



Ref.: PEC 039/2011

O Grupo de Trabalho para Uso e conservação marinha (GT-Mar), ligado à Frente Parlamentar Ambientalista, vem através de seus membros, representantes da sociedade civil, na qualidade de técnicos e especialistas na temática, manifestar-se sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 39/2011 (PEC), com o objetivo de apresentar argumentos que revelam a necessidade de aperfeiçoar o texto da referida PEC.

Terrenos de marinha sob ameaça novamente

Vamos perder o último suspiro para mitigação e adaptação dos efeitos das Mudanças Climáticas na Zona Costeira?

Entre idas e vindas, nos últimos anos, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 39/2011 volta à baila. Ela propõe a extinção do “instituto jurídico do terreno de marinha e seus acrescidos” e dispõe “sobre a propriedade desses imóveis”. Essas áreas pertencem à União, mas grande parte delas é ocupada por particulares que pagam pela sua utilização. A PEC propõe a transferência da propriedade de parte desses imóveis para Estados, municípios e os atuais ocupantes. Mas, o que aparentemente pode ser uma simples mudança de titularidade, esconde uma grande ameaça.

Para entendermos os riscos trazidos pela PEC, é necessário compreendermos o que são os terrenos de marinha. Segundo a Lei 9.760/1946, terrenos de marinha são bens imóveis da união, situados na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas costeiras até onde se faça sentir a influência das marés, além daqueles que contornam as ilhas costeiras e marinhas. Os terrenos de marinha são definidos por uma profundidade de trinta e três metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio [média das marés altas] de 1831. Já os terrenos acrescidos de marinha correspondem àqueles que tiverem sido formados, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha. Segundo o Plano Nacional de Caracterização (BRASIL, 2014), “70% das áreas da União situam-se predominantemente nas faixas de Terreno de Marinha e nas faixas de Terrenos Marginais de Rios Federais”. Na prática, os imóveis defrontantes ao mar, seja uma praia ou um manguezal, possuem uma área não edificável, que coincide muitas vezes com os terrenos de marinha de domínio da união da qual os ocupantes podem usufruir mediante o pagamento de um tributo federal.

O referencial a um nível do mar, há quase duzentos anos, revelava a preocupação com um momento no qual a ocupação costeira era incipiente e que visava garantir uma faixa livre de edificações para potencializar o acesso e a defesa do território nacional frente a eventuais ameaças externas. O relatório da PEC, assinado pelo Deputado Alceu Moreira, ressalta que a “instituição de tal instituto [...] remonta a uma situação que não mais se coaduna com a realidade brasileira”. Afirma que “a defesa de nossa costa, por exemplo, não é mais justificativa cabível para a manutenção de tal instituto”.



O argumento parece coerente, mas desconsidera que a realidade que temos hoje também é diferente em outros aspectos. Um deles é a ocupação da zona costeira, que foi fortemente intensificada nas últimas décadas. Também desconsidera que as ameaças são outras atualmente. Por fim, segundo Tácio Rodrigues Batista de Oliveira, em sua dissertação de mestrado, os terrenos da União possuem outras funções além da defesa nacional, como sua finalidade socioambiental, devendo-se observar o atendimento do interesse coletivo. A manutenção dos terrenos de marinha enquanto bens da união é, portanto, mais do que relevante na atualidade, pois eles são um aliado estratégico para adaptação às mudanças climáticas e na redução da vulnerabilidade da zona costeira frente a eventos extremos e aumento do nível do mar.

O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), publicado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2015, destacou diferentes impactos das Mudanças Climáticas sobre a Zona Costeira brasileira. Dados disponibilizados pelo Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo revelam um aumento do nível do mar de cerca de 4,1 mm por ano. Essa tendência vem sendo acompanhada pelo aumento de eventos oceanográficos extremos, conforme avaliação feita pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Os estudos sistematizados pelo PNA indicam cenários de inundações e de mudanças no uso e ocupação do solo em diferentes regiões do país, revelando o potencial de perda de propriedades privadas e espaços públicos. Os últimos dados mostrados pelo IPCC demonstram que mesmo que o mundo pare de emitir os gases do efeito estufa agora, os impactos causados pela absorção de calor pelo oceano, como o aumento do nível do mar, continuaram a ser sentidos por décadas (IPCC, 2019 e 2021). Dessa forma, é imprescindível que as áreas costeiras comecem a ser recuperadas e restauradas (restingas, manguezais e apicuns) recuperando sua função ecológica não só de absorção de carbono mas como barreiras naturais à elevação do nível do mar. E exatamente indo mais um vez na contramão da história, quando o mundo assiste às diversas tragédias causadas por eventos extremos, o país resolve colocar uma PEC para fragilizar mais e mais todo esse patrimônio da União.

Diversos estudos, incluindo uma revisão realizada pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2018 [Panorama da erosão costeira no Brasil], sob a coordenação do Prof. Dieter Muehe, descortinam um avançado processo erosivo em 40% da costa brasileira. Embora a erosão que vemos na atualidade esteja principalmente relacionada à intervenção humana nos processos costeiros e à urbanização da orla, ela será potencializada também pelas mudanças climáticas. Em outras palavras, intervenções humanas na zona costeira que intensifiquem os processos erosivos estão na contramão das medidas que buscam reduzir a vulnerabilidade costeira e prevenir prejuízos econômicos, sociais, ambientais e materiais públicos e privados associados às mudanças climáticas.

Com essa PEC o Brasil intensificará problemas e conflitos que já são do conhecimento do Poder Público, causando prejuízos incalculáveis tanto para os atuais ocupantes dos terrenos de marinha quanto para a sociedade, em especial comprometendo os benefícios prestados pela natureza para as pessoas. Com a aprovação dessa PEC os processos erosivos serão intensificados ampliando o fenômeno conhecido como “estreitamento da costa” (do inglês, *coastal squeezing*). Isso levará à perda da capacidade de proteção da costa contra eventos extremos, promovida pelas praias, dunas, restingas, lagoas costeiras e manguezais, por exemplo, até o colapso do turismo com a supressão das praias. Além disso, a importância ecológica desses ambientes será comprometida, no médio e longo prazo, causando prejuízos para a pesca e intensificando as mudanças do clima. Em especial, os terrenos marinhos estão na linha de frente do movimento do oceano costa adentro. Isso significa que



os terrenos de marinha ainda continuam tendo um papel na proteção do país, mas não mais contra nações inimigas e sim contra um processo que tem origem em nós mesmos, o efeito conjugado dos impactos locais e das mudanças globais na zona costeira.

Um exemplo prático do ocorrido está em Balneário Camboriú (SC), onde a supressão das dunas e praias por calçadões e avenida beira-mar durante as últimas décadas acarretou severos impactos no ambiente praias tais como a diminuição da área de lazer da praia Central e o sombreamento da praia. A privatização de lucros e a socialização de prejuízos acarretou custos milionários para o alargamento da praia, custeados por empresários locais, mas que a grande maioria dos municípios brasileiros não possuem condições financeiras sequer de realizar um projeto desta natureza. Outro exemplo é o que vem ocorrendo na cidade de Atafona, litoral norte do Estado do Rio de Janeiro, onde o mar avança em média 2,7 metros por ano, mas já chegou a aumentar até oito metros em alguns anos, como entre 2008 e 2009, causando diversos prejuízos e transformando a cidade em uma cidade fantasma.

Portanto, os terrenos de marinha são um ativo essencial para uma nação lidar com essas mudanças e ao mesmo tempo zelar pelo investimento privado e público. O repasse dos terrenos de marinha para os ocupantes atuais levará a um processo de edificação para diferentes finalidades privadas, caminhando no sentido oposto àquele preconizado pelo PNA e pelo Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa (PROCOSTA).

E aí podemos nos perguntar, o que o país ganha com esse repasse? A resposta é simples. Nada. A arrecadação vultosa e episódica com o repasse desses terrenos para os atuais ocupantes não tem destino explícito ou vinculado, especialmente no que tange aos investimentos que devem ser feitos para implementação do PNA e do PROCOSTA, por exemplo. Associado a esse olhar imediatista para se gerar receita, soma-se outra motivação para esse movimento, a dificuldade que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) possui em gerenciar esses bens, resultado de um processo de fragilização institucional e de falta de mecanismos apropriados e eficazes de diálogo com estados e municípios. Além dos elementos apresentados acima, a PEC é apoiada pelos setores imobiliário e turístico, que desejam ocupar de forma mais intensiva os espaços costeiros mais nobres, defrontantes ao mar, sem considerar as consequências disso para os próprios setores.

Assim, a motivação para essa PEC não é estrategicamente pautada nas diferentes funções (econômica, ambiental, social) dos terrenos de marinha. Hoje, a União tem autonomia para dar outras funções a esses espaços, que não uma finalidade privada. Entretanto, com a transferência da propriedade para os ocupantes, a necessidade de desocupação posterior, para a criação de áreas de recuo da terra em relação ao avanço do mar, implicará em custos com desapropriação, trazendo prejuízos ao erário. A intensificação dessa ocupação trará prejuízos adicionais, não apenas aos novos proprietários desses imóveis, mas também à união.

A União corre um grande risco jurídico ao promover esse repasse já tendo o conhecimento das tendências erosivas e de perda de território, podendo abrir caminhos para processos de perdas e danos e pedidos de indenização por parte dos novos proprietários. Não parece apropriado vender um espaço que tem risco de deixar de existir no futuro, ainda mais tendo essa informação em mãos. Mais problemático ainda é, ao transferir a titularidade da propriedade, levar a um processo de intensificação do processo erosivo, que comprometerá o funcionamento do sistema costeiro. Isso ocasionará um outro tipo de problema para o poder público, a pressão para realização de obras que



recuperem esses ambientes e que protejam as propriedades, como o recente engordamento da praia de Balneário Camboriú em Santa Catarina, com seus custos e impactos associados. Essas obras são complexas e caras, além de não duráveis, já que a retenção dos sedimentos é temporária, demandando um processo de antecipação e planejamento para que o recurso público seja utilizado de forma apropriada. Essa é a visão do Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira elaborado no âmbito da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar e do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro, também em 2018.

Quando se considera ainda a capacidade de gestão dos terrenos de marinha, em sua maioria, os municípios costeiros são carentes de estruturas técnicas e institucionais adequadas para os desafios dos riscos associados à ocupação e gestão dessas áreas vulneráveis à elevação do nível mar. Nesse sentido, ainda que se tenham aspectos a serem melhorados na legislação, é fato que atualmente já se dispõe de regramentos e instrumentos que, se implementados adequadamente, podem apoiar esses municípios na promoção de uma gestão integrada, prevendo, inclusive, mecanismos de repasse de recursos provenientes dos tributos e taxas. Minimizando os conflitos apontados na justificativa da PEC.

Portanto, a PEC não vem resolver problemas. Ela vai intensificá-los e diversificá-los em função da privatização de lucros imediatistas e repartição de prejuízos com toda a sociedade. Melhor seria fortalecer a SPU para que o recolhimento do tributo federal, derivado do uso desses espaços por entes privados, pudesse ser uma das fontes de receita para preparar o país para lidar com as mudanças que já estão causando prejuízos.

O que significa retirar os Terrenos de Marinha do domínio da União?

Significa privatizar – gratuitamente – todos os imóveis da União em TM que não estejam utilizados no serviço público da União. Aqueles utilizados por estados e municípios também seriam transferidos.

Significa privatizar áreas e terrenos que devem ser tratados como imprescindíveis para a contenção de danos e à adaptação às mudanças climáticas. Em um cenário desejado de descarbonização, esses terrenos deveriam estar sendo cuidados e restauradas suas funções ecológicas originais dado a necessidade de contenção do aumento do nível do mar.

Significa comprometer o potencial econômico e a beleza cênica do nosso litoral com a supressão, ocupação das praias e a conseqüente desvalorização dessas áreas para o próprio setor turístico.

Significa perder mais de 500 mil imóveis dominiais, cujo valor supera R\$ 114 bilhões.

Significa perder a possibilidade de identificar e destinar (utilizar, ceder ou alienar) outros 2 milhões de imóveis cujo valor estimado superaria os R\$ 450 bilhões.



Significa deixar de arrecadar mais de R\$ 700 milhões anuais ao Tesouro e potencialmente outros R\$ 2,8 bilhões anuais.

Significa retirar da União a possibilidade de gerar receitas com a alienação de imóveis considerados desnecessários.

Significa grande incentivo a invasão de terras públicas – urbanas e rurais – apenas pela sugestão de possibilidade de privatização dessas áreas – crescimento exponencial de conflitos.

Significa cortar um dos pilares do projeto de recuperação econômica do Governo.

O que significa manter os Terrenos de Marinha sob domínio da União?

Significa ter gestão sobre territórios estratégicos ao desenvolvimento econômico, social, ambiental, da infraestrutura e da segurança nacional.

Significa preservar espaços imprescindíveis para a contenção e adaptação às mudanças climáticas;

Significa não precisar desapropriar áreas para instalação de infraestrutura fundamental para o desenvolvimento regional e nacional, nem para projetos sociais.

Significa reduzir os custos para preservação de importantes e necessários ecossistemas.

Significa ter governança para atuar em áreas de risco, cada vez mais ameaçadas por eventos climáticos recorrentes e extremos.

Do ponto de vista econômico, os TM são estratégicos nesse momento porque reduzem gastos dos governos e ainda geram receita significativa.

O que não estiver enquadrado nessas dimensões pode (deve) ser privatizado com a devida remuneração ao Estado Brasileiro.

Estudos citados

Brasil, 2018. Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira. Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro, GI-GERCO/CIRM,

Brasília/DF, 111 p. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/Final_Guia-de-Diretrizes_09112018-compressed.pdf

IPCC, 2019: Summary for Policymakers. In: IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, V. Masson-Delmotte, P. Zhai,



M.Tignor, E. Poloczanska, K. Mintenbeck, A.Alegría, M. Nicolai, A. Okem, J. Petzold, B. Rama, N.M. Weyer (eds.).

IPCC, 2021. Allan, R. P., Hawkins, E., Bellouin, N., & Collins, B. (2021). IPCC, 2021: Summary for Policymakers.

MMA, 2015. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial, Brasília, DF. 370 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PlanoNacionaldeAdaptacaoMudancadoClima_Junho2015.pdf

MMA, 2018. Panorama da erosão costeira no Brasil. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Territorial, Brasília, DF, 759 p. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80342/Panorama_erosao_costeira_Brasil.pdf

MMA, 2018. Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial, Brasília, DF: MMA, 2018. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/gestao_territorial/Procosta/PROCOSTA-versao_digital.pdf

Oliveira, T. R. B., 2008. Para que servem os terrenos de marinha? Uma análise geoespacial sobre a função sócio-ambiental de terras públicas da União no litoral norte de Maceió, Alagoas. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3181/1/arquivo2114_1.pdf

Outros estudos

CEPAL. Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: Dinámicas, Tendencias y Variabilidad Climática. Santiago do Chile. 265pp, 2011.

INOUE, C. E. N.; SOUSA JR, W. C.; FREITAS, D. M.; SIMOES, E. Modelling the spatial dynamics of urban growth and land use changes in the north coast of São Paulo, Brazil. *Ocean & Coastal Management*, v. 108, p. 147–157, 2015

NEVES, C.F e MUEHE, D. Vulnerabilidade, impactos e adaptação a mudanças do clima: Zona Costeira. *Parcerias Estratégicas*, n.27, p217-295. Brasília, 2008.

PBMC. Impactos, vulnerabilidades e adaptação às mudanças climáticas. Contribuição do Grupo de Trabalho 2 do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas ao Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas [Assad, E.D., Magalhães, A. R. (eds.)]. COPPE. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 414 pp, 2014



**Este artigo foi originalmente elaborado pelo DRº Alexander Turra (Cátedra UNESCO para Sustentabilidade do Oceano e Instituto de Estudos Avançados e Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, sendo subscrito pela Coalizão Ciência e Sociedade, que reúne 72 cientistas de instituições de pesquisa de todas as regiões brasileiras, além dos especialistas listados abaixo:*

1. *Natalia Corraini. Bióloga marinha, gerenciamento costeiro. Mestre em oceanografia. PMSV-SP e UFSC.*
2. *Ana Paula Prates, Dra. em Ecologia, Instituto Talanoa.*
3. *Gesiani Souza Leite. Rede de Mulheres de Comunidades Extrativistas Pesqueiras da Bahia.*
4. *Ana Maria Teixeira Marcelino. Arquiteta e Urbanista. Gerenciamento Costeiro do Rio Grande do Norte - IDEMA/RN.*
5. *Guilherme Theodoro Nascimento Pereira de Lima. Oceanógrafo. AOCEANO – SP.*
6. *Andrea Olinto. Arquiteta urbanista. Gerenciamento Costeiro de Pernambuco-SEMAS/PE.*
7. *Fabiana Barros Pinho. Licenciada em geografia por UECE. Ecomuseu Natural do Mangue.*
8. *Nelson Luiz Sambaqui Gruber. Geógrafo. Dr. em Geociências UFRGS. Instituto de Geociências UFRGS.*
9. *José Rodrigues de Souza Filho. Geógrafo/Doutor em Geologia Marinha e Costeira. Instituição: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano – IFBAIANO.*
10. *Ricardo Ribeiro Haponiuk. Oceanógrafo, Mestre em Gerenciamento Costeiro e Doutorando em Ciência e Tecnologia Ambiental. Coordenação do Sistema Costeiro-Marinheiro da ANAMMA.*
11. *Fábio de Oliveira Matos. Doutor em Geografia. Instituição: Instituto de Ciências do Mar (LABOMAR/UFC).*
12. *Rafael Santos Lobato. Engenheiro de Pesca; Advogado; Mestre em Gerenciamento Costeiro. Universidade Estadual do Maranhão.*
13. *Tânia Maria Serra de Jesus Nolêto. Secretária Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí - SEMAR/PI.*
14. *Keli Siqueira Ruas. Doutora em Geografia. Ifsul Câmpus Sapiroanga.*