ANÁLISE DO PROJETO ORLA E SUA ARTICULAÇÃO COM A LEGISLAÇÃO URBANA E AMBIENTAL APLICADA ÀS CIDADES COSTEIRAS

Otávio De Lucca, Nathaly Nesso Medeiros, Amanda Schüler Bertoni, Carolina Stolf Silveira, Claudione Fernandes de Medeiros

INTRODUÇÃO

A zona costeira brasileira possui elevada relevância ambiental, social e econômica, mas também é marcada por intensa pressão urbana e turística, conflitos de uso, degradação ambiental e crescente vulnerabilidade às mudanças climáticas. Nesse contexto, o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) constitui uma política pública federal destinada a promover o ordenamento sustentável da orla por meio da articulação entre planejamento urbano, gestão ambiental, gestão patrimonial e participação social.

Enquanto instrumentos como o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/1988) e o Projeto Orla estabelecem diretrizes nacionais para o gerenciamento da zona costeira, os municípios são responsáveis por incorporar essas orientações ao planejamento territorial local, especialmente por meio dos Planos Diretores e demais normas urbanísticas e ambientais. Nesse sentido, compreender a compatibilidade entre esses instrumentos e sua aplicação prática é fundamental para identificar as potencialidades do modelo de gestão proposto, suas limitações, e possíveis lacunas.

Diante desse cenário, esta pesquisa busca compreender em que medida o Projeto Orla, articulado à legislação urbana e ambiental brasileira, contribui efetivamente para a proteção e o ordenamento sustentável da orla marítima. O município de Laguna/SC é utilizado como estudo de caso devido à relevância de sua dinâmica urbana, turística e ambiental. O objetivo geral consiste em analisar o Projeto Orla como instrumento de gestão costeira e sua articulação com a legislação urbana e ambiental no contexto de Laguna/SC. Especificamente, busca-se compreender seus fundamentos e metodologia; identificar os principais instrumentos legais relacionados à gestão costeira; analisar sua articulação com o planejamento municipal; investigar o nível de implementação do programa nos municípios costeiros; e avaliar suas potencialidades e limitações.

DESENVOLVIMENTO

A pesquisa possui abordagem qualitativa e foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise documental e interpretação de instrumentos legais e normativos relacionados à gestão costeira. Inicialmente, foram analisados documentos oficiais do Projeto Orla, com destaque para seus fundamentos, objetivos, princípios, metodologia de implementação e instrumentos de gestão, especialmente o Plano de Gestão Integrada (PGI), o Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP) e a Gestão do Uso do Patrimônio da União (GMUP).

Em seguida, realizou-se o levantamento do arcabouço jurídico relacionado à gestão da orla marítima, contemplando a Constituição Federal, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Decreto nº 5.300/2004, o Estatuto da Cidade, o Código Florestal, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e normas ambientais aplicáveis. No âmbito municipal, foram analisados o Plano Diretor de Laguna, a Lei Orgânica Municipal e a legislação urbanística pertinente.

Por fim, foram levantados dados oficiais sobre a implementação do Projeto Orla nos municípios brasileiros e realizada uma análise comparativa entre suas diretrizes e os instrumentos

legais identificados. A análise buscou reconhecer convergências, lacunas, conflitos e potencialidades, relacionando os resultados nacionais à situação específica de Laguna/SC. [1]

RESULTADOS

Os resultados demonstram que o Projeto Orla apresenta forte compatibilidade com o arcabouço jurídico brasileiro voltado à gestão costeira, no entanto, de acordo com a tabela 1, dos 279 municípios defrontantes com o mar, apenas 80 municípios firmaram o TAGP e 42 estão com o PGI aprovado, o que corresponde a 15,1% do total de municípios com o Projeto Orla completamente implementado e gerando os relatórios anuais que apresentam o monitoramento e execução das ações previstas no PGI, o controle das destinações de áreas dominiais da União e a participação do Comitê Gestor local.

As diretrizes do Projeto Orla foram relacionadas aos instrumentos legais com o objetivo de avaliar a compatibilização entre eles e identificar os principais desafios na sua implementação, conforme apresentado na tabela 2. Em Laguna, essa convergência manifesta-se principalmente no Plano Diretor, que incorpora princípios de sustentabilidade, proteção ambiental, gestão democrática e ordenamento territorial.

A análise dos indicadores de implementação, entretanto, evidencia que a existência dos instrumentos normativos não garante sua aplicação efetiva. A adesão ao programa ocorre em proporção superior à consolidação de mecanismos de planejamento, monitoramento e transparência, indicando dificuldades na continuidade da gestão e na capacidade institucional dos municípios.

No caso de Laguna, verificou-se compatibilidade entre o Projeto Orla e os instrumentos de planejamento municipal. Contudo, persistem desafios relacionados à pressão imobiliária e turística, às limitações na fiscalização e à necessidade de maior integração entre os diferentes órgãos públicos. Nesse contexto, o Projeto Orla destaca-se como um instrumento capaz de fortalecer a gestão costeira ao articular, de forma integrada, as dimensões ambiental, urbanística, patrimonial e social, complementando e qualificando o planejamento territorial costeiro. Apesar disso, sua efetiva implementação ainda enfrenta dificuldades: embora o município tenha assinado o Termo de Adesão à Gestão de Praias em 2018, somente em 2025 foi instituída a Comissão Municipal do Projeto Orla (CMPO), por meio do Decreto Municipal nº 7.584/2025, quando também foram iniciados os procedimentos para o atendimento dos demais compromissos firmados no termo como o Plano de Gestão Integrada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu concluir que o Projeto Orla possui potencial para contribuir de maneira significativa para o ordenamento sustentável da orla marítima, apresentando compatibilidade com a legislação urbana e ambiental e com as diretrizes de planejamento territorial de Laguna/SC. Os objetivos propostos foram alcançados por meio da análise dos fundamentos do programa, de seu nível de implementação e de sua articulação com os instrumentos legais nacionais e municipais.

Entretanto, os resultados também demonstram que a existência de legislação e instrumentos de planejamento não é suficiente para garantir a proteção efetiva da orla. A principal limitação identificada está na capacidade de transformar as diretrizes estabelecidas em ações contínuas de gestão, fiscalização, monitoramento e participação social. Em Laguna, o fortalecimento da articulação institucional em 2025 representa uma oportunidade para ampliar a efetividade da gestão costeira e enfrentar de forma mais integrada os conflitos urbanos, ambientais e climáticos presentes no território.

Palavras-chave: Projeto Orla; Gestão costeira; Planejamento urbano.

[1] Foi utilizada a ferramenta *ChatGPT (OpenAI)* para apoio na estruturação e revisão textual e adequação linguística; o material foi integralmente revisado pelos autores.

APÊNDICES

Tabela 1. *Implementação do Projeto Orla nos municípios defrontantes com o mar.*

Indicador	Quantidade	%
Municípios brasileiros defrontantes com o mar	279	100,0%
Municípios com TAGP - Termo de Adesão à Gestão de Praias	80	28,7%
Municípios com PGI - Plano de Gestão Integrada	42	15,1%
Municípios com alteração no GMUP - Gestão do Uso do Patrimônio da União	63	22,6%
Municípios com RAGP - Relatórios anuais de Gestão de Praias	45	16,1%
Municípios com sítio municipal - site e publicidade	53	19,0%

Fonte: *Os autores, 2026. Baseados nos extratos TAGP e Relatório de Gestão dados atualizados até agosto de 2026 (Brasil, 2018)*

Tabela 2. *Compatibilidade entre as diretrizes do Projeto Orla e outros instrumentos aplicáveis a Laguna/SC.*

Diretriz do Projeto Orla	Instrumento relacionado	Síntese da análise
Ordenamento do uso e ocupação da orla	PNGC; Estatuto da Cidade; Plano Diretor de Laguna	Há base legal consistente, porém, persistem conflitos entre expansão urbana, turismo e preservação ambiental.
Gestão integrada entre União, estados e municípios	PNGC; Decreto nº 5.300/2004; TAGP	A integração institucional é prevista, mas depende da capacidade administrativa e técnica dos municípios.
Proteção dos ecossistemas costeiros	Código Florestal; SNUC; legislação ambiental	Existem mecanismos legais de proteção; o principal desafio está na fiscalização e na aplicação prática.
Participação social e gestão democrática	Estatuto da Cidade; Plano Diretor; metodologia do PGI	Os instrumentos preveem participação, mas sua continuidade depende da mobilização social e da gestão municipal.
Planejamento integrado da orla	Plano de Gestão Integrada (PGI); Plano Diretor	Os instrumentos são compatíveis, porém a integração prática e a consolidação do PGI ainda são limitadas.
Controle da ocupação irregular e conflitos de uso	Plano Diretor; TAGP; normas patrimoniais da União	Persistem conflitos entre interesses ambientais, turísticos e imobiliários e dificuldades de fiscalização.
Adaptação às mudanças climáticas e redução de riscos	Projeto Orla; legislação ambiental; planejamento urbano	O tema está contemplado nas diretrizes, mas ainda há dificuldade em convertê-las em ações locais permanentes.
Monitoramento e acompanhamento da gestão	Relatórios anuais; comitês/instâncias de gestão; indicadores	O monitoramento ainda não é consolidado em parcela expressiva dos municípios, limitando a continuidade da gestão.

Fonte: *Os autores, 2026. Baseado no Manual do Projeto Orla (Brasil, 2022).*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima. Brasília, DF, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 4 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 11 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Manual do Projeto Orla. Brasília, DF: Secretaria do Patrimônio da União, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/manual-do-projeto-orla_abril-de-2022.pdf. Acesso em: 4 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria do Patrimônio da União. Extratos TAGP e relatórios de gestão. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2018. Atualizado em: 9 jul. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/extratos-dos-termos-de-adesao. Acesso em: 14 ago. 2026.

LAGUNA (SC). Lei Complementar nº 268, de 11 de dezembro de 2013. Institui o Plano Diretor Municipal de Laguna. Laguna: Prefeitura Municipal, 2013.

LAGUNA (SC). Decreto nº 7.584, de 05 de Agosto de 2025. Institui a Coordenação Municipal do Projeto Orla. Laguna. Prefeitura Municipal, 2025.