalho.

Para a região administrativa da costa do extremo oeste, todos apontaram um percentual abaixo de 10% de receita própria em comparação com sua receita total para o ano de 2023. Vejamos a figura 12 abaixo:

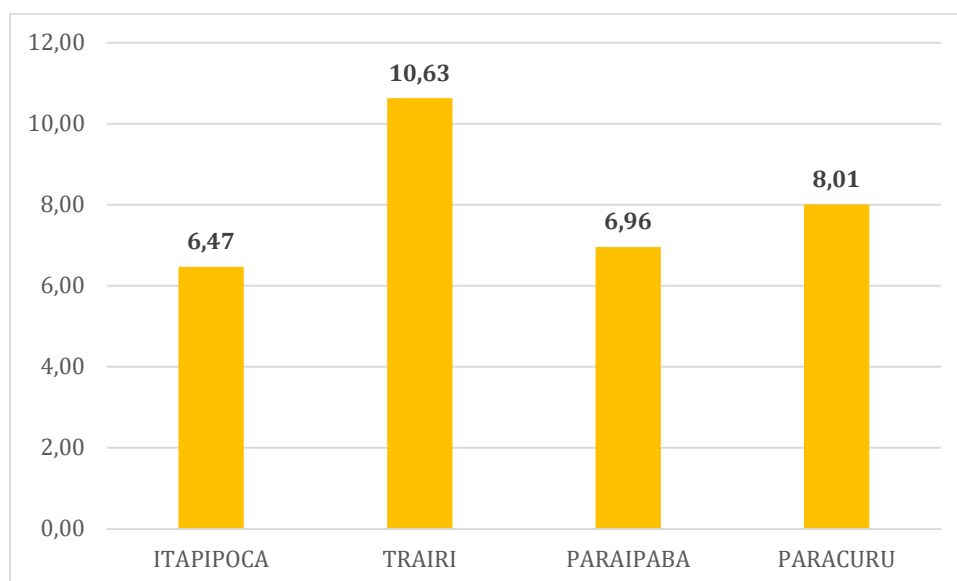
Figura 12 Percentual da Receita Própria dos Municípios da costa Extremo Oeste



Fonte: elaborado pelos autores

Para os municípios da região administrativa da costa oeste, temos um município com percentual ligeiramente acima da 10% (Trairi), sendo os demais apresentamos patamares menores que 10 %. Abaixo figura 13 que representa a informação.

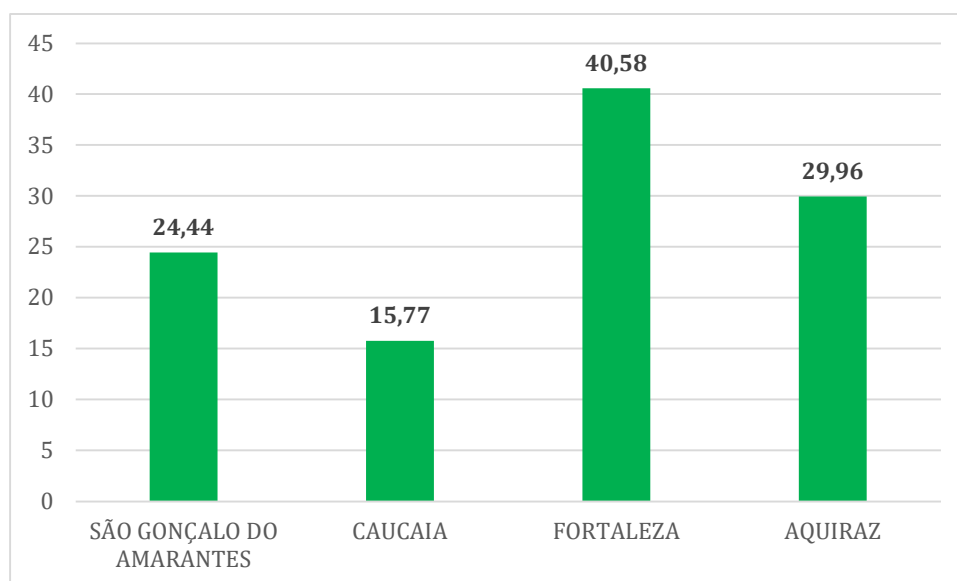
Figura 13 - Percentual da Receita Própria dos municípios da Costa Oeste



Fonte: elaborado pelos autores

Para região administrativa metropolitana, ratifica-se a diferença entre os municípios cearenses, nessa região o menor percentual é de Caucaia (15,77%), sendo Fortaleza com o maior valor e São Gonçalo do Amarantes e Aquiraz com patamares acima de 20 %. Na figura 14 a ilustração dos percentuais.

Figura 14 - Percentual da Receita Própria da Região Metropolitana

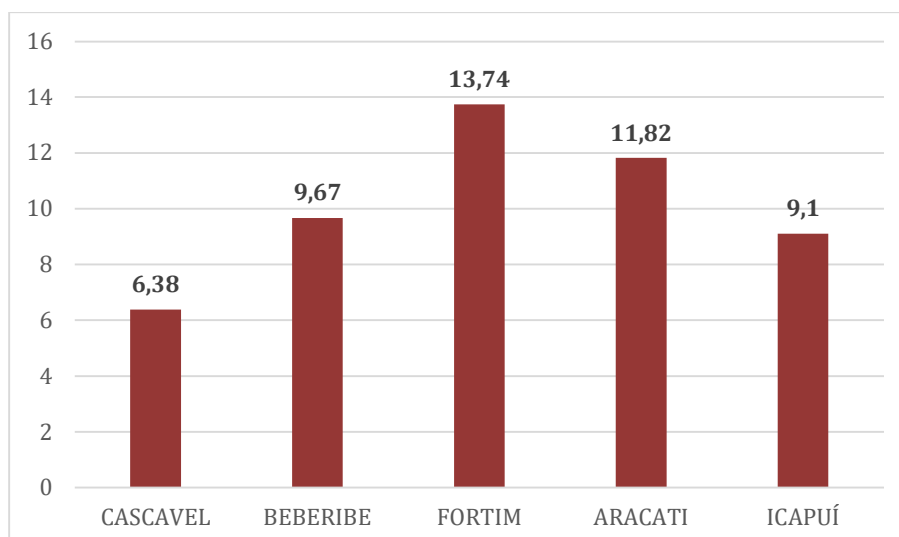


Fonte: elaborado pelos autores

Por fim, a região administrativa da costa leste os municípios de Fortim (13,74%)

e Aracati (11,82%) apresentam valores acima de 10%, os demais com valores abaixo desse patamar. Abaixo figura 15:

Figura 15 Percentual da Receita Própria dos Municípios da Região da Costa Leste



Fonte: elaborado pelos autores

Os dados apontam que a realidade da maioria dos municípios analisados possui mais de 90% de suas receitas dependentes de transferências intergovernamentais e outras receitas, representando uma vulnerabilidade financeira para a sua gestão.

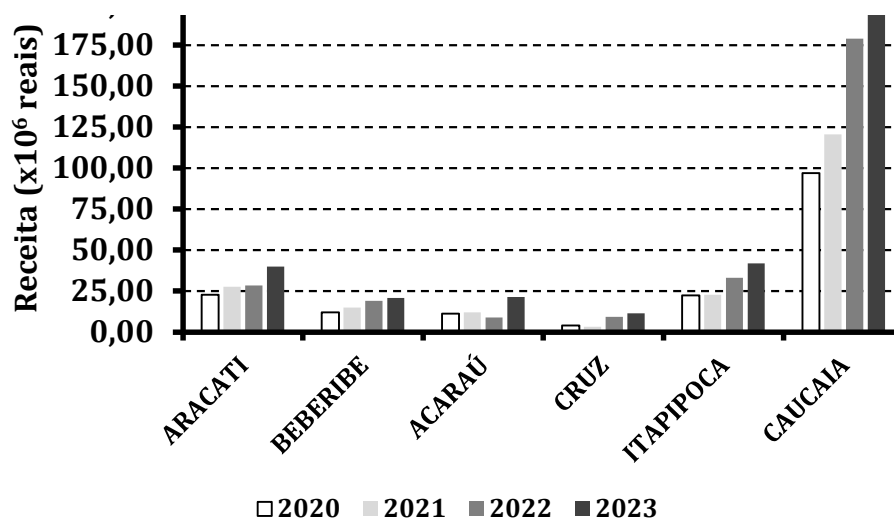
Ainda sobre os dados, pode-se ratificar que o federalismo desenhado pela constituição – o cooperativo não se efetiva. A dependência do município de recursos oriundo de transferências macula a sua autonomia, caracterizando o denominado por Haeberlin e Pasqualini (Haeberlin; Pasqualini, 2022) como federalismo servil, onde os governos locais ficam dependentes do governo regional e nacional.

Em arremate sobre a temática da autonomia municipal, em de Massardi e Abrantes (Massardi; Abrantes, 2015), apontou-se uma relação entre o índice de esforço fiscal com a dependência de Fundo de Participação dos Municípios -FPM. Nesse caso, verificou-se uma correlação negativa, indicando que possuem relações inversas, qual seja, para dependência maior do FPM menor é o esforço fiscal para arrecadação própria.

Ainda sobre suas receitas, os dados demonstram que há uma tendência crescente, porém com crescimentos relativos diversos. Pode-se verificar uma proximidade das receitas dos municípios que assinaram o TAGP, destacando-se os

municípios de Caucaia e Fortaleza que apresentam disponibilidades bem maiores que as demais. Vejamos a figura 16.

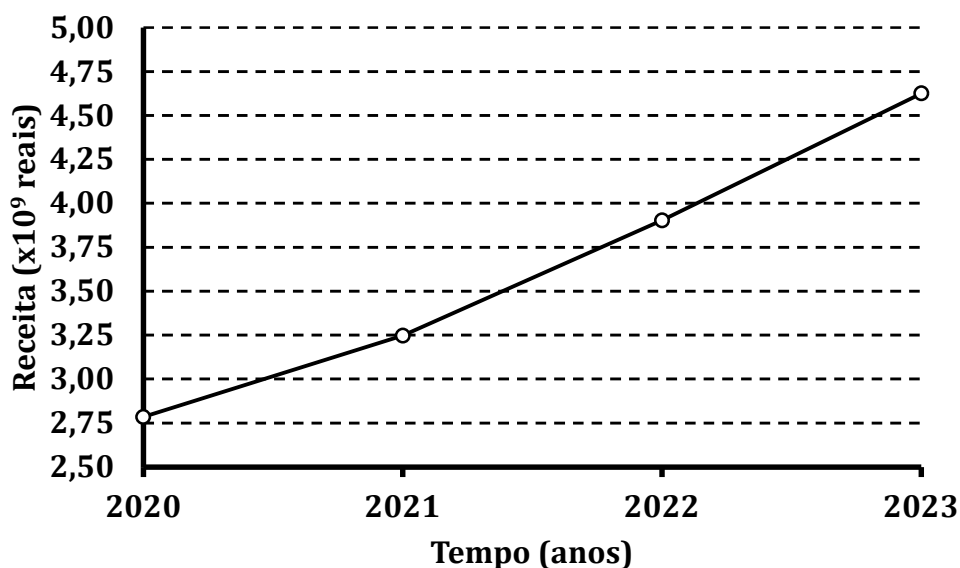
Figura 16 - Receitas Tributárias das cidades com TAGP



Fonte: elaborado pelos autores

Por uma questão de escala, apresenta-se os dados de Fortaleza separados. A indicação é uma crescente de receitas, à semelhança dos demais municípios.

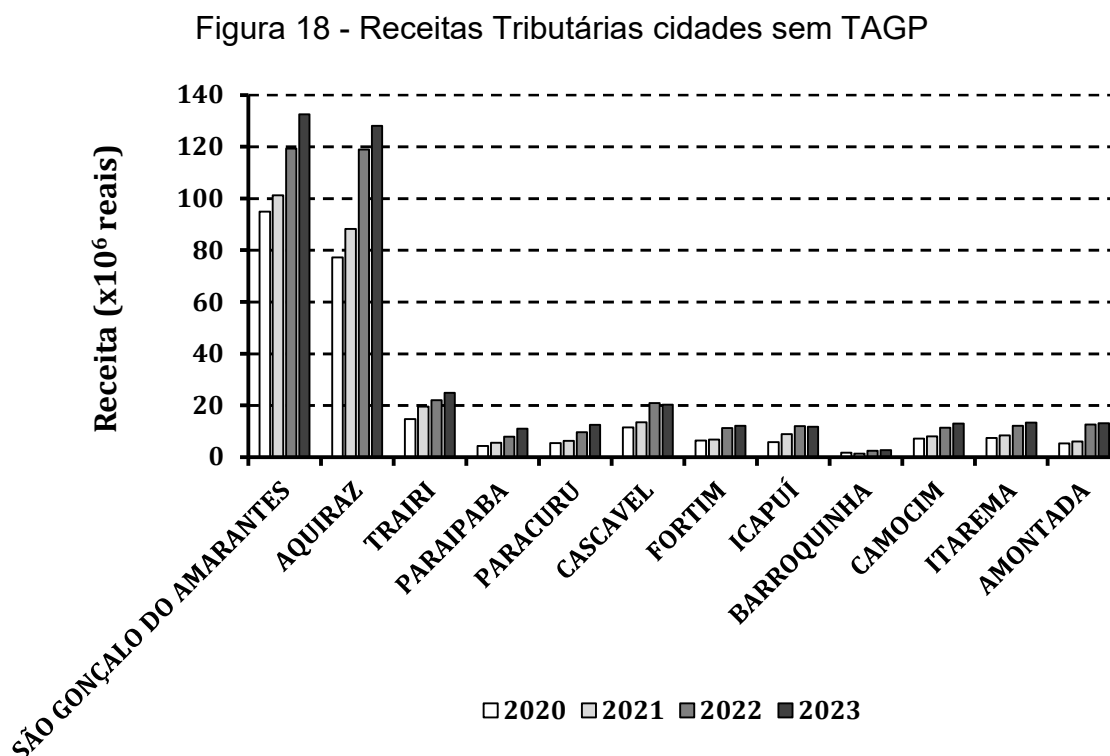
Figura 17- Receita Tributária de Fortaleza



Fonte: elaborado pelos autores

Nas cidades que não assinaram o TAGP, verifica-se o mesmo cenário crescente, com maiores receitas os municípios de São Gonçalo do Amarantes e

Aquiraz, a ilustração mostra o apontado.



Fonte: elaborado pelos autores

Em termos de evolução das receitas, pode-se notar o impacto da pandemia na receita desses municípios. Para os que tem uma dependência maior, verifica-se uma evolução maior, pois as receitas tributárias próprias após pandemia têm uma crescente em relação ao período de pandemia.

Para os mais independentes, essa evolução de 2022 em relação a 2021 são menores, indicando que suas receitas próprias têm uma relação maior com as atividades comerciais locais.

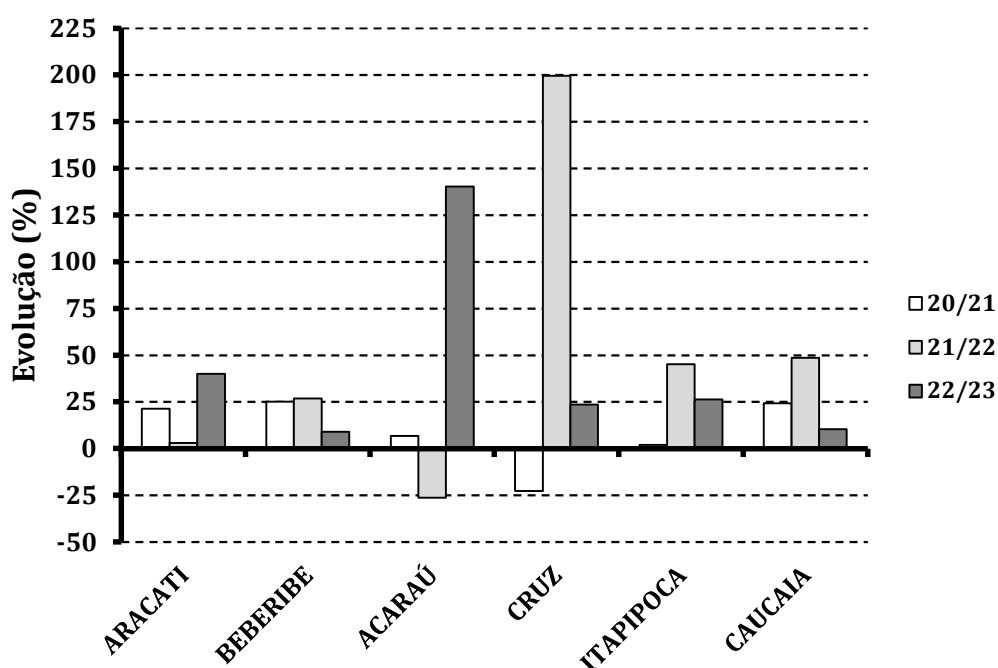
Nas cidades que firmaram o TAGP, observa-se que, durante o período crítico da pandemia (2020/2021), o município de Cruz apresentou um decréscimo de receitas de 22,30%. Já Itapipoca e Acaraú tiveram os menores aumentos, registrando respectivamente 1,89% e 6,73%. Nos demais municípios pertencentes a esse grupo, a variação positiva das receitas situou-se entre 16% e 25%.

Ao analisar o período de 2021/2022, observa-se que o impacto da pandemia sobre as receitas municipais foi significativo. A variação na evolução das receitas

próprias dos municípios oscilou entre 3% e quase 200%, evidenciando a forte dependência desses resultados em relação à dinâmica das atividades econômicas locais. Esses dados reforçam a correlação entre a recuperação econômica e o desempenho das receitas tributárias após o período pandêmico.

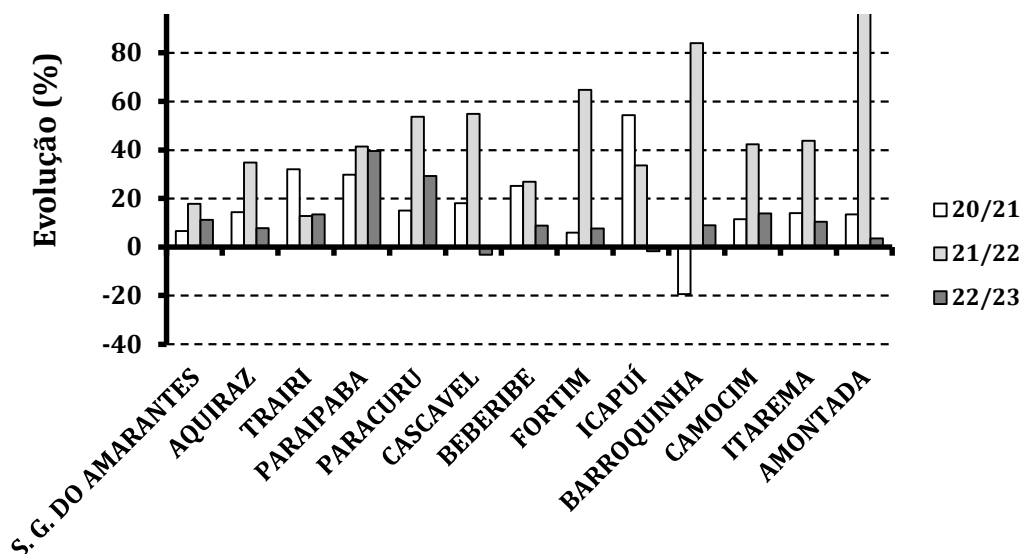
Ao analisar o período de 2022/2023, observa-se uma variação significativa no crescimento das receitas tributárias entre os municípios, indo de 8,88% em Beberibe até 140,22% em Acaraú. Este elevado percentual registrado em Acaraú resulta, em grande parte, da considerável redução das receitas observada no período imediatamente anterior para esse município. A seguir, apresentam-se os gráficos comparativos das cidades que firmaram o TAGP e daquelas que não aderiram a esse instrumento.

Figura 19 - Evolução percentual das Receitas Tributárias das cidades com TAGP



Fonte: elaborado pelos autores

Figura 20 - Evolução percentual das Receitas Tributárias das cidades sem TAGP

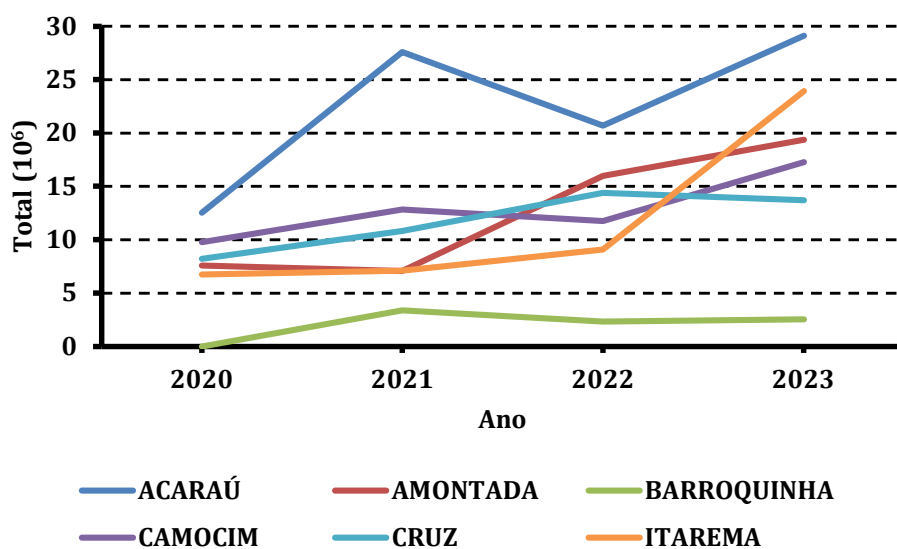


Fonte: elaborado pelos autores

Pelo lado das despesas, passamos a apresentar a diferença entre as regiões administrativas objeto desse estudo, nas funções de urbanização, gestão ambiental e saneamento. O motivo da escolha dessas funções foi por comporem um dos indicadores referentes ao percentual de suas receitas aplicadas a funções relevante a zona costeira.

Iniciamos com a região do extremo oeste. As cidades mostram uma tendência crescente nessas funções, fato que indica a entrada na agenda dessas funções no orçamento das cidades. Abaixo figura que indica tal tendência.

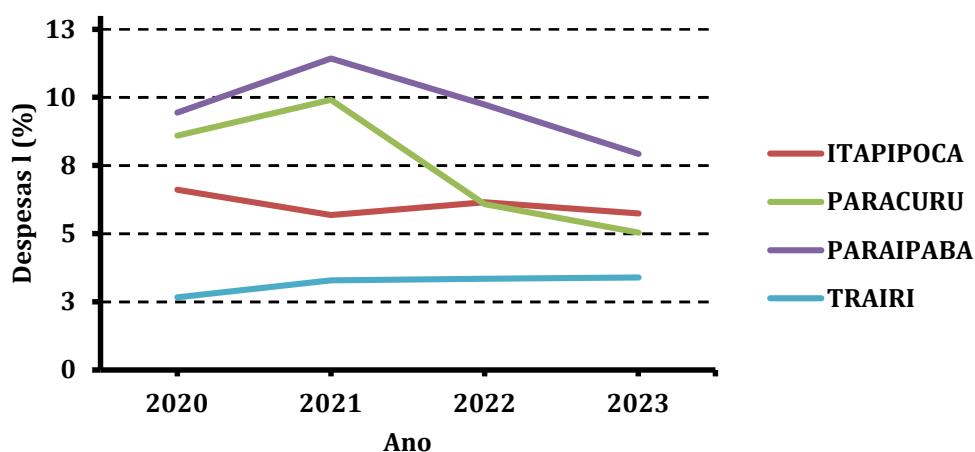
Figura 21- Total das funções das cidades do Extremo Oeste



Fonte: elaborado pelos autores

Essa tendência de crescimento não se observa na região administrativa oeste, mostrando que o percentual da receita vem reduzindo nessas funções. Vejamos na figura abaixo.

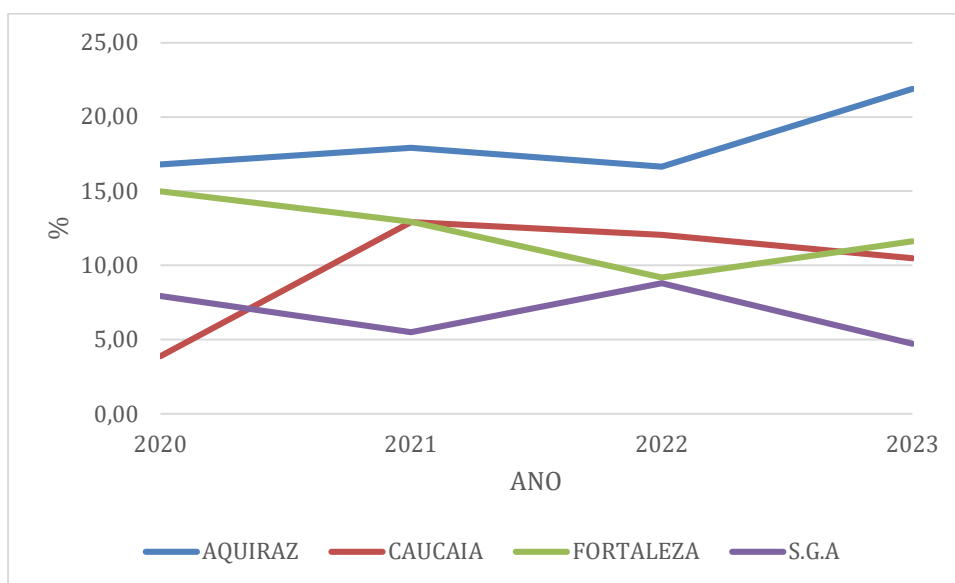
Figura 22 - Percentual das Receitas nas funções por cidade da Região Oeste



Fonte: elaborado pelos autores

Para região metropolitana, as cidades de Caucaia e São Gonçalo do Amarante apresentam redução. Já Aquiraz e Fortaleza apresentam crescimento para tais funções. Vejamos a figura.

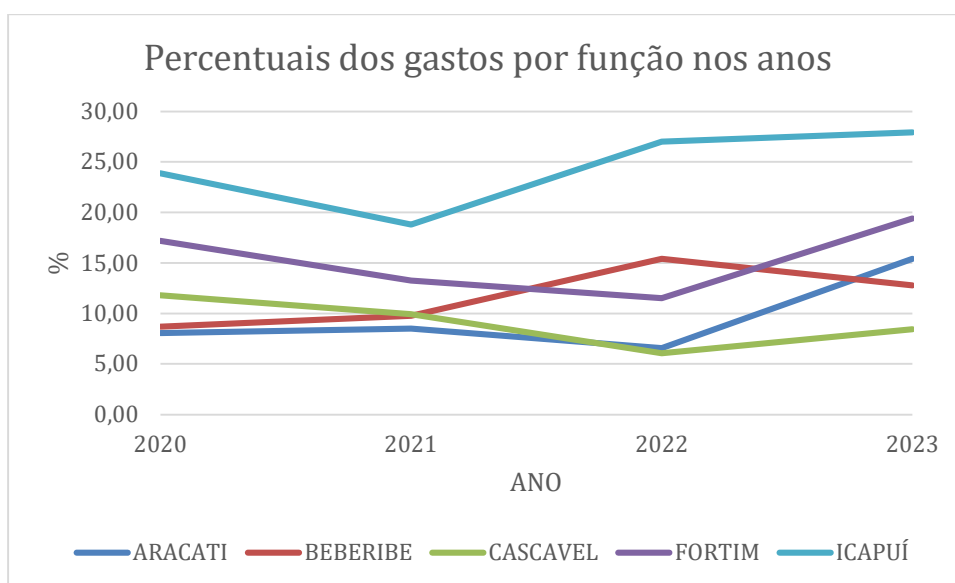
Figura 23 - Percentual das Receitas aplicadas nas funções da Região Metropolitana



Fonte: elaborado pelos autores

Finalizando, para região leste Beberibe apresenta um decréscimo, as demais seguem a tendência de crescimento das despesas nas funções especificadas.

Figura 24 - Percentual das Receitas aplicadas nas funções da Região Leste



Fonte: elaborado pelos autores

Diante desse panorama, observa-se que a dinâmica das receitas municipais e a influência de fatores externos, como a pandemia, exercem impactos diretos sobre a autonomia financeira e as capacidades institucionais de gestão.

Essa realidade evidencia não apenas as limitações do federalismo cooperativo, mas também ressalta a necessidade de fortalecer os mecanismos de articulação entre

diferentes esferas governamentais.

Nesse contexto, torna-se relevante analisar como esses desafios financeiros e institucionais se refletem nas políticas públicas, especialmente no âmbito da gestão costeira, indicando caminhos para aprimoramento das estratégias voltadas ao desenvolvimento sustentável e à eficiência administrativa no estado do Ceará.

5.4 Implicações dos Resultados para a Política de Gestão Costeira

Os resultados obtidos ao longo desta pesquisa evidenciam a necessidade de um aperfeiçoamento das estratégias na formulação e implementação das políticas públicas voltadas à gestão costeira do Ceará.

A constatação de entraves estruturais, institucionais e normativos sinaliza que a efetividade das ações governamentais depende da superação de fragilidades que perpassam desde a ausência de mecanismos formais de participação social até a insuficiente articulação intergovernamental.

Diante desse cenário, é preciso avançar no fortalecimento do diálogo entre os diferentes níveis de governo e setores sociais, promovendo processos decisórios mais inclusivos e transparentes, baseados em evidências e alinhados às demandas territoriais específicas.

A fragilidade das unidades de conservação, refletida pelos indicadores de desempenho nulos, reforça a urgência de investimentos em capacitação técnica, estrutura institucional e dotação orçamentária. Tais medidas são fundamentais para garantir a resiliência dos ecossistemas litorâneos e a efetividade dos instrumentos de mitigação de impactos ambientais.

Assim, ressalta-se a importância de estratégias que priorizem a consolidação e o aprimoramento das áreas protegidas, bem como a integração de políticas ambientais às agendas de desenvolvimento local, buscando sinergias que potencializem resultados e minimizem conflitos de uso.

Outro ponto importante, diz respeito à harmonização normativa entre as esferas federal, estadual e municipal. A fragmentação observada entre políticas e iniciativas resulta em sobreposição de competências, desperdício de recursos e lacunas de governança.

Recomenda-se um aperfeiçoamento dos instrumentos legais existentes, de

modo a proporcionar maior clareza nas atribuições e facilitar a convergência das ações, consolidando um arranjo institucional que favoreça a cooperação e a eficiência administrativa.

O aperfeiçoamento do federalismo brasileiro demanda a construção de mecanismos de cooperação intergovernamental, capazes de superar a fragmentação normativa e institucional que historicamente limita o potencial das políticas públicas.

Para tanto, é mister fomentar a articulação entre os entes federativos por meio da integração de agendas, compartilhamento de recursos e desenvolvimento de capacidades técnicas, promovendo uma governança multinível orientada pela transparência, participação social e eficiência administrativa.

A consolidação de pactos federativos baseados na corresponsabilidade e no alinhamento estratégico representa um caminho para fortalecer a autonomia local, ao mesmo tempo em que potencializa a convergência de esforços em prol do desenvolvimento sustentável e da justiça territorial.

Por fim, os achados sugerem que a promoção de mecanismos participativos e integrados de gestão pode contribuir de forma decisiva para o fortalecimento da governança costeira.

A implantação de conselhos, fóruns e colegiados multissetoriais se mostra como caminho promissor para ampliar a representatividade, construir consensos e viabilizar soluções pactuadas, essenciais ao enfrentamento dos desafios complexos que caracterizam a zona costeira.

Nesse vetor, o aprimoramento das práticas de gestão deve contemplar, simultaneamente, o reforço das capacidades técnicas e a valorização do protagonismo social, orientando a construção de políticas públicas mais adaptativas, inclusivas e sustentáveis.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

O capítulo de conclusões e recomendações finais visa consolidar os principais achados da pesquisa, articulando uma síntese dos resultados obtidos à luz dos objetivos propostos.

Neste contexto, são apresentadas as contribuições científicas, metodológicas e práticas do trabalho, destacando os avanços proporcionados para o campo da gestão costeira.

Paralelamente, são discutidas as limitações identificadas durante o desenvolvimento do estudo, evidenciando aspectos que podem ser aprimorados em abordagens futuras. Com base nas lacunas e desafios observados, propõem-se diretrizes para pesquisas futuras, orientadas ao aprofundamento de temas centrais e à superação dos entraves verificados.

Por fim, as considerações finais oferecem uma reflexão crítica acerca dos resultados, apontando caminhos para o fortalecimento das políticas públicas e da governança na zona costeira brasileira.

6.1 Síntese dos resultados da pesquisa

Este estudo teve como objetivo avaliar e diferenciar a gestão da zona costeira em municípios cearenses através da elaboração e aplicação de um índice, buscando evidenciar as lacunas jurídicas e administrativas entre as cidades que aderiram ao Termo de Adesão de Gestão Costeira (TAGP) e aquelas que não o fizeram.

A análise dos dados coletados e sistematizados permitiu a identificação de padrões significativos, apontando que a adesão ao TAGP, associada a variáveis como a existência de um plano de gestão integrada (PGI) e a estrutura administrativa municipal, constitui um fator crucial para diferenciar as práticas de gestão costeira.

A Costa da Região Metropolitana demonstrou o maior percentual de adesão (50%), enquanto a Costa Oeste apresentou o menor (25%), revelando disparidades regionais na implementação dessas ferramentas de gestão.

Os resultados evidenciam que os municípios que formalizaram sua adesão ao TAGP tendem a possuir regulamentações específicas para a área litorânea em seus territórios, minimizando lacunas legislativas e potenciais conflitos de uso do espaço.

Em contrapartida, as cidades que não aderiram demonstraram fragilidades em suas legislações e uma baixa previsão de políticas públicas direcionadas às áreas costeiras, indicando uma menor prioridade conferida a essa região pelos gestores locais.

A gestão integrada, essencial para conciliar os múltiplos interesses econômicos, sociais e ambientais na zona costeira e alcançar o desenvolvimento sustentável, requer uma visão holística e estruturas administrativas que facilitem a interação entre os diversos atores. Os dados reforçam que as cidades aderentes ao TAGP demonstram possuir tais estruturas, permitindo uma maior integração.

Apesar dos avanços observados nos municípios que buscam a gestão integrada, como a existência de colegiados multissetoriais em Aracati, o estudo aponta para desafios persistentes e áreas críticas que necessitam de intervenção.

O indicador referente às unidades de conservação apresentou o maior número de valores zero, sinalizando um cenário de degradação ecossistêmica e a urgente necessidade de intensificar ações e programas voltados à proteção e conservação dessas áreas vitais.

Tal fragilidade se soma à dificuldade de compatibilização das políticas públicas federais e estaduais no âmbito municipal, frequentemente resultando em perda de recursos e tempo.

Diante das conclusões acima, a efetivação da gestão integrada e sustentável da zona costeira no Brasil, reconhecida constitucionalmente como patrimônio nacional, demanda mais que a formalização da adesão a instrumentos como o TAG. Faz-se necessário um compromisso político contínuo, um fortalecimento da legislação local, acompanhado de uma alocação orçamentária prioritária.

Nesse caminho, a implementação efetiva de políticas e programas voltados à conservação e ao desenvolvimento sustentável, com a participação ativa da sociedade civil organizada e dos setores público e privado, trará uma gestão mais próxima de alcançar seus objetivos.

6.2 Contribuições científicas, metodológicas e práticas

No âmbito científico, este estudo aprofunda a compreensão sobre os desafios e potencialidades da gestão integrada da zona costeira brasileira, revelando

disparidades regionais e lacunas legislativas que influenciam diretamente a efetividade das políticas públicas.

Ao evidenciar a relação entre a adesão a instrumentos de gestão, como o TAGP, e a qualidade do ordenamento jurídico e institucional, o trabalho contribui para o debate acadêmico em torno das melhores práticas para conciliar desenvolvimento e conservação ambiental em territórios litorâneos.

Do ponto de vista metodológico, destaca-se a utilização de parâmetros como legislações específicas, estrutura administrativa, dotação orçamentária e existência de espaços de proteção especial, conferindo robustez à abordagem, viabilizando sua replicação em outros contextos geográficos e facilitando a identificação de áreas críticas e potenciais para intervenção.

No aspecto prático, o estudo oferece subsídios relevantes para gestores públicos e demais atores envolvidos na administração da zona costeira, ao apontar fragilidades institucionais, como a carência de unidades de conservação e dificuldades de articulação intergovernamental, bem como recomendações para o fortalecimento da legislação local e da participação social.

A proposta de implementação de políticas e programas voltados à conservação e ao desenvolvimento sustentável, com envolvimento ativo da sociedade civil e do setor privado, representa um caminho seguro na busca por uma gestão costeira mais eficiente, integrada e alinhada aos objetivos constitucionais de proteção desse patrimônio nacional.

6.3 Limitações do estudo

Entre as limitações deste estudo, destaca-se a dependência de dados secundários coletados em portais oficiais dos municípios, que podem apresentar lacunas, inconsistências ou desatualizações, comprometendo a abrangência e a precisão das análises.

A título de exemplo, na busca das informações junto a SPU da situação dos municípios Cearenses, verificou-se que as cidades de Acaraú, Aracati, Beberibe, Itapipoca estão com seus contratos rescindidos.

Além disso, a abordagem metodológica qualitativa, embora robusta para identificar padrões e disparidades, pode limitar a generalização dos achados para outros contextos regionais, dada a diversidade socioambiental e institucional da zona

costeira brasileira.

Por fim, a ausência de participação direta de agentes locais e sociedade civil no processo de coleta e validação dos dados pode restringir a profundidade do diagnóstico e a identificação de percepções e experiências fundamentais para a efetividade da gestão integrada.

6.4 Propostas para pesquisas futuras

Diante das limitações e dos avanços deste estudo, abrem-se outras possibilidades para pesquisas futuras voltadas ao aprimoramento da gestão costeira e ao aprofundamento do entendimento sobre os desafios institucionais, normativos e sociais associados a territórios litorâneos.

Destacam-se, entre as propostas, as seguintes diretrizes para investigações subsequentes: análise comparativa entre diferentes regiões costeiras; abordagem participativa e integração de saberes locais, visando uma agenda de pesquisa futura enriquecida pode incorporar metodologias participativas, envolvendo agentes locais, comunidades tradicionais e representantes da sociedade civil, para captar percepções, experiências e conhecimentos não acessíveis por meio de dados secundários entre outras.

Essas pesquisas podem contribuir para o fortalecimento do campo teórico e prático da gestão costeira, estimulando o diálogo interdisciplinar e a produção de conhecimento capaz de subsidiar decisões públicas e privadas mais eficazes, sustentáveis e legitimadas socialmente.

6.5 Considerações finais

As análises desenvolvidas ao longo desta tese evidenciam a complexidade inerente à gestão costeira municipal no Brasil, marcada por desafios institucionais, normativos e socioambientais.

A investigação, amparada em dados secundários e em uma abordagem qualitativa, permitiu elencar padrões e disparidades relevantes entre contextos locais, embora tenha, reconhecidamente, limitações quanto à abrangência e à representatividade de suas conclusões.

O mapeamento de lacunas informacionais, como as dificuldades de acesso e atualização de dados junto aos portais oficiais e órgãos como a SPU, reforça a necessidade de aprimoramento dos sistemas de informação pública para subsidiar políticas mais eficazes.

No campo metodológico, destaca-se que a opção pela análise qualitativa, aliada à ausência de participação direta de agentes locais e representantes da sociedade civil, restringiu o aprofundamento de percepções e experiências fundamentais para a compreensão integral do fenômeno estudado.

Por essa razão, recomenda-se que pesquisas futuras incorporem estratégias participativas e enfoques comparativos entre diferentes regiões, valorizando a integração de saberes tradicionais, técnicos e científicos.

Do ponto de vista jurídico-institucional, os fundamentos constitucionais e infralegais analisados apontam para a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, especialmente no que concerne à proteção ambiental e ao ordenamento territorial.

A análise sistemática dos diplomas legais, com destaque para a lei orgânica municipal, o plano diretor e os instrumentos de uso e ocupação do solo, revelou diferentes graus de adequação normativa e de efetividade na implementação de políticas públicas voltadas à zona costeira.

Os achados da pesquisa indicam que o fortalecimento da governança local e a articulação entre as esferas federativas são imprescindíveis para a superação dos entraves identificados.

Apresenta-se relevante o investimento na capacitação institucional, no aprimoramento dos instrumentos legais e na promoção da participação social, de modo a assegurar a legitimidade, a sustentabilidade e a eficácia das ações voltadas à gestão integrada do litoral.

Em síntese, esta tese contribui para o avanço do debate acadêmico sobre a gestão costeira ao sistematizar limitações, desafios e perspectivas, além de propor caminhos para a construção de futuras pesquisas mais inclusiva e interdisciplinar.

Espera-se que as reflexões e apontamentos aqui apresentados possam subsidiar o aperfeiçoamento de políticas públicas inovadoras e socialmente legitimadas, capazes de responder às demandas crescentes dos territórios litorâneos brasileiros diante das transformações socioambientais contemporâneas.

REFERÊNCIAS

- ALMAR, Rafael *et al.* Coastal Zone Changes in West Africa: Challenges and Opportunities for Satellite Earth Observations. **Surveys in Geophysics**, v. 44, n. 1, p. 249–275, 1 fev. 2023.
- ASMUS, Milton L. *et al.* GESTÃO COSTEIRA NO BRASIL: INSTRUMENTOS, FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES. [S.d.].
- ASMUS, Milton Lafourcade *et al.* Gestão costeira no Brasil: instrumentos, fragilidades e potencialidades. 2006.
- BAR, V. Indian Coastal Zone Management: Security Challenges and Policy Options. v. 02, p. 15–22, 2021.
- BELCHIOR, Constança Carvalho. **Gestão costeira integrada - estudo de caso do projeto ECOMANAGE na região estuarina de Santos - São Vicente, SP, Brasil.** Mestrado em Ciência Ambiental—São Paulo: Universidade de São Paulo, 25 mar. 2008.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Indicadores de desempenho como instrumentos de auditoria e gestão, a partir da experiência do TCU. **Revista do TCU**, n. 102, p. 49–59, 2004.
- BLANCO, Luana Endlich; DIAS, Solange Irene Smolarek. O Plano Diretor Municipal no Brasil e no Paraná. **Cascavel: Simpósio de Sustentabilidade, 2023a.** Disponível em: https://www.fag.edu.br/novo/arquivos/anais/2023/O_PLANO_DIRETOR_MUNICIPAL_NO_BRASIL_NO_PARANA.pdf. Acesso em, v. 9, 2023.
- CAMÕES BARBOSA DE MÉLO, Henrique. **Sistema de avaliação da efetividade da gestão costeira das praias recreativas urbanas do município de João Pessoa, Brasil–2021.** PhD Thesis—[S.l.: S.n.].
- CARVALHO FREITAS, Mônica *et al.* O Papel do Estado no apoio à Implementação do Projeto Orla no Ceará, Brasil. 2023a.
- CARVALHO FREITAS, Mônica *et al.* O Papel do Estado no apoio à Implementação do Projeto Orla no Ceará, Brasil. **Costas. Vol. 4, nº 2, 2022, 111-122**, 27 jun. 2023b.
- CAVALCANTE, Juliana Da Silva Ibiapina; ALOUFA, Magdi Ahmed Ibrahim. Gerenciamento costeiro integrado no Brasil: uma análise qualitativa do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 8, n. 2, p. 89, 29 jun. 2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CUADRADO QUESADA, Gabriela; KLENKE, Thomas; MEJÍA-ORTÍZ, Luis Manuel. Regulatory Challenges in Realizing Integrated Coastal Management—Lessons from Germany, Costa Rica, Mexico and South Africa. **Sustainability**, v. 10, n. 10, p. 3772, out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm>. Acesso em: 19 dez. 2025.

DE RESENDE, Antônio José Calhau. Autonomia municipal e lei orgânica. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 10, n. 15, p. 7–42, 2008.

FORREST, Craig. Integrated coastal zone management: A critical overview. **WMU Journal of Maritime Affairs**, v. 5, n. 2, p. 207–222, 1 out. 2006.

GERCO / CE - Gerenciamento Costeiro do Ceará. Disponível em: <http://gerco.semace.ce.gov.br/gerco_ceara.asp>. Acesso em: 11 jul. 2025.

GU, Zuguang; EILS, Roland; SCHLESNER, Matthias. Complex heatmaps reveal patterns and correlations in multidimensional genomic data. **Bioinformatics**, v. 32, n. 18, p. 2847–2849, 2016.

HAEBERLIN, Martín; PASQUALINI, Alexandre. Pointing out the false autonomy of Brazilian municipalities: the “quality of the Federation” drawn by the Rule of Law and its impact on promoting the common good. **Revista de Investigações Constitucionais**, 2022.

JABLONSKI, Silvio; FILET, Martinus. Coastal management in Brazil – A political riddle. **Ocean & Coastal Management**, v. 51, n. 7, p. 536–543, 1 jan. 2008.

JIANG, Lu *et al.* Research on integrated coastal zone management from past to the future: a bibliometric analysis. **Frontiers in Marine Science**, v. 10, p. 1201811, 2023.

JUNIOR, Paschoal Prearo *et al.* Municipal Coastal Management and National Policy for the Conservation and Sustainable Use of the Brazilian Marine Biome: A Critical Analysis. **Revista Costas**, v. 6, n. Vol Esp. 2, p. 511–524, jun. 2021.

KEVIN, Simo Tenkam Willy; SHIDIKI, Abubakar Ali; TCHAMBA, M. Coastal Risk Management in a Context of Climate Change: A Case Study of Kribi Town of the South Region of Cameroon. **Journal of Geoscience and Environment Protection**, 2022.

KLUMB-OLIVEIRA, Leonardo Azevedo; SOUTO, Raquel Dezidério. Integrated coastal management in Brazil: analysis of the National Coastal Management Plan and selected tools based on international standards. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 15, n. 3, p. 311–323, ago. 2015.

LALTHLAMUANA RALTE, Prof Lalhriatpuui. THE REVENUE SOURCES OF AIZAWL MUNICIPAL CORPORATION: TAX AND NON-TAX. **EPRA International Journal of**

Economic and Business Review, 2024.

MARTINS, Márcia Barbosa; VASCONCELOS, Fábio Perdigão. DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ZONA COSTEIRA. 2011a.

MARTINS, Márcia Barbosa; VASCONCELOS, Fábio Perdigão. DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ZONA COSTEIRA. 2011b.

MASSARDI, Wellington De Oliveira; ABRANTES, Luiz Antonio. ESFORÇO FISCAL, DEPENDÊNCIA DO FPM E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: UM ESTUDO APLICADO AOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS. **Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 295–313, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 61–82, 2008.

MENEZES, Carlyle Torres Bezerra de *et al.* Gestão integrada e participativa em ambientes costeiros: estudo de caso do Projeto Orla no município de Balneário Rincão, SC, Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 38, p. 46118, 1 ago. 2016.

NACIONAL, Imprensa. **DECRETO Nº 11.417, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2023 - DOU - Imprensa Nacional**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.417-de-16-de-fevereiro-de-2023-464998532>>. Acesso em: 11 jul. 2025.

PAPCUNOVÁ, V. *et al.* Revenues of Municipalities as a Tool of Local Self-Government Development (Comparative Study). **Administrative Sciences**, v. 10, 2020.

PFUETZENREUTER, Alessandra. **Projeto Orla: Manual para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla**. Brasília, DF: Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, 2022.

Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>>. Acesso em: 17 jul. 2025.

PURBA, N. P. *et al.* Coastal clean-up in Southeast Asia: lessons learned, challenges, and future strategies. **Frontiers in Marine Science**, 2023.

QING, Yiting *et al.* Assessment of the effects of integrated coastal zone management based on synthetic control method. **Frontiers in Marine Science**, v. 9, p. 1014246, 2022.

SCHERER, Martinez E. G.; ASMUS, Milton L. Modeling to evaluate coastal governance in Brazil. **Marine Policy**, v. 129, p. 104501, 1 jul. 2021.

The use of AI and AI-assisted technologies in writing for Elsevier. Disponível em: <<https://www.elsevier.com/about/policies-and-standards/the-use-of-generative-ai-and-ai-assisted-technologies-in-writing-for-elsevier>>. Acesso em: 29 ago. 2025.

VIZZOTTO, EMEDI CAMILO. **ZONA COSTEIRA E REGIME PATRIMONIAL IMOBILIÁRIO DA UNIÃO: da fragmentação à conectividade**. PhD Thesis—[S.l.]: UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ, 2021.

ZANELLA, Tiago Vinicius. **POLUIÇÃO MARINHA POR PLÁSTICOS E O DIREITO INTERNACIONAL DO AMBIENTE**. [S.d.].

ANEXO – TERMO DE ADESÃO À GESTÃO DE PRAIAS

ANEXO I - MODELO DE TERMO DE ADESÃO À GESTÃO DE PRAIAS



MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
Secretaria do Patrimônio da União

TERMO DE ADESÃO DO MUNICÍPIO DE ,

ESTADO ,

JUNTO À UNIÃO PARA A TRANSFERÊNCIA
DA GESTÃO DAS PRAIAS MARÍTIMAS.

IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO

O Município de , inscrito no CNPJ com o nº

, com sede na ,

, neste ato representado por

Municipal,

no CPF sob o nº , residente e domiciliado(a) naquele

Município, no uso de suas atribuições, doravante denominado **Município**, firma o presente **TERMO DE ADESÃO**, com fundamento no art. 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, mediante as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente Termo de Adesão tem por objeto transferir ao **Município** a gestão das praias marítimas urbanas e não urbanas de seu território, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, nos termos da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, e do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004.

§ 1º Para os efeitos deste Termo de Adesão, praia é a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

§ 2º Excetuam-se do presente termo:

I - os corpos d'água, tais como mar, rios e estuários;

II - as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional;

III - as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais;

IV - as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União; e

V - as áreas situadas em unidades de conservação federais.

CLÁUSULA SEGUNDA - DA FINALIDADE

O presente Termo de Adesão tem por finalidade estabelecer condições para uma melhor gestão dos espaços litorâneos, ensejando uma melhoria continuada, orientada para o uso racional e a qualificação ambiental e urbanística desses territórios.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

São deveres do Município:

I - garantir que as praias e os outros bens de uso comum do povo, objetos deste Termo de Adesão, cumpram sua função socioambiental, obedecendo aos princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de respeito à diversidade, de racionalização e eficiência do uso;

II - promover o correto uso e ocupação das praias, garantindo o livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, nos termos contidos no art. 10 da Lei nº 7.661, de 1988, orientando os usuários e a comunidade em geral sobre a legislação pertinente, seus direitos e deveres, bem como planejar e executar programas educativos sobre a utilização daqueles espaços;

III - assumir a responsabilidade integral pelas ações ocorridas no período de gestão municipal, pelas omissões praticadas e pelas multas e indenizações decorrentes;

IV - fiscalizar a utilização das praias e bens de uso comum do povo objeto do presente Termo, adotando medidas administrativas e judiciais cabíveis à sua manutenção,

inclusive emitindo notificações, autos de infração e termos de embargo, cominando sanções pecuniárias e executando eventuais demolições e remoções, sempre que se fizerem necessárias, tudo nos termos do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e do art. 10 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, bem assim apurando denúncias e reclamações atinentes às irregularidades no uso e ocupação das áreas, sempre cientificando os denunciante das ações tomadas;

V - disponibilizar e manter atualizadas no sítio eletrônico institucional do **Município** (site oficial), já existente ou necessariamente a ser criado, as seguintes informações relativas às áreas objeto do presente Termo, quando couber:

a) **em até 180 (cento e oitenta) dias** após a assinatura do Termo de Adesão:

a.1) Plano Diretor do **Município**, Lei de Diretrizes Urbanísticas ou outra norma que trate do uso e ocupação do solo, para os municípios que não disponham de Plano Diretor;

a.2) Códigos de Obras e de Posturas do Município;

a.3) legislação ambiental municipal e estadual incidente sobre as áreas;

a.4) Plano de gestão local de ordenamento da orla, ou Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla;

a.5) contratos e termos vigentes firmados com terceiros, com as respectivas licenças ambientais, se couber;

a.6) espaço amplamente divulgado para reclamações e denúncias dos cidadãos, devendo responder regularmente àquelas demandas sociais;

b) **em até 1 (um) ano** após a assinatura do Termo de Adesão, o primeiro relatório de gestão de praias marítimas, conforme modelo disponível no portal de serviços da SPU na internet - <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-antiores-privados/tagp-e-normativos/tagp-e-normativos>;

c) **em até 3 (três) anos** após a assinatura do Termo de Adesão, plano para ordenamento da Orla, em conformidade com o art. 32 do Decreto nº 5.300, de 2004, ou revisão do plano já existente;

VI - instituir através de ato normativo, a ser editado no prazo de 3 (três) anos após a assinatura do Termo de Adesão, o Comitê Gestor Municipal da Orla, que deve se constituir no núcleo de articulação e deliberação no processo de planejamento e de aplicação das ações de gestão da orla marítima, também previsto no Decreto nº 5.300, de 2004;

VII – apresentar anualmente, durante os 3 (três) primeiros anos após a assinatura do Termo de Adesão, relatórios de gestão, conforme modelo e indicadores adotados pela Secretaria do Patrimônio da União;

VIII – apresentar anualmente, a partir do 4º (quarto) ano da assinatura do Termo de Adesão, relatórios de implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla, a ser constituído durante os 3 (três) primeiros anos, caso o **Município** ainda não o tenha, devidamente aprovados pelo Comitê Gestor da Orla, instruídos com um mínimo de 3 (três) Atas de Reuniões do mesmo Comitê Gestor;

IX - informar e manter a SPU atualizada quanto ao endereço do sítio eletrônico onde o **Município** disponibilizará o registro dos documentos citados no inciso V desta cláusula;

X - informar no local especificado no portal de serviços da SPU na internet, o Gestor Municipal de Utilização de Praias e seu substituto, bem como atualizar, no mesmo local, no prazo de até 5 (cinco) dias, sempre que houver decisão pela mudança dessa autoridade, titular ou substituto;

XI - submeter-se às orientações normativas e à fiscalização da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União e observar a legislação vigente, em especial o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, bem como decretos regulamentadores;

XII - providenciar a publicação de extrato deste Termo de Adesão no Diário Oficial do **Município** e em jornal de grande circulação local e remeter cópia deste Termo à Câmara de Vereadores do **Município**, observado o disposto na Cláusula Décima Segunda, § 2º; e

XIII – disponibilizar à SPU/UF a sua Planta de Valores Genéricos – PVG.

CLÁUSULA QUARTA - DAS OBRIGAÇÕES DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

São deveres da União, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União:

I - mediante solicitação do **Município**, garantir-lhe disponibilidade de corpo técnico apto a orientar a elaboração ou atualização do seu respectivo Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI);

II - disponibilizar em seu sítio na internet os endereços dos sítios eletrônicos onde o **Município** disponibilizará e manterá o registro das informações e documentos citados no inciso V da cláusula terceira;

III - em até 30 (trinta) dias após a assinatura deste Termo pelo **Município**, providenciar a publicação de extrato deste Termo de Adesão no Diário Oficial da União ou, se for o caso, informar o **Município** justificando a decisão pela não formalização do Termo;

IV - comunicar ao **Município** e disponibilizar no sítio respectivo as alterações na legislação e normas que envolvam a gestão patrimonial; e

V - apontar ao **Município** áreas nas quais pretenda manter a gestão, ou que por algum motivo pretenda reservar a determinado uso ou atividade.

§ 1º De forma a garantir as melhores práticas de boa gestão de praias, a SPU elaborará indicadores e implementará ferramenta eletrônica para registro de denúncias de ocupação irregular nas áreas objeto deste Termo.

§ 2º Os indicadores a serem elaborados e que constarão dos relatórios anuais de gestão de praias marítimas contemplarão os seguintes aspectos:

- a) **ambiental;**
- b) **acesso público;**
- c) **infraestrutura, serviços e equipamentos turísticos;**
- d) **transparência da gestão; e**
- e) **tratamento das reclamações dos usuários.**

CLÁUSULA QUINTA - DAS OBRIGAÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO COMPETENTE (SPU/UF)

São deveres da União, por intermédio da Superintendência do Patrimônio da União competente (SPU/UF):

I - acompanhar e fiscalizar o **Município** no cumprimento das normas e cláusulas deste Termo de Adesão, devendo notificá-lo acerca de eventuais irregularidades e estabelecer prazo para sua adequação, bem como manter todas as informações atualizadas por meio de processo administrativo eletrônico;

II - disponibilizar, em até 30 (trinta) dias após a publicação do extrato do Termo de Adesão, contratos e termos de cessão e de permissão de uso vigentes nas áreas de que tratam o presente instrumento, para ciência e acompanhamento, os quais permanecem válidos mesmo com a assinatura do termo;

III - apontar à SPU, durante os 30 (trinta) dias que antecedem a publicação do extrato do Termo de Adesão, as áreas nas quais pretenda manter a gestão, ou que por algum motivo pretenda reservar a determinado uso ou atividade;

IV - encaminhar ao **Município** eventuais denúncias e reclamações recebidas atinentes a irregularidades no uso e ocupação das respectivas áreas;

V - (revogado pela Portaria nº 44, de 31 de maio de 2019)

VI - receber solicitação do **Município** com vistas à elaboração e/ou revisão do seu Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima e, em acordo com o Órgão/Entidade Estadual do Ambiente, formalizá-la à Coordenação Técnica Estadual do Projeto Orla – CTE;

VII - cumprir as etapas preparatórias previstas no Decreto nº 5.300, de 2004, e incluir o **Município** no calendário de atuação do Projeto Orla, disponibilizando equipe apta a coordenar a elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima, bem como outros técnicos com habilidades necessárias ao trabalho, em especial no que tange às normas de regularização fundiária; e

VIII - assessorar tecnicamente o **Município** no que tange às normas e procedimentos de fiscalização no âmbito da legislação patrimonial vigente.

CLÁUSULA SEXTA – DO GESTOR MUNICIPAL DE UTILIZAÇÃO DE PRAIAS

O Gestor Municipal de Utilização de Praias será o agente público responsável pela interlocução entre o **Município** e a SPU/UF e a quem caberá dar cumprimento ao presente Termo.

§ 1º O substituto do Gestor Municipal de Utilização de Praias atuará nos impedimentos e afastamentos do titular.

§ 2º Na ausência dos gestores, titular e substituto, a representação do **Município** será feita pelo próprio prefeito.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA OCUPAÇÃO POR TERCEIROS

O **Município** poderá destinar a terceiros partes das áreas cuja gestão lhe tiverem sido transferidas por meio do presente instrumento, fazendo-o com base na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, sendo:

I – por meio de permissão de uso, para eventos de curta duração de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional;

a) gratuita, nas hipóteses em que não há finalidade lucrativa;

b) onerosa, nas hipóteses em que há finalidade lucrativa, ainda que indireta (vinculação do evento à marca, propagandas etc.);

II – por meio de cessão de uso, aos Estados, entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde e às pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional;

a) gratuita, nas hipóteses em que não há finalidade lucrativa;

b) onerosa ou em condições especiais, sob os regimes de locação ou arrendamento, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, observando-se os procedimentos licitatórios previstos em lei, sempre que houver condições de competitividade, devendo o edital e o respectivo instrumento contratual estabelecer como valor mínimo da contraprestação anual devida pelo particular o montante obtido pela aplicação de 2% da Planta de Valores Genéricos - PVG municipal da respectiva área, a cada metro quadrado do empreendimento.

§ 1º Em nenhuma hipótese o **Município** poderá transferir a terceiros direitos reais ou demais direitos deles decorrentes em relação às áreas de que trata este Termo de Adesão.

§ 2º O **Município** terá direito, durante a vigência deste termo, sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações que autorizar, bem como daquelas advindas das sanções aplicadas em função do inciso IV da cláusula terceira.

§ 3º A cessão sob regime de arrendamento ou locação das áreas de que trata este Termo só poderá ser efetivada por período superior a 3 (três) anos após homologação do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima - PGI do **Município** e em conformidade com o disposto naquele documento.

§ 4º Os instrumentos de destinação firmados pela União com terceiros, vigentes no ato de formalização do presente Termo, mesmo que sobreponham áreas cuja gestão é transferida, permanecerão válidos, cabendo ao **Município** dar-lhes cumprimento.

§ 5º Os contratos e termos firmados entre a União e o **Município** que sobreponham áreas cuja gestão é transferida, vigentes no ato de formalização deste ajuste, serão suspensos a partir da publicação do extrato do presente Termo pela União.

§ 6º A transferência da gestão não exime o **Município** de arcar com todos os valores devidos em virtude de contratos ou termos firmados entre ele e a União relativos às áreas ora repassadas, sob regime oneroso ou em condições especiais, até o início da vigência do presente Termo.

§ 7º O **Município** deverá incluir em todos os contratos ou termos firmados em decorrência do presente instrumento a possibilidade de rescisão contratual em razão de eventual rescisão ou revogação deste Termo de Adesão, cabendo ao próprio **Município** as indenizações devidas nas hipóteses em que o Termo de Adesão se rescindiu por sua culpa.

§ 8º Deverá constar de todos os contratos ou termos firmados pelo **Município** em decorrência do presente instrumento a possibilidade de sub-rogação à União por meio de aditivo contratual, em caso de rescisão ou revogação deste Termo de Adesão.

§ 9º As “condições especiais” a que se refere a alínea “b” do inciso II desta cláusula podem ser, sem prejuízo de outras, por exemplo:

a) que a cobrança se dê apenas pela área de exploração econômica de determinado empreendimento, fazendo-se gratuito o uso da área na qual se permita o fluxo gratuito do espaço pelo público, ou pelas áreas de apoio obrigatórios, tais como postos médicos, de bombeiros etc.;

b) que o contrato firmado entre o **Município** e terceiros preveja que a cobrança ocorrerá somente quando houver a utilização exclusiva de determinada área, de forma sazonal.

§ 10 É vedado ao **Município** efetuar a inscrição de ocupação, instrumento a que se refere o art. 7º da Lei nº 9.636, de 1998.

§ 11 As receitas decorrentes da aplicação de sanções de que trata o inciso IV da Cláusula Terceira, deverão ser aplicadas na qualificação das áreas objeto do presente Termo.

CLÁUSULA OITAVA - DAS OBRAS

Este Termo autoriza o **Município** a realizar ou contratar obras necessárias à implementação de infraestrutura urbana, turística ou de interesse social, devendo solicitar aprovação prévia da SPU para execução de obras, construções ou qualquer intervenção apenas nos casos em que houver alteração que possa modificar permanentemente as áreas objeto deste Termo.

Parágrafo único. A autorização contida nesta cláusula não exige o **Município** de providenciar antecipadamente todas as demais licenças, autorizações e alvarás cabíveis.

CLÁUSULA NONA - DA EXPLORAÇÃO DE PUBLICIDADE

A publicidade de atos, programas, obras e campanhas dos órgãos públicos, bem como de pessoas físicas ou jurídicas, nas áreas objeto do presente Termo de Adesão, deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos ou qualquer outra pessoa física ou jurídica.

Parágrafo único. Não havendo legislação municipal que regule a publicidade externa nas áreas objeto do presente Termo, a viabilidade e o regramento para exposição comercial de marcas e produtos e de outras ações publicitárias deverão ser pactuadas no âmbito do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla.

CLÁUSULA DÉCIMA - DA VIGÊNCIA

O presente Termo de Adesão vigorará pelo prazo de 20 (vinte) anos, prorrogável por iguais e sucessivos períodos a critério da Administração.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DOS RECURSOS FINANCEIROS

O presente Termo de Adesão não prevê a transferência de recursos financeiros entre as partes.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA PUBLICAÇÃO

Caberá à Secretaria do Patrimônio da União providenciar a publicação de extrato deste Termo de Adesão no Diário Oficial da União.

§ 1º A gestão das áreas pelo **Município** somente terá início a partir da publicação citada no *caput*.

§ 2º A informação e as publicações de que trata o inciso XII da cláusula terceira correrão por conta do Município e deverão ser feitas em até 10 (dez) dias após a publicação prevista no **caput**.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA REVOGAÇÃO E DA RESCISÃO

O presente Termo de Adesão poderá ser objeto de:

I - revogação, por motivo de interesse público superveniente:

a) de comum acordo, hipótese em que a revogação é imediata;

b) unilateralmente, mediante notificação por escrito à parte contrária, com antecedência mínima de 180 (cento e oitenta) dias;

II - rescisão, na hipótese de o **Município** descumprir cláusula constante desse termo ou norma da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.

§ 1º Quando a revogação for solicitada pelo **Município**, a notificação de que trata o inciso I, alínea “b”, desta cláusula deverá ser instruída com cópia dos contratos firmados com terceiros, relativos às áreas objeto do presente instrumento, juntamente com relatório circunstanciado atualizado, informando a situação de cada um daqueles instrumentos contratuais e de outras das ações previstas no inciso IV da Cláusula Terceira.

§ 2º Nos casos de revogação do Termo de Adesão por iniciativa do **Município**, decorrido o prazo de que trata o inciso I, alínea “b”, desta cláusula, a reversão da área à União será automática, sem que com isso gere qualquer indenização ao **Município** por eventual obra ou benfeitoria realizada no período de vigência do presente Termo, bem como repasse de qualquer natureza de verba oriunda de receitas advindas daquelas áreas, seja a título de indenização ou de receitas cessantes.

§ 3º Eventuais obras em andamento, ou a serem iniciadas, ainda que já aprovadas pelo **Município** deverão ser submetidas à aprovação e fiscalização pela SPU.

§ 4º As obras em andamento que importarem alteração permanente das áreas transferidas e que não forem aprovadas pela SPU deverão ser removidas às expensas do Município ou de quem as executou.

§ 5º Na hipótese de revogação por iniciativa do **Município** ou de rescisão em razão do descumprimento de quaisquer das cláusulas previstas no presente termo, a União poderá optar por assumir o polo do **Município**, por meio de aditivo contratual, em cada um dos

contratos vigentes firmados com base na Cláusula Sétima, ou optar pela rescisão, sendo que eventuais indenizações devidas pelas rescisões contratuais serão de responsabilidade exclusiva do **Município**.

§ 6º Na hipótese de revogação por iniciativa da União em razão de interesse público superveniente, a União poderá optar por assumir o polo do **Município** nos contratos firmados com base na Cláusula Sétima deste instrumento, por meio de aditivo contratual, ou optar pela rescisão, sendo que neste caso ficará responsável por eventuais indenizações devidas pelas rescisões contratuais.

§ 7º Havendo interesse da União em reaver a gestão de determinada área, permanecerá vigente o presente Termo para as áreas remanescentes, salvo se o **Município** manifestar expressamente desinteresse pela gestão dessas áreas, hipótese em que a União poderá desistir da revogação parcial ou instruir a revogação total.

§ 8º A critério da União, a rescisão prevista no inciso II do **caput** desta cláusula poderá ser convertida em multa, na forma de regulamento estabelecido pela SPU, mantendo-se a vigência do termo.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DO FORO

Para dirimir quaisquer controvérsias decorrentes deste instrumento, essas deverão previamente ser submetidas à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União e, caso não seja possível acordo amigável, fica eleito o Foro da Justiça Federal da Seção Judiciária local.

| | | |
|--|-----------------|--|
| | | |
| | do Município de | |

IDENTIFICAÇÃO DO GESTOR MUNICIPAL DE UTILIZAÇÃO DE PRAIAS

O Município indica como **Municipal de Utilização de Praias Titular**

,

no CPF sob o nº ,

, ,

e-mail , telefones

e ; e como **Municipal de Utilização de Praias**

,

no CPF sob o nº ,

, ,

e-mail , telefones

e .