



DESENVOLVIMENTO
E MEIO AMBIENTE

SISTEMA
ELETRÔNICO
DE REVISTAS
SER | UFPR

www.ser.ufpr.br

Gerenciamento de conflitos para a gestão de praias: um estudo de caso na praia de Camboinhas, Niterói, RJ

Conflict Management in Camboinhas Beach: A Case Study

Ricardo França SANTOS^{1*}, Sergio Ricardo da Silveira BARROS¹

¹ Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Gestão Sustentáveis (PPSIG), Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil.

* E-mail de contato: r_frana@yahoo.com.br

Artigo recebido em 30 de agosto de 2017, versão final aceita em 8 de novembro de 2017.

RESUMO: As praias brasileiras oferecem serviços e necessitam de uma infraestrutura alinhada e integrada com a legislação, com os interesses dos atores envolvidos e com uma governança estabelecida. Para suprir esta demanda, surge o padrão internacional ISO 13.009:2015, que trata especificamente da gestão de praias. O objetivo deste trabalho é apresentar como este instrumento poderia contribuir para o processo de governança e designação de competência aos órgãos gestores envolvidos mitigando os conflitos existentes. Partiu-se de uma revisão bibliográfica e documental para verificar a conformidade entre esta norma e a legislação pertinente a um conflito na praia de Camboinhas, relativo à infraestrutura. Por meio de um processo comparativo entre os requisitos mínimos da norma ISO 13.009:2015 e a legislação pertinente, foi estimado o grau de contribuição da norma para a resolução do conflito. Constatou-se, a partir do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) expedido pelo Ministério Público Estadual, que caso os quiosques estivessem em conformidade com a norma, poderia haver uma contribuição direta para a resolução do conflito, o que corresponderia a uma conformidade de 54,29% das cláusulas previamente acordadas no TAC, e, também, uma divergência da legislação pertinente em relação aos requisitos mínimos da norma em 35,48%. Desta forma, os resultados encontrados indicam que a conformidade dos quiosques poderia contribuir para o processo geral de governança e competência dos órgãos envolvidos, mitigando outros conflitos existentes e atraindo investimentos para a praia.

Palavras-chave: atores sociais; planejamento espacial; conservação.

ABSTRACT: Brazilian beaches offer services and need an infrastructure aligned and integrated with the legislation, with the interests of the involved stakeholders and with an established governance. To meet this demand, there is the international ISO 13.009: 2015 standard that deals specifically with beach management. This paper aims to present how this instrument could contribute to the process of governance and competence assignment of

the management institutions involved to minimize the existing conflicts. A bibliographical and documentary review was carried out to verify the conformity between this standard and the legislation pertinent to a conflict on Cambinhas Beach, regarding the infrastructure. Through a comparative process between the minimum requirements of ISO 13.009: 2015 and the relevant legislation, the degree of contribution of the standard to the resolution of the conflict was estimated. From the Term of Adjustment of Conduct (TAC) issued by the Public Prosecution Office, it was found that if the kiosks were in conformity with the norm, there could be a direct contribution to the resolution of the conflict, which would correspond to a conformity of 54.29% of the clauses previously agreed in the TAC. In addition, it was verified a divergence of the relevant legislation from the minimum requirements of the standard by 35.48%. In this way, the results indicate that the conformity of the beach kiosks could contribute to the overall governance and competence process of the involved institutions, minimizing other existing conflicts and attracting investments to the beach.

Keywords: stakeholders; spatial planning; conservation.

1. Introdução

Dois terços das praias brasileiras diminuem em tamanho e largura, resultado de construções irregulares na orla e no mar. Além disso, há um aumento do risco de degradação ambiental da restinga e uma pressão de ocupação desordenada, com falta de infraestrutura, deficiência no saneamento e redução dos recursos exploráveis (MMA, 2006a).

Diversas são as ações e iniciativas no Brasil que partiram do governo federal com desdobramento para as gestões estaduais e municipais na Zona Costeira (ZC), entre as quais destacam-se o Projeto Orla, a Agenda 21, os Planos Diretores Municipais, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA), os Zoneamentos Ecológico-Econômico Costeiros (ZEEC), as Áreas de Exclusão Temporária de Óleo e Gás, as Unidades de Conservação (UC), o Mapeamento da Sensibilidade do Litoral ao Óleo da zona costeira e marinha, entre as mais importantes (Zamboni & Nicolodi, 2008).

Dentro da ZC as praias se apresentam como uma preocupação em relação à sua gestão. As praias arenosas são ecossistemas que oferecem serviços críticos para a sobrevivência da comunidade costei-

ra e possuem valores intrínsecos que necessitam ser protegidos. As atividades recreativas e turísticas têm aumentado nas últimas décadas e isto tem conduzido ao aumento de pressão nas praias, causando uma ameaça do ponto de vista econômico, recreacional, natural e paisagístico (Lucrezi *et al.*, 2016; Ariza *et al.*, 2010).

No Brasil, o projeto Orla surge como forma de implementar a governança na gestão de praias visando disciplinar o uso e a ocupação da zona costeira (MMA, 2006a). Espera-se que a conformidade da governança de praias ajude a resolver os conflitos existentes nesses ambientes da zona costeira e permita, ao mesmo tempo, fomentar o financiamento público para novas melhorias, buscando atrair investidores e visitantes.

Dessa forma, buscando complementar a governança, a conformidade a norma ISO 13.009:2015 permitiria ajudar a garantir que as atividades de entretenimento nas praias sejam realizadas dentro de uma estrutura socialmente responsável, disponibilizada em três grandes dimensões: Planejamento, infraestrutura e serviços. Entre os requisitos mínimos preconizados pela norma estão a existência de um plano de carga, de um plano de localização, de

um código de conduta, de mecanismos para evitar conflitos, da orientação sobre segurança e higiene para os visitantes, da existência de um plano geral para limpeza e coleta seletiva de resíduos, da disponibilização de um sistema de indicadores sobre a evolução da praia, de impactos ambientais e de risco à saúde, de um sistema para responder reclamações e receber sugestões, entre os principais.

Os pesquisadores têm proposto vários tipos de formas de gestão integrada e testam sua eficiência a partir de ferramentas de gerenciamento de praias e, dentro deste contexto, surgem os programas de certificação de praias. A partir de informações coletadas de 9 esquemas de sistemas de gerenciamento de praias, constatou-se que no Brasil apenas o programa Bandeira Azul é aplicado. Contudo, a maioria dos Esquemas de Certificação de Praias (ECP) se concentram na proteção ambiental, na avaliação das condições sanitárias e de infraestrutura de serviço, com algumas certificações avaliando aspectos de segurança do banhista e de serviços de informações ao visitante (Botero & Hurtado, 2009; Cervantes & Espejel, 2008; Defeo *et al.*, 2009; Lucrezi *et al.*, 2016; Zielinski & Botero, 2012).

Com o propósito de complementar a ótica da gestão e da sustentabilidade, a *International Organization for Standardization* (ISO) publicou em 2015 a norma 13.009 – *Beaches – Criteria to render the service*, com o intuito de servir como um guia para ajudar os Operadores de Praia (OP) na tomada de decisão atinente ao planejamento e gerenciamento dos recursos. Esta norma tem como objetivo ajudar os OP à tomada de decisão sobre o gerenciamento das praias, utilizando as melhores práticas incluindo aspectos diversos, tais como segurança, educação, informação, sinalização, acesso, zoneamento, resgate e facilidades. Entende-se por

OP “a organização responsável pelo gerenciamento e inspeção dos aspectos relacionados à praia e ao seu gerenciamento público intrínseco atinente ao seu escopo de influência” (ISO 13.009:2015).

Em virtude deste instrumento ter sido criado recentemente, não há muitos relatos na literatura sobre sua aplicação para certificação de praias. Entretanto, há uma experiência de aplicação desta norma para certificação de nove praias em Manacor, um município da Espanha, na província e comunidade autônoma das ilhas Baleares. Para garantir a qualidade das praias um sistema de gestão da qualidade foi implantado atrelado a um programa de objetivos e metas visando à melhoria contínua das praias deste município. A cada temporada são definidos objetivos de melhoria em relação à infraestrutura e serviço oferecido aos usuários. Na temporada relativa ao ano de 2016, foi reportado que quatro dos cinco objetivos estabelecidos foram alcançados (Ajuntament de Manacor, 2017).

Por conseguinte, o objetivo deste trabalho é verificar, em uma abordagem qualitativa, como a norma ISO 13.009:2015 poderia contribuir para o processo de governança e competência dos órgãos envolvidos em um conflito apresentado por meio de um estudo de caso em uma praia da região oceânica de Niterói, considerando os diversos interesses e competências destes atores. A delimitação do assunto está restrita a conflitos em praias envolvendo quiosqueiros que oferecem serviços na praia de Camboinhas, na zona costeira fluminense, no Brasil.

A escolha da área de estudo deve-se aos seguintes fatores: 1) por estar desde 2001 com um conflito envolvendo os quiosqueiros, os representantes do Poder Público e outras partes interessadas, sem uma solução até o presente momento; 2) devido a essa praia fazer parte do zoneamento ambiental

do Bosque Lagunar de Itaipu, conforme consta no Plano Urbanístico da Região Oceânica (Prefeitura de Niterói, 2002) e 3) em virtude da Praia de Camboinhas estar incluída na gestão do projeto Orla desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Niterói.

Desta forma, a questão problema desta pesquisa é identificar qual o grau de contribuição que esta norma poderia trazer em relação às políticas empreendidas pelas três esferas públicas (federal, estadual e municipal) à luz da legislação brasileira existente atinente ao tratamento dos conflitos em uma praia. Como objetivo este trabalho permitirá conhecer e entender os requisitos mínimos da norma ISO 13009:2015 e identificar quais destes requisitos estariam em conformidade com a legislação pertinente e, ao mesmo tempo, investigar quais cláusulas previstas no Termo de Aceitação de Conduta (TAC) estabelecido para solução do conflito poderiam ser atendidas para minimizar o conflito na praia de Camboinhas.

Este estudo se justifica devido ao tema não possuir nenhuma normatização internacional específica de governança de praias aplicável no Brasil. Por conseguinte, a norma ISO 13.009:2015 complementa essa lacuna, pois permite que os OP possam tomar as melhores decisões sobre como gerenciar esses ambientes. Na praia de Camboinhas a função de OP estaria atribuído à Prefeitura Municipal de Niterói.

2. Contexto

A expressão governança possui uma ampla gama de significados oriundos de contextos e abordagens aplicáveis e, para o entendimento desta pesquisa, será considerada a definição preconizada

no manual para medição do progresso e dos efeitos diretos do manejo integrado de costas e oceanos da UNESCO (tradução dos autores):

“A governança costeira e oceânica pode ser definida como processos e instituições através das quais as autoridades públicas - em colaboração com comunidades, indústrias, ONGs e outras partes interessadas - gerenciam áreas costeiras e oceânicas.” (UNESCO, 2009, p26.).

A construção de um sistema de governança deve envolver a discussão da problemática entre todos os setores de participação da sociedade, incluindo, além dos setores oficiais, membros da academia, do setor privado, de investidores e da sociedade civil organizada (Udelar/Cida, 2011).

McLachlan *et al.* (2013) menciona que o problema afeto à avaliação da governança de praias é ter que tratar os aspectos múltiplos de forma realística, sem desconsiderar a complexidade intrínseca, que, em uma escala regional, se traduz no gerenciamento e uso com finalidades distintas de recreação, de conservação ou de múltiplos propósitos.

Preocupado com a governança da ZC, o Brasil, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, elaborou o projeto Orla, que busca o planejamento do uso e ocupação do solo e a sustentação natural e econômica deste espaço. O projeto Orla está em convergência com o capítulo 17 da agenda 21 cuja preocupação concentra-se no gerenciamento integrado das zonas costeiras buscando garantir a sustentação e a vitalidade das funções econômica, ecológica e sociocultural no espaço litorâneo, de forma simultânea, com o propósito de reduzir conflitos e eliminar antagonismos (MMA, 2006a).

A gestão de praias, mediante a utilização da metodologia preconizada no projeto Orla, apresenta diversos desafios, tais como a regularização fundiária, o ordenamento dos empreendimentos turísticos e de projetos urbanísticos, ordenamento de barracas e quiosques de praia, manutenção da acessibilidade à praia, conservação de biodiversidade e de culturas tradicionais, minimização de processos erosivos, entre outros (MMA, 2006a apud Scherer, 2013).

Haja vista a dificuldade de exclusão das atividades humanas frente às ameaças em áreas sensíveis na ZC, as estratégias de zoneamento seriam uma importante medida para gerenciamento dos impactos humanos. Deve-se levar em consideração que os conflitos ocorrem na intercalação das áreas naturais sem atividades humanas com as áreas onde a recreação é permitida, devendo-se considerar ainda, as estratégias de manejo pertinentes nestas áreas. Desta forma, as praias são laboratórios perfeitos para a implementação dos paradigmas de gerenciamento da zona costeira e seus valiosos ecossistemas são utilizados para recreação, lazer e atividades relacionadas a práticas de esporte (Defeo *et al.*, 2009; Cervantes & Espejel, 2008).

Botero *et al.* (2015) mencionam algumas iniciativas realizadas a partir de 2006 na América Latina para o gerenciamento de praias: o IRAM 42100 (Argentina), o NTSTS 001-2 (Colômbia), o Playa Ambiental (Cuba), o Playa Natural (Uruguai), o INEN 2631 (Equador), o NMX-AA120-SCFI-2006 (México), o Prêmio Ecoplayas (Perú), o programa Bandeira Azul Ecológica (Costa Rica) e o Programa Bandeira Azul (Brasil, República Dominicana e Porto Rico).

O programa Bandeira Azul, criado em 1987 e implantado no Brasil em 2004, encontra-se sustentado em princípios de sistema de gestão ambiental, e

aborda uma certificação ambiental internacional para praias, marinas e embarcações de turismo sustentável. Seus critérios de avaliação para certificação de praias estão sustentados por 4 dimensões: educação e informação ambiental; qualidade da água; gestão ambiental e segurança e serviços. O Programa tem o objetivo de elevar o grau de conscientização dos cidadãos e dos tomadores de decisão para a necessidade de se proteger o ambiente marinho e costeiro e incentivar a realização de ações que conduzam à resolução dos conflitos existentes. Atualmente conta com 5 praias certificadas no Brasil: Praia do Tombo (Guarujá-SP), Prainha (Rio de Janeiro), Praia Grande (Governador Celso Ramos – SC), Lagoa do Peri (Florianópolis – SC), Praia de Ponta de Nossa Senhora do Guadalupe (Salvador – BA), além de 4 marinas e 1 embarcação de turismo sustentável. (Programa Bandeira Azul, 2017).

Mais recentemente, ainda sem evidências de aplicação no Brasil como uma alternativa complementar para a governança de praias, surge o instrumento internacional ISO 13009:2015, que preconiza requisitos gerais para OP que oferecem ou queiram oferecer serviços aos turistas, veranistas, residentes locais e visitantes. Esta norma, além da sua contribuição ambiental, favorece a resolução de conflitos relacionados ao uso compartilhado da praia, gera benefícios diversos como o aumento da visibilidade e credibilidade do gerenciamento da praia, possibilita o entendimento dos riscos intrínsecos, favorece ao aumento das atividades recreativas e do acesso à praia e, contribui para a geração de valor econômico e social (ISO 13.009:2015).

A Norma foi instituída com a percepção da necessidade de diretrizes para orientar os OP para o gerenciamento de praias, estabelecendo, portanto, requisitos gerais e recomendações de caráter vo-

luntário, com intuito de auxiliar esses operadores a prestar um serviço de qualidade. Com isso, a Norma não substitui a legislação nacional e internacional vigentes.

Lima, Santos e Barros (2017) ao realizarem um estudo sobre a conformidade dos requisitos à norma ISO 13.009:2015, na praia de Itacoatiara, em Niterói, RJ, verificaram que a não utilização de uma norma contribuía para um impasse nas competências compartilhadas entre os constituintes do Poder Público, o que ocasiona paralisações em questões que são de suma importância para o crescimento e desenvolvimento da gestão da praia.

3. Metodologia

A norma apresenta três principais eixos para implementação das diretrizes de gestão: Planejamento, Infraestrutura e Prestação de Serviços. Neste trabalho serão comparados os parâmetros de utilização atinentes à **infraestrutura permanente** (toiletas, duchas, lava-pés, etc.) e à **infraestrutura temporária**, envolvendo tópicos como iluminação e mobiliário, condições de acesso (rampas e estradas), estacionamento, serviços, incluindo acesso a informações, segurança, sinalização, código de conduta, primeiros socorros, serviço sanitário, serviço de guarda-vidas, serviço de limpeza e disposição de resíduos e responsabilidades pelos serviços prestados.

O eixo do planejamento não será abordado neste trabalho, ainda que sua retirada não compromete os resultados encontrados nesta pesquisa. A dimensão do planejamento estaria relacionada a eficácia de instrumentos de governança, como por exemplo, o plano de localização, o código de conduta, o plano de carga da praia, o que não é

condizente com o propósito deste trabalho que se traduz na comparação por meio de uma análise documental do TAC e da legislação pertinente com a norma ISO abordada.

Com uma abordagem qualitativa, esta pesquisa foi complementada por um trabalho de campo por meio de um estudo de caso. Foi utilizada a observação *in situ* (*ex-post-facto*), ou seja, no local após o fato gerador, com o pesquisador atuando como observador completo, o que permitiu verificar empiricamente a ocorrência dos fenômenos que se dispôs a entendê-los. Segundo Creswell (2007, p.190-191), o observador qualitativo pode atuar com o papel de observador completo em que ele “observa os fatos sem participar”.

Na pesquisa bibliográfica foram consultados manuais, periódicos, artigos científicos e, na pesquisa documental, buscou-se as diretrizes de política pública, as orientações do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do projeto Orla, a norma ISO 13.009:2015, bem como outras diretrizes e instrumentos pertinentes. Na revisão, abordou-se os tópicos dos assuntos necessários ao entendimento da pesquisa, especialmente, as diretrizes atinentes à governança na gestão de praias.

Como método iniciou-se esta pesquisa por um levantamento bibliográfico buscando-se elencar os conceitos sustentados pelos pesquisadores e abordados neste trabalho no tópico “contexto”. Neste levantamento utilizou-se a ferramenta bibliométrica VOSviewer, na base de dados Scopus, com as palavras-chave “gerenciamento de praias”, “governança”, “indicadores de praia” e “indicadores de sustentabilidade”, dentro de uma janela temporal compreendida entre janeiro de 2012 e julho de 2016.

Em seguida, por meio de observação *in situ*, realizou-se uma análise do conflito visando entender

os acontecimentos a partir do Termo de Ajusta de Conduta (TAC) assinado entre as partes em 2001. Com isso, estimou-se o grau de contribuição da norma ISO para a resolução do conflito em relação aos requisitos mínimos deste padrão e, paralelamente, verificou-se a convergência desses requisitos à legislação pertinente aplicável.

Para tal, foi realizada a extração em uma tabela dos requisitos mínimos de infraestrutura e de provisão de serviços da referida norma e, mediante um processo comparativo com as cláusulas preconizadas no TAC, verificou-se a convergência entre estes documentos considerando o contexto do conflito existente.

Na comparação buscou-se verificar qual seria o percentual de contribuição da norma em relação ao TAC originalmente proposto em 2001 visando amenizar o conflito existente e também o percentual de conformidade dos quiosques, objeto do conflito na praia, aos requisitos da norma ISO 13.009:2015, considerando a seguinte situação hipotética: caso houvesse certificação prévia dos quiosques poderia haver um atendimento parcial aos termos do TAC, o que poderia contribuir para mitigar o conflito.

4. Estudo de caso da praia de Camboinhas

A praia de Camboinhas está localizada na região oceânica de Niterói, entre a praia do Sossego e a praia de Itaipu, contemplando 2.600 metros de extensão. A demarcação da área na figura 1 mostra a faixa considerada orla pelo município. A demarcação desta região na sub-região de Itaipú no Plano Diretor (PD) de Niterói, é devido, em parte, ao seu espaço estar destinado a uma Área Especial de Interesse Turístico, o que determina sua delimitação

por meio de Faixa Marginal de Proteção (FMP) à Lagoa e ao seu ecossistema, além de envolvê-la em bem sujeito à proteção.

Segundo o MMA (2006a), a demarcação dos limites genéricos estabelecidos para a orla marítima, em consonância com o projeto Orla, compreendem, na zona marinha, a isóbata de 10 metros e, na área terrestre, 50 metros em áreas urbanizadas ou 200 metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas. Com isso, considerando ainda as outras restrições de proteção dessa região, o projeto Orla estabeleceu o perímetro apresentado em linha vermelha na Figura 1.

Este estudo envolve um conflito que se desenvolveu a partir de um questionamento a respeito da ocupação desordenada dos quiosques que prestam serviços à população na praia de Camboinhas, em Niterói, RJ. Houve a determinação da desinterdição dos referidos quiosques por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Este acordo foi firmado entre o Secretário de Meio Ambiente Município de Niterói, o representante do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, o diretor executivo da Companhia Águas de Niterói, o presidente da Companhia de Limpeza Urbana de Niterói (CLIN), o Gerente Regional do Patrimônio da União (GRPU), o Presidente da Sociedade Pró Preservação Urbanística e Ecológica de Camboinhas, o representante da Empresa Niteroiense de Turismo (NEOTUR) e os representantes dos quiosques de nº 1 ao nº 17 (quiosqueiros) (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2001).

Em 2012, o MPF recebeu uma denúncia devido à ocupação irregular de bem público da União por meio de 17 quiosques nesta praia, causando degradação em vegetação de restinga, desobedecendo

o Termo de Ajusta de Conduta (TAC) estabelecido em 2001. Após análise, o MPF verificou que o Município de Niterói admitiu a construção na restinga dos 15 quiosques de alvenaria com até 25 metros quadrados de área, para substituir os *trailers* que realizavam a prestação de serviço no local (TRF 2ª Região, 2015).

Convém salientar que de acordo com o novo Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012), as restingas são consideradas Áreas de Proteção Permanente e sua proteção deve ser garantida (Art.4º).

Em que pese que o acesso de pessoas e animais a essa região esteja permitido desde que as atividades praticadas sejam de baixo impacto ambiental (Art. 9º), a sua supressão somente pode ser autorizada em caso de utilidade pública (§ 1º do Art.7º).

Esta negociação envolveu a Prefeitura de Niterói por ser a responsável pela ordenação da exploração da zona costeira (art. 21 e art. 32 do Decreto 5.300/2004), a Secretaria de Patrimônio da União – SPU, por não ter transferido para a Prefeitura de Niterói a cessão de uso dos terrenos de Marinha e



FIGURA 1 – Mapa mostrando a Área Especial de Interesse Turístico com destaque para a orla de Cambinhas com marcação entre setas.
FONTE: adaptado do Projeto Orla da Prefeitura de Niterói

o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) por ter concedido em 1993 as licenças para construção dos quiosques na área, sem a cessão de uso da SPU (art.64 da Lei 9.760/1946) ou, pelo menos, uma consulta ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) ou a própria SPU (art.6º da Resolução nº 237 do CONAMA).

Além disso, em virtude de os quiosques estarem situados em parte na restinga, verificou-se que houve falha na fiscalização pelo órgão competente devido aos mesmos terem suas áreas acrescidas da área concedida inicialmente. Além disso, houve a instalação de mais 2 quiosques na orla, totalizando 17. Na figura 2 está representado o posicionamento georreferenciado dos 17 quiosques ao longo da orla da praia de Camboinhas, correspondente a numeração suportada no TAC, da esquerda para a direita, do 1 ao 17.

O IBAMA também foi envolvido neste conflito e realizou uma vistoria ambiental após a implantação dos quiosques no entorno da orla de Camboinhas, gerando o Parecer 096/02-DITEC/IBAMA/RJ, datado de 01/07/2002, com a emissão de um laudo ambiental confirmando que os 17 quiosques estavam sobre uma área de restinga da praia, desrespeitando, assim, as dimensões previstas na Licença Ambiental e sem autorização prévia para ampliação desta área original.

Por meio de observação *in situ*, em outubro de 2016, verificou-se que os proprietários destes quiosques ocupam e cercam a área ao seu entorno, suprimindo a vegetação de restinga, o que favorece a erosão. Além disso, segundo relato de um proprietário de quiosque, devido as últimas ressacas ocorridas, o impacto da erosão tem ocorrido com maior intensidade. A figura 3 mostra um mosaico



FIGURA 2 – Mapa da orla de Camboinhas com o posicionamento dos 17 quiosques com marcadores verdes.

FONTE: ArcGIS Online da ESRI (adaptado pelos autores).

composto por quatro quadros que esclarece o cenário e apresenta a degradação ambiental causada na restinga.

Na praia de Camboinhas a supressão da vegetação de restinga, foi causada pela ocupação desordenada dos quiosques em terreno constituído de dunas fixas, o que favoreceu o processo de erosão. Para Pinheiro *et al.* (2013) as dunas são fundamentais para delimitação das faixas de praias, contribuindo para o equilíbrio e proteção desses ambientes devido ao acúmulo de grãos, e conseqüentemente, diminuem a possibilidade de erosão.

Essas feições quando caracterizadas como fixas possuem imobilidade devido aos seus sedimentos estarem protegidos pela vegetação local.

O Código Ambiental de Niterói (Lei 2.602/2008), mediante os artigos 47, 76, 77, 87, sinaliza para a origem do problema como sendo a competência da gestão do espaço. As praias, segundo a CF de 1988, são bens públicos de uso comum do povo, porém, segundo a Lei Municipal 2.602/2008, são zonas de controle especial, de competência do Município, ouvidos os órgãos estaduais e a União.



FIGURA 3 – Mosaico mostrando a degradação ambiental da restinga. (1) local atual onde houve um quiosque derrubado por determinação do Ministério Público. (2) rede de esgoto danificada devido ao impacto da ressaca ocorrida no final de outubro de 2016. (3) ocupação desordenada no espaço da restinga com mesas armazenadas pelo quiosque. (4) processo de erosão marinha ameaçando um dos quiosques.

FONTE: autores.

O PD de Niterói faz alusão à praia de Camboinhas apenas no art. 222. Porém, o art. 5º preconiza que o PD reconhecerá o exercício do direito de propriedade dos bens imóveis, no caso os quiosques, quando condicionado às funções sociais da Cidade (Lei Municipal 1.157/1992).

Conforme preconizado no plano de gestão integrada do projeto Orla, os objetivos para a zona especial da faixa da orla delimitada junto às praias deve considerar parâmetros de ocupação bem definidos visando à melhoria da qualidade de vida da população, à melhora da qualidade socioambiental na orla marítima e da balneabilidade das praias, ao estabelecimento de medidas de planejamento, uso e ocupação com uma abordagem sustentável e participativa e à promoção de ações prioritárias para a regularização fundiária das áreas da União (MMA, 2006b). Pelas evidências constatadas e supracitadas, verificou-se que na praia de Camboinhas este limite não foi respeitado, pois trata-se de uma região multiuso, com atividades relacionadas à ocupação, recreação e serviço que resultaram em um conflito de uso e ocupação, objeto deste estudo.

A Prefeitura de Niterói, com o apoio de uma consultoria da Fundação Getúlio Vargas, encomendou um diagnóstico técnico para revisão do PD e constatou que existem instrumentos da legislação federal, estadual e municipal que poderiam intervir neste desentendimento (Prefeitura Municipal de Niterói, 2015).

Dentro de uma proposta de harmonização para o conflito verifica-se que, para a situação apresentada na praia de Camboinhas, há uma convergência de vários requisitos da norma ISO 13.009:2015 com o assunto abordado na legislação.

Como resultado comparativo entre a norma ISO 13.009:2015 e a legislação pertinente (Tabela 1,

material suplementar) pode-se verificar a sobreposição de requisitos da norma em relação às cláusulas do TAC evidenciando a convergência, ou seja, a possibilidade de conformidade do TAC à norma.

Desta forma, depreende-se, por meio deste processo comparativo, que a norma poderia contribuir diretamente para a solução do problema, haja vista que o TAC original assinado pelas partes interessadas contempla 35 cláusulas e 19 destas (1, 2, 5, 6, 8, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 24, 28, 29, 30 e 32) estão relacionadas diretamente aos requisitos mínimos da norma ISO 13.009:2015. Constatou-se que 19 das 35 cláusulas desse acordo (TAC) seriam atendidas caso os quiosques tivessem sido previamente certificados, o que corresponde a um grau de atendimento de 54,29 %.

Em relação à sobreposição dos requisitos da norma e cláusulas do TAC, verificou-se que somente 09 dos 31 requisitos desta norma (1, 4, 6, 9, 14, 15, 21, 22 e 26) seriam atendidos de modo direto, o que corresponde a um grau de conformidade de 29,03%, com contribuição direta para a solução do conflito. Estes requisitos estariam relacionados às seguintes cláusulas do TAC: alocação de chuveiros no platô atrás dos quiosques; retirada pelos quiosqueiros das cercas que dão testada para o calçadão; existência de parquinhos e a forma dos sapês, substituição das rampas de acesso em concreto por madeira; confecção de novos letreiros; empregados uniformizados; embutimento da fiação elétrica e de telefonia; proibição de tendas na área externa; permissão de uma passarela por banhista; recolhimento de detritos da caixa de gordura e esgoto, além da água residual dos chuveiros; horário de funcionamento nas estações, fora das estações e nos feriados; utilização de música; proibição de locação para festas e eventos; proibição de moradia

nos quiosques; proibição de churrasqueiras fixas ou móveis; proibição de fogos de artifício; proibição de venda de refeições a domicílio; recolhimento de lixo pelos quiosqueiros; respeito aos horários de coleta de lixo e disponibilização do lixo em sacos plásticos; higienização e desinfecção dos pisos e azulejos de todas as dependências e equipamentos.

Por outro lado, não houve convergência da norma em relação a dezesseis cláusulas do TAC (3, 4, 7, 9, 10, 11, 14, 18, 20, 25, 26, 27, 31, 33, 34 e 35), o que corresponde a um grau de não conformidade de 45,71%. Isto significa que caso houvesse o atendimento aos requisitos mínimos da norma, ainda assim, estas cláusulas do TAC não seriam atendidas. Contudo, se os quiosques tivessem sido certificados pela norma de maneira integral e não apenas de maneira parcial atendendo apenas os seus requisitos mínimos, haveriam mais quatro requisitos desta norma que seriam atendidos, correspondentes as cláusulas do TAC (3, 4, 14 e 20), elevando o percentual de conformidade de 29,03% para 41,94%. Estas cláusulas do TAC estariam relacionadas a coleta de lixo pela empresa CLIN; ao fornecimento de sacos plásticos para ensacar lixo pela Companhia de Águas de Niterói, ao replantio da vegetação degradada pela Secretaria de Meio Ambiente de Niterói (SMA); e ao impedimento de licença para instalação de novos quiosques pela SMA.

Estas mesmas cláusulas do TAC, não atendidas de modo direto, estariam em conformidade aos seguintes requisitos da norma : plano para limpeza e coleta seletiva de resíduos; presença de containers e latas de lixo para coleta na areia; registro das inspeções realizadas para comprovação dos serviços de limpeza e coleta seletiva; integração do ambiente natural e urbano; previsão de atividades de manutenção na praia; existência de um sistema

de indicadores que fornece informação relevante relacionada à evolução, aos impactos ambientais, à saúde e ao conforto dos usuários e ao nível de qualidade dos serviços fornecidos.

Em um cômputo geral, dos 8 requisitos mínimos de serviço (1 a 8) e dos 23 requisitos mínimos de infraestrutura (9 a 31) preconizados pela norma ISO 13.009:2015, os quiosques estariam em conformidade com 26,09% (9, 16, 19, 22, 23, 24) e 37,50% (2, 5 e 8), respectivamente.

Observa-se que há divergência entre a legislação (federal, estadual ou municipal) e a norma no tocante aos requisitos mínimos 7, 10, 11, 12, 16, 18, 19, 20, 27, 28 e 31, pois não existem pontos da legislação que atendam estes requisitos. Esta divergência, estimada em 35,48%, reforça a ideia da complementaridade e relevância da norma ISO 13.009:2015, pois caso os quiosques tivessem sido certificados previamente, por uma iniciativa voluntária, seus requisitos mínimos teriam sido cumpridos, o que contribuiria para assegurar a qualidade dos serviços e da infraestrutura existente.

Outro fato que cabe destacar é que o conflito foi estabelecido antes de 25 de julho de 2001, data de assinatura do TAC original, contudo percebe-se que a legislação federal, a legislação estadual e a legislação municipal possuem atualizações posteriores a esta data, o que certamente evidencia um aumento da sobreposição de competências. Neste ponto, a aplicação da norma ISO proposta poderia contribuir para a gestão desta praia minimizando o conflito.

5. Conclusões

Neste estudo de caso abordou-se diversos pontos do conflito e constatou-se uma gestão inefi-

ciente por parte dos atores envolvidos. Pelos fatos apurados, o conflito apresenta inicialmente seu ponto de discórdia, quando o órgão competente para a gestão dos bens da União, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), deixou de tomar as devidas providências em relação à ocupação pelos quiosques na orla da praia, inserida em terrenos e acrescidos de Marinha sob sua jurisdição. Portanto houve o descumprimento da Lei 9.636/1998.

Outra percepção deste conflito em relação à legislação vigente, refere-se ao projeto Orla. Verificou-se, por meio da observação *in situ*, que todos os quiosques junto à orla estariam em região de competência de gestão do projeto Orla, demarcada na figura 1. Isto corrobora para constatar a infração cometida pelos quiosqueiros e o descaso da Prefeitura de Niterói considerando que o projeto Orla é um instrumento de gestão integradora do município de Niterói e previsto em seu Plano Diretor.

Por outro lado, constata-se que a norma ISO 13.009:2015, específica para a gestão de praias, seria um instrumento adequado para definir os direitos e responsabilidades dos prestadores de serviço e usuários da praia, além de contribuir para o ordenamento urbano e para o controle das ações de manejo pertinentes. Não obstante, a utilização de um sistema de indicadores, preconizado por esta norma, possibilitaria a obtenção de informações relevantes relacionadas à evolução da praia e aos impactos ambientais.

Desta forma, este trabalho possibilitou verificar o grau de contribuição ao atendimento da norma 13.009:2015 ao TAC proposto para solução de um conflito existente. Os resultados encontrados indicam que a conformidade prévia dos quiosques à norma proposta poderia contribuir para ordenamento e usos múltiplos da orla, o que seria favorecido

por uma boa estrutura de governança e competência dos órgãos envolvidos, mitigando os conflitos existentes e atraindo investimentos para as praias.

Desta forma, o trabalho cumpriu seus objetivos de verificar como a norma ISO 13.009:2015 poderia contribuir para o processo de governança e competência dos órgãos envolvidos em um conflito real apresentado por meio de um estudo de caso. Foi constatado que do total de requisitos mínimos da norma, os quiosques estariam em conformidade em 37,50%, no que tange à infraestrutura e, em 26,9%, destes mesmos requisitos em relação ao serviço ofertado. Além disso, caso os quiosques estivessem em conformidade com a norma, poderia haver uma contribuição direta para a resolução do conflito, o que corresponderia a uma conformidade de 54,29% das cláusulas previamente acordadas no TAC. A situação de conflito evidenciou ainda que a legislação não contempla todos os requisitos mínimos da norma, apresentando um *gap* de 35,48%.

Não obstante, este trabalho possui limitações atinentes à impossibilidade de generalização dos resultados, haja vista tratar-se de um estudo de caso particular e, conseqüentemente, não se pode estender seus resultados no que tange à gestão de qualquer conflito em qualquer praia. Contudo, torna-se evidente a importância da conformidade da praia por meio da norma ISO 13.009:2015, no que concerne à mitigação dos conflitos existentes, ao ordenamento urbano e no apoio à decisão para ações de manejo pertinentes, haja vista que a legislação existente não é específica para o gerenciamento de praias e não cobre todos os pontos dos conflitos nesses ambientes.

Por conseguinte, sugere-se que outros estudos explorem a utilização de métodos quantitativos aplicados a um sistema de indicadores para verificar

a conformidade dos operadores de praia e outros atores envolvidos na governança e sustentabilidade desses ambientes, o que permitiria monitorar a evolução da praia, os impactos ambientais sofridos, a saúde e o conforto dos usuários, além do nível de qualidade de serviços ofertados.

Agradecimentos

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio à pesquisa mediante a concessão de bolsa de doutorado, pois sem esse incentivo seria inviável este trabalho. Agradecemos também à Universidade Federal Fluminense (UFF) e, em especial, ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Gestão Sustentáveis (PPSIG) pela colaboração e incentivo à concretização deste trabalho.

Referências

Ajuntament de Manacor – Delegació de Turisme, 2017. Disponível em: <<http://www.visitmanacor.com/index.php/es/platges>>. Acesso em: 31 out 2017.

Ariza, E. Jimenez, J.A.; Sardá, R.; Villares, M.; Pinto, J.; Fraguell, R.; Roca, E.; Marti, C.; Valdemoro, H.; Ballester, R.; Fluvia, M. Proposal for an Integral Quality Index for Urban and Urbanized Beaches. *Environmental Management*, 45, 998-1013, 2010. doi: 10.1007/s00267-010-9472-8

Botero, C.; Pereira, C.; Tomic, M.; Manjarrez, G. Design of an index for monitoring the environmental quality of tourist beaches from a holistic approach. *Ocean and Coastal Management*, 108, 65-73, 2015. doi: 10.1016/j.ocecoaman.2014.07.017

Botero, C.; Hurtado, Y. Tourist Beach Sorts as a classification tool for Integrated Beach Management in Latin America. EUCC – Die Küsten Union Deutschland e.V.: International

approaches of coastal research in theory and practice, *Coastline Reports* 13, 133-142, 2009.

Brasil. Tribunal Regional Federal. *TRF 2ª Região - Agravo de instrumento, Processo 2015.00.00.004633-0*, 2015. Disponível em: <<http://www.trf2.jus.br/Paginas/cprocessual.aspx>>. Acesso em: dez. 2016.

Brasil. Casa Civil da Presidência da República. *Lei 12.651 de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: DOU de 28/05/2012.

Brasil. Casa Civil da Presidência da República. *Decreto Federal 5.300 de 07 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: DOU de 07/12/2004.

Brasil. Casa Civil da Presidência da República. *Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Brasília: DOU de 15/05/1998.

Brasil. Casa Civil da Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988*. Brasília: DOU de 05/10/1988.

Brasil. Casa Civil da Presidência da República. *Decreto-Lei nº 9.760 de 05 de setembro de 1946*. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro: DOU de 06/09/1946.

Cervantes, O.; Espejel, I. Design of an Integrated Evaluation Index for Recreational Beaches. *Ocean and Coastal Management*, 51, 410-419, 2008.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997*. Brasília: DOU de 22/12/1997.

Creswell, J.W. *Projeto de Pesquisa*. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

Defeo, O.; McLachlan, A.; Schoeman, D.; Schlacher, T.; Dugan, J.; Jones, A.; Lastra, M.; Scapini, F. Threats to sandy

- beach ecosystems: A review. *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, 81, 1-12, 2009. doi: 10.1016/j.ecss.2008.09.022
- ISO 13.009. 2015, *Tourism and related services - Requirements and recommendations for beach operation*. Genève: ISO. 35 p.
- Lima, V.R.; Santos, R.F.; Barros, S.R.S. A Gestão Sustentável de Praias sob a ótica da ISO 13.009: 2015 - Um Estudo de Caso na Praia de Itacoatiara, Niterói, RJ. In: *Anais do Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro – X ENCOGERCO*. Rio Grande, 22 de jun., 2017.
- Lucrezi, S.; Saayman, M.; Van Der Merwe, P. An assessment tool for Sandy beaches: A case study for integrating beach description, human dimension, and economic factors to identify priority management issues. *Ocean & Coastal Management*, 121, 1-22, 2016. doi: 10.1016/j.ocecoaman.2015.12.003
- McLachlan, A.; Defeo, O.; Jaramillo, E.; Short, A. Sandy beach conservation and recreation: Guidelines for optimizing management strategies for multi-purpose use. *Ocean & Coastal Management*, 71, 256-268, 2013. doi: 10.1016/j.ocecoaman.2012. 10.005
- MMA - *Projeto Orla: fundamentos para a gestão integrada*. 74p., Ministério do Meio Ambiente (MMA) / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, DF, Brasil, 2006a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/arquivos/11_04122008111238.pdf>. Acesso em: 31 out 2017.
- MMA– *Projeto Orla: Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada*. 80p., Ministério do Meio Ambiente (MMA) / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, DF, Brasil, 2006b. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/arquivos/11_04122008111634.pdf>. Acesso em: 31 out 2017
- Organização das Nações Unidas para a Educação – UNESCO. *Manual para la medición del progreso y de los efectos directos del manejo integrado de costas y océanos*. Manuales y Guías de la COI, 46; Dossier ICAM, 2. Ecuador, UNESCO, 2009.
- Pinheiro, M.V.A.; Moura-Fé, M.M.; Freitas, E.M.N; Costa, A.T.; Aguiar, A.C.S; Sombra, E.T.P. Dunas Móveis: Áreas de Preservação Permanente? *Sociedade & Natureza*, 25(3), 595-607, 2013.
- Prefeitura Municipal de Niterói. *Lei Municipal nº 2.602 de 29 de dezembro de 2008*. Institui o novo Código de Posturas do Município de Niterói, e dá outras providências. Niterói: DO de 29/12/2008.
- Prefeitura Municipal de Niterói. Secretária Municipal de Ordem Pública. *Termo de Ajuste de Conduta, assinado em 25 de julho de 2001*. Disponível em: <<https://seopniteroi.files.wordpress.com/2013/11/tac-camboinhas.pdf>>. Acesso em: dez. 2016.
- Prefeitura Municipal de Niterói. *Plano Urbanístico da Região Oceânica (PUR)*. Institui o Plano Urbanístico da Região Oceânica, dispoendo sobre diretrizes gerais, políticas setoriais, zoneamento ambiental, ordenação do uso e da ocupação do solo e aplicação de instrumentos de política urbana na região. Niterói: DO de 05/04/2002.
- Prefeitura Municipal de Niterói. *Lei Municipal 1.157 de 29 de dezembro de 1992*. Institui o Plano Diretor de Niterói, e dá outras providências. Niterói: DO de 29/12/1992.
- Prefeitura Municipal de Niterói. Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo. *Diagnóstico Técnico realizado pela FGV Projetos*, 2015. Disponível em: <<http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/2015/10/diagnostico-tecnico-volume-2-3.pdf>>. Acesso em: dez. 2016.
- Programa Bandeira Azul – Site Oficial do Programa Bandeira Azul no Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.bandeiraazul.org.br>> Acesso em: jun. 2017.
- Scherer, M. Gestão de Praias no Brasil: Subsídios para uma reflexão. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 13(1), 3-13, 2013. doi: 10.5894/rgci358
- UDELAR/CIDA - *Manejo Costero Integrado en Uruguay. ocho ensayos interdisciplinarios*. Centro Interdisciplinario para el Manejo Costero Integrado del Cono Sur, Montevideo, 2011. ISBN: 978-9974-0-0744-4
- Zamboni, A.; Nicolodi, J. L.(Org.). *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil*, 242p. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Brasília. DF, Brasil, 2008. ISBN: 9788577381128
- Zielinsky, S.; Botero, C. *Guia Básica Para Certificación de Playas Turísticas*. Santa Marta, Colombia: Editorial Gente Nueva, 2012.