

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO E HOSPITALIDADE
MESTRADO E DOUTORADO

GABRIELE EUZÉBIO DE BRITO NORONHA

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, TURISMO E SUSTENTABILIDADE NA ORLA DO
GUAÍBA, EM PORTO ALEGRE (RS): INTERFACES ENTRE PROTEÇÃO AMBIENTAL
E USO TURÍSTICO

Caxias do Sul
2026

GABRIELE EUZÉBIO DE BRITO NORONHA

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, TURISMO E SUSTENTABILIDADE NA ORLA DO
GUAÍBA, EM PORTO ALEGRE (RS): INTERFACES ENTRE PROTEÇÃO AMBIENTAL
E USO TURÍSTICO

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Caxias do Sul – UCS, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Turismo e Hospitalidade. Linha de pesquisa: Turismo, Hospitalidade, Organizações e Sustentabilidade.

Orientadora Profa. Dra. Vera Lúcia Steiner

Caxias do Sul

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

N852l Noronha, Gabriele Euzébio de Brito

Legislação ambiental, turismo e sustentabilidade na Orla do Guaíba, em Porto Alegre (RS) [recurso eletrônico] : interfaces entre proteção ambiental e uso turístico / Gabriele Euzébio de Brito Noronha. – 2026.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, 2026.

Orientação: Vera Lúcia Steiner.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Turismo sustentável. 2. Turismo - Guaíba, Rio (RS). 3. Direito ambiental. 4. Área de preservação permanente (APP). I. Steiner, Vera Lúcia, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 338.484:349.6(816.5)

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Márcia Servi Gonçalves - CRB 10/1500

LEGISLAÇÃO AMBIENTAL, TURISMO E SUSTENTABILIDADE NA ORLA DO
GUAÍBA, EM PORTO ALEGRE (RS): INTERFACES ENTRE PROTEÇÃO AMBIENTAL
E USO TURÍSTICO

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Caxias do Sul – UCS, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Turismo e Hospitalidade. Linha de pesquisa: Turismo, Hospitalidade, Organizações e Sustentabilidade.

Aprovada em: 22.10.2026

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia Steiner (Orientadora)
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof.^a Dr.^a Cleide Calgaro
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof.^a Dr.^a Gisele Cemin
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Dr.^a Natacha Souza John
Universidad Viña del Mar - Chile

AGRADECIMENTOS

Começo pensando em toda a minha trajetória, desde a infância, quando eu já adorava livros e ouvir histórias. Durante toda a minha infância, fui fortemente influenciada pelo meu pai, por meio de inúmeras histórias infantis e leituras de fantasia. Não poderia deixar de agradecer-lo por ter desenvolvido em mim esse hábito e o amor pela literatura.

Durante todo o meu processo de aprendizado e alfabetização, tive a imensa atenção e dedicação da minha mãe, que sempre me incentivou nos estudos e na busca incessante por conhecimento, contribuindo para a formação de um ser humano mais crítico e reflexivo. Seria impossível pensar na minha trajetória inicial sem a presença forte desses dois pilares, que sempre me apoiaram e se alegraram com as minhas conquistas.

Na minha trajetória acadêmica, sempre desenvolvi uma grande afinidade pela vida universitária e pelos estudos, tendo a oportunidade de compartilhar momentos com excelentes professores na Universidade de Caxias do Sul, onde adquiri importantes aprendizados. Foi nesse ambiente que pude ser acompanhada e orientada por profissionais que contribuíram para o meu desenvolvimento acadêmico e tive incríveis oportunidades como a realização do presente trabalho com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Não poderia deixar de agradecer, de forma especial, à minha orientadora, que me enxergou como um escultor que lapida uma joia. Serei sempre grata às oportunidades que a Dra. Vera Lúcia Steiner colocou em meu caminho, mostrando-me as possibilidades e caminhos que o estudo pode proporcionar. Com seu olhar técnico e seu compromisso com a excelência, foi fundamental para o meu desenvolvimento acadêmico, sendo um apoio indispensável para que eu alcançasse este grau.

Também não poderia deixar de agradecer a este imenso universo ou éter, ou Deus, independentemente da nomenclatura, por ser essa força maior que permite que

tudo na vida se organize no momento certo, aproximando pessoas, oportunidades e caminhos quando estamos prontos para vivê-los.

Por fim, agradeço a todos aqueles que se alegram com as minhas conquistas e que me apoiaram ao longo de toda a minha jornada. Sou imensamente grata por tudo e por todos, especialmente por esta conquista acadêmica, que representa mais uma de muitas outras que ainda virão.

FRASE

“O território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas.”

Milton Santos

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

APA – Área de Proteção Ambiental

APP – Área de Preservação Permanente

CAF - Corporação Andina de Fomento

CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental

COMAM – Conselho Municipal do Meio Ambiente

DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgotos

DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento

FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNT – Plano Nacional do Turismo

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

RS – Rio Grande do Sul

SEUC – Sistema Estadual de Unidades de Conservação

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SMAMUS – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STJ – Superior Tribunal de Justiça

UC – Unidades de Conservação

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz de análise de efetividade

Quadro 2 – Síntese das condições observadas nos pontos de campo

Quadro 3 – Síntese das proposições de aprimoramento da gestão

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Usina do Gasômetro

Figura 2 – Usina do Gasômetro

Figura 3 – Usina do Gasômetro

Figura 4 – Usina do Gasômetro

Figura 5 – Cais Mauá

Figura 6 – Cais Mauá

Figura 7 – Cais Mauá

Figura 8 – Cais Mauá

Figura 9 – Prainha do Iberê

Figura 10 – Prainha do Iberê

Figura 11 – Prainha do Iberê

Figura 12 – Prainha do Iberê

Figura 13 – Prainha do Iberê

Figura 14 – Parque Marinha do Brasil

Figura 15 – Parque Marinha do Brasil

Figura 16 – Parque Marinha do Brasil

Figura 17 – Parque Marinha do Brasil

Figura 18 – Parque Marinha do Brasil

RESUMO

A relação entre turismo, proteção ambiental e ordenamento territorial constitui um desafio relevante para a gestão de destinos urbanos ambientalmente sensíveis, especialmente em espaços submetidos simultaneamente à conservação ambiental e à intensificação dos usos turísticos, recreativos e sociais. Esta dissertação teve como objetivo analisar a articulação entre a legislação ambiental e a legislação turística aplicáveis à Orla do Guaíba, em Porto Alegre (RS), avaliando sua efetividade na proteção ambiental, no ordenamento do uso turístico e na promoção do turismo sustentável. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de estudo de caso, pesquisa bibliográfica e documental e observação direta não participante. A análise documental contemplou instrumentos normativos ambientais, turísticos, urbanísticos e territoriais nos âmbitos federal, estadual e municipal, considerando sua articulação, implementação, fiscalização, monitoramento e relação com o uso turístico do território. Para sistematizar essa análise, foi elaborada uma matriz de efetividade, que permitiu avaliar comparativamente os instrumentos normativos examinados. Como procedimento empírico complementar, realizou-se observação direta em quatro pontos da Orla do Guaíba: Usina do Gasômetro, Cais Mauá/Cais Embarcadero, Fundação Iberê Camargo e Parque Marinha do Brasil. Os resultados evidenciaram a existência de um conjunto expressivo de instrumentos normativos aplicáveis ao território, porém com diferentes níveis de articulação e efetividade analisados por meio da matriz de efetividade. Verificou-se que os principais desafios não decorrem predominantemente da ausência de normas, mas das dificuldades de coordenação entre competências institucionais, implementação, fiscalização, monitoramento e produção sistematizada de evidências sobre os resultados alcançados. A observação territorial demonstrou, ainda, a heterogeneidade dos usos turísticos, recreativos, culturais e esportivos nos pontos analisados, indicando a necessidade de estratégias de gestão diferenciadas conforme as características e intensidades de uso de cada trecho. Conclui-se que a legislação ambiental e turística estabelece condições jurídicas e institucionais relevantes para a proteção ambiental e o ordenamento turístico da Orla do Guaíba, embora sua efetividade seja diferenciada e parcialmente verificável. A pesquisa reforça, assim, que a promoção do turismo sustentável em territórios urbanos ambientalmente sensíveis depende não apenas da existência de normas, mas da integração entre instrumentos jurídicos, instituições, mecanismos de governança, monitoramento e gestão territorial. Este estudo está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul (UCS), inserindo-se na linha de pesquisa Turismo, Hospitalidade, Organizações e Sustentabilidade.

Palavras-chave: turismo sustentável; legislação; governança e gestão territorial; Orla do Guaíba; Área de Preservação Permanente.

ABSTRACT

The relationship between tourism, environmental protection, and territorial planning constitutes a significant challenge for the management of environmentally sensitive urban destinations, particularly in areas simultaneously subject to environmental conservation and the intensification of tourism, recreational, and social uses. This dissertation aimed to analyze the articulation between environmental legislation and tourism legislation applicable to the Guaíba Waterfront in Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brazil, assessing their effectiveness in environmental protection, the regulation of tourism use, and the promotion of sustainable tourism. The research adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, developed through a case study, bibliographic and documentary research, and direct non-participant observation. The documentary analysis encompassed environmental, tourism, urban planning, and territorial regulatory instruments at the federal, state, and municipal levels, considering their articulation, implementation, enforcement, monitoring, and relationship with tourism use of the territory. To systematize this analysis, an effectiveness matrix was developed, which allowed for a comparative assessment of the normative instruments examined. As a complementary empirical procedure, direct observation was conducted at four sites along the Guaíba Waterfront: Usina do Gasômetro, Cais Mauá/Cais Embarcadero, Fundação Iberê Camargo, and Parque Marinha do Brasil. The results revealed the existence of a substantial set of regulatory instruments applicable to the territory, although with different levels of articulation and analyzed through the effectiveness matrix. The main challenges were found to arise not predominantly from the absence of regulations, but from difficulties in coordinating institutional responsibilities, implementation, enforcement, monitoring, and the systematic production of evidence regarding the results achieved. Territorial observation also demonstrated the heterogeneity of tourism, recreational, cultural, and sports uses across the sites analyzed, indicating the need for differentiated management strategies according to the characteristics and intensity of use of each area. It is concluded that environmental and tourism legislation establishes relevant legal and institutional conditions for environmental protection and tourism planning along the Guaíba Waterfront, although its effectiveness varies and is only partially verifiable. The research therefore reinforces that the promotion of sustainable tourism in environmentally sensitive urban territories depends not only on the existence of regulations, but also on the integration of legal instruments, institutions, governance mechanisms, monitoring, and territorial management. This study is linked to the Graduate Program in Tourism and Hospitality at the University of Caxias do Sul (UCS), falling within the research line Tourism, Hospitality, Organizations, and Sustainability.

Keywords: Sustainable tourism; legislation; governance and territorial management; Guaíba Riverfront; Permanent Preservation Area.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 TURISMO SUSTENTÁVEL, DIREITO AMBIENTAL E GOVERNANÇA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS	14
1.1 A evolução do conceito de sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável.....	14
1.2 O turismo sustentável: dimensões ambientais, sociais e econômicas.....	18
1.3 O direito ambiental como instrumento de sustentabilidade	28
1.4 Princípios jurídicos aplicáveis ao turismo sustentável	31
1.5 A efetividade jurídica e a gestão ambiental: critérios e desafios.....	42
1.6. Interdisciplinaridade entre Direito, Turismo e Sustentabilidade	49
2 A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DA ORLA DO GUAÍBA: CONTEXTO TERRITORIAL, TURÍSTICO E LEGAL	53
2.1. Caracterização geográfica e histórica de Porto Alegre e da Orla do Guaíba	54
2.2. Criação e estrutura legal da APP da Orla do Guaíba	61
2.3. Características socioambientais e paisagísticas da área.....	68
2.4. Dinâmica do turismo urbano e de massa na Orla	74
2.5. Instrumentos legais e políticas públicas aplicáveis à APP	83
2.6. Governança interinstitucional e participação social	94
2.7. Conflitos e desafios na conciliação entre uso turístico e preservação ambiental.....	99
3 METODOLOGIA.....	105
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	115
4.1 Instrumentos normativos ambientais e turísticos aplicáveis à Orla do Guaíba	117
4.2 Articulação entre legislação ambiental, turística e ordenamento territorial .	118
4.3 Efetividade dos instrumentos normativos e institucionais	119
4.4 Evidências territoriais: observação direta na Orla do Guaíba	123
4.4.1 Usina do Gasômetro	125
4.4.2 Cais Mauá/Cais Embarcadero.....	128
4.4.3 Fundação Iberê Camargo/Prainha do Iberê	132
4.4.4 Parque Marinha do Brasil	135

4.4.5 Análise comparativa dos quatro pontos	139
4.5 Articulação entre proteção ambiental, qualificação turística e uso público .	142
4.6 Lacunas e ineficiências identificadas.....	147
4.6.1 Lacunas normativas	147
4.6.2 Lacunas institucionais	148
4.6.3 Lacunas de implementação, monitoramento e efetividade.....	149
4.7 Implicações para o turismo sustentável na Orla do Guaíba	150
4.8 Proposições para o aprimoramento da gestão ambiental e turística da Orla	152
4.8.1 Integração e coordenação interinstitucional.....	153
4.8.2 Monitoramento, indicadores e produção de evidências	154
4.8.3 Gestão territorial diferenciada da Orla	154
4.8.4 Integração entre planejamento turístico e proteção ambiental	155
4.8.5 Participação social e governança	156
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
REFERÊNCIAS.....	169

INTRODUÇÃO

O crescimento da atividade turística em áreas ambientalmente sensíveis tem intensificado os desafios relacionados à conciliação entre desenvolvimento econômico, conservação ambiental e garantia do direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em diferentes partes do mundo, destinos turísticos localizados em ecossistemas frágeis vêm sendo submetidos a crescentes pressões decorrentes da expansão urbana, da intensificação do uso recreativo dos espaços naturais e da valorização imobiliária, fenômenos que exigem instrumentos jurídicos e políticas públicas capazes de assegurar formas sustentáveis de ocupação e uso do território.

Nesse contexto, o turismo sustentável consolidou-se como um paradigma orientador do planejamento e da gestão dos destinos turísticos ao propor a integração entre as dimensões ambiental, social, econômica e institucional do desenvolvimento (UNEP e UNWTO, 2005).

Mais do que minimizar impactos negativos da atividade turística, essa abordagem pressupõe a adoção de mecanismos de governança capazes de compatibilizar interesses públicos e privados, preservar os ecossistemas, promover a participação social e assegurar benefícios às comunidades locais (Bramwell e Lane, 2011). Assim, a sustentabilidade deixa de representar apenas um princípio orientador da política ambiental para assumir papel estratégico na organização dos territórios turísticos.

No Brasil, essa discussão adquire relevância especial em razão da ampla diversidade de ecossistemas protegidos pela legislação ambiental e da crescente utilização dessas áreas para atividades de lazer, recreação e turismo. A Constituição Federal de 1988 reconheceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, atribuindo ao Poder Público e à coletividade

o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Em complemento, normas como a Política Nacional do

Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), a Política Nacional de Turismo (Lei nº 11.771/2008) e o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) estabeleceram instrumentos destinados à proteção ambiental e ao ordenamento das atividades econômicas desenvolvidas em áreas de interesse ecológico.

Apesar da existência desse amplo arcabouço normativo, a efetividade das políticas públicas voltadas ao turismo sustentável ainda representa um desafio para a gestão territorial. Em muitos casos, observa-se fragmentação institucional, sobreposição de competências, insuficiência de fiscalização e dificuldades de articulação entre as políticas ambientais, urbanísticas e turísticas. Essas limitações tornam-se ainda mais evidentes em espaços urbanos que concentram elevada atratividade turística e simultaneamente desempenham funções ambientais estratégicas (Bramwell e Lane, 2011).

Entre esses territórios destaca-se a Orla do Guaíba, localizada no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Ao longo das últimas décadas, a área passou por profundas transformações decorrentes de sucessivos processos de urbanização, requalificação paisagística e ampliação dos espaços públicos destinados ao lazer e ao turismo. Paralelamente, por abrigar Áreas de Preservação Permanente (APPs), a Orla desempenha relevante função ecológica, especialmente na proteção dos recursos hídricos, da biodiversidade e da estabilidade ambiental do Lago Guaíba. Essa dupla condição de espaço de intensa utilização turística e área ambientalmente protegida torna o território particularmente adequado para investigar os desafios decorrentes da interface entre a legislação ambiental e a turística (Brasil, 2012).

Embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de diversos instrumentos destinados à proteção ambiental e ao planejamento do turismo, permanece a necessidade de compreender como essas normas se articulam na prática e em que medida contribuem para a promoção de modelos sustentáveis de desenvolvimento territorial. A literatura nacional apresenta estudos sobre turismo sustentável, governança ambiental, políticas públicas e gestão de áreas protegidas; entretanto, ainda são reduzidas as pesquisas que analisam, de forma integrada, a relação entre o Direito Ambiental, a legislação turística e sua efetividade em áreas urbanas submetidas à intensa pressão do turismo. Essa lacuna evidencia a necessidade de abordagens interdisciplinares que articulem conhecimentos produzidos nas áreas do Direito, do Turismo, da Gestão Ambiental e do Planejamento Territorial. Mais do que descrever a legislação vigente, torna-se relevante compreender sua capacidade de orientar processos de governança, disciplinar o uso turístico dos espaços protegidos e contribuir para a sustentabilidade dos destinos.

A partir dessa lacuna científica, esta pesquisa procura responder ao seguinte problema: **Considerando o conjunto de normas que disciplinam a proteção ambiental e o desenvolvimento do turismo no Brasil, em que medida a articulação entre a legislação ambiental e a legislação turística aplicável à Orla do Guaíba contribui para a proteção ambiental, o ordenamento do uso turístico e a promoção do turismo sustentável?**

A delimitação do estudo concentra-se na análise do marco jurídico aplicável à Orla do Guaíba, compreendendo a legislação ambiental e turística incidente sobre o território, bem como os instrumentos de gestão pública relacionados ao planejamento e ao uso turístico da área. Não constitui objetivo desta pesquisa avaliar os impactos econômicos do turismo, a percepção dos visitantes ou os efeitos sociais decorrentes da atividade turística, restringindo-se a investigação à análise jurídico-institucional da efetividade desses instrumentos na promoção do turismo sustentável.

Parte-se do pressuposto de que, embora o Brasil possua um conjunto expressivo de normas ambientais e turísticas, persistem desafios relacionados à integração entre esses instrumentos legais, à coordenação institucional e à efetividade das políticas públicas voltadas ao uso sustentável das áreas ambientalmente protegidas.

O objetivo geral foi analisar a articulação entre a legislação ambiental e a legislação turística aplicável à Orla do Guaíba, em Porto Alegre (RS), avaliando sua efetividade para a proteção ambiental, o ordenamento do uso turístico e a promoção do turismo sustentável. E, como objetivos específicos, tem-se:

a) Identificar e sistematizar os instrumentos normativos ambientais, turísticos e territoriais aplicáveis à Orla do Guaíba nos âmbitos federal, estadual e municipal; b) analisar as convergências, complementaridades, sobreposições e lacunas existentes entre os instrumentos ambientais e turísticos incidentes sobre o território; c) examinar a implementação dos instrumentos normativos e de gestão nos pontos selecionados da Orla, considerando ordenamento do uso público e turístico, proteção ambiental, fiscalização e monitoramento; d) avaliar a efetividade da articulação entre os instrumentos ambientais e turísticos para a promoção do turismo sustentável na Orla do Guaíba.

Para alcançar esse propósito, buscou-se identificar os principais instrumentos normativos incidentes sobre o território, seus princípios orientadores, sua articulação institucional e suas potencialidades, bem como limitações para a promoção da sustentabilidade ambiental, social e territorial.

A relevância científica desta pesquisa decorreu da contribuição para o fortalecimento do diálogo interdisciplinar entre Direito Ambiental e Turismo, área ainda incipiente na produção acadêmica brasileira. Ao investigar a efetividade da legislação aplicável à Orla do Guaíba, o estudo ampliou as discussões sobre governança territorial, planejamento turístico e proteção ambiental em áreas

urbanas, oferecendo elementos que podem subsidiar futuras pesquisas e aperfeiçoar os debates sobre sustentabilidade em destinos turísticos.

A principal contribuição científica desta dissertação consistiu na construção de uma análise integrada da interface entre a legislação ambiental e a legislação turística aplicada à gestão de Áreas de Preservação Permanente em contexto urbano, tomando como unidade empírica a Orla do Guaíba, em Porto Alegre (RS).

No campo teórico do turismo, esta pesquisa contribui para ampliar a compreensão do turismo sustentável em territórios urbanos ambientalmente sensíveis ao demonstrar que sua concretização não pode ser explicada exclusivamente pela existência de atrativos, infraestrutura turística, qualificação dos espaços públicos ou adoção isolada de práticas ambientais. Os resultados indicam que a sustentabilidade turística deve ser compreendida como uma condição produzida pela articulação entre o uso turístico do território, a proteção ambiental, o ordenamento territorial, a governança e a capacidade institucional de acompanhar os efeitos decorrentes da atividade turística.

Nesse sentido, a pesquisa estabelece uma distinção conceitualmente relevante entre qualificação turístico-urbanística e turismo sustentável. A melhoria da infraestrutura, da acessibilidade, da mobilidade, dos equipamentos e das condições de uso público pode ampliar a atratividade turística e favorecer a apropriação dos espaços por visitantes e residentes, mas não constitui, isoladamente, evidência de sustentabilidade. Para que a qualificação territorial possa ser associada ao turismo sustentável, deve estar acompanhada por mecanismos de proteção ambiental, ordenamento dos usos, governança, participação, fiscalização e monitoramento dos efeitos produzidos sobre o território.

Diferentemente de estudos que examinam isoladamente a proteção ambiental ou o planejamento turístico, esta pesquisa articulou os dois campos do conhecimento sob uma perspectiva interdisciplinar, permitindo compreender como

os instrumentos jurídicos ambientais e turísticos se complementam ou apresentam lacunas de integração na promoção do turismo sustentável.

Além de sistematizar o conjunto de normas incidentes sobre a Área de Preservação Permanente da Orla do Guaíba, a pesquisa propõe um modelo analítico fundamentado em categorias de proteção ambiental, governança, gestão territorial, turismo sustentável e efetividade normativa, possibilitando avaliar a capacidade dos instrumentos jurídicos de orientar o planejamento e a gestão de territórios turísticos ambientalmente protegidos. Essa abordagem ampliou o debate sobre a efetividade das políticas públicas, oferecendo um referencial analítico que poderá ser aplicado em estudos futuros envolvendo outras áreas protegidas e destinos turísticos submetidos a desafios semelhantes.

Ao aproximar os campos do Direito Ambiental e do Turismo, a dissertação contribuiu para o fortalecimento da produção científica interdisciplinar, ainda pouco explorada na literatura brasileira, demonstrando que a sustentabilidade territorial depende não apenas da existência de normas jurídicas, mas também da integração entre os instrumentos legais, as instituições responsáveis por sua implementação e os mecanismos de governança voltados ao uso sustentável dos territórios turísticos.

Sob a perspectiva social e institucional, os resultados contribuíram para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao planejamento da Orla do Guaíba, fornecendo subsídios para gestores públicos, órgãos ambientais e entidades responsáveis pela gestão do turismo. Esta pesquisa pode contribuir para fortalecer mecanismos de integração entre desenvolvimento turístico, conservação ambiental e participação social, favorecendo a construção de estratégias de gestão territorial mais sustentáveis.

Este estudo está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade da Universidade de Caxias do Sul (UCS), inserindo-se na linha de pesquisa Turismo, Hospitalidade, Organizações e Sustentabilidade. Essa linha

aborda o desenvolvimento socioeconômico e a sustentabilidade, a inovação, o marketing, as cadeias produtivas, as redes de cooperação, bem como a observação e a inteligência territorial de destinos em áreas naturais, rurais e urbanas. A vinculação decorre do fato de a pesquisa investigar as condições de sustentabilidade de um destino turístico urbano ambientalmente sensível, a Orla do Guaíba, por meio da análise da efetividade da articulação entre a legislação ambiental e a legislação turística.

Ao examinar a distribuição de competências entre os entes federativos, a coordenação institucional, a fiscalização e o monitoramento, o estudo dialoga com o componente organizacional da linha, pois a promoção do turismo sustentável depende da atuação articulada das instituições responsáveis pela gestão do território. A observação direta realizada em quatro pontos da Orla e a construção da matriz de efetividade, que sistematiza evidências sobre a implementação dos instrumentos normativos, aproximam-se da observação e da inteligência territorial de destinos em áreas urbanas. Dessa forma, a dissertação contribui para o debate sobre a sustentabilidade e a governança de destinos turísticos, tema central da linha de pesquisa e do Programa.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro apresenta os fundamentos teóricos relacionados ao turismo sustentável, ao direito ambiental, à governança e à efetividade das políticas públicas, bem como à interdisciplinaridade entre Direito, Turismo e Sustentabilidade. O segundo caracteriza a Área de Preservação Permanente da Orla do Guaíba, abordando sua formação histórica, territorial e jurídica, além da governança interinstitucional e dos conflitos entre uso turístico e preservação ambiental. O terceiro descreve os procedimentos metodológicos, incluindo a matriz de análise da efetividade. O quarto traz os resultados e discussões, onde foi desenvolvida a análise da interface entre a legislação ambiental e turística aplicada ao caso estudado, com as evidências territoriais obtidas por observação direta, as lacunas identificadas e as proposições

para o aprimoramento da gestão da Orla. Por fim, o quinto capítulo traz considerações finais, nas quais são sintetizadas as principais conclusões e limitações da pesquisa.

1 TURISMO SUSTENTÁVEL, DIREITO AMBIENTAL E GOVERNANÇA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A compreensão do turismo sustentável, como instrumento de articulação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, exige a retomada dos fundamentos teóricos que sustentam sua construção. Nesse sentido, a relação entre turismo, meio ambiente e Direito deve ser abordada a partir da evolução do próprio conceito de sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, bem como dos processos que direcionaram à incorporação da proteção ambiental nas políticas públicas e nos instrumentos jurídicos de gestão territorial.

A partir desse olhar, este capítulo aborda os principais fundamentos teóricos e jurídicos que orientam a construção do turismo sustentável, destacando a evolução da sustentabilidade, a construção do Direito Ambiental e o papel da governança no equilíbrio entre desenvolvimento turístico e proteção ambiental.

1.1 A evolução do conceito de sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável

A formação do conceito de sustentabilidade é resultado de um processo histórico de transformação da percepção sobre a importância da relação entre sociedade, economia e natureza. Inicialmente, os modelos de desenvolvimento estavam fortemente vinculados à lógica do crescimento econômico ilimitado, não levando em conta os impactos ambientais e sociais decorrentes da exploração dos recursos naturais. De acordo com Leonardo Boff (2017), o conceito de sustentabilidade é mais antigo do que parece, com uma história de mais de 400 anos, com origem na silvicultura em 1713, quando muitas florestas eram exploradas para sustentar o comércio de mineração.

Ainda que a preocupação apresentada por Carlowitz (1713) na obra *Sylvicultura Oeconomica* estivesse relacionada principalmente à conservação das florestas e à garantia da disponibilidade futura da madeira, sua contribuição representa um passado histórico da ideia contemporânea de sustentabilidade. A partir desse entendimento, a relação entre desenvolvimento econômico e utilização dos recursos naturais passou a ganhar novos contornos ao longo dos séculos, especialmente diante da intensificação das atividades industriais, do crescimento populacional e do aumento dos padrões de produção e consumo. Progressivamente, se tornou evidente que a exploração dos recursos naturais de forma ilimitada poderia comprometer o equilíbrio ambiental. Essa percepção contribuiu para que, especialmente ao longo do século XX, a proteção ambiental passasse a integrar de forma mais significativa os debates sobre desenvolvimento.

A partir da segunda metade do século XX, no contexto pós-Revolução Industrial e da intensificação da crise ambiental global, começou a surgir a necessidade de reconfiguração desse modelo de exploração. O marco inicial do movimento foi realizado na Conferência de Estocolmo em 1972, promovida pela Organização das Nações Unidas, que inaugurou a inserção da questão ambiental na agenda internacional de desenvolvimento. Nesse período, consolidou-se a compreensão de que o meio ambiente constitui um limite material ao crescimento econômico desenfreado. Conforme Leonardo Boff (2017), outra conferência muito importante ocorreu em 1984, que originou a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, que se encerrou em 1987 com o relatório da ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, com o subjetivo título: “Nosso futuro comum”.

A criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento representou, nesse contexto, um avanço para aproximar as questões ambientais das discussões sobre desenvolvimento econômico e social. Buscou-se compreender os principais desafios ambientais enfrentados pela sociedade e a necessidade de estabelecer novas formas de desenvolvimento capazes de

considerar os limites dos recursos naturais. Esse processo colaborou para a consolidação de uma visão mais ampla da sustentabilidade, que deixaria de ser associada apenas à conservação ambiental e passaria a incorporar também aspectos econômicos e sociais.

Entretanto, não havia grandes mudanças até o surgimento do Relatório “Nosso Futuro Comum” em 1987, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que estabeleceu a definição clássica de desenvolvimento sustentável como aquele que traz o conceito claro “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades”. Essa formulação inaugura uma perspectiva intergeracional que passa a fundamentar políticas públicas, legislações ambientais e modelos de gestão territorial.

Nesse sentido, em consequência da grande importância desse relatório, a ONU resolveu continuar as investigações, convocando a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, que se consolidou na Cúpula da Terra, onde se produziram a Agenda 21 e a Carta da Terra. De acordo com Boff (2017), na Carta do Rio de Janeiro, todos os Estados e indivíduos devem cooperar para erradicar a pobreza, para a conservação, restauração e preservação dos ecossistemas. De acordo com Boff (2017), foi nesse momento que os analistas identificaram grandes disparidades na lógica de crescimento econômico e proteção, o que gerou um impasse e uma nova convocação pela ONU de uma cúpula da Terra sobre sustentabilidade e desenvolvimento, que foi realizada em Joanesburgo em 2002.

A realização da Rio-92 representou um importante avanço no desenvolvimento sustentável como princípio orientador das políticas ambientais e de desenvolvimento em âmbito internacional. Porém, os compromissos estabelecidos na ocasião dependiam da efetiva implementação de medidas pelos Estados, o que tornou essencial a realização de novos encontros para avaliar os

avanços alcançados e as dificuldades encontradas. Assim, passou a ganhar força a necessidade de acompanhar a aplicação dos princípios e propostas estabelecidos na Agenda 21, analisando em que medida os países estavam realmente incorporando a sustentabilidade em suas políticas e estratégias de desenvolvimento.

Em 1997, ocorreu o Rio+5, 19ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada para revisar a implementação da Agenda 21 e os avanços alcançados desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Nesse encontro, os Estados reafirmaram seu compromisso com a Agenda 21 e com os princípios e objetivos do desenvolvimento sustentável, reforçando a necessidade de continuidade das ações voltadas à integração das dimensões econômica, ambiental e social (UNITED NATIONS, 1997). De acordo com Boff (2017), o conceito de desenvolvimento sustentável é tido como uma ideia a ser atingida. Nessa dinâmica, em junho de 2012, ocorreu a Rio+20 no Rio de Janeiro, uma mega conferência feita pela ONU, uma nova cúpula da Terra, abordando os temas de sustentabilidade, economia verde e governança global do ambiente, que infelizmente não definiu nenhuma meta concreta para a solução dos problemas.

No campo jurídico, essa evolução trouxe significativas contribuições como a incorporação progressiva do princípio do desenvolvimento sustentável como eixo estruturante do Direito Ambiental contemporâneo, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, que consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, vinculando-o à dignidade da pessoa humana.

A crescente preocupação internacional com a degradação ambiental e com os impactos decorrentes dos modelos de desenvolvimento contribuiu para o fortalecimento das discussões ambientais no Brasil, especialmente durante a década de 1980. Nesse contexto, a proteção do meio ambiente passou aos poucos

a ser reconhecida não apenas como uma questão relacionada à conservação dos recursos naturais, mas como elemento essencial à qualidade de vida, criando condições para o avanço de uma proteção jurídica ambiental.

A evolução do conceito também dialoga com a crítica à racionalidade econômica dominante, que tende a reduzir a natureza a um recurso explorável. Nesse ponto, a sustentabilidade passa a incorporar uma dimensão ética e política, exigindo a reconfiguração das formas de produção, consumo e apropriação do espaço.

Essa mudança de perspectiva também repercutiu nas atividades econômicas que dependem diretamente dos recursos naturais e das características do território. O turismo, por sua própria natureza, estabelece uma relação estreita com os elementos ambientais, culturais e paisagísticos dos destinos, utilizando-os como atrativos e, ao mesmo tempo, podendo produzir impactos sobre sua conservação. Assim, o crescimento do turismo começou a exigir uma reflexão sobre os limites de sua expansão e sobre a necessidade de planejamento capaz de conciliar a utilização dos territórios para fins turísticos.

No turismo, essa transformação se materializa na consolidação do conceito de turismo sustentável, que busca compatibilizar o desenvolvimento da atividade turística com a preservação ambiental. Enquanto construção teórica e normativa, a sustentabilidade deixa de ser um conceito meramente ambiental para se tornar um eixo estruturante da governança territorial contemporânea, especialmente em contextos de pressão turística sobre áreas sensíveis, como é o caso das Áreas de Proteção Permanente (APP) e das zonas urbanas costeiras.

1.2 O turismo sustentável: dimensões ambientais, sociais e econômicas

O turismo sustentável emerge como uma alternativa às transformações ocasionadas pela expansão do turismo tradicional e pelos impactos crescentes da

atividade de grande impacto sobre os territórios, ecossistemas e comunidades locais. Trata-se de um conceito que deriva diretamente da noção de desenvolvimento sustentável, incorporando a necessidade de equilíbrio entre crescimento econômico, preservação ambiental e justiça social. Nesse sentido Tonet aborda que:

Ao pensarmos no turismo sustentável, estamos falando de um modelo que busca exatamente esse equilíbrio. Ele preserva o meio ambiente, valoriza as culturas locais e, ao mesmo tempo, proporciona experiências enriquecedoras para os visitantes. A ideia é simples na teoria: um turismo que respeite os limites da natureza e traga benefícios para todos os envolvidos. Mas na prática, será que isso é fácil de implementar? Certamente não é, mas é cada vez mais essencial (Tonet, p.8, 2025).

De forma geral, o turismo sustentável pode ser compreendido como aquele que atende às necessidades dos turistas e das regiões receptoras, ao mesmo tempo em que protege e melhora as oportunidades para o futuro. No entanto, sua aplicação prática exige uma leitura mais complexa, que reconheça a interdependência entre suas dimensões estruturantes: ambiental, social e econômica.

A partir dessa compreensão, o turismo sustentável deve ser visto de forma integrada, considerando que os efeitos da atividade turística não se limitam a uma única dimensão. A sustentabilidade turística pressupõe o equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais, a valorização das comunidades locais e a viabilidade econômica da atividade, em que o desenvolvimento do turismo não comprometa as condições que possibilitam sua continuidade. Essas dimensões são interdependentes e devem ser consideradas juntas no planejamento e na gestão dos destinos turísticos, especialmente quando a atividade acontece em territórios ambientalmente frágeis ou sujeitos a diferentes formas de pressão.

A compreensão do turismo sustentável pede considera também as características específicas dos territórios onde a atividade turística se desenvolve. Cada destino apresenta condicionantes próprias, que influenciam tanto as possibilidades

de desenvolvimento turístico bem como os limites de utilização dos recursos disponíveis. Assim, não existe um modelo único de sustentabilidade turística aplicável a todos os territórios. As estratégias de planejamento necessitam considerar as características locais, os usos existentes, a capacidade de suporte dos ambientes e as necessidades das populações que vivem nesses espaços (UNEP; UNWTO, 2005).

A capacidade de suporte, nesse sentido, constitui um elemento importante para a análise da sustentabilidade. A intensidade das atividades turísticas, a quantidade de visitantes, a implantação de equipamentos, a circulação de pessoas e veículos, a geração de resíduos e o consumo de água e energia podem produzir diversos níveis de pressão sobre os recursos naturais. Quando esses fatores não são adequadamente considerados no planejamento, os impactos acumulados comprometem a qualidade ambiental do território e a própria continuidade da atividade turística (Mexa; Coccossis, 2004).

A relação entre turismo e conservação ambiental não deve ser entendida somente a partir da existência ou ausência de impactos. A questão central está na forma como esses impactos são identificados, prevenidos, controlados e acompanhados ao longo do tempo. A sustentabilidade pressupõe uma gestão capaz de reconhecer os limites ambientais do território e estabelecer condições para que os usos turísticos ocorram de forma compatível. Nesse processo, instrumentos de planejamento, regulamentação, fiscalização e monitoramento são de extrema importância para transformar os princípios da sustentabilidade em práticas concretas.

Essa compreensão integrada também encontra respaldo na abordagem internacional sobre turismo sustentável, que relaciona a atividade turística às dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável. A integração dessas dimensões evidencia que a sustentabilidade turística não depende exclusivamente do desempenho econômico dos destinos ou da adoção isolada de práticas

ambientais, mas da capacidade de articular diferentes interesses, impactos e atores na gestão do território.

Bramwell e Lane (2011), ao discutirem a relação entre governança do turismo e sustentabilidade, destacam a importância de mecanismos de governança capazes de orientar a implementação do turismo sustentável. Para os autores, a governança envolve processos de articulação, tomada de decisão e coordenação entre diferentes atores e escalas, sendo relevante para lidar com conflitos, escolhas e desafios relacionados à sustentabilidade. Dessa forma, a integração das dimensões ambiental, social e econômica não constitui apenas uma questão conceitual, mas também um desafio de planejamento e governança dos territórios turísticos.

A dimensão ambiental constitui um dos principais fundamentos do turismo sustentável, uma vez que a própria continuidade da atividade turística depende, em grande medida, da conservação dos recursos naturais que compõem os destinos.

Onde o turismo sustentável está diretamente relacionado à conservação dos ecossistemas, à proteção da biodiversidade e à redução dos impactos negativos sobre o meio ambiente, ao controle da poluição e à preservação das espécies. Isso inclui a gestão adequada de resíduos, o controle da ocupação territorial, a limitação da exploração de áreas sensíveis e a promoção do uso racional dos recursos naturais, nesse contexto Tonet traz:

É talvez a dimensão mais conhecida do turismo sustentável, focada na conservação dos recursos naturais e na minimização dos impactos ambientais da atividade turística. Práticas sustentáveis incluem o uso consciente de água e de energia, a gestão de resíduos e a sensibilização ambiental dos visitantes. Imagine um destino turístico que depende de suas paisagens naturais, como parques nacionais e praias preservadas. Sem práticas de sustentabilidade ambiental, esses locais podem sofrer degradação e perder seu valor natural (Tonet, p.8, 2025).

A dimensão ambiental se relaciona diretamente ao planejamento territorial, uma vez que as características naturais de determinado espaço trazem condicionantes para as possibilidades de ocupação e utilização turística. A definição de

áreas destinadas à conservação, a proteção de recursos hídricos, a preservação da vegetação, o controle da ocupação e a gestão dos resíduos constituem medidas que podem contribuir para dirimir os impactos originados da atividade turística. Assim a sustentabilidade ambiental não depende do comportamento individual de visitantes ou empreendedores, também depende de decisões institucionais relacionadas à organização e à gestão do território (OECD, 2024).

Em áreas sensíveis com diferentes formas de utilização, podem coexistir e podem produzir interesses distintos ao mesmo tempo sobre o mesmo território. A utilização de uma área para lazer e turismo, pode representar uma oportunidade de valorização do espaço e de aproximação da população com os recursos naturais, mas também pode gerar pressões vindas da concentração de pessoas, da infraestrutura necessária e da intensificação do uso. O desafio da sustentabilidade está em estabelecer formas de utilização que possibilitem o aproveitamento desses espaços sem impactar suas características ambientais (Lopez-Richard; Cassiano; Aguiar, 2021).

A dimensão social, por sua vez, aumenta a compreensão da sustentabilidade turística ao considerar os sujeitos e as comunidades que integram e vivenciam os territórios turísticos. Nesse sentido, a participação da população local e a distribuição dos benefícios provenientes da atividade tornam-se elementos fundamentais para que o turismo contribua efetivamente para o desenvolvimento local.

Na dimensão social, o turismo sustentável envolve a valorização das comunidades locais, o respeito às suas formas de vida, culturas e saberes tradicionais, bem como a promoção de inclusão social e participação na gestão dos territórios turísticos. Esse olhar rompe com modelos de turismo excludentes, nos quais os benefícios econômicos são concentrados em agentes externos, e reforça a necessidade de governança participativa. Conforme Tonet:

A sustentabilidade social no turismo visa respeitar as comunidades locais, valorizando suas culturas, modos de vida e tradições. O turismo sustentável defende o envolvimento ativo das populações locais nas decisões e atividades turísticas, assegurando que elas possam participar e usufruir dos benefícios gerados. Esse aspecto social evita problemas, como a gentrificação, o deslocamento das populações e a exploração dos trabalhadores locais (Tonet, p.8, 2025).

A participação social, nesse sentido, aproxima a discussão do turismo sustentável da governança territorial, uma vez que as decisões sobre os usos do território turístico envolvem diferentes interesses e grupos sociais. A sustentabilidade não depende apenas de decisões administrativas ou empresariais, mas também da possibilidade de participação dos sujeitos que vivem e utilizam esses espaços. Conforme discutem Bramwell e Lane (2011), a governança do turismo envolve processos de decisão e articulação entre diferentes atores, sendo particularmente relevante diante dos conflitos e das escolhas que acompanham a busca pela sustentabilidade.

A dimensão social demonstra que o turismo sustentável está relacionado ao direito de participação na construção e na transformação dos territórios. As comunidades locais não devem ser consideradas receptoras dos efeitos produzidos pelo turismo, mas sujeitos que possuem interesses, conhecimentos e relações próprias com os espaços em que vivem. Essas relações contribuem para que as decisões relacionadas ao planejamento turístico sejam mais adequadas às características sociais e culturais do local (UNCTAD; UN TOURISM, 2025).

Ainda os processos de transformação associados ao turismo podem produzir efeitos diferentes nos grupos sociais. Enquanto determinados segmentos podem se beneficiar da valorização econômica e do aumento da infraestrutura, outros podem enfrentar problemas relacionados ao aumento dos custos, à alteração das formas tradicionais de uso dos espaços ou à redução do acesso a determinadas áreas. Por isso, a sustentabilidade social exige que os impactos positivos e negativos da atividade sejam considerados de maneira ampla, analisando os resultados econômicos,

as condições de acesso, participação e permanência das populações nos territórios (UN TOURISM, 2024).

A dimensão econômica, portanto, não se limita à capacidade do turismo de gerar crescimento e movimentar recursos financeiros, mas envolve a forma como esses benefícios são produzidos e distribuídos no território. Para que a atividade turística seja efetivamente sustentável, é necessário que a geração de renda esteja associada ao fortalecimento da economia local e à participação das comunidades nos benefícios decorrentes do turismo.

Na dimensão econômica, é necessária uma compreensão em uma perspectiva de longo prazo. A exploração intensiva dos recursos naturais e culturais pode gerar resultados econômicos imediatos e gerar custos ambientais e sociais que comprometem a continuidade das atividades no futuro. A sustentabilidade econômica está relacionada, à capacidade de manter a atividade turística sem esgotar os recursos que lhe dão suporte e sem produzir desequilíbrios que inviabilizem a prática no território (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME; WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2005).

Essa perspectiva também permite entender que o desenvolvimento turístico não pode ser avaliado apenas pelo aumento do número de visitantes, pela expansão dos empreendimentos ou pela movimentação financeira produzida pela atividade. Outros elementos precisam ser considerados, como a qualidade dos espaços utilizados, a conservação dos recursos naturais, a participação da população local e a capacidade das instituições de acompanhar os efeitos produzidos pelo turismo. A sustentabilidade econômica, quando analisada com as demais dimensões, passa a representar a busca por uma atividade capaz de gerar benefícios sem comprometer as condições ambientais e sociais necessárias à sua continuidade.

O turismo sustentável busca promover o desenvolvimento local de forma equilibrada, garantindo geração de renda, emprego e dinamização econômica sem comprometer os recursos naturais e culturais que sustentam a própria atividade.

Diferentemente de modelos puramente exploratórios, o turismo sustentável pressupõe uma lógica de longo prazo, na qual o crescimento econômico está condicionado à capacidade de suporte do território e à manutenção de sua integridade ambiental e social. De acordo Tonet:

O foco é garantir que os benefícios econômicos do turismo sejam distribuídos de forma justa, especialmente para as comunidades locais. Podemos observar em alguns destinos que os lucros acabam beneficiando apenas grandes corporações ou investidores estrangeiros, enquanto as comunidades locais recebem pouco. O turismo sustentável busca mudar isso, promovendo o consumo em negócios locais, a contratação de mão de obra da região e o incentivo ao empreendedorismo e a economia local (Tonet, p.8, 2025).

A articulação entre essas dimensões demonstra que a sustentabilidade turística depende de uma abordagem integrada, na qual os aspectos ambientais, sociais e econômicos sejam considerados de maneira conjunta. Essa integração exige mecanismos de planejamento, participação e tomada de decisão capazes de equilibrar diferentes interesses presentes no território. Assim, a sustentabilidade ultrapassa a esfera das práticas individuais dos empreendimentos turísticos e passa a demandar estruturas de governança que envolvam diferentes atores.

Essas três dimensões não operam de forma isolada, mas sim de maneira integrada e interdependente. O turismo sustentável não pode ser reduzido a uma prática de mercado, mas deve ser compreendido como um modelo de governança territorial. Isso implica a atuação conjunta do Estado, da iniciativa privada e das comunidades locais na definição de regras de uso do território, especialmente em áreas de sensibilidade ambiental. De acordo Tonet:

Para complementar o entendimento do tripé da sustentabilidade (Econômico, Social e Ambiental), a abordagem dos “3 Rs da sustentabilidade” (Reduzir, Reciclar e Reutilizar) é essencial, pois oferece práticas que traduzem o conceito de sustentabilidade em ações cotidianas. Essas práticas se integram especialmente à dimensão ambiental do tripé, bem como influenciam as dimensões social e econômica ao reduzir custos, valorizar a mão de obra local e minimizar o impacto ambiental (Tonet, p.8, 2025).

A incorporação de práticas concretas de sustentabilidade ressalta que a efetividade desse modelo depende da formulação de princípios e diretrizes e de sua aplicação nas diferentes atividades que compõem o setor turístico. Medidas relacionadas à redução do consumo, à reutilização de materiais e à reciclagem podem colaborar para a diminuição dos impactos ambientais, mas seus resultados são potencializados se articuladas às políticas públicas, aos mecanismos de fiscalização e às ações de conscientização dos diferentes atores envolvidos. Assim, a sustentabilidade turística exige a transformação dos princípios ambientais em práticas reais de planejamento e gestão.

A integração das dimensões ambiental, social e econômica demonstra que o turismo sustentável depende de escolhas relacionadas à forma como os territórios são planejados, utilizados e administrados. As decisões sobre ocupação, infraestrutura, conservação, circulação, atividades econômicas e utilização dos espaços públicos produzem efeitos que vão além dos limites de um único setor. Por isso, a sustentabilidade turística demanda organização entre diferentes políticas públicas e entre vários atores que participam da produção e da utilização do território (Bramwell; Lane, 2011).

Dessa forma, o papel do poder público é de extrema importância, pois cabe às instituições responsáveis pelo planejamento e pela gestão territorial estabelecer diretrizes, definir limites, fiscalizar seu cumprimento e acompanhar os resultados das políticas adotadas. A atuação pública, não acontece de maneira individual, uma vez que empreendedores, visitantes, moradores, organizações sociais e demais

usuários do território também participam, de diferentes formas, das dinâmicas relacionadas ao turismo. A sustentabilidade depende da articulação entre responsabilidades públicas e privadas e da existência de mecanismos capazes de orientar diferentes interesses.

A existência de instrumentos normativos e de políticas públicas constitui uma das condições para essa articulação. Entre a formulação de uma regra e sua aplicação concreta existe um conjunto de fatores institucionais, administrativos e sociais que influencia sua efetividade. A fiscalização, o monitoramento, a disponibilidade de informações, a atuação dos órgãos públicos e a participação social podem interferir diretamente na capacidade de determinada política em produzir efeitos.

Nesses territórios, a sustentabilidade depende da capacidade de combinar diferentes funções e interesses, estabelecendo parâmetros para o uso dos recursos naturais e para o desenvolvimento das atividades humanas. O planejamento turístico, quando organizado com planejamento ambiental e territorial, pode colaborar para que o turismo seja desenvolvido de forma compatível com as características e limitações do espaço em que ocorre (Bramwell; Lane, 2011).

Assim compreender o turismo sustentável resulta ultrapassar a perspectiva que o associa exclusivamente à adoção de práticas ambientalmente responsáveis pelos empreendimentos ou visitantes. Trata-se de uma abordagem que envolve relações entre território, sociedade, economia, meio ambiente, instituições e normas. Essa ótica permite analisar a sustentabilidade como um objetivo e como um processo de gestão, no qual vários atores necessitam atuar de forma articulada para enfrentar conflitos, estabelecer limites e acompanhar os efeitos das atividades desenvolvidas no local.

Portanto, o turismo sustentável deve ser interpretado como um campo interdisciplinar que articula direito ambiental, economia, geografia e sociologia, exigindo uma abordagem integrada para sua efetiva implementação em contextos

territoriais concretos, como as áreas de proteção ambiental e zonas urbanas costeiras.

1.3 O direito ambiental como instrumento de sustentabilidade

O Direito Ambiental contemporâneo consolida-se como um ramo jurídico estruturado a partir da necessidade de resposta às crises ecológicas decorrentes do modelo de desenvolvimento capitalista atual e da intensificação da exploração dos recursos naturais. Nesse contexto, deixa de exercer uma função meramente repressiva para assumir o protagonismo central na promoção da sustentabilidade e na organização do uso do território.

Essa transformação tem origem na ampliação da percepção de que os danos ambientais possuem caráter coletivo e podem produzir consequências que ultrapassam os limites individuais. A necessidade de prevenir e controlar esses impactos passou a exigir instrumentos jurídicos próprios para estabelecer limites à exploração dos recursos naturais e orientar a atuação do Poder Público e da sociedade. No Brasil, esse processo foi acompanhado pela construção gradual de normas e princípios voltados à proteção do meio ambiente, que contribuíram para o reconhecimento do meio ambiente como um bem coletivo e para a consolidação de uma estrutura jurídica para a sua tutela.

A consolidação desse ramo jurídico está diretamente vinculada à incorporação do meio ambiente como bem jurídico autônomo e de titularidade difusa, cuja proteção transcende interesses individuais e passa a integrar a esfera dos direitos fundamentais. No ordenamento jurídico brasileiro, esse processo atinge seu ponto de maturidade com a Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 225, que estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e dever do Poder Público e da coletividade. José Afonso da Silva (2009, p. 59) ensina que:

A Declaração do Meio Ambiente firmou 26 princípios fundamentais de proteção ambiental, que influíram na elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Brasileira de 1988. Princípio 1 - O Homem tem o direito fundamental à liberdade à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio ambiente para as gerações presentes e futuras (Silva, 2009, p. 60).

A influência dos princípios estabelecidos no âmbito internacional contribuiu para o fortalecimento da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, ao reconhecer a relação indissociável entre qualidade ambiental, dignidade humana e responsabilidade com as gerações futuras. Nesse processo, a proteção do meio ambiente passou a ser entendida como uma obrigação que não se restringe à atuação do Estado, mas envolve também a coletividade e os agentes econômicos, consolidando uma responsabilidade compartilhada.

Essa previsão constitucional inaugura uma lógica de responsabilidade compartilhada, na qual o Estado, a sociedade e o setor privado são corresponsáveis pela proteção ambiental, o que reforça a dimensão coletiva e intergeracional da sustentabilidade. Assim, o Direito Ambiental passa a operar como um instrumento de regulação das atividades humanas sobre o espaço, estabelecendo limites, condicionantes e obrigações voltados à preservação.

De um lado, cabe às partes integrantes fazer aquilo que for indispensável para o Estado, para que ele possa cumprir seu papel; de outro, existe a obrigação deste de velar pelo bem daqueles que o compõem, pois, caso contrário, sua ordem e sua legitimação deixariam de existir (Trennepohl, 2024).

A partir dessa concepção, a atuação do Direito Ambiental passa a ser orientada por um conjunto de princípios que direcionam tanto a elaboração das normas quanto sua interpretação e aplicação. Esses princípios funcionam como parâmetros para a atuação do Poder Público, dos agentes econômicos e da própria coletividade, estabelecendo critérios para a prevenção de impactos, a proteção dos

recursos naturais e a compatibilização entre diferentes interesses relacionados ao uso do território.

Assim, o Direito Ambiental não se limita à proteção reativa contra danos já ocorridos, mas estrutura-se a partir de princípios preventivos e precaucionais, incorporando o princípio do desenvolvimento sustentável como elemento estruturante, exigindo a compatibilização entre crescimento econômico e preservação ambiental. Essa lógica é particularmente relevante no campo do turismo, uma vez que a atividade turística depende diretamente da integridade dos recursos naturais, culturais e exploração econômica. Princípios, como conceitua Cristiane Derani, referem-se a:

Normas que dispõem a respeito de algo ser realizado o mais amplamente possível dentro das relativas possibilidades do direito e dos fatos. Princípios são, portanto, mandados de otimização (*Optimierungsgebote*), com a característica de poderem ser preenchidos em diferentes graus. A medida deste preenchimento depende não somente dos fatos, como também das possibilidades abertas pelo direito. A área das possibilidades do direito é delimitada pelo conjunto de princípios e regras vigentes (Derani, 2001, pp. 44-45).

A compreensão dos princípios como mandados de otimização mostra que sua aplicação não tem origem de maneira absoluta ou isolada, mas deve considerar as circunstâncias concretas e os demais princípios e regras que integram o ordenamento jurídico. No campo ambiental, essa característica assume importância diante da necessidade de conciliar interesses frequentemente conflitantes, como a proteção dos recursos naturais, o desenvolvimento econômico e o uso social do território. Assim, os princípios ambientais funcionam como parâmetros para orientar a atuação dos diferentes atores e para fundamentar decisões que assegurem maior efetividade à proteção do meio ambiente.

Desta forma, o Direito Ambiental assume uma função de governança do território, na medida em que estabelece regras de uso e ocupação do espaço, mediando conflitos entre interesses econômicos, ambientais e sociais. Essa

perspectiva se aproxima da compreensão do território como construção social e política, na qual diferentes atores disputam, podendo ser compreendida como um dos mecanismos institucionais que organizam essas disputas.

A governança ambiental pressupõe a existência de mecanismos capazes de compatibilizar os diferentes interesses presentes no território e de assegurar que as decisões relacionadas ao seu uso considerem os limites ambientais e os direitos coletivos envolvidos. A atuação jurídica torna-se relevante em espaços nos quais atividades econômicas, ocupação urbana e conservação ambiental coexistem, pois é nesse contexto que surgem conflitos relacionados ao uso dos recursos e à definição das prioridades de desenvolvimento.

Portanto, o Direito Ambiental deve ser compreendido não apenas como um conjunto de normas de proteção ecológica, mas como um instrumento estruturante da sustentabilidade, capaz de orientar modelos de desenvolvimento mais equilibrados e de promover a gestão democrática e sustentável dos territórios.

1.4 Princípios jurídicos aplicáveis ao turismo sustentável

O turismo sustentável, enquanto modelo de desenvolvimento comprometido com a preservação ambiental e a valorização sociocultural, encontra base em diversos princípios jurídicos constitucionais e ambientais. Esses princípios orientam a interpretação normativa, a formulação de políticas públicas e a atuação dos agentes públicos e privados envolvidos na atividade turística, especialmente em territórios ambientalmente protegidos e sensíveis.

A aplicação desses princípios ao turismo é especialmente relevante porque a atividade turística envolve a atuação simultânea de diferentes interesses e agentes sobre o território, podendo gerar impactos ambientais, sociais e econômicos. Em áreas protegidas ou ambientalmente sensíveis, a observância dos princípios jurídicos é necessária, uma vez que orienta a definição dos limites da

atividade, a tomada de decisões administrativas e a compatibilização entre o aproveitamento turístico e a conservação dos recursos.

Os princípios jurídicos assumem papel central na harmonização entre exploração econômica, conservação ambiental e proteção dos direitos coletivos, funcionando como diretrizes estruturantes para a implementação de um turismo comprometido com a sustentabilidade. De acordo com Machado e Aragão (2024), os princípios possuem funções importantes e servem como orientadores da atuação administrativa, empresarial e individual, orientadores da interpretação jurisdicional, assegurando em diversos níveis a coerência do ordenamento jurídico e auxiliando no encontro de analogias e pontos de conexão para procurar soluções jurídicas mais efetivas.

Entre os princípios aplicáveis à relação entre turismo, meio ambiente e desenvolvimento, destaca-se o princípio do desenvolvimento sustentável, justamente por estabelecer uma diretriz de equilíbrio entre diferentes dimensões. Sua aplicação ao turismo permite entender que a atividade econômica não deve ser analisada de forma separada da conservação ambiental e da garantia dos interesses coletivos, especialmente quando realizada em espaços submetidos a regimes de proteção. Dessa forma, o princípio constitui importante fundamento jurídico para orientar o planejamento e a gestão da atividade turística.

O princípio do desenvolvimento sustentável constitui um dos pilares do Direito Ambiental contemporâneo e orienta a compatibilização entre crescimento econômico, preservação ambiental e justiça social. Sua consolidação internacional ocorreu a partir do Relatório Brundtland, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, ao definir desenvolvimento sustentável como aquele capaz de suprir as necessidades do presente sem comprometer as necessidades das futuras gerações.

A consolidação desse princípio no âmbito internacional repercutiu diretamente na construção da proteção ambiental brasileira, contribuindo para a incorporação de uma perspectiva que reconhece a necessidade de conciliar desenvolvimento e conservação dos recursos naturais. No Brasil, adquiriu força normativa com a Constituição Federal de 1988, que elevou a proteção ambiental a um patamar constitucional e estabeleceu deveres tanto para o Poder Público quanto para a coletividade. A partir dessa previsão, o desenvolvimento econômico passa a estar condicionado à observância da proteção ambiental.

No nosso sistema jurídico brasileiro, esse princípio encontra fundamento no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que estabelece o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Trata-se de uma diretriz constitucional que impõe limites à exploração econômica dos recursos naturais e exige a adoção de práticas sustentáveis em atividades potencialmente impactantes. Nesse sentido se manifestam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019), como segue:

No plano normativo nacional, a noção de sustentabilidade encontrou ressonância já na legislação editada antes da constitucionalização da questão ambiental, como dá conta, entre outros exemplos, a Lei 6.938/1981, que, no seu art. 4º, entre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, destaca a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (inciso I) e a “preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente” (inciso VI) (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2019, p.300).

Hildebrando Accioly destaca que o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou relevância não apenas pelas diversas referências em tratados internacionais, antes e depois da Conferência Rio-1992, mas também por servir de norte para organizações internacionais, ONGs, Conferências das Partes de diversas convenções e para tribunais nacionais e internacionais. O conceito de desenvolvimento sustentável, no entanto, não é perfeito. Diversos autores

observam a existência de uma tensão, e mesmo um possível antagonismo, entre sustentabilidade e desenvolvimento, podendo ser citado.

É fundamental diferenciar os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, embora estejam relacionados. O desenvolvimento sustentável refere-se a um processo de mudança que promove a harmonização entre exploração dos recursos, investimentos, avanços tecnológicos e mudanças institucionais, com o objetivo de satisfazer as necessidades presentes sem comprometer as futuras gerações. Para as áreas turísticas, isso implica um planejamento cuidadoso que balanceie os interesses econômicos com a conservação ambiental e o bem-estar social das comunidades (Brundtland, 1987).

Essa tensão decorre da necessidade de promover o desenvolvimento econômico e da imposição de limites à exploração dos recursos naturais. Embora o desenvolvimento sustentável proponha a conciliação desses interesses, sua aplicação prática envolve escolhas, conflitos e diferentes concepções acerca dos limites do crescimento econômico. Por essa razão, o conceito não deve ser compreendido como uma solução automática para os conflitos ambientais, mas como uma diretriz que orienta a busca entre interesses econômicos, sociais e ambientais, especialmente diante de atividades que exercem pressão sobre o território e seus recursos.

Em âmbito internacional, a relação frequentemente tensionada entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental é destacada por Malcolm N. Shaw (2017), ao afirmar que a necessidade de conciliar crescimento e preservação constitui um dos principais elementos impulsionadores da evolução do Direito Ambiental. Para o autor, esse equilíbrio representa, na contemporaneidade, um dos maiores desafios enfrentados pela comunidade internacional.

A necessidade de conciliação entre esses interesses evidencia que o desenvolvimento sustentável deve ser compreendido a partir de uma perspectiva

jurídica capaz de estabelecer critérios para a atuação econômica dentro dos limites ambientais existentes. Não se trata de impedir o desenvolvimento, mas de definir condições para que ele ocorra de maneira compatível com a proteção dos recursos naturais e com a garantia dos direitos coletivos. Essa compreensão permite mudar o debate de uma oposição entre desenvolvimento e preservação para uma análise sobre quais formas de desenvolvimento são admissíveis.

Em consequência, torna-se necessário buscar uma interpretação que permita superar o aparente conflito entre sustentabilidade e desenvolvimento e delimitar os contornos do desenvolvimento previsto pela Constituição.

Aplicado ao turismo sustentável, o princípio exige que o desenvolvimento turístico respeite a capacidade de suporte ambiental dos territórios, preserve os ecossistemas locais e promova benefícios sociais às comunidades envolvidas. Desse modo, o turismo deixa de ser entendido apenas como atividade econômica e passa a integrar uma lógica de responsabilidade socioambiental e planejamento territorial.

A concretização dessa responsabilidade socioambiental depende, entretanto, da articulação do princípio do desenvolvimento sustentável com outros princípios do Direito Ambiental, que contribuem para estabelecer critérios de prevenção, responsabilização e reparação dos impactos decorrentes das atividades econômicas.

No turismo, essa articulação é relevante diante da possibilidade de geração de impactos sobre os recursos naturais e sobre as comunidades locais. Dessa forma, além de orientar formas mais sustentáveis de desenvolvimento, o ordenamento jurídico também estabelece mecanismos destinados a atribuir responsabilidades àqueles que causam ou contribuem para a degradação ambiental. Com a abordagem de responsabilidade socioambiental, temos a agregação de outros princípios estritamente necessários que confluem com toda

essa ideia de proteção e preservação ecossistêmica, como o princípio do poluidor-pagador.

O princípio do poluidor-pagador estabelece que aquele que causa degradação ambiental deve arcar com os custos decorrentes da prevenção, reparação e compensação dos danos causados ao meio ambiente. É destinado a evitar a socialização dos prejuízos ambientais decorrentes de atividades privadas.

Esse princípio foi incorporado ao Direito Ambiental brasileiro por meio da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e possui ampla aplicação em atividades turísticas capazes de provocar impactos ambientais de grande porte, como degradação paisagística, produção excessiva de resíduos, poluição hídrica, descaracterização cultural e pressão sobre áreas protegidas.

A aplicação do princípio do poluidor-pagador não deve ser compreendida como uma autorização para que atividades potencialmente poluidoras sejam realizadas mediante o simples pagamento de valores. A finalidade está relacionada à internalização dos custos ambientais decorrentes da atividade econômica, de modo que o responsável suporte os custos de prevenção, controle e, quando necessário, reparação dos danos causados. Por isso, o princípio busca evitar que os impactos ambientais sejam transferidos à coletividade, reforçando a responsabilidade dos agentes econômicos pela proteção do meio ambiente.

Consiste em dizer que aquele que polui ou exerce atividade que possa poluir é responsável por pagar por esta poluição. Não obstante, o pagamento pago pelo poluído não lhe assegura o direito de poluir, mas é tão somente para prevenir eventual dano causado; ainda não o exime de sua responsabilidade a ser apurada em caso de dano causado ao meio ambiente. Nesse sentido Machado: “O pagamento de tributo, tarifa ou preço público não isenta o poluidor ou predador de ter examinada e aferida sua responsabilidade residual para reparar o dano [...]” (2009, p. 68).

Esse princípio tem caráter econômico, mas não deve ser confundido com responsabilidade civil ou criminal pelos danos causados ao meio ambiente. Este não está limitado apenas ao seu caráter econômico, pois ele se estende pelo campo da prevenção e ainda à responsabilidade civil. Assim, o princípio do poluidor pagador deve entrar no cálculo de custos integrantes do processo de produção, devendo estes valores ser internalizados em relação à atividade poluente. Assim Casella leciona:

Este princípio visa desincentivar atividades que lucram com a adoção de padrões de qualidade ambiental muito baixos em detrimento de atividades concorrentes que adotem *standards* mais avançados e, por conseguinte, mais custosos. Em vez de atribuir estes custos ao estado [*sic*], aos investidores ou à própria comunidade internacional, o empreendedor deve integrar esses custos na sua produção (Casella, 2010, p. 673).

A internalização dos custos ambientais busca evitar que os impactos decorrentes da atividade econômica sejam suportados pelas coletividades. Ao incorporar esses custos ao processo produtivo, o princípio colabora para que as decisões econômicas considerem as consequências ambientais da atividade desenvolvida, estimulando a adoção de medidas preventivas e de padrões mais adequados de proteção. No contexto turístico, essa lógica ganha importância perante as atividades que utilizam diretamente recursos naturais e que podem gerar impactos sobre espaços ambientalmente sensíveis, tornando necessária a incorporação de métodos que responsabilizem os agentes pelos efeitos de suas atividades.

Conclui-se que não se compra o direito de poluir, como dito, mesmo que internalizado o custo social, pois a intenção é aumentar o grau de consciência social daquele que exerce atividade potencialmente poluidora. Nesse contexto Costa aborda que:

Em suma, o princípio do poluidor-pagador busca evitar a ocorrência do dano e caso ocorrido, visa a sua reparação ou correção, atribuindo ao poluidor o custo social da poluição gerada por ele, impondo-lhe o custo ambiental. O princípio obriga o poluidor a internalizar os custos ambientais da sua atividade e a pagar pela poluição que pode ser causada ou que já foi causada por sua atividade (Costa, 2010, p.154).

No âmbito do turismo sustentável, o princípio do poluidor-pagador impõe aos empreendedores turísticos o dever de internalizar os custos ambientais de suas atividades, estimulando práticas preventivas e modelos de gestão ambientalmente responsáveis. Isso inclui, por exemplo, investimentos em saneamento, controle de impactos ambientais, recuperação de áreas degradadas e implementação de medidas compensatórias.

Embora o princípio do poluidor-pagador seja fundamental para atribuir aos agentes econômicos os custos decorrentes dos impactos ambientais de suas atividades, a proteção ambiental também pode ser fortalecida por mecanismos de incentivo àqueles que adotam práticas de conservação. Essa perspectiva amplia a atuação do direito, que não se limita à responsabilização ou à reparação dos danos, mas também pode estimular condutas ambientalmente adequadas, ganhando importância o princípio do protetor-recebedor, baseado na valorização e compensação daqueles que contribuem para a preservação dos recursos naturais.

Além da dimensão reparatória, o princípio possui caráter preventivo, funcionando como instrumento de desestímulo à exploração predatória dos recursos naturais. Em áreas ambientalmente frágeis, sua aplicação revela-se essencial para evitar a mercantilização irrestrita da natureza e os efeitos negativos do turismo de massa.

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, é necessário fazer uso dos princípios ambientais já existentes e passar a aceitar como princípio, ou base fundamental da política pública, a ideia do protetor-recebedor, que surgiu com base na questão da compensação financeira por serviços ambientais.

A adoção de mecanismos preventivos mostra que a proteção ambiental não depende exclusivamente da imposição de sanções ou da responsabilização daqueles que causam impactos. É preciso criar instrumentos capazes de estimular comportamentos ambientalmente adequados e reconhecer os benefícios coletivos provenientes da conservação dos recursos naturais.

Nesse sentido, a lógica da sustentabilidade passa a aderir a uma perspectiva de incentivo, onde a proteção ambiental também pode ser estimulada por meio de benefícios e compensações para aqueles que contribuem para sua manutenção.

O princípio do protetor-recebedor decorre da lógica inversa ao poluidor-pagador. Enquanto este responsabiliza quem degrada, este outro, busca incentivar economicamente os sujeitos que promovem a conservação do meio ambiente. Assim, estabelece-se a ideia de que indivíduos, comunidades ou instituições que contribuem para a proteção dos recursos naturais devem receber incentivos ou compensações pelo serviço ambiental prestado. De acordo com Costa:

Como conceito, esse princípio advém da ideia de que uma pessoa que protege uma área ambiental deve receber uma compensação financeira como incentivo, deixando assim de explorar seus recursos e passando a preservá-los. É uma forma de estimular a preservação e pagar pelos serviços ambientais prestados (Costa, 2010, p.154).

Esse princípio possui crescente relevância nas políticas de sustentabilidade e conservação, especialmente perante a valorização dos serviços ecossistêmicos e das estratégias de governança ambiental. No Brasil, sua aplicação pode ser observada em políticas de pagamento por serviços ambientais, incentivos fiscais ambientais e programas de preservação territorial.

Assim, no contexto do turismo sustentável, o princípio do protetor-recebedor mostra-se particularmente importante para comunidades tradicionais, populações locais e iniciativas comunitárias que atuam na preservação cultural e ambiental dos

territórios turísticos. Onde o reconhecimento jurídico do protetor-recebedor contribui para fortalecer modelos de turismo comunitário, ecológico e cultural, promovendo justiça socioambiental e distribuição mais equilibrada dos benefícios econômicos do turismo.

A valorização das comunidades e dos demais atores que contribuem para a conservação dos territórios turísticos não deve se restringir ao reconhecimento de benefícios ou incentivos econômicos. A efetividade dessas medidas também depende da participação desses sujeitos nos processos de decisão relacionados ao planejamento e à gestão dos espaços em que vivem e atuam. Assim, a proteção ambiental e a sustentabilidade turística passam a exigir mecanismos que assegurem a participação social, possibilitando que diferentes interesses e conhecimentos sejam considerados na definição das políticas e das regras de uso do local.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a participação social como elemento estruturante do Estado Democrático de Direito, refletindo-se no Direito Ambiental por meio da exigência de audiências públicas, conselhos gestores, consultas comunitárias e instrumentos de controle social.

A previsão de mecanismos de participação social busca assegurar que as decisões relacionadas à proteção ambiental e ao uso do território não sejam tomadas exclusivamente pelo Poder Público ou por agentes econômicos. No turismo, essa participação assume um papel fundamental, uma vez que as comunidades locais são diretamente afetadas pelas transformações decorrentes da atividade e possuem conhecimentos e experiências vinculados ao próprio território. Assim, a participação comunitária constitui instrumento fundamental para aproximar a gestão ambiental das necessidades e particularidades de cada local.

A participação comunitária constitui elemento indispensável para a construção de políticas territorialmente legítimas e socialmente inclusivas. Isso

porque a atividade turística interfere diretamente nos modos de vida locais, na dinâmica urbana, nos patrimônios culturais e nas formas de apropriação do espaço. Nesse sentido Frey denota que:

Busca-se com isso canalizar e direcionar as forças sociais para auxiliar a gestão pública. Neste sentido, a concepção da governança vai além da abordagem da democracia participativa, na medida em que admite uma pluralidade de possíveis medidas e ações governamentais capazes de auxiliar as comunidades locais na adoção de práticas associativas. Torna-se tarefa crucial da governança interativa prover um clima de interação favorável para que tais sinergias e formas inovadoras de colaboração possam emergir (Frey, 2010, p.123).

O princípio da participação estabelece que a proteção ambiental e a gestão do território devem ocorrer de forma democrática, garantindo à coletividade o direito de participar dos processos decisórios relacionados ao uso dos recursos naturais e à implementação de políticas públicas.

A efetividade desse princípio, portanto, depende da existência de espaços e mecanismos que possibilitem a participação efetiva dos diferentes atores envolvidos na gestão ambiental. Não basta garantir o direito de manifestação da coletividade. É preciso criar condições para que suas contribuições sejam consideradas nos processos de planejamento, fiscalização e tomada de decisões. É nesse sentido que a participação social se relaciona diretamente com a construção de modelos de governança ambiental, em que diferentes sujeitos compartilham responsabilidades e participam das estratégias de gestão territorial.

Tem-se a governança ambiental, nesse contexto, correspondendo ao conjunto de mecanismos institucionais, sociais e políticos voltados à gestão compartilhada dos territórios e recursos ambientais. A governança participativa permite a articulação entre Poder Público, setor privado, comunidades locais e sociedade civil na definição dos limites e possibilidades do desenvolvimento.

A governança participativa, não se restringe à criação de espaços formais de participação, mas pressupõe a construção de processos contínuos de diálogo, cooperação e corresponsabilidade. No turismo, essa perspectiva deixa que decisões sobre planejamento, infraestrutura, conservação e uso dos espaços turísticos sejam construídas considerando as especificidades locais e os diferentes interesses envolvidos. A articulação entre esses sujeitos contribui para dirimir conflitos, aumentar a transparência das decisões e fortalecer a capacidade de implementação das políticas de sustentabilidade.

Portanto, o princípio da participação e da governança fortalece a legitimidade das políticas de turismo sustentável, amplia a proteção socioambiental e oportuniza a construção de modelos de empreendimentos mais equilibrados, inclusivos e comprometidos com a preservação dos territórios.

1.5 A efetividade jurídica e a gestão ambiental: critérios e desafios

A capacidade concreta das normas jurídicas de produzirem resultados reais na proteção do meio ambiente e na regulação das atividades humanas, especialmente em contextos de alta pressão territorial, como ocorre nas áreas de interesse turístico. Nesse sentido, não basta a existência de um robusto arcabouço normativo, mas é necessário que tais normas sejam implementadas, fiscalizadas e incorporadas às práticas de gestão pública e privada.

A efetividade da proteção ambiental depende da articulação entre os instrumentos jurídicos existentes e os mecanismos concretos de gestão do território.

As normas trazem direitos, deveres, limites e condicionantes para a utilização dos recursos naturais, enquanto a gestão ambiental procura operacionalizar essas diretrizes através de planejamento, monitoramento, fiscalização e adoção de medidas de controle. Essa integração é relevante em territórios turísticos, nos quais

a intensidade das atividades econômicas e a ocupação do espaço podem aumentar os riscos de degradação ambiental.

Nesse cenário, a sustentabilidade torna-se elemento de conexão entre as políticas de turismo e meio ambiente. A sustentabilidade turística não deve ser compreendida somente como adoção de práticas ambientais por empreendimentos privados ou como redução pontual dos impactos decorrentes da visitação. Trata-se da capacidade de planejamento e gestão do destino turístico, da conservação dos recursos naturais e culturais, da participação social, da qualidade da infraestrutura e da manutenção das condições que permitem a continuidade da atividade ao longo do tempo.

O turismo sustentável se caracteriza como alternativa para conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental e a valorização sociocultural dos territórios. Enfatizando a necessidade de políticas públicas e práticas de gestão que promovam a conscientização dos diversos atores envolvidos, buscando minimizar impactos negativos e maximizar os benefícios compartilhados entre visitantes e comunidades locais.

A literatura aponta que o turismo sustentável requer um planejamento integrado que considere os aspectos ambientais, sociais e econômicos, assegurando a participação das populações locais na definição dos rumos do desenvolvimento turístico (Buckley, 2011; Diegues, 2014).

No turismo desenvolvido em áreas ambientalmente protegidas ou ambientalmente sensíveis, a sustentabilidade depende da existência de mecanismos capazes de estabelecer limites ao uso, orientar a implantação de infraestrutura, controlar atividades potencialmente impactantes e acompanhar os resultados das políticas públicas. A efetividade da proteção ambiental e do ordenamento turístico não é exclusivamente da existência formal de normas, mas

da capacidade de transformar suas determinações em práticas concretas de gestão.

A gestão ambiental consiste no campo de conhecimento que estuda e orienta a administração das atividades econômicas e sociais, com o objetivo de promover o uso racional dos recursos naturais, sejam eles, renováveis ou não. Seu propósito central é assegurar a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável para as presentes e futuras gerações.

Portanto, a gestão ultrapassa a preocupação apenas teórica com a preservação dos recursos naturais, envolvendo a adoção de instrumentos e estratégias capazes de orientar as atividades humanas conforme os limites ambientais existentes. Sua aplicação pressupõe planejamento, acompanhamento e avaliação constante dos impactos produzidos, buscando prevenir danos e promover o uso responsável dos recursos. Assim, a gestão ambiental constitui importante instrumento para aproximar os objetivos de proteção ambiental das práticas realmente desenvolvidas no território.

Nesse contexto, essa área do conhecimento busca a adoção de práticas que assegurem a conservação e a preservação da biodiversidade, estimulem a reciclagem de matérias-primas e reduzam os impactos ambientais decorrentes das atividades humanas sobre os recursos naturais. Nesse sentido, Barsano e Barbosa relatam:

A gestão ambiental consiste no campo de conhecimento que estuda e orienta a administração das atividades econômicas e sociais, com o objetivo de promover o uso racional dos recursos naturais, sejam eles renováveis ou não. Seu propósito central é assegurar a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável para as presentes e futuras gerações.[...] Nesse contexto, essa área do conhecimento busca a adoção de práticas que assegurem a conservação e a preservação da biodiversidade, estimulem a reciclagem de matérias-primas e reduzam os impactos ambientais decorrentes das atividades humanas sobre os recursos naturais (Barsano; Barbosa, 2017, p.93).

No âmbito da gestão ambiental, a efetividade jurídica está diretamente relacionada à articulação entre instrumentos normativos, políticas públicas e mecanismos de governança, exigindo integração entre diferentes níveis de poder e setores. A gestão ambiental não se limita à aplicação formal da legislação, mas envolve processos dinâmicos de planejamento, controle, monitoramento e participação social.

Assim, a efetividade da legislação ambiental deve ser analisada sob a ótica da distância existente entre aquilo que está previsto no ordenamento jurídico e aquilo que efetivamente acontece no território. Uma norma pode estabelecer padrões rigorosos de proteção, mas sua capacidade de produzir resultados depende da existência de instituições que devem aplicar, fiscalizar e acompanhar seu cumprimento. A efetividade jurídica ambiental envolve a qualidade do conteúdo normativo e as condições administrativas, técnicas e políticas fundamentais para sua concretização.

Um dos principais critérios de efetividade jurídica ambiental é a capacidade de implementação das normas, que depende de fatores como estrutura institucional, recursos financeiros, capacitação técnica e vontade política. A inexistência de tais condições frequentemente resulta em uma lacuna efetiva, na qual a norma existe formalmente, mas não produz impacto concreto na realidade. Conforme Philippi Junior, Roméro e Bruna (2014):

A legislação ambiental brasileira, que orienta os sistemas de meio ambiente, é ampla e com avanços nos âmbitos estaduais e municipais. A legislação brasileira indiscutivelmente adota avançados preceitos jurídicos, contudo, nem sempre adaptados à realidade nacional e, portanto, nem sempre efetivos (Philippi Junior; Roméro e Bruna, 2014, p.42).

Outro ponto importante é a coerência entre o planejamento territorial e a proteção ambiental, especialmente em áreas sensíveis. Nesses territórios, a efetividade da gestão ambiental depende da compatibilização entre o uso

econômico do espaço e a conservação dos ecossistemas, o que exige instrumentos como zoneamento ambiental, licenciamento e planos de manejo.

O uso desses instrumentos, não deve ocorrer de forma isolada. A efetividade da proteção ambiental depende da articulação entre planejamento territorial, instrumentos de controle e participação dos diferentes atores envolvidos na gestão do local. Essa integração permite que as decisões relacionadas ao uso dos recursos naturais levem em consideração tanto os limites ambientais como as necessidades sociais e econômicas do território, fortalecendo a legitimidade e a capacidade de implementação das políticas de meio ambiente.

A participação social também se apresenta como elemento estruturante da efetividade jurídica, na medida em que fortalece a legitimidade das decisões e aumenta o controle social sobre a gestão ambiental. A governança ambiental assume papel central, ao possibilitar a articulação entre Estado, mercado e sociedade civil na formação de soluções compartilhadas para o uso sustentável dos recursos naturais. Nesse sentido Magalhães (2002) traz:

[...] é preciso buscar o apoio da comunidade desde o início da organização territorial destinada a impulsionar o turismo. Sabe-se que é difícil, mas é possível, até imprescindível, para se alcançarem os resultados satisfatórios do desenvolvimento sustentável do turismo com base local (Magalhães, 2002, p. 20).

Também, a efetividade jurídica ambiental enfrenta desafios estruturais significativos, como a fragmentação normativa, a insuficiência de fiscalização e a tensão constante entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. Esses desafios se intensificam, uma vez que a atividade envolve interesses econômicos diretos, muitas vezes associados à expansão imobiliária e à exploração intensiva do território.

No turismo, essa complexidade decorre da própria multiplicidade de interesses que incidem sobre o território. A valorização de determinadas áreas para

fins turísticos pode estimular investimentos, expansão de empreendimentos e alterações no uso e na ocupação do solo, ao mesmo tempo em que aumenta a pressão sobre recursos naturais e espaços de relevância ambiental. Assim, o resultado das normas depende da capacidade do poder público de acompanhar essas transformações e de assegurar que o desenvolvimento da atividade ocorra dentro dos limites estabelecidos na legislação.

Outro desafio essencial é a assimetria entre norma e realidade territorial, especialmente em regiões marcadas por conflitos de uso do solo e desigualdades socioespaciais. Nesses casos, a efetividade jurídica depende não apenas da existência de instrumentos legais, mas também da capacidade de adaptação dessas normas às dinâmicas locais e às múltiplas territorialidades envolvidas.

Atualmente, uma das principais dificuldades enfrentadas pela iniciativa privada na implementação da gestão ambiental consiste na insuficiência de orientação técnica para os empreendimentos, situação que se agrava em razão da complexidade do arcabouço normativo vigente. A legislação ambiental, especialmente no que se refere a decretos, resoluções e portarias, frequentemente admite diferentes interpretações, o que acaba gerando elevado grau de subjetividade na sua aplicação por parte dos empreendedores.

Essa diversidade de interpretações pode gerar insegurança jurídica para os agentes que desenvolvem atividades potencialmente impactantes, dificultando a compreensão sobre quais condutas, procedimentos e medidas são efetivamente exigidos na legislação. Além de comprometer a previsibilidade das decisões administrativas, a ausência de uniformidade pode dificultar a adoção de medidas preventivas pelos empreendedores, que passam a enfrentar incertezas quanto aos critérios utilizados pelos diferentes órgãos e instituições responsáveis pela fiscalização e pelo controle ambiental.

Nesse cenário, não é incomum que, dentro de um mesmo órgão ambiental, técnicos apresentem entendimentos divergentes quanto à interpretação e aplicação das normas ambientais. Essa heterogeneidade interpretativa tende a se intensificar quando a análise é realizada por agentes vinculados a diferentes esferas governamentais ou pelo Ministério Público.

Quando diferentes órgãos ou instâncias adotam entendimentos diferentes diante de situações semelhantes, torna-se mais difícil estabelecer padrões de atuação e garantir tratamento uniforme aos sujeitos envolvidos. Nesse sentido, a segurança jurídica e a efetividade da proteção ambiental não devem ser compreendidas como objetivos opostos, mas como elementos que podem atuar juntos na construção de uma gestão ambiental mais eficiente e consistente.

A procura por maior segurança jurídica estabelece critérios mais claros e coordenados para sua aplicação. Para isso, é fundamental que os diferentes órgãos e instâncias responsáveis pela gestão e fiscalização ambiental atuem de forma articulada, diminuindo divergências interpretativas e proporcionando maior previsibilidade aos agentes públicos e privados. Essa coordenação torna-se ainda mais importante diante da diversidade territorial brasileira, na qual a aplicação das normas deve conciliar parâmetros gerais de proteção com as especificidades ambientais e socioeconômicas de cada região.

Diante disso, evidencia-se a necessidade de maior clareza interpretativa das normas ambientais, bem como de mecanismos de orientação técnica aos empreendedores, considerando ainda as particularidades regionais de um país de dimensões e diversidade como o Brasil. Nesse sentido, Philippi Junior, Romero e Bruna (2014) trazem que o risco é inerente à livre iniciativa; contudo, convive-se com um quadro em que a falta de consenso entre as diferentes instâncias estaduais e federais tem ampliado desnecessariamente a insegurança jurídica decorrente das diferentes interpretações da legislação ambiental, gerando altos custos que são assumidos pela sociedade brasileira, integrando o chamado “custo Brasil”.

A superação dessas dificuldades pede uma atuação que ultrapasse a simples produção de novas normas e priorize a construção de mecanismos capazes de assegurar sua aplicação de forma coerente e integrada. A uniformização de entendimentos, o fortalecimento da capacidade técnica dos órgãos ambientais e a disponibilização de orientações claras aos agentes públicos e privados podem colaborar para reduzir conflitos interpretativos e aumentar a previsibilidade das decisões. Ao mesmo tempo, essas medidas devem preservar a capacidade de resposta às especificidades ambientais e territoriais de cada região, evitando que a busca por uniformidade resulte na desconsideração das particularidades locais.

Dessa forma, a efetividade jurídica da gestão ambiental depende de uma combinação entre normatização adequada, capacidade institucional, participação social e governança integrada. Trata-se de um campo em constante tensão, no qual a eficácia do Direito Ambiental está diretamente vinculada à sua capacidade de produzir transformação concreta nos territórios.

1.6. Interdisciplinaridade entre Direito, Turismo e Sustentabilidade

A análise das relações entre Direito, turismo e sustentabilidade exige uma abordagem interdisciplinar, capaz de compreender a complexidade das dinâmicas territoriais, econômicas, sociais, culturais e ambientais envolvidas. O turismo, enquanto fenômeno multifacetado, ultrapassa a dimensão meramente econômica, produzindo impactos diretos sobre o espaço urbano, os recursos naturais, as identidades culturais e as formas de organização social dos territórios.

Os vários efeitos produzidos pelo turismo demonstram que sua regulamentação não pode ser analisada de forma isolada, principalmente quando a atividade acontece em territórios marcados por relevância ambiental, cultural ou social. As decisões vinculadas ao planejamento e à exploração turística envolvem diferentes interesses e podem produzir consequências que vão além da esfera econômica, alcançando o patrimônio, os recursos naturais, as comunidades locais

e a própria organização territorial. Assim, torna-se fundamental estabelecer mecanismos capazes de conciliar esses diferentes interesses e orientar o desenvolvimento da atividade conforme os limites e as características de cada local.

Nesse contexto, o direito assume papel fundamental como instrumento regulador das relações sociais e econômicas decorrentes da atividade turística, especialmente diante da necessidade de compatibilizar desenvolvimento econômico, proteção ambiental e garantia de direitos coletivos. A sustentabilidade, por sua vez, surge como paradigma orientador dessa relação, buscando estabelecer limites jurídicos para a exploração turística dos territórios.

A complexidade das relações produzidas pela atividade turística demonstra que a atuação jurídica, não é suficiente, isoladamente, para compreender todas as transformações provocadas pelo turismo nos locais. A definição de regras para o uso do espaço e para a proteção ambiental pede o diálogo com conhecimentos capazes de identificar as características sociais, econômicas, culturais e ambientais de cada localidade. A interdisciplinaridade torna-se elemento fundamental para compreender o turismo sustentável e patrocinar a construção de instrumentos jurídicos e políticas públicas mais adequados às realidades.

A interdisciplinaridade entre essas áreas decorre da própria complexidade do turismo sustentável, que demanda diálogo constante entre diferentes campos do conhecimento, como direito ambiental, geografia, sociologia, economia, planejamento urbano e estudos territoriais. Assim, a compreensão do turismo não pode restringir-se à análise normativa isolada, exigindo reflexão sobre os efeitos concretos da atividade turística nos espaços. Nesse sentido, autores como Joaquim (1997) compreendem o turismo não apenas como atividade econômica, mas como fenômeno social capaz de transformar territórios, relações culturais e estruturas ambientais, exigindo análises integradas voltadas à compreensão de seus efeitos sociais, territoriais e ambientais.

O entendimento do turismo como fenômeno territorial resulta em reconhecer que os espaços destinados ou apropriados para a atividade turística possuem diferentes funções e significados para os sujeitos que os ocupam e utilizam. O mesmo território pode representar, simultaneamente, uma oportunidade de geração de renda, um espaço de moradia e convivência, um patrimônio cultural e um ambiente que abriga recursos naturais essenciais. Portanto, as intervenções decorrentes do turismo podem produzir efeitos diferentes sobre os diferentes grupos e dimensões do território, tornando fundamental considerar essas relações de forma integrada no planejamento e na gestão da atividade turística.

O uso revela que o turismo interfere diretamente nas dinâmicas territoriais, podendo tanto promover desenvolvimento local quanto intensificar desigualdades socioespaciais e processos de mercantilização da natureza e da cultura. Onde o desenvolvimento do turismo sustentável, uma vez que os espaços turísticos não constituem apenas cenários econômicos, mas também ambientes de pertencimento, vida e ecossistema ambiental.

Diante dessas dimensões, torna-se importante estabelecer mecanismos capazes de orientar a apropriação turística do território para evitar que os benefícios econômicos da atividade sejam obtidos à custa da degradação ambiental ou da exclusão das comunidades locais. A regulação jurídica assume a função de estabelecer parâmetros para o uso dos recursos e para a ocupação dos espaços turísticos, procurando compatibilizar os diferentes interesses envolvidos e garantir que o desenvolvimento da atividade ocorra dentro de limites ambientais e sociais.

O direito ambiental oferece os instrumentos normativos necessários para disciplinar a utilização dos recursos naturais e estabelecer limites à exploração econômica dos territórios turísticos. Princípios como desenvolvimento sustentável, prevenção, participação e função socioambiental orientam a formulação de políticas públicas voltadas à gestão sustentável do turismo.

[...] o desenvolvimento do turismo sustentável pode satisfazer as necessidades econômicas, sociais e estéticas, simultaneamente as integridades cultural e ecológica. Pode ser benéfico aos anfitriões e para os visitantes enquanto protege e melhora a mesma oportunidade para o futuro. Essas são as boas notícias. Contudo, o desenvolvimento do turismo sustentável envolve tomado de medidas políticas vigorosas baseadas em trocas complexas aos níveis social, econômico e ambiental (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO, 1996, p.51).

A compreensão apresentada pela Organização Mundial do Turismo mostra que a sustentabilidade turística não pode ser alcançada apenas por meio da proteção ambiental, uma vez que envolve escolhas e relações entre diferentes dimensões do desenvolvimento. A simetria entre os interesses econômicos, sociais, culturais e ambientais pede planejamento e tomada de decisões que considerem os impactos da atividade sobre o território e sobre os diferentes sujeitos envolvidos. Dessa forma, o turismo sustentável demanda uma abordagem conjunta, capaz de articular instrumentos jurídicos, políticas públicas e conhecimentos de diferentes áreas para enfrentar os desafios originários da utilização turística dos territórios.

Ainda a interdisciplinaridade deixa entender que a sustentabilidade não se limita à dimensão ecológica, abrangendo também aspectos sociais, culturais, econômicos e institucionais. Nesse sentido, o turismo sustentável aborda não apenas conservação ambiental, mas também inclusão social, participação comunitária e distribuição equilibrada dos benefícios econômicos da atividade.

A compreensão ampliada da sustentabilidade também pede que as decisões relacionadas ao turismo sejam tomadas levando em consideração as características e necessidades específicas de cada território. Reconhecer que políticas e estratégias de desenvolvimento turístico podem produzir resultados diferentes conforme as condições ambientais, sociais, econômicas e institucionais existentes. Assim, a junção entre diferentes áreas do conhecimento colabora para reconhecer riscos, conflitos e oportunidades, permitindo que a atividade turística seja planejada de maneira compatível com a realidade local e com os objetivos de proteção.

A interação entre Direito, turismo e sustentabilidade revela-se particularmente importante em contextos de vulnerabilidade ambiental e expansão urbana, nos quais o crescimento desordenado do turismo pode gerar processos de exclusão territorial, degradação ambiental e descaracterização cultural. Assim, a atuação jurídica torna-se fundamental para estabelecer formas de proteção territorial e assegurar formas de desenvolvimento turístico compatíveis com os princípios da justiça socioambiental.

A interdisciplinaridade permite ultrapassar uma compreensão fragmentada dos problemas relacionados ao turismo, considerando ao mesmo tempo as dimensões ambientais, sociais, econômicas, culturais e jurídicas que compõem os territórios turísticos. Essa articulação beneficia a identificação das relações entre os diferentes fatores que influenciam a sustentabilidade e possibilita a construção de respostas mais adequadas a cada espaço. Assim, o diálogo entre diferentes áreas do conhecimento forma uma condição importante para que a proteção ambiental e o desenvolvimento turístico possam ser pensados de maneira conjunta e territorialmente adequada.

Assim, a abordagem interdisciplinar mostra-se imprescindível para a construção de políticas públicas e instrumentos jurídicos capazes de enfrentar os desafios da atualidade do turismo sustentável. Ao integrar diferentes áreas do conhecimento, torna-se possível desenvolver análises maiores e efetivas sobre os impactos da atividade turística e sobre as maneiras de proteção ambiental e territorial necessárias à preservação dos espaços.

2 A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DA ORLA DO GUAÍBA: CONTEXTO TERRITORIAL, TURÍSTICO E LEGAL

A compreensão das características territoriais, históricas e socioespaciais que contribuíram para a formação da relação entre Porto Alegre e o Guaíba é

primordial. A configuração atual da Orla é resultado de um processo histórico de ocupação, transformação e apropriação do espaço, marcado tanto pela importância das águas para o desenvolvimento econômico e urbano como pelas sucessivas intervenções sobre suas margens. Nesse sentido, a caracterização do território constitui elemento fundamental para compreender os diferentes usos que atualmente incidem sobre a Orla, bem como os desafios relacionados à sua proteção ambiental e à atividade turística.

2.1. Caracterização geográfica e histórica de Porto Alegre e da Orla do Guaíba

A fundação de Porto Alegre insere-se no processo de conquista e expansão dos domínios portugueses ao sul do Brasil, em direção ao Rio da Prata, contexto em que portugueses e espanhóis disputavam uma região já povoada por diversos grupos indígenas (Monteiro, 2014).

A ocupação territorial esteve, portanto, relacionada às disputas políticas e territoriais entre as coroas ibéricas e às próprias características geográficas da região. A presença de uma extensa rede hidrográfica favorecia os deslocamentos, a circulação de pessoas e mercadorias e a comunicação entre diferentes áreas, conferindo aos cursos d'água relevância estratégica para a expansão e consolidação dos núcleos de ocupação. Nesse processo, os espaços situados junto aos rios e às áreas de encontro das águas passaram a desempenhar papel importante na organização territorial, estabelecendo condições que contribuiriam para a formação e o desenvolvimento da cidade de Porto Alegre.

O desenvolvimento da cidade esteve, desde seus primórdios, diretamente vinculado ao Lago Guaíba: os primeiros colonizadores que adentraram o território hoje correspondente ao Rio Grande do Sul utilizaram largamente as vias navegáveis da bacia hidrográfica, fixando residência às margens dos rios que a compõem (Assis, 1960; Ruckert, 2013).

A importância das águas para a ocupação do território não se restringiu à circulação e ao estabelecimento dos primeiros núcleos populacionais. Também contribuiu para a configuração das relações econômicas e sociais que marcaram a formação da cidade. A posição geográfica, associada à presença do Lago Guaíba e à conexão com diferentes cursos d'água, favoreceu seu fortalecimento como espaço de circulação e articulação regional. Assim, a relação entre a cidade e o Guaíba foi sendo construída, à medida que o lago passou a desempenhar diferentes funções no desenvolvimento da região, de forma econômica e territorial.

A história da cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, segundo Kiefer (2007, p. 39), iniciada a partir do ano de 1752 com o acampamento dos primeiros açorianos, teve seu desenvolvimento estreitamente relacionado ao Lago Guaíba, o qual serviu, juntamente com o transporte ferroviário, como importante meio de locomoção de mercadorias e passageiros. O nome Guaíba deriva da língua guarani e significa encontro das águas e salienta a grande importância ambiental do lago para as populações que convivem em seu entorno.

Nesse sentido Bohrer ressalta que:

A localização geográfica de Porto Alegre em uma estreita península, com um espigão central, que avança em direção a um lago onde desaguam cinco rios - escoadouro da área produtiva ao norte do Rio Grande do Sul - colocou a cidade como centro de toda a região econômica do Estado. Fato que imprimindo-lhe um desenvolvimento acelerado. Por outro lado, as características topográficas de seu sítio, criaram problemas para a expansão de seu traçado e para seu desenvolvimento (Bohrer, 2001, p. 59).

A segunda metade do século XIX foi marcada por transformações significativas na estrutura urbana de Porto Alegre. O crescimento populacional e a consequente necessidade de ocupação do solo levaram a que a primeira faixa de aterro fosse realizada justamente onde a cidade teve origem: a zona portuária, cuja ampliação era necessária para atender à demanda mercantil e ao crescente número de imigrantes que ali atracavam. Tendo início, desse modo, um processo de

expansão urbana às custas do lago, por meio do aterramento de suas margens, que altera de forma significativa tanto a paisagem quanto a estrutura urbana da cidade (Branco Filho, 2005).

A intervenção sobre as margens do Guaíba, inicialmente associada às necessidades de expansão da área portuária e ao crescimento urbano, passou aos poucos a assumir dimensões maiores na organização territorial de Porto Alegre. O avanço da ocupação sobre as águas evidenciou uma mudança na forma de apropriação do território, na qual o lago passou a constituir espaço passível de transformação para atender às demandas de expansão da cidade. Esse processo ganhou continuidade nas décadas seguintes, acompanhando o crescimento urbano e a adoção de iniciativas de ampliação das áreas disponíveis e de controle dos efeitos das cheias.

Esse processo de aterramento prosseguiu ao longo do século XX: desde 1956, a orla do Guaíba situada entre os Pontais da Cadeia do Meio vem sendo aterrada por iniciativa do governo municipal, com o duplo objetivo de expandir a área urbana e prevenir enchentes. Em 1978, cinco anos após a assinatura do convênio básico que viabilizou as obras, a orla já apresentava configuração semelhante à atual, totalizando, segundo dados do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), 229 hectares aterrados. A área resultante constitui uma superfície plana de altitude reduzida, com aproximadamente 5 metros acima do nível do mar e formada por material proveniente do próprio leito do Guaíba (Suertegaray; Nunes, 1988).

Nas décadas posteriores, a relação entre a cidade e o lago passou por novas transformações. Ainda no início dos anos 1970, o governo federal construiu a Freeway (BR-290), ligando Porto Alegre a Osório e facilitando o acesso ao litoral norte do estado. A obra foi realizada durante a gestão de Telmo Thompson Flores, prefeito nomeado pelo governador Peracchi Barcellos em 1969 e reconduzido ao cargo em março de 1971.

No mesmo período, contudo, a cidade passa, gradualmente, a se afastar do Guaíba, à medida que se intensificam as denúncias de poluição de suas águas, decorrentes do lançamento de esgoto doméstico, do uso de agrotóxicos na irrigação de lavouras e do despejo de resíduos químicos por fábricas de calçados e outras indústrias instaladas ao longo dos rios que deságuam no lago (Monteiro, 2014).

O aumento da urbanização produziu efeitos ambivalentes sobre a relação de Porto Alegre com o Guaíba. Onde, as intervenções realizadas no território ampliaram as possibilidades de circulação, ocupação e desenvolvimento urbano, e de outro, o crescimento das atividades urbanas e industriais contribuiu para a deterioração das condições ambientais do lago.

A degradação de suas águas representou um problema de natureza ambiental e também alterou a forma como a população se relacionava com esse espaço, contribuindo para seu distanciamento em relação ao cotidiano urbano. A recuperação da relação entre cidade e Guaíba passaria a envolver não apenas intervenções físicas no território, mas também a ressignificação de suas margens enquanto espaços de uso e convivência social.

É nesse contexto histórico de aterramento, expansão urbana e degradação ambiental que se consolida, nas décadas seguintes, o conceito de orla como espaço de lazer e contemplação: um passeio ao longo do corpo d'água, destinado à caminhada e à prática de esportes, cuja largura varia conforme a disponibilidade local de extensas faixas ajardinadas e pavimentadas a estreitos caminhos de caráter rústico (Macedo, 2012).

O Lago Guaíba está localizado na região metropolitana de Porto Alegre (29°55'–30°24' S; 51°01'–51°20' W), no estado do Rio Grande do Sul (RS), Brasil, constituindo o principal manancial de abastecimento hídrico da capital gaúcha desde sua fundação, no início do século XVIII (DMAE, 2015).

A relevância do Guaíba para a Cidade não se limita à sua função histórica como fonte de abastecimento e elemento estruturador da ocupação urbana. Sua configuração natural e suas características hidrodinâmicas também são fundamentais para compreender a complexidade das relações estabelecidas entre o corpo hídrico e o território. Trata-se de um ambiente cuja dinâmica resulta da interação entre diferentes cursos d'água e da influência de processos naturais. A própria dificuldade histórica em estabelecer uma classificação única para o Guaíba mostra a complexidade de sua constituição e a necessidade de compreendê-lo para além de uma simples denominação.

Ao longo de sua história, o Guaíba já foi classificado como rio, ria, estuário e lago, havendo, por certo período, recomendação de utilização apenas do nome "Guaíba", sem designação específica, dada a dificuldade de se chegar a um consenso terminológico (Chebataroff, 1959; Oliveira, 1976; 1981). Por se tratar de um ambiente transicional, esse "acidente geográfico" possui particularidades que dificultam sua simples denominação topológica, persistindo a discussão até hoje.

Atualmente, é conceituado por especialistas como lago, muito embora ainda popularmente chamado de rio, sendo comparável, em suas dimensões e importância para a paisagem, às grandes baías do litoral brasileiro (Menegat & Carraro, 2009; Prestes, 2014). Essa imprecisão terminológica remonta à cartografia dos séculos XVII e XVIII, e mesmo a princípios do XIX, período em que o Lago Guaíba e a Laguna dos Patos eram denominados conjuntamente "Rio Grande", nome que deu origem à denominação do estado, Rio Grande do Sul (Spalding, 1961; Oliveira, 1976; 1981).

A compreensão das características do Guaíba permite, ainda, direcionar a análise para seu espaço de interface com a cidade. A Orla, mais do que uma faixa de contato entre o ambiente aquático e o território urbanizado, apresenta diferentes configurações e usos ao longo de sua extensão, reunindo áreas de ocupação urbana, equipamentos de lazer e espaços de interesse ambiental.

Essa diversidade faz com que a orla não constitua um espaço homogêneo, e sim um conjunto de áreas com características e graus diferentes de ocupação e vulnerabilidade. Nesse sentido, sua delimitação e caracterização são essenciais para entender as relações entre urbanização, usos do território, dinâmica ambiental e proteção das áreas situadas às margens do Guaíba.

A Orla do Lago Guaíba, por sua vez, possui aproximadamente 70 km de extensão, estendendo-se da Ponta do Gasômetro, ao norte do lago, até a Praia do Lami, no extremo sul (Hasenack, 2008). Quanto à dinâmica hidrológica da região, Reckziegel (2007), em levantamento sobre desastres naturais no Rio Grande do Sul no período de 1980 a 2005, identificou que os municípios situados no entorno do Lago Guaíba e do Delta do Jacuí são frequentemente atingidos por inundações, achado corroborado por Risso e Giugno (1994), que mapearam áreas de inundação, alagamento e banhado na região metropolitana de Porto Alegre, incluindo as adjacências do lago e do delta. A orla em si é dividida pelo poder público em quatro setores: norte, centro, sul e extremo sul (Soares et al., 2020). Sendo a Orla Central a área de maior potencial de valorização urbana, conforme diretrizes técnicas da prefeitura.

Apesar do desenvolvimento da cidade estar atrelado ao Guaíba desde sua fundação, a orla teve papel secundário durante boa parte do século XX, e só nos anos 1990 a gestão municipal passou a reconhecer seu valor simbólico e paisagístico, criando o Programa Guaíba Vive (1990), voltado à recuperação ambiental e ao uso público da orla (Soares et al., 2020). Nas décadas seguintes, dois marcos consolidaram essa nova relação: a Fundação Iberê Camargo, inaugurada em 2008 em edifício do arquiteto Álvaro Siza às margens do lago, e o Anfiteatro Pôr-do-Sol, inaugurado em 2000 (Soares et al., 2021). Também, formou-se o Grupo de Trabalho Orla (GT Orla), que produziu as "Diretrizes Urbanísticas para a Orla do Guaíba" (2003) e o "Relatório Orla" (2006), documentos técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal (Soares et al., 2021).

A partir desse processo de reconhecimento, a orla passou aos poucos a ocupar uma posição mais importante nas políticas de planejamento e qualificação urbana de Porto Alegre. A recuperação ambiental e a ampliação das possibilidades de uso público foram acompanhadas por iniciativas destinadas a valorizar a paisagem e fortalecer a relação da população com o Guaíba, atribuindo novas funções e significados a espaços que, durante décadas, permaneceram afastados da dinâmica cotidiana da cidade. Esse movimento representou uma mudança na forma de intervenção sobre a área, que passou de ações pontuais de recuperação e valorização para uma perspectiva de requalificação maior, envolvendo planejamento urbano, paisagismo, lazer, cultura e mobilidade.

A transformação mais visível, porém, começou em 2011, quando o prefeito José Fortunati contratou o escritório do arquiteto Jaime Lerner para desenvolver um projeto de revitalização integral, dividido em trechos financiados pela Corporação Andina de Fomento (CAF) (Soares et al., 2021). O Trecho 1, situado entre a Usina do Gasômetro e a Rótula das Cuias, foi executado entre 2015 e 2018 e inaugurado em junho de 2018, enquanto o Trecho 3, dedicado à prática esportiva e com a maior pista de skate da América Latina, foi entregue em outubro de 2021 (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2021).

A requalificação da orla, ao aumentar sua infraestrutura e consolidar novos usos associados ao lazer, ao esporte, à cultura e à convivência, também passou a estabelecer uma relação mais intensa entre a ocupação urbana e as dinâmicas naturais do Guaíba. Essa aproximação mostra que intervenções destinadas à valorização e ao uso público do território precisam considerar os aspectos urbanísticos e paisagísticos, bem como as características ambientais e os riscos inerentes à localização da área. Em um contexto de intensificação de eventos climáticos extremos, a capacidade de adaptação e resiliência dessas estruturas torna-se elemento importante para a continuidade dos usos previstos e para a própria sustentabilidade das intervenções realizadas na orla do Guaíba.

Por fim, as enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024 causaram danos significativos à infraestrutura do Trecho 1 da orla, que foi inclusive usado como ponto estratégico de resgate de moradores ilhados, com obras de recuperação iniciadas apenas em 2025 (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2025).

2.2. Criação e estrutura legal da APP da Orla do Guaíba

A Área de Preservação Permanente (APP) constitui um instituto do direito ambiental brasileiro, sendo definida pelo art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 12.651/2012 Lei do Código Florestal. De acordo com o dispositivo, a APP é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, tem a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

As APPs são espaços especialmente protegidos, de acordo com o inciso III, § 1º, do art. 225 da Constituição Federal, constituindo ambientes com diversas funções ambientais, como a proteção do solo, dos corpos d'água, a função ecológica de refúgio para a fauna e de atenuação de desequilíbrios climáticos urbanos. Assim segue Trennepohl:

Trata-se do reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental, impondo a obrigatoriedade de sua proteção, por se tratar de bem de uso comum do povo, sendo essencial à sadia qualidade de vida (Trennepohl, 2026, p.44).

A caracterização da orla do Guaíba como Área de Preservação Permanente e espaço marcado pela interação entre urbanização, usos públicos, atividades de lazer e dinâmicas ambientais evidencia a necessidade de entender os instrumentos jurídicos destinados à proteção desses territórios. Nesse contexto, a proteção das margens dos corpos hídricos assume uma importância, uma vez que essas áreas desempenham funções ambientais que ultrapassam seus limites físicos e

repercutem sobre a qualidade dos recursos hídricos, a estabilidade do solo, a biodiversidade e o bem-estar da população.

A análise das normas aplicáveis às áreas situadas junto ao Guaíba constitui etapa necessária para analisar de que forma o ordenamento jurídico brasileiro procura compatibilizar a ocupação e o uso desses espaços com a preservação ambiental. Entre os principais instrumentos previstos para essa finalidade encontram-se as Áreas de Preservação Permanente (APPs), cuja proteção vem diretamente da legislação ambiental.

Diferente das Unidades de Conservação, que exigem ato administrativo específico para criação, as APPs decorrem diretamente da lei, incidindo de pleno direito sobre as áreas que preenchem os critérios estabelecidos pelo Código Florestal, independentemente de ato formal do Poder Público. É uma proteção legal automática, que opera por força da localização e das características naturais do espaço, e não por ato da administração (Milaré, 2023; Machado, 2020).

A delimitação da APP¹ da Orla do Guaíba apresenta uma particularidade importante, em que a extensão da faixa de proteção varia substancialmente conforme a classificação do Lago Guaíba como lago ou como rio.

A incidência dessa proteção legal não pode ser analisada de forma dissociada da própria caracterização jurídica do corpo hídrico. Isso porque o regime de proteção estabelecido pelo Código Florestal utiliza diferentes critérios para a definição das Áreas de Preservação Permanente conforme a natureza e as características do recurso hídrico.

Assim, a definição do Guaíba como lago ou como curso d'água produz consequências diretas sobre a extensão da faixa submetida à proteção ambiental, tornando a classificação do corpo hídrico uma questão que ultrapassa a esfera

¹ **APP:** Área de Preservação Permanente, protegida por lei para preservação ambiental

meramente conceitual e assume importância jurídica e territorial. No caso da Orla de Porto Alegre, essa distinção adquire importância diante da grande ocupação urbana e dos diferentes usos desenvolvidos nas suas margens.

Nesse sentido, o Código Florestal brasileiro traz a diferença na conservação natural, mesmo em áreas urbanas, nas beiras de cada tipo de corpo d'água. Se o Guaíba fosse um rio, estariam proibidos os prédios erguidos até 500 metros da margem, por conta de sua largura. Se for um lago, como se definiu nos anos 1990, a área de preservação permanente é bem menor, de apenas 30 metros a partir da orla, independentemente do tamanho, conforme a Lei nº 12.651/2012.

Nos termos do art. 4º, inciso II, da Lei nº 12.651/2012, as áreas no entorno de lagos e lagoas naturais devem observar faixa com largura mínima de 100 metros em zonas rurais e de 30 metros em zonas urbanas, independentemente do tamanho do lago. E para cursos d'água classificados como rios, a faixa varia de 30 a 500 metros de acordo com a largura do corpo hídrico, podendo atingir uma extensão.

A diferença entre essas categorias de corpos hídricos mostra que a definição da faixa de preservação não provém exclusivamente da existência de uma margem sujeita à proteção, mas também dos critérios legais utilizados para sua delimitação. O art. 4º da Lei nº 12.651/2012 estabelece parâmetros diferentes conforme a natureza do corpo hídrico e sua inserção territorial, disciplinando a extensão das áreas consideradas de preservação permanente.

A aplicação desses parâmetros se torna importante em espaços urbanos, nos quais a proteção ambiental frequentemente se sobrepõe a áreas já ocupadas ou destinadas a diferentes usos, tornando necessária a compreensão de como as disposições do Código Florestal recaem sobre esses territórios: Sobre as medidas listadas no dispositivo, Barcellos (2023) reforça sua aplicação indistinta, em regra, às áreas urbanas e rurais, nos seguintes termos:

É importante notar que o atual código, art. 4º, caput, exara que esses limites de APPs, referentes ao inciso I, são de aplicação tanto na área rural quanto na área urbana dos municípios, diferentemente do que expunha o código anterior. Essa interpretação é possível, pois quando se trata de lagos e lagoas naturais o legislador claramente estabelece limites diferentes para área rural e área urbana, inclusive considerando menor a APP quando se trata de áreas urbanas, o que não ocorre com as margens de corpos d'água (Barcellos, 2023, p. 47).

Na análise de ocupação em Porto Alegre, a faixa de preservação aplicada ao Lago Guaíba foi calculada em 30 metros no entorno do lago, conforme critérios definidos pelo Código Florestal. Essa faixa mínima, contudo, pode ser insuficiente para garantir as funções ecológicas da orla diante da intensa pressão turística e urbana.

A definição da faixa de proteção, uma vez que produz efeitos concretos sobre a forma de ocupação e utilização das margens do Guaíba. Em um território marcado pela consolidação histórica da urbanização, pela presença de equipamentos públicos e pela crescente valorização da orla para atividades de lazer e turismo, a extensão da APP representa um elemento essencial para o equilíbrio entre os usos sociais do local e a preservação ambiental.

Nesse sentido, entender os fundamentos basilares da classificação do Guaíba como lago, bem como as diferenças relacionadas à sua natureza, torna-se essencial para analisar os limites e as possibilidades de aplicação da proteção ambiental sobre a orla.

A classificação do Guaíba como lago tem respaldo em ato normativo estadual de 29 de outubro de 1998, o Decreto Estadual nº 38.989 do governo do Rio Grande do Sul determinou a criação do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba, consolidando institucionalmente essa denominação no ordenamento jurídico estadual. Essa classificação tem implicação direta sobre a extensão da APP incidente sobre a orla, pois o Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, fixa faixas de proteção diferentes para rios e lagos. Porém, existe um debate acadêmico sobre o

reconhecimento do Guaíba como rio, o que, se reconhecido, ampliaria significativamente a faixa de proteção aplicável e tornaria irregular grande parte do uso urbano e turístico consolidado nas margens (Milaré, 2023).

Trennepohl nos diz:

A Lei n. 12.651/12 é uma norma geral, e como tal deve ser obedecida por eventuais normas estaduais que venham tratar da matéria. Vale dizer, o ordenamento de uso ou supressão de vegetação por parte de Estados ou do Distrito Federal não pode ser mais permissivo que a lei federal (Trennepohl, 2026, p.230).

A regulamentação estadual que adota a denominação “Lago Guaíba” deve ser analisada em conjunto com a legislação federal de proteção ambiental e com os critérios estabelecidos pelo Código Florestal. A classificação institucional do corpo hídrico constitui elemento para a definição do regime de proteção aplicável, mas sua repercussão jurídica não pode ser examinada de maneira isolada.

Nesse contexto, a relação entre as normas estaduais e federais assume relevância, pois a definição do regime de proteção das margens deve observar os limites estabelecidos pela legislação ambiental nacional, considerando as especificidades territoriais e ambientais.

Essa controvérsia é juridicamente relevante, pois caso o Guaíba seja reconhecido como rio, a APP incidente sobre sua orla poderia ser ampliada de 30 para até 500 metros, o que tornaria irregular grande parte da área urbana e das instalações turísticas atualmente existentes no local. Sendo assim, é uma zona de insegurança jurídica que afeta diretamente o planejamento do turismo sustentável e que a dissertação se propõe a examinar à luz da interface entre legislação ambiental e turística.

A proteção da orla não se esgota na APP decorrente do Código Florestal. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (LC 434/1999) estabelece mecanismos que asseguram a preservação das margens do Guaíba, não deixando

atividades que contribuam para descaracterizar ou prejudicar funções fundamentais da orla, além de delimitar faixa mínima de 60 metros de preservação entre a Usina do Gasômetro e o bairro Lami, na divisa com o município de Viamão. Essa faixa de 60 metros é mais protetiva do que o mínimo de 30 metros estabelecido pelo Código Florestal para lagos em área urbana, mostrando a possibilidade de o município legislar de forma mais restritiva.

A diferença quanto à extensão da APP demonstra que a proteção jurídica da Orla do Guaíba não pode ser compreendida apenas a partir dos parâmetros estabelecidos pelo Código Florestal. A incidência de diferentes instrumentos normativos sobre o local mostra a existência de um conjunto articulado de mecanismos de proteção ambiental e ordenamento territorial, originados de diferentes esferas do Poder Público.

Ainda que a legislação federal coloque parâmetros mínimos de proteção das margens, normas estaduais e municipais podem estabelecer regras complementares e, se cabíveis, níveis de proteção mais restritivos, levando em conta as características e as necessidades do território. A análise conjunta desses instrumentos possibilita verificar em que medida o ordenamento jurídico busca compatibilizar a preservação ambiental com os usos urbanos, turísticos e recreativos na orla.

Também a Lei Municipal nº 12.040/2016 regulamenta a prática de esportes náuticos e terrestres na orla, trazendo a demarcação das áreas de uso turístico e a observância dos planos de manejo das unidades de conservação na região e o menor impacto possível no meio ambiente. Nesse contexto, destaca-se a Área de Proteção Ambiental (APA) Estadual do Delta do Jacuí, unidade de conservação de uso sustentável criada pela Lei Estadual nº 12.371/2005. Ela abrange a porção norte da Orla do Guaíba, impõe restrições adicionais de uso e exige compatibilização com o plano de manejo estadual.

Aos municípios, apesar de inicialmente aparentar a ausência de previsão constitucional quanto à sua competência legislativa, a doutrina ambiental hoje é unânime em posicionar o meio ambiente no art. 30, I, II, VIII e IX, que trata, respectivamente, do interesse local, da suplementação da legislação federal e estadual no que couber, do adequado ordenamento territorial e da proteção do patrimônio histórico-cultural local. (Trennepohl, 2024)

A existência de um conjunto diversificado de instrumentos jurídicos, não garante a efetividade da proteção ambiental. Para que as normas sejam efetivamente aplicadas, é necessário que o Poder Público disponha de mecanismos de planejamento, fiscalização, monitoramento e produção de informações capazes de identificar as áreas protegidas e orientar os usos permitidos em cada fração do território.

Na Orla do Guaíba, isso assume especial relevância diante da sobreposição de diferentes regimes de proteção e da diversidade de atividades desenvolvidas em suas margens. A ausência ou insuficiência de informações sistematizadas pode dificultar a fiscalização e também a tomada de decisões relacionadas ao planejamento urbano e turístico e à compatibilização desses usos com as exigências de proteção do local.

O município de Porto Alegre não dispõe de um banco de dados organizado com as informações atualizadas sobre onde estão localizadas suas Áreas de Preservação Permanente, o que constitui uma lacuna normativa e de gestão. Sem delimitar com precisão a extensão da APP incidente sobre a orla, torna-se difícil caracterizar quais usos turísticos estão em conformidade com a legislação ambiental e quais estão irregulares. Essa é uma das manifestações mais concretas do conflito entre a legislação ambiental e a legislação turística.

2.3. Características socioambientais e paisagísticas da área

A Orla do Guaíba se consolida como um dos mais importantes espaços públicos de Porto Alegre, que reúne grandes qualidades ambientais, paisagísticas, culturais e turísticas. Localizada às margens do lago Guaíba, a área desempenha funções ecológicas essenciais, como a preservação de ecossistemas associados às zonas úmidas, a proteção da biodiversidade e a manutenção dos processos naturais relacionados à dinâmica hídrica. Também representa um espaço de convivência pública, lazer e prática esportiva, consolidando-se como um dos principais cartões-postais da capital (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

O conjunto dessas características ambientais, paisagísticas e culturais colabora para a singularidade da Orla do Guaíba enquanto território de uso múltiplo. A presença de recursos naturais associados à paisagem urbana, somada à oferta de espaços destinados ao lazer, à contemplação e à prática esportiva, beneficia a apropriação social da área e amplia seu potencial para o desenvolvimento de atividades turísticas.

Todavia, essa multiplicidade de usos também traz a necessidade de estabelecer critérios capazes de orientar a ocupação e o aproveitamento turístico do espaço sem comprometer os atributos ambientais que constituem parte fundamental de seu valor. A valorização turística da orla, deve ser compreendida em articulação com sua capacidade de suporte e com os mecanismos de proteção destinados à conservação de seus recursos naturais.

Pela ótica ambiental, a Orla integra um conjunto de ecossistemas caracterizados pela presença de vegetação nativa, áreas de banhados, matas ciliares e habitats utilizados por diversas espécies de aves, peixes e outros organismos associados ao bioma Pampa. Essas características conferem grande importância ecológica para a região, justificando a adoção de instrumentos jurídicos voltados à proteção dos recursos naturais e da paisagem, especialmente diante da

crescente pressão decorrente da expansão urbana e do uso do espaço para atividades recreativas e turísticas (MMA, 2007; Milaré, 2023).

Além da importância ecológica, a Orla do Guaíba tem elevado valor simbólico. A grande visualização do lago, a presença do pôr do sol e a integração entre espaços verdes e patrimônio histórico transformam a região em um importante atrativo turístico. Essa combinação de atributos naturais e culturais fortalece a identidade local e aumenta o potencial da área para o desenvolvimento do turismo sustentável, desde que conectada com estratégias de conservação ambiental e gestão territorial (Cruz, 2006; Bursztyn; Bursztyn, 2012).

A multiplicidade de funções da Orla do Guaíba demonstra, portanto, a coexistência de diferentes interesses sobre um mesmo local. A conservação dos ecossistemas e da paisagem, o acesso da população aos espaços públicos, a valorização turística e cultural e a expansão das atividades urbanas constituem elementos que se relacionam em determinadas circunstâncias, podendo gerar conflitos quanto às formas de apropriação e uso da área.

Nesse cenário, a sustentabilidade da orla depende da capacidade de articular essas diferentes dimensões por meio de instrumentos de planejamento e gestão que estabeleçam limitações, responsabilidades e critérios para o uso do território, de modo a garantir que a valorização turística não aconteça em detrimento das funções ambientais e sociais que sustentam sua relevância.

Sob o olhar socioambiental, a Orla do Guaíba também realiza a função social ao promover o acesso aos espaços públicos, estimular práticas esportivas, culturais e de lazer e favorecer a integração entre diferentes grupos sociais. A revitalização recente da área favoreceu significativamente sua utilização por moradores e visitantes, contribuindo para a valorização urbana e para o fortalecimento das atividades turísticas. Porém, esse processo impõe desafios relacionados ao equilíbrio entre conservação ambiental, intensificação do uso público e ocupação

urbana, exigindo mecanismos de planejamento capazes de assegurar a sustentabilidade do território (Jacobi, 2003; Leff, 2015).

O Lago Guaíba constitui o elemento estruturante essencial de Porto Alegre e o local onde se encontra fisicamente sobre o qual está a APP da Orla. Apresenta significativa extensão e importância territorial e hídrica para o Rio Grande do Sul. Sua margem esquerda possui aproximadamente 85 km de extensão, dos quais cerca de 70 km estão situados no município de Porto Alegre, enquanto a margem direita apresenta aproximadamente 100 km.

Com área estimada em 496 km², o Guaíba tem início na região da Ponta da Usina do Gasômetro, no Centro de Porto Alegre, estendendo-se por aproximadamente 50 km até sua conexão com a Lagoa dos Patos. Sua largura máxima alcança cerca de 20 km, enquanto a profundidade média é de aproximadamente 2 metros, podendo atingir 12 metros no Canal de Navegação.

O volume de água é estimado em 1,5 km³, com vazão aproximada de 1,2 milhões de litros por segundo (Porto Alegre, [s.d.]). É alimentado pelos rios Jacuí, Caí, Sinos e Gravataí, além de contribuições menores dos arroios Dilúvio, Petim e Araçá, e drena uma bacia hidrográfica de aproximadamente 85.950 km², equivalente a 30% do território gaúcho (Porto Imagem, 2023).

Esse sistema hidrográfico abrange uma área de drenagem correspondente a aproximadamente um terço do território do Rio Grande do Sul. Entre os cursos d'água que contribuem para o Guaíba, destaca-se o Arroio Dilúvio, com aproximadamente 17,6 km de extensão (Porto Alegre, [s.d.]).

As características físicas e hidrológicas do Guaíba auxiliam a explicar sua centralidade no território de Porto Alegre e na dinâmica regional. A dimensão de sua bacia hidrográfica, a contribuição de diferentes rios e arroios e sua conexão com

áreas fortemente urbanizadas fazem do lago um sistema ambiental diretamente relacionado a muitas atividades humanas.

Sua importância não se limita à presença de recursos naturais ou à formação da paisagem, mas decorre também das funções econômicas, sociais e ambientais que se desenvolvem a partir de suas águas e de suas margens. Essa multiplicidade de usos aumenta a necessidade de mecanismos de proteção e gestão capazes de compatibilizar o aproveitamento dos recursos hídricos com a prevenção de sua qualidade ambiental.

A importância hídrica do Guaíba ultrapassa sua função ecológica: o lago é a principal fonte de abastecimento de água potável de Porto Alegre, além de suportar atividades de pesca, navegação e recreação. Sua bacia concentra dois terços da produção industrial e abriga os centros urbanos mais populosos do Estado, o que impõe pressão permanente sobre a qualidade de suas águas e sobre os ecossistemas (DMAE, 2022).

A intensidade das atividades desenvolvidas na bacia hidrográfica do Guaíba contrasta com a complexidade e a sensibilidade dos ambientes naturais que a compõem. O uso das águas para abastecimento, produção, transporte e recreação ocorre em um sistema que reúne diferentes ambientes de transformação e desempenha funções ecológicas essenciais à manutenção do equilíbrio hídrico e da biodiversidade.

Dessa forma, a importância econômica e social do Guaíba não pode ser separada de suas características ecológicas, uma vez que a qualidade e a conservação desses ambientes orientam a própria continuidade dos usos que dependem de seus recursos. A proteção de seus ecossistemas constitui, elemento fundamental para a manutenção das funções ambientais e sociais desempenhadas pelo lago.

Também abriga ecossistemas de transição entre ambientes aquáticos e terrestres, inseridos no contexto do bioma Pampa² e da planície costeira sul-rio-grandense³. A vegetação ripária inclui remanescentes de matas ciliares⁴, campos úmidos, banhados⁵ e formações herbáceas⁶ litorâneas que desempenham funções ecológicas de regulação hídrica, contenção de processos erosivos e provisão de habitat para a fauna aquática e terrestre (MMA, 2007).

A importância ecológica também se evidencia pela diversidade de espécies que deles dependem para alimentação, reprodução, abrigo e deslocamento. A interação entre os ambientes aquáticos, as áreas úmidas e a vegetação marginal cria condições para a ocorrência de diferentes comunidades de fauna, incluindo espécies residentes e migratórias.

A conservação das áreas que integram a paisagem do Guaíba possui relevância que ultrapassa a proteção da vegetação existente em suas margens, alcançando a conservação de habitats e de processos ecológicos fundamentais à biodiversidade local. A presença de espécies nesses ambientes reforça, a necessidade de considerar a dimensão ecológica como elemento central na definição dos usos e das estratégias de proteção.

Estudos conduzidos pelo Instituto do Meio Ambiente da PUCRS identificaram espécies nativas dos grandes rios formadores, como a piava e o grumatã, e

² Bioma Pampa: Bioma exclusivo do Rio Grande do Sul no território brasileiro, correspondendo a cerca de 63-69% do território estadual, caracterizado por formações campestres em relevo de planície a coxilhas (IBGE, 2004).

³ Planície costeira sul-rio-grandense: Unidade geomorfológica litorânea formada por sedimentação marinha e fluvial, que integra lagoas, restingas, dunas e banhados como subunidade do Bioma Pampa (IBGE, 2004)

⁴ Vegetação ripária/matias ciliares: Vegetação que margeia corpos d'água, protegendo as margens contra erosão e conectando ecologicamente ambientes aquáticos e terrestres; corresponde, em regra, a Área de Preservação Permanente (Lei nº 12.651/2012)

⁵ Banhados: Ambientes de transição com solo encharcado permanente ou sazonalmente, relevantes na regulação hídrica e como habitat de fauna aquática.

⁶ Formações herbáceas litorâneas: Vegetação rasteira que ocupa dunas e planícies arenosas costeiras, atuando na fixação do solo.

espécies migratórias provenientes do complexo de lago costeiro, como a tainha, o bagre-branco e a corvina (Fontoura, 2023). O conjunto de aves associado aos banhados e às matas ciliares da orla também apresenta grande abundância, com registros de espécies ameaçadas e endêmicas do Pampa gaúcho, o que reforça a importância da proteção jurídica conferida nessa área (Chomenko; Bencke, 2016).

A presença de espécies nativas e migratórias mostra a importância da conservação dos ambientes associados ao lago e também revela a necessidade de compreender os fatores que podem comprometer sua integridade ecológica. Nesse sentido, a qualidade dos recursos hídricos forma um dos elementos principais para a manutenção desses ecossistemas, uma vez que alterações na composição da água podem afetar diretamente os organismos que dependem desse ambiente.

A análise das condições ambientais do Guaíba permite identificar os principais vetores de pressão sobre a orla e entender os desafios enfrentados pelas estratégias de proteção e uso sustentável do território.

Portanto, a qualidade ecológica da orla é pressionada pelo acúmulo de poluição hídrica. O sedimento do leito do Guaíba apresenta contaminação por excesso de nutrientes e metais potencialmente tóxicos como o zinco, cobre, cromo, níquel, chumbo e cádmio que são derivados de esgotos não tratados, atividade industrial e escoamento urbano proveniente dos arroios (FEPAM, 2020). Esse problema ambiental representa um dos principais desafios para a sinergia entre uso turístico e conservação na APP.

A persistência desses processos de degradação mostra que a proteção formal das áreas ambientalmente sensíveis não é suficiente para assegurar, por si só, a manutenção de suas funções ecológicas. A qualidade da água e dos sedimentos está relacionada à capacidade dos ecossistemas de garantir a biodiversidade e, ao mesmo tempo, às condições de utilização da orla pela população.

Dessa forma, a existência de atividades turísticas e recreativas em um território submetido a diferentes fontes de pressão ambiental pede mecanismos de gestão que ultrapassem a simples delimitação espacial das áreas protegidas, aderindo a ações de proteção, controle da poluição, monitoramento ambiental e fiscalização. Onde a efetividade da proteção jurídica passa a depender da existência de normas, e também da capacidade do Poder Público de implementar e articular as políticas de gestão ambiental e turística.

2.4. Dinâmica do turismo urbano e de massa na Orla

O turismo urbano é uma das principais modalidades da atividade turística contemporânea, caracterizando-se pela utilização dos espaços urbanos como locais de lazer, cultura, entretenimento, negócios e convivência social. Nesse sentido, as cidades deixam de ser apenas locais de passagem para assumirem o papel de destinos turísticos, valorizando seu patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico (Cruz, 2006; Paiva, 2013).

As características ambientais, paisagísticas e culturais anteriormente apresentadas contribuem diretamente para a atratividade turística da Orla do Guaíba. A valorização dessas qualidades, associada à localização da área e à sua integração com a estrutura urbana de Porto Alegre, favoreceu a incorporação da orla, práticas de lazer, investimento e ampliou sua relevância como espaço turístico.

Compreender a dinâmica do turismo desenvolvido no local é essencial para verificar de que forma os usos turísticos se ligam às funções ambientais e sociais do local. A orla passa, assim, a constituir um espaço em que a atividade turística está de forma integrada à dinâmica urbana da cidade.

A Orla do Guaíba, nesse sentido, se caracteriza como espaço importante destinado ao turismo urbano. As intervenções realizadas ao longo do tempo promoveram importantes requalificações da área, aumentando sua infraestrutura de

lazer, mobilidade e convivência, o que colaborou para o aumento do fluxo de visitantes e para a consolidação da orla como um dos principais atrativos turísticos da cidade (Froener, 2025). A presença de ciclovias, áreas de contemplação, espaços para eventos, equipamentos esportivos, bares, restaurantes e locais destinados à realização de atividades culturais reforça o potencial turístico.

A fixação da Orla do Guaíba como ponto turístico, qualificada pela ampliação da infraestrutura, modificou a intensidade e a escala de utilização desse local. O aumento da capacidade de receber visitantes e a concentração de diferentes equipamentos e serviços em uma mesma área favorecem o número de fluxos turísticos em larga escala, especialmente em períodos de maior demanda.

Esse processo contribuiu para a valorização econômica e social da Orla aumentou igualmente a pressão exercida sobre os espaços públicos e sobre os recursos naturais que sustentam sua atratividade. A relação entre a intensidade do uso turístico e a capacidade ambiental e infraestrutural do território é elemento fundamental para avaliar os limites da sustentabilidade da atividade turística na área.

O turismo na Orla do Guaíba se caracteriza como turismo de massa. Essa modalidade é marcada pela concentração de grande número de visitantes, impulsionada pela facilidade de acesso, pela oferta de infraestrutura e pela grande divulgação dos atrativos turísticos. Apesar de o processo contribuir para a dinamização econômica, valorização imobiliária e geração de empregos, também pode provocar impactos ambientais e sociais decorrentes da elevada pressão sobre os recursos naturais, aumentando o uso dos espaços públicos e a necessidade constante de manutenção da infraestrutura local (Rodrigues, 2015; Bursztyn; Bursztyn, 2012).

O aumento do fluxo de visitantes mostra que a atividade turística passou a ocupar posição importante na dinâmica econômica, cultural e territorial da Orla. A

concentração de eventos e de diferentes modalidades de lazer colabora para aumentar a visibilidade do espaço e fortalecer sua inserção nas estratégias de promoção turística da cidade.

Concomitantemente, a crescente utilização da orla reforça a necessidade de planejamento capaz de compatibilizar a exploração de seu potencial turístico com a preservação de suas qualidades ambientais e com a garantia de acesso e uso público. Dessa forma, a valorização turística do território deve estar acompanhada de mecanismos de gestão que considerem os efeitos produzidos pelo aumento dos fluxos e pela diversidade de atividades desenvolvidas no território.

Dessa forma, percebe-se que a Orla do Guaíba passou a desempenhar papel estratégico na promoção do turismo de Porto Alegre, tornando-se palco de eventos esportivos, culturais, gastronômicos e recreativos que atraem milhares de pessoas. Além de fortalecer a economia local, essas atividades contribuem para a valorização da identidade cultural da cidade e para a construção de sua imagem como destino turístico, evidenciando a importância dos espaços públicos (Cruz, 2006; Paiva, 2013).

O planejamento turístico, por si só, não é suficiente quando os usos desenvolvidos no espaço estão submetidos a limitações ambientais, urbanísticas e territoriais. É preciso estabelecer parâmetros capazes de direcionar as atividades permitidas, definir responsabilidades e prevenir ou minimizar impactos vindos da ocupação e do uso da orla. Nesse cenário, os instrumentos jurídicos assumem papel importante, na medida em que conferem base normativa às políticas de proteção ambiental, ao ordenamento territorial e à própria gestão turística.

O aumento do fluxo turístico, contudo, impõe desafios relacionados à sustentabilidade do território. A intensificação do uso da Orla demanda políticas públicas capazes de compatibilizar a conservação ambiental com o desenvolvimento das atividades turísticas, garantindo a preservação da paisagem,

dos recursos naturais e da qualidade da experiência oferecida aos visitantes. O planejamento territorial integrado, a gestão participativa e o envolvimento dos diversos atores sociais tornam-se, assim, elementos indispensáveis para que o turismo contribua para o desenvolvimento sustentável do destino sem comprometer suas funções ecológicas e sociais (Bursztyn; Bursztyn, 2012).

A procura pela valorização turística dos espaços urbanos pode produzir transformações que vão além da simples ampliação da infraestrutura destinada aos visitantes. Ao passo que determinados territórios passam a ser incorporados às estratégias de promoção turística, seus usos, funções e formas de apropriação podem ser aos poucos modificados para atender às novas demandas de consumo e visitação.

Esse processo interfere na configuração física do espaço e também nas relações sociais estabelecidas com o território e nos significados atribuídos a ele pela população. A análise das transformações é importante no caso da Orla do Guaíba, onde a requalificação alterou usos, equipamentos e formas de apropriação do espaço, permitindo compreender a turistificação como uma dimensão importante das mudanças.

O processo de requalificação da Orla do Guaíba, iniciado a partir dos anos 2010, está inserido em um movimento maior de turistificação dos espaços urbanos, fenômeno que tem sido observado em diversas cidades brasileiras e internacionais.

O entendimento de turistificação é um processo pelo qual determinados espaços urbanos são progressivamente reconfigurados fisicamente, funcionalmente e simbolicamente com o objetivo de atender às demandas da atividade turística, frequentemente em detrimento de usos habituais e comunitários preexistentes (Rodrigues, 2015).

A turistificação manifesta-se pela intensificação da presença de visitantes e pela transformação material e funcional dos espaços destinados à atividade turística. A criação de equipamentos, a reorganização da infraestrutura e a definição de áreas com diferentes vocações de uso constituem mecanismos pelos quais o território é adaptado às demandas de lazer.

Na Orla do Guaíba, essas intervenções revelam uma estratégia de organização espacial que procura distribuir atividades e público, alterando a forma de utilização e apropriação das margens do lago. A análise dessa configuração possibilita compreender como as políticas de requalificação urbana contribuem para produzir uma nova paisagem turística e gerar conflitos entre diferentes formas de uso e apropriação do território.

A implementação do turismo no território cria a paisagem atrativa necessária para o desenvolvimento e a consolidação da atividade. No caso da Orla do Guaíba, esse processo concretizou-se na implantação de três trechos distintos de intervenção ao longo da Avenida Edvaldo Pereira Paiva, cada qual com intenção definida, o Trecho 1, voltado ao lazer e à gastronomia, concentrado na área da Usina do Gasômetro; o Trecho 2, de viés mais esportivo e recreativo; e o Trecho 3, inaugurado em 2021, com equipamentos poliesportivos e áreas verdes.

Essa divisão do espaço e das funções turísticas reflete uma estratégia deliberada de diversificação dos públicos e de aumento da capacidade de absorção de visitantes, mas também mostra tensões entre a lógica da valorização turística e as demandas da população local por uso do espaço natural. (Soares et al., 2021).

A reorganização espacial promovida pela atividade turística, que aumenta as possibilidades de lazer e qualifica os espaços públicos, pode modificar as relações de acesso e apropriação pela população local. À medida que determinados setores passam a receber investimentos, equipamentos e atividades direcionadas à visitação, ocorre uma valorização diferenciada do território, capaz de alterar tanto

sua dinâmica econômica quanto os grupos que dele se apropriam. Assim, a transformação da paisagem turística deve ser analisada a partir de seus efeitos sociais.

A dinâmica do turismo de massa em espaços públicos frequentemente gera a transformação socioespacial de áreas que, ao serem valorizadas pela atividade turística e pela especulação imobiliária, passam a excluir progressivamente os segmentos populacionais de menor renda que antes utilizavam esses locais (Corrêa, 2011).

A transformação dos espaços públicos para fins turísticos não produz efeitos uniformes entre os diferentes grupos que utilizam e atribuem significado ao território. A valorização de algumas áreas pode favorecer novos usos e investimentos, mas também provocar deslocamentos, restrições de acesso e alterações nas formas tradicionais de apropriação do espaço. Nessa perspectiva, envolve não apenas uma mudança na paisagem e na funcionalidade dos territórios, mas também uma disputa acerca de quem pode usufruí-los, permanecer neles e participar dos benefícios decorrentes de sua valorização.

Nesse sentido, as áreas antes destinadas ao uso comunitário são transformadas em atrativos turísticos, dificultando o acesso dos moradores. Essa disputa por espaço demonstra as contradições entre o interesse econômico e os direitos sociais das comunidades locais.

No caso da Orla do Guaíba, esse fenômeno se mostrou concreto no processo de remoção de comunidades ribeirinhas durante as obras, problematizando a relação entre o projeto de cidade turística e o direito à cidade das populações historicamente territoriais (Soares et al., 2021). Os conflitos relacionados à apropriação do espaço mostram que os efeitos da turistificação alcançam a própria sustentabilidade do território. Quando a valorização turística é acompanhada pelo aumento de atividades comerciais, pela ampliação de visitantes e pela

transformação dos usos tradicionais, aumentam as demandas sobre a infraestrutura urbana e sobre os recursos naturais disponíveis.

A falta de mecanismos que orientam esses processos pode comprometer, a médio e longo prazo, os atributos ambientais, paisagísticos e sociais que conferem valor turístico ao local. É necessário, compreender o desenvolvimento turístico a partir de uma perspectiva, na qual os benefícios econômicos sejam articulados à proteção ambiental, à justiça socioespacial e à capacidade do território.

O turismo de massa e a proliferação de usos comerciais intensivos apresentam desafios para as cidades que, embora tragam benefícios econômicos no curto prazo, em contrapartida, podem criar dependências prejudiciais e impactos negativos importantes no longo prazo, exigindo a implementação de normas, a integração de estratégias sustentáveis e o planejamento territorial como condições para diminuir esses efeitos e promover o desenvolvimento da cidade de forma sustentável.

A proteção ambiental ultrapassa a conservação dos recursos naturais, alcançando também a manutenção das condições que permitem o uso social e turístico da área. Os instrumentos jurídicos de proteção das margens do Guaíba se tornam elementos centrais para a mediação entre os diferentes interesses da orla, especialmente diante das pressões decorrentes da intensificação turística, da expansão urbana e da valorização imobiliária. É nessa visão que a Área de Preservação Permanente adquire importância para a análise da efetividade da proteção jurídica do território.

A APP da Orla do Guaíba é precisamente o instrumento jurídico que deveria estabelecer limites ao uso turístico intensivo e assegurar a preservação das funções ecológicas e sociais do território. A análise de sua efetividade passa pelo entendimento das dinâmicas do turismo e da gentrificação no uso do espaço protegido.

Ainda que a APP estabeleça restrições e condições jurídicas para a ocupação e utilização de suas áreas, a intensidade da visitação e das atividades recreativas também precisa ser considerada a partir das características ambientais, sociais e infraestruturais do território.

Dessa forma, instrumentos de planejamento turístico podem complementar a proteção normativa ao fornecer parâmetros para analisar os limites de uso do espaço. A capacidade de carga turística insere-se nessa perspectiva, permitindo relacionar a intensidade dos fluxos de visitantes à capacidade do território de suportar esses usos sem comprometer sua biodiversidade.

Um dos instrumentos de gestão sustentável do turismo em espaços ambientalmente sensíveis é o conceito de capacidade de carga turística, definida como o número máximo de visitantes que uma área pode receber sem que ocorram danos irreparáveis ao ambiente físico, social e cultural, nem deterioração da qualidade da experiência oferecida (Ruschmann, 2010; OMT, 2004).

Nesses espaços, a intensidade da atividade turística pode produzir efeitos que alcançam a infraestrutura urbana, as relações sociais e as formas de apropriação do território pela população local. Por isso, a avaliação da capacidade de suporte de uma área deve considerar não apenas o número de visitantes, mas também as características do ambiente, a infraestrutura disponível, os impactos sobre os recursos naturais e as consequências da atividade para as comunidades que integram o território.

Os impactos negativos do turismo podem ser grandes para áreas consideradas muito frágeis, que são originados pelo mau uso desses espaços, sem ou com pouca política de preservação. A atividade turística está totalmente envolvida no cotidiano da população; por isso, pode impactar sua convivência em todos os sentidos.

Em áreas ambientalmente sensíveis, a gestão da atividade não pode se limitar à autorização ou organização dos eventos e equipamentos turísticos, devendo considerar também os efeitos cumulativos decorrentes da frequência, da intensidade e da localização dessas atividades. A adoção de critérios de monitoramento e avaliação permitiria identificar alterações sobre os ecossistemas, os recursos hídricos, a infraestrutura e as condições de uso pela população, contribuindo para que decisões fossem tomadas de acordo com a capacidade ambiental e social do espaço. Nesse sentido, a ausência de instrumentos sistemáticos de avaliação pode representar uma limitação importante para a efetividade das estratégias de sustentabilidade aplicadas.

No caso da Orla do Guaíba, a falta de estudos formais de capacidade de carga turística integrados ao plano de manejo da APP mostra uma lacuna normativa e de gestão de grande importância. A concentração de eventos de grande porte como shows, festivais gastronômicos, competições esportivas, sem avaliação sistemática dos impactos sobre os ecossistemas e a qualidade hídrica do lago, constitui um dos principais desafios para a compatibilização entre turismo e conservação ambiental (Milaré, 2023; Leff, 2015).

Diante desse cenário, a sustentabilidade turística da Orla do Guaíba depende da articulação entre os instrumentos de proteção ambiental, os mecanismos de planejamento territorial e os instrumentos de gestão da atividade turística. A falta de parâmetros para avaliar a intensidade e os efeitos dos usos turísticos mostra que a existência de normas protetivas, embora fundamental, não assegura a conservação ambiental e social do território.

Torna-se necessário integrar proteção jurídica, monitoramento ambiental, planejamento turístico e participação social, de modo que a utilização da orla possa ocorrer nos limites compatíveis com a manutenção de suas funções ecológicas e com o direito coletivo ao uso do espaço. A efetividade da proteção jurídica deve ser

avaliada pela capacidade dos instrumentos públicos de orientar, controlar e adaptar os usos do território perante as pressões oriundas da atividade turística.

2.5. Instrumentos legais e políticas públicas aplicáveis à APP

A análise da legislação ambiental e turística na Orla do Guaíba pressupõe a identificação do conjunto normativo que incide sobre a área, distribuído entre os planos federal, estadual e municipal. Trata-se de um ordenamento jurídico no qual diferentes esferas de competência regulatória se articulam. Como observa Édis Milaré (2023), a complexidade da organização ambiental brasileira impõe que a gestão de áreas protegidas seja compreendida a partir da totalidade do arcabouço normativo incidente, e não apenas de um único instrumento legal isolado.

Nesse contexto, a análise do regime jurídico aplicável à Orla do Guaíba considera a sobreposição e a complementaridade das normas que protegem a área ambiental, o ordenamento territorial e as atividades turísticas.

A definição das regras aplicáveis parte de uma estrutura normativa hierarquizada, na qual os parâmetros constitucionais estabelecem as bases da proteção ambiental e são concretizados por normas infraconstitucionais e instrumentos de planejamento. A partir dessa perspectiva, é necessário examinar inicialmente a legislação federal, que estabelece os fundamentos gerais para a proteção do meio ambiente.

Na esfera federal, o fundamento constitucional da proteção ambiental está no art. 225 da Constituição Federal, que consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. O § 1º, inciso III, do mesmo artigo determina que o Poder Público defina espaços territoriais e seus

componentes a serem especialmente protegidos, proibindo qualquer utilização que comprometa a integridade que justifica sua proteção (Brasil, 1988).

A proteção ambiental estabelecida constitucionalmente não se limita à definição de direitos e deveres, ela se estrutura a partir da distribuição de competências entre os entes federativos. Essa repartição é particularmente relevante para a análise da Orla do Guaíba, uma vez que a incidência de normas federais, estaduais e municipais decorre da atuação conjunta dos diferentes níveis de governo na proteção do território. Assim, o regime jurídico aplicável à área exige considerar não apenas o conteúdo das normas ambientais, mas também as competências atribuídas constitucionalmente a cada ente para legislar e atuar na proteção dos recursos naturais.

Já no art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição, estabelece-se a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Municípios em matéria de florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza e responsabilidade por dano ao meio ambiente, o que explica a sobreposição de instrumentos normativos de diferentes esferas sobre a mesma área. Já o art. 30, inciso I, garante aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, permitindo que Porto Alegre estabeleça regras mais restritivas de proteção ambiental do que as previstas na legislação federal, como faz ao fixar faixa de preservação de 60 metros no PDDUA, superior ao mínimo de 30 metros do Código Florestal (Machado, 2020).

O Parque Urbano Orla do Guaíba ocupa uma área que é classificada legalmente como Área de Preservação Permanente (APP) em suas margens. Há uma grande e histórica disputa jurídica e ecológica sobre essa classificação que até hoje não foi definida oficialmente, embora divida órgãos federais e locais, encontra respaldo em leis e decretos estaduais e municipais que já utilizam formalmente o termo "lago" em suas definições, seguindo as diretrizes urbanísticas e de planejamento vigentes para a capital como a lei 12.848/21. O impasse baseia-se na disputa de "Rio vs. Lago".

A definição do regime de proteção das margens depende, entre outros fatores, do enquadramento geográfico atribuído ao corpo hídrico, uma vez que essa classificação produz consequências diretas sobre a extensão da faixa de proteção ambiental e, conseqüentemente, sobre as possibilidades de ocupação e uso do espaço. Nesse sentido, a discussão acerca da natureza jurídica do Guaíba constitui elemento central para compreender as diferentes interpretações sobre a incidência das normas de proteção e os conflitos entre conservação ambiental, ordenamento urbano e utilização turística da orla.

Pelo Código Florestal Brasileiro, as margens de rios com mais de 600 metros de largura exigem uma APP de 500 metros de proteção. Se classificado como lago natural, a faixa protetiva cai para apenas 30 metros. No caso do Guaíba a Prefeitura de Porto Alegre e o governo estadual classificam como um lago. Isso permitiu a flexibilização das regras ambientais para a construção do parque urbano, calçadas, quadras esportivas e outros empreendimentos na orla.

Alguns ambientalistas e entidades argumentam tecnicamente que o Guaíba é um curso d'água (rio). Sob essa ótica, grande parte das estruturas construídas na orla estaria invadindo uma APP de proteção restrita. Embora o parque esteja na exata margem d'água onde incidem regras de APP, o projeto foi executado sob a premissa de área urbana consolidada de lazer, contornando as restrições mais severas de preservação florestal.

Historicamente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinava que as metragens de proteção rígidas do Código Florestal (afastamentos de 30 a 500 metros das margens de rios) deveriam ser aplicadas igualmente em áreas rurais e urbanas. Na prática, isso tornava ilegais milhares de avenidas, calçadões e bairros consolidados construídos historicamente nas margens de rios urbanos, como a Avenida Ipiranga em Porto Alegre.

Esse cenário de tensão entre a aplicação das normas de proteção ambiental e a realidade de ocupação dos espaços urbanos colaborou para a construção de diferentes interpretações jurisprudenciais acerca da incidência do Código Florestal em áreas urbanizadas.

Nesse contexto, a evolução legislativa passou a reconhecer de forma mais expressiva a participação dos municípios na definição das faixas de proteção em áreas urbanas consolidadas, estabelecendo novos parâmetros para a articulação entre proteção ambiental, planejamento urbano e ocupação do território.

A legislação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) em ambientes urbanos passou por uma profunda transformação com a aprovação da Lei Federal nº 14.285/2021. A principal mudança foi a municipalização das regras de recuo, transferindo o poder de decisão do Governo Federal para as prefeituras. Essa lei alterou o Código Florestal Brasileiro e pôs fim a um histórico impasse jurídico que engessava as cidades.

A nova legislação flexibilizou essas exigências por meio de regras específicas, trazendo a autonomia municipal, onde os municípios ganharam o poder de aprovar leis locais para definir limites de APP específicos para seus rios e lagos urbanos, podendo adotar recuos menores do que os previstos na lei federal.

O Conceito de Área Urbana Consolidada, teve a flexibilização permitida em locais com malha viária implantada, lotes predominantemente edificadas, uso urbano estabelecido e infraestrutura básica, como esgoto, água, energia e drenagem. A autonomia municipal de alteração restringe-se estritamente às margens de cursos d'água. Regras para topos de morro, encostas ou veredas continuam intocadas pela regra federal.

A possibilidade de regulamentação municipal, não significa o afastamento da legislação federal nem a ausência de parâmetros mínimos de proteção ambiental.

A atuação dos municípios deve acontecer dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico e considerando as características ambientais e urbanísticas do território. Embora a legislação tenha aumentado o espaço de atuação municipal na definição das faixas de proteção em áreas urbanas consolidadas, o Código Florestal permanece como referência fundamental para a compreensão do regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente, estabelecendo critérios gerais que orientam a proteção.

O Código Florestal é o instrumento central de regulação das APPs no Brasil. Seu art. 4º delimita as faixas de proteção obrigatória ao longo dos corpos hídricos, estabelecendo, para lagos e lagoas naturais em zonas urbanas, faixa mínima de 30 metros a partir da borda da calha, independentemente de sua dimensão (BRASIL, 2012). Contudo, com o advento da Lei nº 14.285/2021, abriu-se a prerrogativa legal para que o ordenamento territorial urbano defina a largura dessas faixas em áreas consolidadas, conferindo centralidade jurídica às legislações estaduais e municipais que enquadram o Guaíba como lago.

Nesse sentido, a resistência por parte de órgãos federais que sustentam a classificação do Guaíba como rio mantém a questão em aberto do ponto de vista jurídico. Independentemente da tese adotada, o Código proíbe, nas APPs, a supressão de vegetação nativa e a realização de obras, instalações e atividades que não se enquadrem nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental definidas em lei nos artigos 3º e 8º, o que condiciona diretamente os usos turísticos admissíveis na orla.

A definição das restrições incidentes sobre as APPs, constitui apenas uma dimensão da proteção ambiental aplicável à Orla do Guaíba. A efetividade dessa proteção depende também de instrumentos capazes de prevenir, controlar e acompanhar os impactos decorrentes das intervenções realizadas no território, especialmente diante da diversidade de usos urbanos, recreativos e turísticos

existentes na área. A compatibilização entre conservação ambiental e utilização do espaço deve ser analisada não apenas a partir das limitações de ocupação, mas também dos procedimentos de controle ambiental aplicáveis às atividades desenvolvidas na orla.

Já a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) vem estabelecendo instrumentos centrais da gestão ambiental, como o licenciamento ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, os padrões de qualidade ambiental e o monitoramento dos recursos naturais. No contexto da Orla do Guaíba, esses instrumentos são importantes para o controle do uso turístico, pois qualquer empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora instalada na área deve ser objeto de licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes do SISNAMA Sistema Nacional do Meio Ambiente (Milaré, 2023).

Nesse sentido, Trennepohl aborda que:

Os objetivos gerais da Política Nacional do Meio Ambiente são a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (Trennepohl, 2026, p 50).

A partir desse conjunto de instrumentos, percebe-se que a proteção ambiental não se restringe à imposição de limitações sobre o uso do território, também orienta as condições em que atividades econômicas e sociais podem ser desenvolvidas de forma compatível com a conservação ambiental.

Na Orla, a utilização turística e recreativa do espaço se relaciona diretamente com a proteção dos recursos naturais e com o planejamento territorial. Nesse ponto, a legislação turística passa a desempenhar papel complementar a legislação ambiental, ao incorporar a sustentabilidade e a conservação do patrimônio natural entre os parâmetros que devem orientar o desenvolvimento da atividade turística.

Dessa forma, a Lei nº 11.771/2008, Política Nacional de Turismo, é o principal instrumento de interface entre a legislação ambiental e a legislação turística no plano federal. O poder público deve atuar, mediante apoio técnico, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e de conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro.

A lei estabelece entre os objetivos propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente. O parágrafo único do artigo 5º, é de grande relevância pois determina expressamente que quando se tratar de unidades de conservação, o turismo será desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da unidade. Criando um nexo normativo direto entre a legislação turística e os instrumentos de planejamento ambiental, impondo que o turismo se subordine às diretrizes de conservação estabelecidas para cada área protegida.

A relação entre turismo e conservação ambiental torna-se ainda mais complexa quando o território apresenta proximidade com espaços submetidos a regimes jurídicos específicos de proteção. Nesse sentido, a presença da APA Estadual do Delta do Jacuí na porção norte da Orla do Guaíba amplia o conjunto de normas incidentes sobre o território de unidades de conservação e exige que a atividade turística seja examinada também à luz das normas que disciplinam as unidades de conservação. A área foi criada pela Lei nº 12.371/2005, com mais de 22 mil hectares e apresenta imensa importância para a região.

Embora a APP da Orla do Guaíba não seja formalmente uma Unidade de Conservação Lei nº 9.985/2000, Sistema Nacional de Unidades de Conservação SNUC, a APA Estadual do Delta do Jacuí, que abrange porção da região norte da orla e integra o SNUC na categoria de Unidade de Uso Sustentável. As Unidades

de Conservação são áreas destinadas à conservação dos ecossistemas naturais, podendo ocorrer atividades como a visitação, desde que esta seja compatível com a proteção dos ambientes, devendo, mesmo quando turística, prezar pela conservação e instigar a valorização ambiental, obedecendo às regras previstas nos respectivos Planos de Manejo.

De acordo com Trennepohl:

As unidades de conservação são espaços, incluídas as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes. São legalmente instituídos pelo Poder Público objetivando a conservação de seus recursos a partir do estabelecimento de limites para a sua utilização (Trennepohl, 2026, p.253).

No âmbito da Legislação Estadual e Municipal, o Rio Grande do Sul estrutura sua política ambiental a partir da Lei Estadual nº 10.330/1994, que organiza o Sistema Estadual de Proteção Ambiental, e da Lei Estadual nº 15.434/2020, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente. Este prevê, entre os instrumentos do planejamento ambiental, planos e programas de conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos ambientais, o zoneamento ecológico e a elaboração de planos para unidades de conservação, espaços territoriais especialmente protegidos ou áreas com problemas ambientais específicos.

Após a identificação da lei federal que estrutura a proteção ambiental e a atividade turística, torna-se primordial examinar os instrumentos normativos estaduais que complementam essas disposições e estabelecem mecanismos próprios de proteção, planejamento e gestão dos recursos naturais no território gaúcho. Essa dimensão assume particular importância no caso do Guaíba, tanto pela existência de unidade de conservação estadual em parte de sua área quanto pela necessidade de considerar os instrumentos específicos de gestão dos recursos hídricos.

O Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), originalmente criado pelo Decreto Estadual nº 34.256/1992 e atualizado pelo Decreto Estadual nº

53.037/2016, regula a criação, implantação e gestão das unidades de conservação estaduais, incluindo a APA Estadual do Delta do Jacuí, que abrange porção da área do Guaíba. A Lei Estadual nº 10.350/1994 institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e disciplina a gestão participativa da bacia do Lago Guaíba por meio do Comitê de Gerenciamento correspondente.

Por se tratar de território inserido na dinâmica urbana de Porto Alegre, a Orla tem sua proteção e seus usos diretamente condicionados pelas normas municipais de ordenamento territorial e planejamento urbano. Nisso, as diretrizes gerais de proteção ambiental passam a ser incorporadas à organização concreta do espaço urbano, definindo parâmetros de ocupação, preservação e utilização da orla e estabelecendo limites para a compatibilização entre desenvolvimento urbano, turismo e conservação ambiental.

Já no âmbito municipal um dos principais instrumentos normativos é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), que inclui a orla do Lago Guaíba como Elemento Estruturador do Modelo Espacial do município, fixa faixa mínima de preservação de 60 metros e estabelece regras quanto ao volume das edificações na área.

O Decreto Municipal nº 22.042/2023, que institui regras de convivência nos trechos 1, 2 e 3 do Parque da Orla, estabelece restrições ao funcionamento de equipamentos de som e ao uso turístico intensivo do espaço em determinados horários. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 369/1996 cria o COMAM, e o Decreto Municipal nº 20.013/2018 estrutura o CMDUA, uma instância participativa responsável pelo controle social das decisões de licenciamento e planejamento ambiental que incidem sobre a APP da orla.

A existência desses instrumentos municipais demonstra que a Orla do Guaíba está submetida a diferentes mecanismos de regulamentação e participação na definição de seus usos. Porém, a presença de normas que disciplinam aspectos

específicos da ocupação, convivência, licenciamento e planejamento urbano não corresponde à existência de um instrumento integrado capaz de orientar o uso compatibilizado. Essa distinção é relevante para compreender os limites da atual estrutura de gestão da orla e identificar eventuais lacunas na articulação entre os instrumentos normativos existentes.

Não obstante, os Planos de Manejo e Diretrizes Turísticas constituem o principal instrumento de planejamento e gestão das áreas protegidas, definindo o zoneamento, as normas de uso e os programas de manejo compatíveis com os objetivos de conservação de cada unidade. No caso da APP da Orla do Guaíba, a ausência de um plano de manejo específico e integrado para a área representa uma das lacunas mais significativas da gestão ambiental local, conforme identificado pelo mapeamento realizado pela SMAMUS no ano de 2022.

Nesse contexto, percebe-se que a gestão da Orla do Guaíba não pode ser analisada exclusivamente sob a perspectiva da proteção ambiental. Considerando a importância turística, recreativa e econômica do espaço, torna-se igualmente necessário verificar de que forma os instrumentos de planejamento turístico incorporam as condicionantes ambientais e orientam a ocupação e o uso da área. A articulação entre essas duas dimensões serve para que o desenvolvimento da atividade turística não ocorra de forma dissociada dos problemas ambientais do local.

Pela ótica das diretrizes turísticas, o Plano Nacional de Turismo (PNT) e o Plano Estadual de Turismo do Rio Grande do Sul estabelecem marcos orientadores para o desenvolvimento sustentável da atividade, mas precisam de instrumentos de implementação específicos para a gestão do turismo em APPs urbanas, devido a lacuna existente. A construção, instalação, ampliação e funcionamento dos estabelecimentos e empreendimentos de turismo utilizadores de recursos ambientais, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependem de prévio licenciamento ambiental, tendo em vista o desenvolvimento sustentável da

atividade e considerando-se os diversos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial vigentes em âmbito municipal, estadual e federal. Nesse sentido Trennepohl ressalta:

Segundo a nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental – LGLA, licenciamento ambiental é processo administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente (Trennepohl, 2026, p.60).

O conjunto normativo incidente sobre a Orla do Guaíba revela um ordenamento jurídico, internamente contraditório. Se, por um lado, a sobreposição de instrumentos federais, estaduais e municipais de proteção ambiental e ordenamento turístico confere à área um grau elevado de cobertura normativa formal do art. 225 da Constituição Federal até o Decreto Municipal nº 22.042/2023. De outro, a falta de articulação efetiva entre esses instrumentos cria lacunas, conflitos de competência e zonas de insegurança que comprometem a efetividade da proteção ambiental e a sustentabilidade do uso turístico do local.

A análise dos diferentes instrumentos normativos possibilita observar, que a proteção jurídica da Orla do Guaíba decorre da interação entre regras de proteção ambiental, ordenamento territorial, gestão dos recursos hídricos, conservação da natureza e desenvolvimento turístico. Essa multiplicidade normativa, embora represente importante estrutura formal, exige coordenação capaz de transformar legislação em diretriz efetivamente aplicável ao território. É justamente nessa passagem entre a previsão normativa e sua concretização que se evidenciam os principais desafios da governança, especialmente diante da necessidade de compatibilizar diferentes interesses, competências institucionais e formas de uso do território.

A inexistência de um plano de manejo específico e integrado para a APP da orla, a controvérsia não resolvida sobre a natureza jurídica do Guaíba como rio ou lago e a desarticulação entre o planejamento turístico municipal e os instrumentos

de conservação ambiental estaduais constituem a forma concreta dessa fragilidade normativa. Nesse sentido, a interface entre a legislação ambiental e a legislação turística não se configura como uma relação de complementaridade, mas como um campo em que a efetividade de cada instrumento depende de sua capacidade de dialogar com os demais níveis do ordenamento jurídico e com as realidades socioambientais do território.

2.6. Governança interinstitucional e participação social

A governança ambiental de espaços públicos em áreas protegidas exige, por sua própria natureza, a articulação entre múltiplos atores institucionais e a participação efetiva da sociedade civil nos processos, reforçada pelo art. 225 da Constituição Federal impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, consagrando um modelo de gestão ambiental compartilhada que pressupõe formas de participação social (Milaré, 2023; Machado, 2020).

A partir disso, a governança ambiental ultrapassa a dimensão estritamente administrativa e passa a envolver processos de coordenação, diálogo e tomada de decisão entre diferentes entes que compartilham responsabilidades sobre o território. A participação social, nesse contexto, não deve ser entendida apenas como forma formal de consulta, mas como componente de uma estrutura de governança capaz de integrar conhecimentos, interesses e responsabilidades diferentes na definição e no acompanhamento das políticas ambientais.

Na teoria, a governança interinstitucional pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos e processos pelos quais diferentes atores, de diferentes esferas federativas, controlam suas ações e decisões em torno de objetivos comuns de gestão territorial. No campo ambiental, essa noção aproxima-se do conceito de gestão adaptativa, que pressupõe monitoramento contínuo, aprendizado e ajuste

das políticas a partir da participação dos atores envolvidos (Leff, 2015; Bursztyn; Bursztyn, 2012).

A aplicação desses pressupostos ao caso da Orla do Guaíba possibilita identificar uma estrutura de governança marcada pela distribuição de competências entre diferentes órgãos e níveis federativos. Essa configuração é relevante, pois as decisões relacionadas ao território envolvem simultaneamente questões ambientais, urbanísticas, turísticas e de gestão dos recursos hídricos, exigindo articulação entre instituições com atribuições diferentes. Nesse cenário, a análise da governança da orla deve surgir da identificação dos principais atores institucionais responsáveis pela formulação, implementação, fiscalização e acompanhamento das políticas que incidem sobre o espaço, começando pela estrutura municipal.

A gestão da Orla do Guaíba não se concentra exclusivamente em uma única instituição, tendo a distribuição de competências entre órgãos e instâncias de participação dos diferentes níveis federativos. No âmbito municipal, a SMAMUS exerce papel central nas atribuições ambientais e urbanísticas descritas nesta pesquisa, enquanto o COMAM e o CMDUA constituem espaços colegiados relacionados às decisões ambientais e ao planejamento urbano. Na esfera estadual, o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba integra a estrutura de gestão dos recursos hídricos. Já no âmbito federal, a atuação dos órgãos competentes está vinculada às atribuições legais específicas que incidem sobre o território. Essa configuração exige distinguir a gestão direta dos espaços públicos da regulação ambiental, do planejamento territorial, da fiscalização e da gestão dos recursos hídricos, de modo a identificar as responsabilidades institucionais e as possibilidades de articulação entre elas.

A gestão da Orla do Guaíba envolve uma pluralidade de órgãos com competências nos âmbitos municipal, estadual e federal, o que constitui ao mesmo tempo uma riqueza normativa e uma fonte de conflitos de atribuição. No plano

municipal, o órgão central é a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS), criada em 1976 como a primeira secretaria de meio ambiente do país. A SMAMUS é responsável pelo planejamento urbano, pela elaboração e atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), pela fiscalização da legislação urbana ambiental, pelos processos de licenciamento ambiental, urbano e de regularização fundiária de forma integrada, pelo planejamento, coordenação e articulação das políticas voltadas para as áreas de proteção ambiental do município, com atuação na prevenção e na conservação do ambiente natural e nas áreas de patrimônio histórico, cultural e paisagístico.

Cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional (Art. 7, 1, do Acordo de Escazú de 2018).

Ainda, os principais fóruns deliberativos são o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), criado pela Lei Complementar nº 369/1996, de viés consultivo e deliberativo, e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA). O CMDUA tem sua estrutura definida pelo Decreto nº 20.013/2018 e é presidido pelo titular da SMAMUS, contando com nove representantes de entidades de classe e vinculadas ao planejamento urbano, e nove representantes dos órgãos públicos municipais, estaduais e federais.

A estrutura municipal não atua de forma isolada na gestão da Orla do Guaíba. A complexidade das questões ambientais e urbanísticas que envolvem o território pede a atuação de espaços colegiados nos quais diferentes setores do Poder Público e da sociedade possam participar da formulação, discussão e deliberação sobre as políticas que recaem sobre a área. Esses atores aumentam a dimensão participativa da governança e estabelecem canais de articulação entre interesses diferentes, sendo necessário considerar, além dos órgãos municipais, os mecanismos de participação e gestão existentes na esfera estadual.

No âmbito estadual, o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba, criado pelo Decreto Estadual nº 38.989/1998, abrange a bacia hidrográfica do Lago Guaíba e inclui representantes dos usuários da água, da população da bacia e do governo, definida pela Lei Estadual nº 10.350/1994. Esse comitê constitui o principal fórum de gestão dos recursos hídricos da bacia, com capacidade para aprovar o enquadramento das águas do lago e definir metas de qualidade hídrica que orientam o uso turístico da orla.

A presença dessas diferentes atribuições reforça o caráter multinível da governança da orla e evidencia a necessidade de mecanismos de coordenação capazes de evitar sobreposições, conflitos de competência e fragmentação das ações institucionais.

Na esfera federal, incidem sobre a área o IBAMA, em matéria de licenciamento de atividades de impacto federal, o ICMBio em relação à APA Estadual Delta do Jacuí, que abrange porção da região norte do Guaíba, e a Agência Nacional de Águas (ANA), no que se fala em gestão dos recursos hídricos da bacia do Guaíba.

A grande quantidade de instituições envolvidas, ainda que amplie os mecanismos formais de proteção e controle ambiental, não garante, por si só, a existência de uma governança efetivamente integrada. A distribuição de competências entre diferentes órgãos e esferas federativas pede mecanismos permanentes de comunicação, coordenação e participação que sejam capazes de articular as decisões relacionadas ao licenciamento, à conservação ambiental, à gestão dos recursos hídricos e ao uso turístico do território.

Isso leva à repartição de competência entre esses entes, de forma que haja respeito e cooperação na proteção do meio ambiente. A competência, portanto, é a capacidade jurídica de uma corporação pública para agir (Trennepohl, 2024).

Quando essa articulação é insuficiente, aumenta o risco de fragmentação das decisões e de adoção de medidas setoriais que podem produzir efeitos cumulativos sobre a conservação ambiental e a sustentabilidade da atividade turística na Orla.

Essas instituições têm reflexos diretos sobre a governança da Orla do Guaíba, em que, sem um conselho ambiental plenamente funcional e representativo, decisões sobre licenciamento de eventos de grande porte, intervenções na mata ciliar e uso turístico intensivo do território são tomadas sem o controle ideal.

Já a participação social não é apenas um requisito procedimental, mas uma condição de legitimidade material das decisões sobre o uso de espaços ambientalmente protegidos. Como sustenta Milaré (2023), a gestão participativa das áreas de proteção ambiental é expressão direta do princípio democrático aplicado ao direito ambiental, garantindo que as comunidades afetadas pelas decisões de uso do território possam influenciar seus resultados.

A legitimidade das decisões ambientais, depende da possibilidade de que os diferentes sujeitos afetados pelo uso do território tenham acesso a esses espaços e capacidade de manifestação. No caso da Orla do Guaíba, torna-se relevante diante da diversidade de interesses envolvidos na ocupação do espaço, incluindo usuários, agentes econômicos, setor turístico e instituições públicas. A análise da participação social deve considerar tanto a existência dos mecanismos institucionais quanto sua efetividade como instrumentos de inclusão, diálogo e influência nas decisões que produzem efeitos sobre o território.

Na Orla essa dimensão adquire particular importância porque as comunidades mais diretamente afetadas pelas decisões de uso turístico do espaço são precisamente os grupos com menor capacidade de influência nos processos formais de licenciamento e planejamento. A participação social em órgãos

decisórios é elemento central da governança ambiental, principalmente no cenário de busca pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), incumbindo ao Estado garantir canais efetivos de participação. Nesse sentido Sarlet e Fensterseifer denotam:

Ao tratarmos da questão da participação “pública” em matéria ambiental, é fundamental estabelecer a conceituação do “público”, ou seja, quem seria o beneficiário dos respectivos mecanismos de participação. Quem é o “público”, ou seja, quem são os atores não estatais a que se dirigem as disposições voltadas à participação pública ambiental? (Sarlet; Fensterseifer, 2021, p.20).

Portanto, a efetividade da governança depende não apenas da existência de órgãos colegiados formalmente constituídos, mas da garantia de que esses espaços operem com representatividade, transparência e capacidade de influenciar as decisões sobre o uso turístico e ambiental do território.

2.7. Conflitos e desafios na conciliação entre uso turístico e preservação ambiental

O crescimento da atividade turística em áreas de preservação demanda desafios importantes à gestão territorial, especialmente quando se busca compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção dos recursos naturais. Ainda que o turismo seja reconhecido como importante instrumento de geração de renda, valorização cultural e dinamização das economias locais, sua expansão pode gerar impactos ambientais que comprometem a própria sustentabilidade dos destinos. Nesse caso, torna-se fundamental a adoção de políticas públicas que promovam o equilíbrio entre o uso turístico e a conservação ambiental (Bursztyn; Bursztyn, 2012).

É necessário compreender a necessidade de ultrapassar uma perspectiva que considere o território não apenas como suporte físico para a atividade turística. As decisões sobre ocupação, conservação e utilização da Orla do Guaíba estão em uma dinâmica territorial marcada pela atuação de diferentes atores, interesses

econômicos, sociais e institucionais, que influenciam a definição dos usos atribuídos ao espaço.

Assim, os conflitos entre preservação ambiental e desenvolvimento turístico também podem ser compreendidos como manifestações das disputas pela produção e apropriação do espaço urbano, onde diferentes atores possuem diferentes capacidades de intervenção e influência sobre as decisões do território.

O espaço urbano capitalista, como sugere Roberto Lobato Corrêa (1993), é um produto social, resultado de ações acumuladas no decorrer do tempo e realizadas por agentes sociais que produzem e consomem espaço. Estes agentes são: os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos (Corrêa, 1993). Assim, a produção do espaço “É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos sociais, Corrêa (2011).

A valorização de seus atributos paisagísticos e a incorporação progressiva do território às dinâmicas de lazer, turismo e eventos refletem esse processo de apropriação e ressignificação do espaço. Ao passo que, a intensificação desses usos demonstra que a transformação territorial não produz apenas benefícios econômicos e sociais, mas também pressões sobre os recursos naturais, tornando fundamental uma análise dos limites ambientais e dos mecanismos de gestão capazes de acompanhar o aumento das atividades realizadas na orla.

A valorização da paisagem, a realização de eventos culturais e esportivos fortaleceram a atratividade da região, contribuindo para o desenvolvimento do turismo urbano em Porto Alegre. Porém, a intensificação do uso público também aumentou a pressão sobre os ecossistemas locais, exigindo medidas de planejamento e gestão capazes de garantir a conservação da biodiversidade, da

qualidade da água, da vegetação e dos demais elementos que compõem a paisagem (Froener, 2025).

Diante desse cenário, a intensificação das atividades na Orla do Guaíba evidencia a necessidade de que o planejamento territorial seja acompanhado por mecanismos reais de prevenção e controle dos impactos ambientais. Não se trata de restringir a atividade turística, mas de estabelecer condições para que sua expansão ocorra dentro dos limites de suporte do território e sem comprometer as características ambientais que constituem parte fundamental da própria atratividade do local. Essa característica deve nortear a atuação do Poder Público na definição dos usos e das intervenções permitidas na orla.

De acordo com Milaré (2023), a proteção do meio ambiente constitui requisito indispensável para a promoção do desenvolvimento sustentável, sendo dever do Poder Público estabelecer mecanismos de prevenção e controle capazes de evitar a degradação ambiental decorrente das atividades humanas. Sob essa perspectiva, o planejamento do turismo deve observar os princípios do Direito Ambiental, principalmente, os princípios da prevenção, da precaução, do desenvolvimento sustentável e da função socioambiental dos bens ambientais, de modo a compatibilizar o aproveitamento econômico dos recursos naturais com sua preservação (Milaré, 2023).

A aplicação desses princípios ao contexto da Orla do Guaíba exige considerar que os efeitos do turismo não se restrinjam a intervenções pontuais ou imediatamente perceptíveis, podendo resultar da acumulação de diferentes formas de uso do território. A realização recorrente de eventos, o aumento do fluxo de visitantes e a intensificação das atividades recreativas podem produzir pressões simultâneas sobre os recursos naturais, a infraestrutura urbana e a própria dinâmica de convivência no espaço. Por isso, a sustentabilidade do uso turístico depende de instrumentos de planejamento capazes de identificar, acompanhar e limitar essas pressões antes que ultrapassem a capacidade ambiental e social do local.

Além dos impactos ambientais, com a intensificação do turismo, outros conflitos relacionados à capacidade de suporte da área, à produção de resíduos sólidos, ao aumento da poluição sonora, à degradação da vegetação, ao desgaste da infraestrutura urbana e aos conflitos de uso entre turistas e população residente. Esses desafios mostram a necessidade de adoção de gestão ambiental que considere não apenas o crescimento da demanda turística, mas também os limites ecológicos do território e sua capacidade de absorver os impactos decorrentes da visitação (Leff, 2015; Bursztyn; Bursztyn, 2012).

Entre os diferentes limites ambientais que condicionam a sustentabilidade do uso turístico da Orla do Guaíba, os recursos hídricos assumem posição central. Isso acontece porque o estado de conservação das águas não representa apenas uma dimensão do território, mas também interfere diretamente nas possibilidades de utilização recreativa, turística e econômica do espaço.

Nesse sentido, a análise dos impactos decorrentes da intensificação do uso deve considerar a qualidade da água como um dos elementos de conexão entre conservação ambiental, saúde pública, atividades turísticas e aproveitamento socioeconômico do Guaíba.

Um dos principais problemas entre o uso turístico e a preservação ambiental na Orla do Guaíba está associado à qualidade das águas do lago, que condiciona diretamente a viabilidade de atividades como a balneabilidade, os esportes náuticos e a pesca artesanal, todas de alto potencial turístico e socioambiental para o local.

Determinadas atividades, especialmente aquelas que promovem elevada concentração de visitantes em períodos específicos, podem aumentar simultaneamente a demanda por infraestrutura urbana, saneamento, manejo de resíduos e manutenção dos espaços públicos, produzindo efeitos que ultrapassam o período de realização dos eventos.

Nesse contexto, eventos de grande porte constituem importante fator para avaliar a capacidade de suporte do território, uma vez que concentram, em curto intervalo de tempo, diferentes formas de pressão ambiental e urbana e mostram a necessidade de instrumentos prévios de planejamento, monitoramento e compensação dos impactos gerados.

Nesse sentido, a realização de eventos de grande porte na Orla do Guaíba concentra milhares de pessoas em área ambientalmente protegida, gerando pressão significativa sobre a infraestrutura de saneamento, coleta de resíduos e manutenção dos espaços. Esse fato não é exclusivo da realidade porto-alegrense: municípios turísticos brasileiros como Fernando de Noronha, Jericoacoara e Bombinhas já instituíram Taxas de Preservação Ambiental para lidar com a geração excessiva de resíduos em períodos de alta temporada e eventos, demonstrando que a pressão do turismo de massa sobre os sistemas de gestão de resíduos constitui desafio estrutural dos destinos turísticos brasileiros.

No contexto da Orla do Guaíba, a ausência de mecanismo equivalente de compensação ambiental, como à inexistência de estudos formais de capacidade de carga turística integrados ao plano de manejo da unidade, representa uma lacuna normativa e de gestão que fragiliza a efetividade da proteção ambiental. (Leff, 2015; Jardim; Yoshida; Machado Filho, 2012).

A pressão decorrente da concentração de visitantes, representa um desafio operacional para a administração dos espaços públicos e demanda a aplicação dos instrumentos jurídicos destinados à prevenção e ao gerenciamento dos resíduos gerados pelas atividades turísticas. Em eventos de grande porte, a produção concentrada de resíduos torna-se ainda maior com a necessidade de planejamento prévio, definição de responsabilidades e mecanismos de fiscalização capazes de garantir que o aumento da demanda não resulte em impactos ambientais desproporcionais. Assim, a gestão de resíduos sólidos constitui medida importante para avaliar a efetividade das políticas de sustentabilidade aplicadas.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010, impõe aos municípios a obrigação de elaborar Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e de implantar sistemas de coleta seletiva, responsabilidade compartilhada e logística reversa. Todavia, a prática desses instrumentos em áreas de uso turístico de massa, como a orla, exige mecanismos específicos de controle e fiscalização adequadamente integrados ao marco normativo da APP (Jardim; Yoshida; Machado Filho, 2012).

A gestão adequada dos resíduos é apenas uma das dimensões do desafio de compatibilização entre turismo e conservação ambiental. A complexidade dos impactos associados ao uso turístico pede uma abordagem integrada, capaz de articular diferentes instrumentos de planejamento e controle e de considerar, ao mesmo tempo, os aspectos ambientais, territoriais, sociais e econômicos envolvidos. Dessa forma, a efetividade das medidas de proteção não depende exclusivamente da existência de normas específicas, mas também da capacidade institucional de coordenar sua aplicação, acompanhar os impactos produzidos e incorporar os diferentes atores envolvidos.

A conciliação entre uso turístico e preservação ambiental na APP demanda estruturas de governança capazes de articular os diferentes atores envolvidos, entre eles o poder público, setor privado, comunidades locais e visitantes, em torno de objetivos comuns de sustentabilidade. Instrumentos como o zoneamento ambiental, o licenciamento de eventos em áreas protegidas, o monitoramento contínuo da qualidade ambiental e a participação social nos processos decisórios são condições fundamentais para que a APP cumpra efetivamente sua função de equilibrar o desenvolvimento turístico com a conservação dos recursos naturais (Milaré, 2023; Bursztyn; Bursztyn, 2012; Leff, 2015).

A articulação desses instrumentos permite entender que a sustentabilidade turística não deve ser medida só pelo crescimento do fluxo de visitantes, pela realização de eventos ou pela valorização econômica do território. A longo prazo,

depende da conservação das condições ambientais e paisagísticas que sustentam a atratividade do local. Assim, a efetividade da governança ambiental deve ser avaliada pela sua capacidade de antecipar impactos, estabelecer limites de uso, promover o monitoramento das condições ambientais e garantir que as decisões sobre o território considerem sua capacidade.

Portanto, a gestão da Orla do Guaíba deve buscar não apenas aumentar sua atratividade turística, mas também preservar os atributos naturais e paisagísticos que constituem a sua identidade e o seu potencial como destino turístico sustentável.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se por abordagem qualitativa, natureza aplicada e caráter exploratório-descritivo, desenvolvida por meio de um estudo de caso na Orla do Guaíba, em Porto Alegre (RS). A escolha dessa estratégia decorre da necessidade de compreender, em seu contexto territorial concreto, a articulação entre a legislação ambiental e a legislação turística, considerando não apenas a existência formal dos instrumentos jurídicos, mas também sua implementação e as evidências de sua efetividade na organização do uso público e turístico e na proteção ambiental do território.

A delimitação territorial da pesquisa corresponde à Orla do Guaíba, compreendida como território urbano no qual incidem diferentes instrumentos jurídicos de proteção ambiental, planejamento urbano, ordenamento territorial e desenvolvimento turístico.

Para fins desta investigação, não se considera Área de Preservação Permanente (APP) como categoria equivalente. A análise parte da identificação dos regimes jurídicos efetivamente incidentes sobre o território estudado, evitando

atribuir indistintamente a toda a Orla uma única categoria jurídica de proteção. Essa delimitação permite examinar de maneira mais precisa como as normas ambientais, urbanísticas e turísticas se articulam na gestão e no uso do espaço.

O desenvolvimento da pesquisa foi realizado mediante a articulação de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e normativa e observação direta não participante. A pesquisa bibliográfica forneceu os fundamentos teóricos necessários à compreensão das categorias centrais da investigação, especialmente sustentabilidade, turismo sustentável, direito ambiental, governança, gestão territorial e efetividade jurídica. A literatura selecionada foi utilizada não apenas para a construção do referencial teórico, mas também para subsidiar a definição das categorias analíticas empregadas na interpretação dos resultados.

A pesquisa documental e normativa constituiu um dos principais procedimentos da investigação. Foram examinados instrumentos jurídicos e documentos relacionados à proteção ambiental, ao turismo, ao planejamento urbano, ao ordenamento territorial e à gestão da Orla do Guaíba, abrangendo os âmbitos federal, estadual e municipal. O corpus compreendeu legislação, políticas públicas, planos, decretos, resoluções, instrumentos de planejamento e documentos institucionais pertinentes ao objeto de estudo, obtidos prioritariamente em fontes oficiais, como portais governamentais, órgãos ambientais e órgãos responsáveis pelo planejamento urbano e pela gestão turística.

A seleção dos documentos observou três critérios principais: pertinência temática, considerando a relação do documento com proteção ambiental, turismo, uso público, planejamento, fiscalização ou governança; pertinência territorial, considerando sua incidência direta ou seus efeitos sobre a Orla do Guaíba; e pertinência jurídico-institucional, considerando sua capacidade de estabelecer competências, comandos, instrumentos ou mecanismos relacionados à gestão do território. Foram considerados instrumentos vigentes e, quando necessários à

compreensão da evolução do regime jurídico e institucional da área, documentos anteriores relevantes.

A análise documental buscou identificar: os objetivos e comandos estabelecidos pelas normas; os órgãos responsáveis por sua implementação; os instrumentos administrativos disponíveis; os mecanismos de fiscalização e monitoramento; as disposições relacionadas ao turismo e ao uso público; e as possíveis convergências, complementaridades, sobreposições, conflitos ou lacunas existentes entre os diferentes instrumentos. Dessa forma, a pesquisa documental não foi utilizada apenas para produzir um inventário da legislação, mas para compreender de que modo o arcabouço jurídico e institucional estrutura e condiciona a utilização turística e recreativa da Orla.

Como procedimento empírico complementar, realizou-se observação direta, nos dias 08 e 22 de agosto e nos dias 06 e 20 de setembro de 2026, das 11h às 18h, com duração aproximada das observações em cada ponto de 1h30min em média, somando-se assim cerca de 6h por dia em cada um dos quatro dias observados, sob condições de tempo ensolarado, de forma sistemática e não participante em quatro pontos da Orla do Guaíba: Usina do Gasômetro, Cais Mauá/Cais Embarcadero, Fundação Iberê Camargo e Parque Marinha do Brasil. Esses locais foram previamente definidos e selecionados por apresentarem diferentes formas de ocupação e utilização da Orla e possibilitarem a observação de manifestações distintas dos usos turísticos, recreativos, culturais e esportivos, bem como aspectos relacionados à infraestrutura urbana, acessibilidade, conservação ambiental e intervenções na margem.

Ressalta-se que a observação direta não foi utilizada como instrumento isolado de mensuração da efetividade da legislação ambiental e turística. Sua função metodológica foi produzir evidências empíricas complementares acerca das condições territoriais observáveis nos quatro pontos selecionados da Orla do

Guaíba, permitindo confrontá-las com os instrumentos normativos, documentos institucionais e categorias analíticas adotadas na pesquisa.

Assim, os registros de campo não permitem, por si sós, estabelecer relações causais entre determinada norma e as condições ambientais, turísticas ou territoriais identificadas, tampouco possibilitam afirmar, isoladamente, que uma norma seja efetiva ou inefetiva. A avaliação da efetividade resulta da triangulação entre análise normativa e documental, observação direta e referencial teórico, considerando aspectos como implementação, fiscalização, monitoramento, articulação institucional e existência de evidências verificáveis. Nesse desenho metodológico, portanto, a observação direta desempenha função complementar e contextual, contribuindo para identificar manifestações territoriais relacionadas à aplicação dos instrumentos analisados, sem substituir a análise jurídico-institucional necessária à avaliação de sua efetividade.

A seleção não pretende representar exaustivamente toda a extensão da Orla, mas constituir pontos empíricos de referência para a identificação de condições e tendências relacionadas à articulação entre proteção ambiental, uso público e turismo. A seleção dos quatro pontos fundamentou-se na heterogeneidade de suas formas de apropriação territorial, contemplando espaços com diferentes intensidades e modalidades de uso turístico, recreativo, cultural e esportivo, distintas configurações de infraestrutura e acessibilidade e diferentes formas de relação com a margem do Guaíba. A escolha teve finalidade analítica, e não representativa, permitindo confrontar a aplicação dos instrumentos normativos e de gestão em contextos territoriais distintos.

A observação foi orientada por categorias previamente relacionadas aos objetivos da pesquisa e, posteriormente, sistematizadas no quadro de síntese das condições observadas. Foram considerados aspectos como a intensidade do uso turístico e recreativo, a infraestrutura de uso público, a acessibilidade, as ciclovias

e as condições de circulação, as intervenções e a artificialização da margem, a presença de resíduos, resíduos próximos à água, alterações perceptíveis relacionadas à água, a fauna e a flora, a ocupação próxima à margem e elementos positivos de gestão. Essas dimensões são as que efetivamente aparecem sistematizadas nos resultados da pesquisa.

Os registros obtidos por meio da observação direta foram utilizados como evidências territoriais, sendo confrontados com as determinações constantes nos instrumentos normativos e documentos institucionais. A observação não teve como finalidade medir impactos ambientais ou estabelecer relações causais entre determinada norma e uma condição ambiental específica, mas verificar manifestações concretamente observáveis relacionadas ao ordenamento, ao uso público e turístico, à infraestrutura e às condições ambientais do território.

Para organizar e interpretar os dados, foi empregada uma Matriz de Análise da Efetividade, destinada a confrontar a previsão normativa com as evidências de sua implementação. A matriz relacionou os instrumentos ou normas analisados às dimensões normativa, institucional, de fiscalização e monitoramento, de governança e participação e turístico-territorial, bem como às evidências de sua aplicação na Orla.

Na organização dos dados foi utilizada ferramentas de modelo Claude Sonnet 5.5 (Anthropic), acessado por meio da interface de chat claude.ai, em outubro de 2026. Com a Finalidade de apoio para a estruturação da Matriz de Efetividade da dissertação, auxiliando na organização das categorias de análise, na sistematização dos critérios e na padronização do formato da matriz. A ferramenta não foi utilizada para a redação do texto da dissertação, para a definição do problema de pesquisa, dos objetivos ou da metodologia, nem para a coleta ou interpretação dos dados. Também não foi utilizada para gerar referências ou

citações. A escolha dos critérios, a análise, as conclusões e a revisão final do conteúdo são de responsabilidade exclusiva.

A análise da efetividade foi organizada em quatro níveis: alta, média, baixa e não verificável. Considerou-se alta efetividade quando foram identificadas previsão normativa, implementação e evidências suficientes de concretização dos objetivos estabelecidos; média efetividade, quando identificada implementação parcial ou acompanhada de limitações; baixa efetividade, quando as evidências demonstraram insuficiente concretização do instrumento no território; e não verificável, quando as fontes utilizadas não permitiram determinar, com segurança, o grau de implementação ou os resultados do instrumento analisado.

A classificação como não verificável não foi interpretada como descumprimento da norma ou inexistência de atuação administrativa. Essa categoria indica exclusivamente a insuficiência de evidências disponíveis para que a pesquisa pudesse confirmar seu grau de efetividade, evitando transformar ausência de evidência em evidência de ausência.

A análise da efetividade normativa não se reduz à existência ou à validade formal das normas jurídicas. Uma norma pode estar plenamente vigente e, ainda assim, apresentar baixa efetividade prática quando não é implementada, fiscalizada ou incorporada às decisões de gestão territorial. A análise considerou a distância ou aproximação existente entre o conteúdo previsto pelo ordenamento jurídico e sua concretização na realidade da Orla do Guaíba (Silva, 2009).

No quesito efetividade da proteção jurídica, este conceito refere-se à capacidade das normas legais de serem efetivamente aplicadas e produzirem resultados concretos na proteção ambiental. Nas áreas turísticas de preservação ambiental, a efetividade jurídica enfrenta desafios decorrentes de conflitos de interesses entre desenvolvimento econômico e conservação, falta de fiscalização,

e pressões políticas e sociais. A análise da efetividade implica entender as barreiras e as capacidades das normas, visando à melhoria das práticas de proteção ambiental e à garantia dos direitos das comunidades locais (Schlosberg, 2007; Pereira, 2017).

A partir dessa compreensão, a análise da efetividade exige a definição de critérios capazes de verificar em que medida as disposições normativas ultrapassam o plano formal e se materializam nas práticas de gestão, fiscalização, ordenamento territorial e proteção ambiental e turística. Nesse sentido, a avaliação não se limita à identificação da existência das normas, mas busca observar sua aplicação concreta e sua capacidade de produzir efeitos no território (Bucci, 2006).

É nesse contexto que se insere a matriz de análise da efetividade, utilizada como instrumento metodológico para organizar e confrontar as informações obtidas na pesquisa.

Para sistematizar essa avaliação, foi criada uma matriz de análise da efetividade, construída a partir da relação entre os instrumentos normativos identificados, os critérios de avaliação e as evidências encontradas no território e nos documentos analisados. A matriz possibilitou organizar os dados de maneira comparável e identificar em quais dimensões a proteção jurídica apresenta maior ou menor grau de concretização. Desse modo, a análise contempla diferentes dimensões da efetividade, permitindo verificar de forma articulada os aspectos normativos, institucionais, administrativos e territoriais envolvidos na proteção da Orla do Guaíba.

A matriz foi estruturada a partir das seguintes dimensões: (a) dimensão normativa; (b) dimensão institucional; (c) fiscalização e monitoramento; (d) governança e participação; e (e) dimensão turístico-territorial. Essa estrutura

possibilita relacionar o conteúdo jurídico à realidade administrativa e territorial, evitando que a análise da legislação seja realizada de maneira descontextualizada.

Desse modo, a análise da legislação não se limita à identificação das normas aplicáveis, mas busca compreender sua relação com os atores responsáveis por sua implementação, os mecanismos de controle existentes e as formas de apropriação e utilização turística do território.

A matriz foi estruturada a partir das seguintes categorias: (a) instrumento ou norma analisada; (b) dimensão normativa; (c) dimensão institucional; (d) fiscalização e monitoramento; (e) governança e participação; (f) dimensão turístico-territorial; (g) evidência de aplicação na Orla do Guaíba; e (h) avaliação da efetividade. A estrutura permitiu relacionar o conteúdo jurídico à realidade administrativa e territorial do objeto de estudo, evitando que a análise da legislação seja realizada de maneira descontextualizada.

A análise verificou como os instrumentos jurídicos são incorporados à gestão da Orla do Guaíba e em que medida contribuem para compatibilizar a proteção ambiental com o uso turístico e público do território.

Na dimensão normativa, foram considerados a existência e a aplicabilidade da norma; na institucional, a definição de competências e a existência de instrumentos e responsáveis; na fiscalização e monitoramento, as evidências de controle, acompanhamento e registro; na governança e participação, os mecanismos de articulação, transparência e participação social; e, na dimensão turístico-territorial, o ordenamento dos usos, a infraestrutura, o uso turístico e público e sua compatibilização com a proteção ambiental.

Em cada dimensão, a efetividade foi considerada alta quando as evidências documentais ou territoriais indicaram concretização consistente do que a norma

prevê; média, quando a concretização foi parcial ou acompanhada de limitações; baixa, quando as evidências indicaram insuficiente concretização; e não verificável, quando as fontes não permitiram afirmar ou negar a implementação.

A classificação final de cada instrumento corresponde ao nível predominante entre as dimensões que lhe são aplicáveis, e a ausência de evidências nas fontes analisadas resultou em classificação não verificável, e não em efetividade baixa. Quando não houve maioria absoluta entre as cinco dimensões, prevaleceu o nível mais cauteloso entre os empatados; por exemplo, entre duas dimensões classificadas como altas e duas como baixas, com uma média, prevaleceu a classificação baixa, em coerência com o mesmo critério de prudência adotado para a categoria não verificável.

A classificação da efetividade adotada nesta pesquisa fundamenta-se, teoricamente, na compreensão da efetividade como o grau em que instrumentos, políticas e mecanismos de gestão produzem os resultados e efeitos esperados, considerando não apenas sua existência formal, mas também sua implementação e aplicação prática (Arretche, 2001). Metodologicamente, essa compreensão é operacionalizada por meio das cinco dimensões analíticas definidas para a pesquisa: normativa, institucional, fiscalização e monitoramento, governança e participação e turístico-territorial, examinadas a partir das evidências obtidas na análise documental e na observação do território.

Ainda, a classificação em níveis alto, médio e baixo não constitui uma mensuração quantitativa, mas uma interpretação qualitativa fundamentada na presença, aplicação e consistência dos elementos identificados, considerando-se alta efetividade quando há evidências consistentes de existência e aplicação dos instrumentos ou mecanismos analisados, média quando sua presença ou aplicação é parcial, fragmentada ou limitada, e baixa quando são identificadas ausência, insuficiência ou fragilidade significativa; quando as fontes não permitem verificar a

existência ou aplicação de determinado elemento, utiliza-se a categoria “não verificável”. Dessa forma, a classificação resulta da articulação entre o referencial teórico de efetividade e os procedimentos metodológicos adotados, permitindo sistematizar as evidências sem convertê-las em um índice quantitativo.

A classificação apresentada na matriz não corresponde à avaliação abstrata da importância ou da validade dos instrumentos jurídicos, mas ao grau de concretização identificado a partir das evidências documentais e territoriais analisadas. A atribuição dos níveis de efetividade considerou, conjuntamente, a existência do comando normativo, a definição de responsabilidades institucionais, a presença de instrumentos de implementação, a identificação de mecanismos de fiscalização e monitoramento e as evidências de aplicação na área objeto do estudo.

Dessa forma, a matriz constituiu um instrumento de sistematização dos dados e de comparação entre os diferentes instrumentos jurídicos, permitindo identificar não apenas a existência da proteção normativa, mas também suas condições de implementação.

A mesma arquitetura analítica foi utilizada ao longo da pesquisa, permitindo relacionar a previsão jurídica às condições institucionais, aos mecanismos de controle, à governança e às dinâmicas turístico-territoriais da Orla do Guaíba.

A interpretação dos resultados ocorreu mediante análise temática e comparativa das evidências, orientada pelas categorias definidas na matriz. Foram confrontados três conjuntos principais de informações: (a) o conteúdo das normas e documentos institucionais; (b) as evidências obtidas por meio da observação direta; e (c) os conceitos e pressupostos extraídos do referencial bibliográfico. Essa triangulação possibilitou analisar a distância ou aproximação existente entre aquilo que é juridicamente previsto, os instrumentos disponíveis para sua implementação e as condições concretamente identificadas no território.

O percurso metodológico desenvolveu-se, portanto, em etapas articuladas: inicialmente foi realizada a fundamentação bibliográfica e a delimitação conceitual e territorial do objeto; posteriormente procedeu-se ao levantamento e à sistematização dos instrumentos normativos e documentos institucionais; em seguida foram definidas as categorias da matriz de análise da efetividade; realizou-se a observação direta dos quatro pontos selecionados; as evidências documentais e territoriais foram sistematizadas e confrontadas; e, finalmente, os resultados foram interpretados à luz do referencial teórico, buscando identificar convergências, lacunas, limitações e possibilidades de integração entre proteção ambiental, ordenamento territorial e turismo sustentável.

Por se tratar de estudo de caso qualitativo, os resultados estão vinculados às características territoriais e institucionais da Orla do Guaíba e não pretendem produzir generalizações estatísticas para outros destinos turísticos. Entre as limitações da pesquisa, encontraram-se a disponibilidade e atualização dos documentos institucionais, a impossibilidade de observação exaustiva de toda a extensão da Orla e as limitações inerentes à utilização de evidências visualmente observáveis para avaliar fenômenos ambientais e institucionais complexos. Tais limitações foram consideradas na interpretação dos resultados e, especialmente, na utilização da categoria “não verificável”.

Os níveis não constituem escala quantitativa de desempenho, mas categorias analíticas qualitativas destinadas à sistematização comparativa das evidências disponíveis.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos resultados permitiu identificar que a relação entre proteção ambiental e desenvolvimento turístico na Orla do Guaíba não pode ser compreendida exclusivamente a partir da existência formal de instrumentos

normativos. Embora o território seja disciplinado por um conjunto significativo de normas ambientais, urbanísticas e turísticas, os achados demonstram que a sustentabilidade depende da capacidade de transformar essas previsões em práticas articuladas de planejamento, fiscalização, monitoramento, governança e gestão territorial.

Essa constatação dialoga diretamente com a compreensão de sustentabilidade desenvolvida no referencial teórico. O desenvolvimento sustentável não se restringe à conservação ambiental, mas pressupõe a articulação entre as dimensões ambiental, social e econômica. No turismo, essa interdependência torna-se ainda mais evidente porque a própria atividade depende da conservação dos atributos naturais, paisagísticos e culturais que sustentam a atratividade dos destinos. Conforme discutido no Capítulo 1, a sustentabilidade turística requer que conservação, utilização social do território e viabilidade econômica sejam tratadas de forma integrada.

Os resultados encontrados na Orla do Guaíba demonstram, contudo, que essa integração não ocorre de maneira homogênea. A pesquisa identificou avanços mais facilmente verificáveis na dimensão turístico-territorial, especialmente na infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e apropriação dos espaços públicos, enquanto aspectos relacionados à fiscalização, ao monitoramento ambiental, à integração institucional e à produção de evidências apresentam maior dificuldade de verificação.

Esse resultado reforça a compreensão de Bramwell e Lane (2011) de que a sustentabilidade no turismo não resulta simplesmente da adoção isolada de medidas ambientais ou da qualificação física dos destinos. Ela depende de processos de governança capazes de coordenar atores, instituições, interesses e escalas de decisão. Os autores utilizados no referencial destacam justamente que a governança envolve articulação, tomada de decisão e coordenação diante dos conflitos e escolhas inerentes à sustentabilidade.

Dessa forma, os resultados desta pesquisa sugerem que o principal desafio da Orla não está necessariamente na ausência de regulação, mas na transformação de um conjunto relativamente amplo de instrumentos normativos em um sistema integrado de governança turístico-ambiental do território.

4.1 Instrumentos normativos ambientais e turísticos aplicáveis à Orla do Guaíba

O levantamento documental revelou a incidência de diferentes instrumentos normativos e de planejamento relacionados à proteção ambiental, ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento turístico da Orla do Guaíba. Esse resultado evidencia, inicialmente, que o território não se caracteriza pela ausência de regulação. Ao contrário, existe uma estrutura normativa relativamente ampla, distribuída entre diferentes níveis e campos de atuação estatal.

A existência desse conjunto normativo encontra correspondência com a evolução do Direito Ambiental discutida no referencial teórico. A partir da Constituição Federal de 1988, especialmente de seu artigo 225, a proteção ambiental passa a assumir caráter de direito coletivo e dever compartilhado entre Poder Público e sociedade. Conforme discutido no Capítulo 1, essa concepção amplia a função do Direito Ambiental: ele deixa de atuar apenas de maneira repressiva diante do dano e passa a exercer funções preventivas, organizadoras e orientadoras do uso do território.

Entretanto, os resultados demonstram que densidade normativa não equivale necessariamente à efetividade territorial. A existência de normas ambientais, urbanísticas e turísticas constitui condição necessária para a gestão sustentável da Orla, mas não suficiente para assegurar que seus objetivos sejam concretizados.

Essa distinção é particularmente importante para a análise do turismo sustentável. O turismo ocorre territorialmente e depende de recursos ambientais,

paisagísticos e culturais que não podem ser tratados separadamente dos mecanismos que regulam sua utilização. Assim, a legislação turística e a legislação ambiental não constituem dois sistemas independentes quando aplicadas a um território como a Orla do Guaíba. Elas convergem sobre um mesmo espaço e precisam produzir respostas articuladas.

Os achados permitem, portanto, avançar em relação a uma interpretação exclusivamente normativa. A questão central não é apenas identificar quais normas existem, mas compreender como essas normas interagem e em que medida produzem resultados territorialmente verificáveis.

4.2 Articulação entre legislação ambiental, turística e ordenamento territorial

A análise comparativa dos instrumentos revelou pontos de convergência entre proteção ambiental, ordenamento territorial, uso público e atividade turística. Entretanto, essa convergência normativa não significa necessariamente integração operacional.

Esse resultado encontra respaldo na perspectiva interdisciplinar assumida pela pesquisa. Como discutido no referencial, os problemas relacionados ao turismo sustentável dificilmente podem ser compreendidos a partir de um único campo disciplinar. O Direito estabelece regras e limites; o planejamento territorial organiza os usos do espaço; a gestão ambiental busca preservar os recursos; e o Turismo introduz demandas relacionadas à visitação, lazer, mobilidade, infraestrutura e experiência dos usuários.

Na Orla do Guaíba, essas dimensões incidem simultaneamente sobre o mesmo território.

Por isso, os resultados permitem distinguir dois níveis de articulação: uma articulação normativa, caracterizada pela existência de objetivos compatíveis entre os instrumentos; e uma articulação de gestão, relacionada à capacidade das instituições de transformar essas previsões em ações coordenadas.

Essa distinção é relevante porque os resultados indicam maior clareza no primeiro nível do que no segundo.

A constatação aproxima-se da abordagem de governança discutida por Bramwell e Lane (2011). Para os autores, a sustentabilidade turística pressupõe mecanismos capazes de articular atores e interesses diversos, sobretudo quando existem conflitos sobre a utilização dos recursos e do território. A governança, portanto, não corresponde apenas à existência de instituições, mas à capacidade de produzir coordenação entre elas. Essa perspectiva já está presente no referencial da dissertação.

Assim, no caso da Orla, a existência de competências distribuídas entre diferentes instituições pode representar especialização administrativa, mas também pode produzir fragmentação quando não acompanhada de mecanismos adequados de coordenação.

O achado permite afirmar que a sustentabilidade turística da Orla depende menos da produção isolada de novos instrumentos e mais da capacidade de articular ambientalmente, turisticamente e territorialmente aqueles já existentes.

4.3 Efetividade dos instrumentos normativos e institucionais

A aplicação da matriz demonstrou que a efetividade dos instrumentos não pode ser determinada exclusivamente pela existência formal das normas ou das estruturas administrativas. Ela resulta da interação entre cinco dimensões consideradas na pesquisa: normativa; institucional; fiscalização e monitoramento; governança e participação; e turístico-territorial.

Esse resultado possui relação direta com a discussão teórica sobre efetividade jurídica desenvolvida na dissertação. Uma norma pode possuir validade jurídica e estabelecer obrigações, competências e objetivos sem necessariamente produzir integralmente os efeitos pretendidos no território. Portanto, a análise da

efetividade exige deslocar o olhar da existência formal da norma para sua capacidade de orientar práticas e produzir resultados.

Essa diferenciação mostrou-se particularmente importante nos instrumentos classificados como “não verificáveis”. A ausência de evidências documentais suficientes não permite afirmar que determinado instrumento seja inefetivo. Significa, de forma metodologicamente mais precisa, que a pesquisa não encontrou elementos suficientes para verificar sua implementação nas dimensões estabelecidas pela matriz.

Esse resultado produz uma implicação importante: a transparência e a produção de informações também integram as condições de efetividade das políticas públicas. Se os resultados da implementação não são sistematizados ou disponibilizados, torna-se mais difícil tanto o acompanhamento social quanto a avaliação científica da política.

Portanto, a pesquisa revela três níveis distintos:

existência normativa → implementação institucional → resultado territorial.

A efetividade depende da conexão entre esses três níveis.

Esse entendimento também se aproxima da concepção de Direito Ambiental desenvolvida no Capítulo 1. O Direito Ambiental não se limita à produção de comandos jurídicos, mas também exerce a função de organizar o uso do território e mediar entre interesses ambientais, econômicos e sociais.

A principal contribuição da matriz, portanto, não está apenas em classificar instrumentos, mas em demonstrar onde se localiza a distância entre previsão normativa e manifestação territorial.

A classificação em alta, média, baixa ou não verificável considerou, conjuntamente, os critérios analisados em cada dimensão e as evidências

documentais e territoriais reunidas ao longo da pesquisa. Os resultados dessa aplicação são apresentados no Quadro 2.

Quadro 1 – Matriz de análise de efetividade

Instrumento/norma	Dimensão normativa	Dimensão institucional	Fiscalização e monitoramento	Governança e participação	Dimensão turístico-territorial	Evidência de aplicação na Orla do Guaíba	Efetividade
Constituição Federal de 1988 – arts. 180 e 225	Proteção ambiental e promoção do turismo	Competências compartilhadas entre os entes federativos	Instrumentos administrativos e ambientais previstos	Cooperação federativa e participação social	Compatibilização entre turismo, ambiente e território	Políticas de turismo, intervenções urbanas e ações de proteção ambiental	Alta
Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente	Proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental	SISNAMA e distribuição de competências	Licenciamento, fiscalização e avaliação ambiental	Articulação institucional da política ambiental	Incidência sobre atividades e estruturas potencialmente impactantes	Aplicação dos instrumentos ambientais às atividades potencialmente impactantes	Média
Lei nº 9.985/2000 – SNUC	Proteção e gestão de unidades de conservação	Órgãos gestores e entidades responsáveis	Fiscalização, monitoramento e gestão da unidade	Conselhos e participação na gestão	Uso público e turístico condicionado à categoria e aos instrumentos de gestão	Aplicação conforme a categoria e o regime jurídico da área protegida	Não identificada
Lei nº 12.651/2012 – Código Florestal	Proteção das Áreas de Preservação Permanente	Poder público e demais responsáveis pela proteção ambiental	Controle, fiscalização e monitoramento das APPs	Articulação da proteção ambiental com o uso territorial	Limitação e condicionamento de intervenções e usos na margem	Aplicação do regime de APP às áreas ambientalmente protegidas da orla	Média
Lei nº 11.771/2008 – Política Nacional de Turismo	Desenvolvimento do turismo de forma planejada e sustentável	União, estados, municípios e setor turístico	Acompanhamento das políticas e atividades turísticas	Articulação entre poder público e setor turístico	Planejamento e organização do uso turístico	Inserção da Orla nas políticas e ações de turismo urbano	Média
Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	Ordenamento e planejamento territorial	Município e órgãos de planejamento urbano	Controle e fiscalização urbanística	Gestão democrática da cidade	Organização dos espaços urbanos de uso público e turístico	Planejamento e ordenamento dos espaços urbanos da orla	Média
Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos	Prevenção, redução e gestão de resíduos	Responsabilidade compartilhada entre poder público e geradores	Fiscalização e monitoramento da gestão de resíduos	Participação e responsabilidade compartilhada	Relevância para áreas de lazer, turismo e eventos	Serviços de limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos na orla	Média

Instrumento/norma	Dimensão normativa	Dimensão institucional	Fiscalização e monitoramento	Governança e participação	Dimensão turístico-territorial	Evidência de aplicação na Orla do Guaíba	Efetividade
Lei Estadual nº 10.350/1994 – Sistema Estadual de Recursos Hídricos	Gestão e proteção dos recursos hídricos	Estrutura estadual de gestão das águas	Monitoramento e controle dos recursos hídricos	Comitês e participação na gestão das águas	Relação com usos recreativos, turísticos e territoriais da Orla	Gestão participativa da bacia do Lago Guaíba por meio do Comitê de Gerenciamento	Não identificada
Decreto Estadual nº 38.989/1998	Gestão e organização relacionada à Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba	Estrutura de gestão dos recursos hídricos	Acompanhamento e gestão da bacia	Participação no sistema de gestão das águas	Incidência sobre usos e planejamento territorial relacionados ao Guaíba	Criação do Comitê da Bacia do Lago Guaíba, principal fórum de gestão dos recursos hídricos da bacia	Não identificada
Decreto Estadual nº 53.037/2016 – SEUC	Estruturação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação	Órgãos estaduais e gestores das unidades	Fiscalização e monitoramento das unidades	Conselhos e participação na gestão	Uso público condicionado aos objetivos de conservação	Incidência da APA Estadual Delta do Jacuí na porção norte da Orla, com restrições de uso e compatibilização com o plano de manejo	Não identificada
Lei Estadual nº 15.434/2020 – Código Estadual do Meio Ambiente	Proteção ambiental e controle de impactos	Órgãos ambientais estaduais e demais responsáveis	Licenciamento, fiscalização e monitoramento	Instrumentos de participação e gestão ambiental	Condicionamento de atividades e intervenções com potencial impacto ambiental	Não identificado na análise	Não identificada
LC nº 434/1999 – PDDUA	Ordenamento territorial e proteção de áreas ambientalmente relevantes	Município e órgãos de planejamento urbano	Controle urbanístico e territorial	Instrumentos de participação no planejamento	Organização dos usos e intervenções na Orla	Orla como Elemento Estruturador do Modelo Espacial; faixa mínima de preservação de 60 m entre a Usina do Gasômetro e o Lami; previsão de planos e projetos específicos para a Orla	Média

Instrumento/norma	Dimensão normativa	Dimensão institucional	Fiscalização e monitoramento	Governança e participação	Dimensão turístico-territorial	Evidência de aplicação na Orla do Guaíba	Efetividade
Lei Municipal nº 12.040/2016	Regulamentação de atividades e usos na Orla	Município e órgãos responsáveis	Fiscalização dos usos e atividades	Articulação da gestão dos usos públicos	Regulação de atividades esportivas, recreativas e de lazer	Regulamentação de esportes náuticos e terrestres e demarcação das áreas de uso turístico na Orla	Não identificada
Instrumentos municipais de planejamento e gestão da Orla	Ordenamento dos usos e intervenções	Órgãos municipais responsáveis	Fiscalização e acompanhamento das intervenções	Articulação entre planejamento e gestão	Infraestrutura, acessibilidade, lazer, turismo e uso público	Intervenções, equipamentos, eventos e usos existentes na Orla	Média
Licenciamento e autorizações ambientais	Prevenção e controle de impactos	Órgãos ambientais competentes	Licenciamento, condicionantes e fiscalização	Articulação administrativa e controle social	Controle de atividades e intervenções potencialmente impactantes	Exigência de procedimentos para atividades potencialmente impactantes	Média

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

4.4 Evidências territoriais: observação direta na Orla do Guaíba

As evidências territoriais apresentadas nesta seção devem ser interpretadas como elementos empíricos complementares à análise normativa e documental desenvolvida nos itens anteriores. Os registros decorrentes da observação direta não constituem, isoladamente, medida da efetividade dos instrumentos legais analisados, mas permitem identificar condições territoriais observáveis e confrontá-las com as disposições normativas, os documentos institucionais e as categorias analíticas da pesquisa. Desse modo, eventual correspondência ou distanciamento entre a realidade observada e as previsões normativas é considerado um elemento da análise, e não prova autônoma de efetividade ou inefetividade da legislação.

A observação direta permitiu confrontar o conteúdo documental e normativo analisado nesta pesquisa com as condições identificadas nos quatro pontos selecionados da Orla do Guaíba: Usina do Gasômetro, Cais Mauá/Cais Embarcadero,

Fundação Iberê Camargo/Prainha do Iberê e Parque Marinha do Brasil. Esses locais apresentam diferentes formas de ocupação, intensidades de uso e relações entre turismo, lazer, cultura, infraestrutura urbana e ambiente, possibilitando examinar como as questões discutidas no plano normativo se manifestam territorialmente.

Conforme estabelecido na metodologia, as observações foram realizadas nos dias 08 e 22 de agosto e 06 e 20 de setembro de 2026, entre 11h e 18h. A seleção dos quatro pontos não pretende representar de maneira exaustiva os aproximadamente 70 quilômetros da Orla do Guaíba, mas constituir referências empíricas para a identificação de condições e tendências relacionadas à proteção ambiental, ao uso público e à atividade turística.

Essa delimitação exige cautela na interpretação dos resultados. As evidências registradas correspondem às condições verificadas nos períodos de observação e não permitem estabelecer relações causais entre determinado instrumento normativo e uma condição ambiental específica. Sua função é complementar a análise documental, permitindo confrontar as previsões normativas e institucionais com manifestações concretamente observáveis no território.

As observações foram orientadas pelas categorias definidas na metodologia, considerando, entre outros aspectos, intensidade do uso turístico e recreativo, infraestrutura de uso público, acessibilidade, circulação, intervenções e artificialização da margem, presença de resíduos, condições perceptíveis relacionadas à água, fauna e flora, ocupação próxima à margem e elementos positivos de gestão.

Os resultados demonstraram uma realidade territorial heterogênea. Embora os quatro pontos façam parte da mesma Orla, apresentam diferentes intensidades e formas de utilização turística, recreativa, cultural e esportiva. Essa heterogeneidade constitui um resultado relevante para a pesquisa, pois evidencia que a gestão turística e ambiental da Orla não pode ser compreendida de maneira uniforme.

Nos espaços de utilização mais intensa, as pressões relacionadas à infraestrutura, mobilidade, resíduos, conservação e ocupação tornam mais evidente a necessidade de planejamento, monitoramento e gestão. Em espaços de utilização mais moderada ou especializada, os desafios assumem configurações distintas, relacionadas às características ambientais, culturais e funcionais de cada trecho.

Nesse sentido, as evidências territoriais reforçam uma das premissas do turismo sustentável discutidas no referencial teórico: a utilização turística deve considerar as características e os limites específicos do território. A continuidade da atividade turística depende não apenas da existência de infraestrutura e atrativos, mas também da conservação dos recursos ambientais e paisagísticos que sustentam a própria atratividade do destino.

4.4.1 Usina do Gasômetro

Na Usina do Gasômetro, observou-se intensa utilização do espaço para caminhada, contemplação da paisagem, fotografia, atividades recreativas e culturais, além da presença de atividades relacionadas ao uso náutico e turístico. A localização e a relação visual direta com o Guaíba favorecem a apropriação do espaço como área de lazer e como elemento de interesse turístico da cidade.

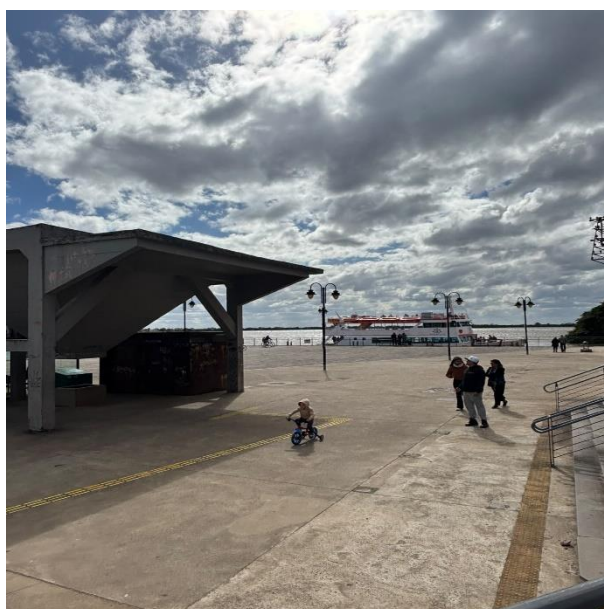
As observações evidenciam a transformação da margem do Guaíba em espaço de convivência, lazer e fruição paisagística, característica relacionada ao processo de requalificação da Orla e à sua incorporação às dinâmicas urbanas de lazer, cultura e turismo.

A intensidade de utilização observada também demonstra que a qualificação turística e recreativa do território amplia as demandas relacionadas à organização dos fluxos, conservação dos espaços, manejo de resíduos, infraestrutura, segurança, acessibilidade e acompanhamento das condições ambientais. Desse modo,

o aumento da atratividade do espaço deve ser acompanhado por mecanismos de gestão compatíveis com a intensidade de sua utilização.

As Figuras 2 a 5 registram diferentes aspectos observados na Usina do Gasômetro e constituem evidências visuais complementares da apropriação turística, recreativa e paisagística desse trecho da Orla.

Figura 1 – Usina do Gasômetro



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 2 - Usina do Gasômetro



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 3 - Usina do Gasômetro



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 4 – Usina do Gasômetro



Fonte: Própria autora (2026).

Os registros fotográficos devem ser interpretados em conjunto com as demais evidências da pesquisa. Sua função não consiste apenas em ilustrar o local, mas em documentar aspectos relacionados às formas de uso, à infraestrutura, à relação dos usuários com a margem e às condições territoriais verificadas durante a observação.

4.4.2 Cais Mauá/Cais Embarcadero

No Cais Mauá/Cais Embarcadero verificou-se elevada concentração de atividades relacionadas ao turismo, à gastronomia, à cultura, ao comércio e à realização de eventos. O espaço apresenta características próprias de uma área de uso múltiplo, na qual diferentes atividades econômicas, culturais, recreativas e turísticas se articulam.

Também foram observados passeios e atividades náuticas, além da circulação de visitantes e usuários atraídos pela infraestrutura existente, pela paisagem e pela relação do local com o patrimônio da área central de Porto Alegre.

A diversidade de atividades evidencia uma utilização turística mais intensa e multifuncional do território. Essa condição amplia as possibilidades de apropriação da Orla, mas simultaneamente aumenta a necessidade de articulação entre planejamento turístico, ordenamento territorial, infraestrutura e proteção ambiental.

O caso do Cais Mauá/Cais Embarcadero demonstra, portanto, que a qualificação turística do território não pode ser analisada exclusivamente pela existência de equipamentos, serviços ou pelo aumento da circulação de pessoas. Quanto maior a intensidade e a diversidade dos usos, maior se torna a necessidade de mecanismos capazes de acompanhar os efeitos dessa utilização sobre o território.

As Figuras 6 a 16 apresentam evidências visuais das características identificadas durante a observação direta, permitindo visualizar diferentes formas de utilização e apropriação desse trecho da Orla.

Figura 5 – Cais Mauá



Fonte: própria autora (2026).

Figura 6 – Cais Mauá



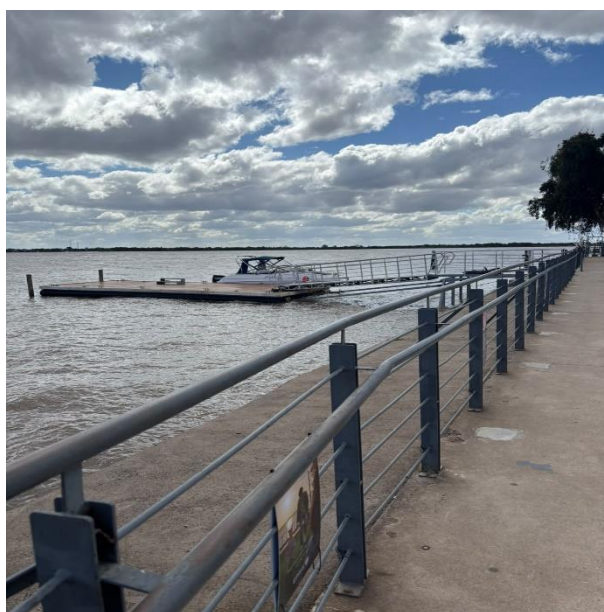
Fonte: própria autora (2026).

Figura 7 – Cais Mauá



Fonte: própria autora (2026).

Figura 8 – Cais Mauá



Fonte: própria autora (2026).

Os registros demonstram a integração entre infraestrutura urbana, atividades econômicas, turismo, lazer e paisagem, reforçando o caráter multifuncional desse espaço.

4.4.3 Fundação Iberê Camargo/Prainha do Iberê

A Fundação Iberê Camargo e seu entorno apresentam dinâmica de uso distinta daquela identificada nos pontos anteriores. A presença do equipamento cultural contribui para a atração de visitantes e estabelece uma relação particular entre cultura, turismo e paisagem.

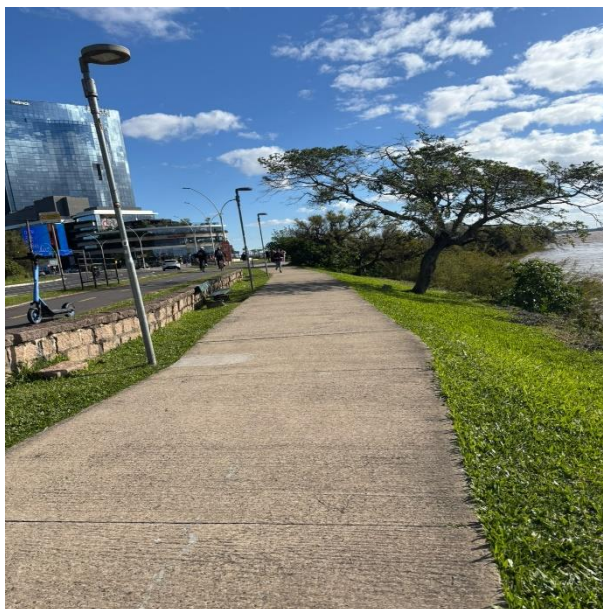
Durante a observação, verificou-se também a utilização do espaço para circulação, contemplação e atividades recreativas relacionadas à margem do Guaíba. Nesse ponto, a atividade turística não se restringe ao consumo direto de serviços turísticos, mas se relaciona à existência do equipamento cultural, à arquitetura, à paisagem e à experiência proporcionada pela localização às margens do lago.

As condições observadas indicaram também boa preservação visual da margem no trecho analisado. Essa característica é particularmente relevante para a discussão desenvolvida nesta dissertação, pois evidencia que a paisagem e as condições ambientais integram a própria experiência turística e cultural proporcionada pelo território.

O caso demonstra que a atratividade turística pode decorrer da integração entre patrimônio cultural, arquitetura, paisagem e ambiente, reforçando a necessidade de que a conservação territorial seja compreendida como componente da própria qualificação turística.

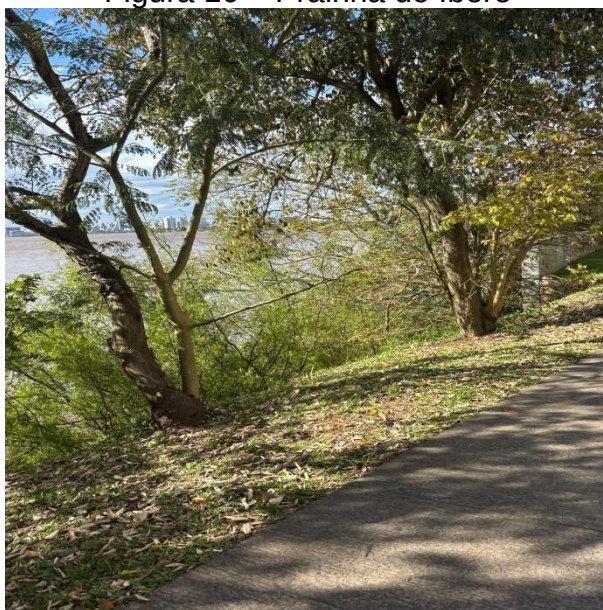
As Figuras 10 a 14 apresentam registros realizados durante a observação direta na Fundação Iberê Camargo/Prainha do Iberê.

Figura 9 – Prainha do Iberê



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 10 – Prainha do Iberê



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 11 – Prainha do Iberê



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 12 – Prainha do Iberê



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 13 – Prainha do Iberê



Fonte: Própria autora (2026).

Os registros permitem visualizar características da margem, da paisagem e das formas de apropriação do espaço, constituindo evidências complementares à análise das condições territoriais desse ponto.

4.4.4 Parque Marinha do Brasil

No Parque Marinha do Brasil predominam usos recreativos, esportivos e de convivência, com destaque para caminhada, corrida, ciclismo e outras atividades ao ar livre. A utilização do parque demonstra a importância da Orla como espaço público de lazer cotidiano e amplia a compreensão do uso turístico do território para além da presença exclusiva de visitantes.

A utilização da área pela população local também integra a dimensão do uso público sustentável do território, especialmente porque turismo, lazer e recreação compartilham infraestrutura, espaços de circulação, áreas verdes e equipamentos urbanos.

Nesse ponto, torna-se particularmente relevante a compatibilização entre acessibilidade, infraestrutura, conservação ambiental e apropriação social. A intensidade do uso recreativo e esportivo demonstra que a sustentabilidade territorial não deve ser analisada exclusivamente pela atividade turística formal, mas pelo conjunto de usos que produzem pressões e demandas sobre o espaço.

O Parque Marinha do Brasil evidencia, assim, a função social da Orla como espaço de convivência e qualidade de vida. Ao mesmo tempo, essa apropriação exige capacidade de gestão para preservar as condições ambientais e estruturais que possibilitam sua utilização continuada.

As Figuras 15 a 19 registram diferentes condições identificadas durante a observação direta no Parque Marinha do Brasil.

Figura 14 – Parque Marinha do Brasil



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 15 – Parque Marinha do Brasil



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 16 – Parque Marinha do Brasil



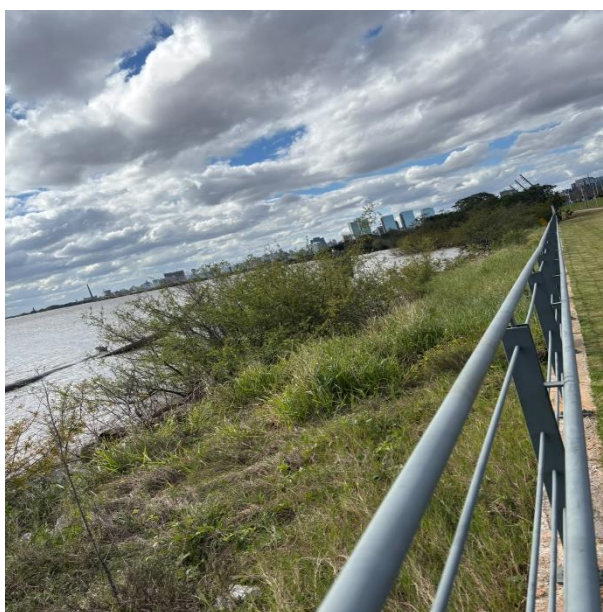
Fonte: Própria autora (2026).

Figura 17 – Parque Marinha do Brasil



Fonte: Própria autora (2026).

Figura 18 – Parque Marinha do Brasil



Fonte: Própria autora (2026).

Os registros devem ser compreendidos como evidências complementares das formas de uso do parque e de sua relação com infraestrutura, circulação, áreas verdes, margem e atividades recreativas observadas no período analisado.

4.4.5 Análise comparativa dos quatro pontos

A análise individual dos quatro pontos evidencia que a Orla do Guaíba apresenta diferentes configurações territoriais, formas de apropriação e intensidades de uso. A Usina do Gasômetro caracteriza-se pela forte relação entre espaço público, lazer e fruição paisagística; o Cais Mauá/Cais Embarcadero apresenta maior concentração e diversidade de atividades turísticas, econômicas e recreativas; a Prainha do Iberê/entorno da Fundação Iberê Camargo evidencia maior integração entre paisagem, vegetação, mobilidade e dimensão cultural; e o Parque Marinha do Brasil combina infraestrutura de uso público, áreas verdes e setores de contato mais direto com a margem.

Essas diferenças demonstram que a análise da efetividade dos instrumentos ambientais e turísticos não pode desconsiderar a heterogeneidade territorial da Orla. Para sistematizar as principais condições verificadas durante a observação direta, o Quadro 2 apresenta uma síntese comparativa dos quatro pontos analisados.

Quadro 2⁷ - Síntese das condições observadas nos pontos de campo

Dimensão observada	Usina do Gasômetro	Cais Mauá/Cais Embarcadero	Fundação Iberê Camargo	Parque Marinha do Brasil
Uso turístico/recreativo	Intenso	Intenso	Presente	Intenso
Infraestrutura de uso público	Presente	Presente	Presente	Presente
Acessibilidade	Presente	Presente	Presente	Presente
Ciclovias/circulação	Presente	Presente	Presente	Presente

⁷ Nota: Registros baseados em observação direta nas visitas de campo. “Intenso” indica uso expressivo no momento da visita; “Presente” indica a existência do elemento ou da estrutura no local; “Observado(a)” indica que a condição foi constatada; “Não observado(a)” indica que a condição não foi identificada no momento da visita. O asterisco (*) refere-se às alterações relacionadas à fauna e à flora.

Dimensão observada	Usina do Gasômetro	Cais Mauá/Cais Embarcadero	Fundação Iberê Camargo	Parque Marinha do Brasil
Intervenção na margem	Observada	Observada	Observada	Observada
Artificialização da margem	Observada	Observada	Observada	Observada
Resíduos no espaço observado	Observados	Não observados	Observados	Observados
Resíduos próximos à água	Observados	Não observados	Não observados	Observados
Alterações/problemas perceptíveis relacionados à água	Observados	Observados	Não observados	Não observados
Alterações relacionadas à fauna/flora	Observadas*	Observadas*	Observadas*	Observadas*
Ocupação próxima à margem	Observada	Observada	Observada	Observada
Elementos positivos de gestão	Presentes	Presentes	Presentes	Presentes

Fonte: Elaborada pela autora (2026)

A leitura comparativa do Quadro 2 permite identificar que os resultados são mais imediatamente perceptíveis na dimensão turístico-territorial do que em determinadas dimensões relacionadas à proteção ambiental. Infraestrutura, circulação, acessibilidade, equipamentos e apropriação social são elementos diretamente observáveis e demonstram a materialização de intervenções voltadas à qualificação urbana e ao uso público da Orla.

Em contrapartida, aspectos como qualidade ambiental, efetividade da fiscalização, resultados de políticas de conservação e desempenho dos instrumentos normativos não podem ser integralmente aferidos por meio da observação direta. Essa limitação não reduz a relevância do procedimento empírico; ao contrário, delimita adequadamente sua função metodológica. A observação fornece evidências territoriais que podem ser confrontadas com os documentos e

instrumentos normativos analisados, sem atribuir causalidade entre determinada norma e determinada condição identificada em campo.

Os registros relacionados à presença de resíduos, às condições da margem, à vegetação, às intervenções físicas e às diferentes formas de ocupação demonstram que a qualificação turística e urbana, isoladamente, não é suficiente para caracterizar a sustentabilidade do território. A sustentabilidade pressupõe articulação entre uso público, atividade turística, conservação ambiental, ordenamento territorial e capacidade institucional de gestão.

Os quatro pontos também revelam diferentes graus e formas de pressão territorial. Áreas de maior concentração de visitantes, serviços e atividades econômicas apresentam demandas distintas daquelas caracterizadas predominantemente por lazer, esporte, cultura ou contemplação.

Consequentemente, a adoção de estratégias uniformes para toda a Orla pode não responder adequadamente às especificidades territoriais identificadas.

Os resultados permitem, assim, estabelecer a seguinte relação analítica: qualificação turística e urbana → intensificação potencial dos usos → aumento das pressões territoriais → maior necessidade de governança e monitoramento ambiental.

Essa relação não pressupõe que a qualificação turística produza, necessariamente, degradação ambiental. Indica que a ampliação da infraestrutura e da atratividade territorial pode aumentar a intensidade e a diversidade dos usos, exigindo capacidade proporcional de planejamento, manutenção, fiscalização e monitoramento.

A observação direta reforça, portanto, os resultados da análise documental e institucional desenvolvida nos itens anteriores. O desafio identificado não reside

apenas na existência de normas ambientais, turísticas e urbanísticas, mas na capacidade de articulá-las às diferentes características territoriais e de produzir mecanismos capazes de acompanhar sua implementação e seus resultados.

A heterogeneidade verificada nos quatro pontos sustenta, ainda, a necessidade de gestão territorial diferenciada, sem prejuízo de uma estratégia integrada para a Orla do Guaíba. Trechos caracterizados pela concentração de atividades turísticas e econômicas podem demandar medidas distintas daqueles predominantemente associados ao lazer cotidiano, à cultura, à mobilidade ativa ou à conservação da paisagem.

Dessa forma, as evidências territoriais obtidas por meio da observação direta permitem avançar da identificação das condições concretas da Orla para a discussão acerca da compatibilidade entre proteção ambiental, qualificação turística e uso público, objeto do item seguinte.

4.5 Articulação entre proteção ambiental, qualificação turística e uso público

A análise dos instrumentos normativos e institucionais, quando confrontada com as evidências territoriais apresentadas no item anterior, permite identificar uma questão central para esta pesquisa: a relação entre proteção ambiental, qualificação turística e intensificação do uso público da Orla do Guaíba. Os resultados demonstram que essas dimensões coexistem no território, mas não necessariamente apresentam o mesmo grau de integração em sua implementação e acompanhamento.

A qualificação dos espaços da Orla amplia as possibilidades de apropriação social, recreativa, cultural e turística. Infraestrutura de circulação, áreas de permanência, equipamentos urbanos, espaços gastronômicos e culturais, mobilidade ativa e acesso à paisagem contribuem para aumentar a atratividade do

território e diversificar suas formas de utilização. As evidências observadas nos quatro pontos analisados confirmam essa multifuncionalidade, embora com características e intensidades distintas.

Entretanto, a existência de infraestrutura qualificada e a ampliação do uso público não constituem, isoladamente, evidências de sustentabilidade ambiental. A sustentabilidade exige que a intensificação e a diversificação dos usos sejam acompanhadas por mecanismos capazes de preservar as condições ambientais e paisagísticas que constituem parte da própria atratividade da Orla.

Nesse sentido, os resultados sugerem que a relação entre qualificação turística e proteção ambiental não deve ser interpretada como necessariamente antagônica. A ampliação do acesso ao território, a melhoria da infraestrutura e a valorização da paisagem podem contribuir para sua apropriação social e turística.

O desafio reside em assegurar que esses processos sejam compatíveis com a conservação ambiental e com as características específicas dos diferentes segmentos da Orla.

Essa questão torna-se particularmente relevante porque a paisagem do Guaíba não constitui apenas o cenário onde ocorrem atividades turísticas e recreativas. Ela integra o próprio recurso territorial apropriado por essas atividades.

A relação com a água, as margens, a vegetação, os espaços abertos e as perspectivas paisagísticas participam diretamente da experiência de moradores e visitantes. Consequentemente, alterações nas condições ambientais e paisagísticas podem repercutir sobre a qualidade do próprio uso turístico e recreativo.

Os resultados da observação direta reforçam essa relação. Nos quatro pontos analisados foram identificadas diferentes combinações entre infraestrutura,

circulação, áreas de permanência, vegetação, margem, atividades econômicas e utilização recreativa. Também foram observadas situações relacionadas à presença de resíduos, intervenções na margem e contato entre áreas intensamente utilizadas e ambientes associados ao Guaíba. Essas evidências não permitem, isoladamente, afirmar a ocorrência de impacto ambiental nem estabelecer relações causais entre uso turístico e determinada condição ambiental, mas demonstram a necessidade de acompanhamento das transformações territoriais.

Essa distinção é metodologicamente importante. A pesquisa não busca demonstrar que a atividade turística seja responsável pelas condições ambientais observadas, tampouco que a implantação de infraestrutura produza necessariamente degradação. O que os resultados permitem identificar é uma relação entre ampliação das possibilidades de uso do território e aumento das exigências de gestão.

Quanto maior a capacidade de um espaço de atrair e receber usuários, maior tende a ser a necessidade de planejamento, manutenção, manejo de resíduos, organização dos fluxos, conservação dos espaços públicos e monitoramento das condições ambientais. Dessa forma, a qualificação turística deve ser acompanhada por capacidade institucional proporcional à intensidade e à diversidade dos usos existentes.

Essa relação pode ser compreendida como um processo:
qualificação territorial → ampliação da atratividade → diversificação e intensificação dos usos → novas demandas territoriais e ambientais → necessidade de maior capacidade de gestão e monitoramento.

O elemento central dessa relação não é, portanto, impedir a utilização turística e recreativa da Orla, mas assegurar que sua intensificação ocorra dentro

de condições compatíveis com a proteção ambiental e com a capacidade de gestão do território.

Outro resultado relevante refere-se à heterogeneidade identificada entre os quatro pontos observados. A Usina do Gasômetro, o Cais Mauá/Cais Embarcadero, a Prainha do Iberê/entorno da Fundação Iberê Camargo e o Parque Marinha do Brasil apresentam diferentes formas de apropriação e distintas relações entre infraestrutura, ambiente e uso público. Essa diferenciação indica que a compatibilização entre turismo e proteção ambiental não pode ser operacionalizada exclusivamente por medidas uniformes para toda a Orla.

Trechos caracterizados por maior concentração de atividades econômicas, gastronômicas e turísticas apresentam demandas distintas daqueles predominantemente associados à recreação, à prática esportiva, à cultura, à contemplação da paisagem ou à presença mais expressiva de vegetação junto à margem. A gestão ambiental e turística precisa, portanto, reconhecer essas especificidades territoriais.

Ao mesmo tempo, a diferenciação das estratégias não deve resultar em fragmentação da gestão. A Orla constitui um sistema territorial integrado, no qual intervenções realizadas em determinado segmento podem relacionar-se a processos ambientais, urbanos e sociais mais amplos. Assim, a diferenciação territorial deve estar inserida em uma estratégia integrada de planejamento e governança.

Essa constatação aproxima os resultados empíricos da discussão sobre turismo sustentável desenvolvida nesta dissertação. A sustentabilidade não decorre exclusivamente da conservação ambiental nem somente da geração de oportunidades de uso turístico e recreativo. Ela depende da capacidade de

compatibilizar dimensões ambientais, sociais, territoriais e econômicas no processo de planejamento e utilização do destino.

No caso da Orla do Guaíba, essa compatibilização exige que a proteção ambiental seja incorporada à própria lógica de qualificação turística e urbana. Isso significa considerar as condições ambientais e paisagísticas não como restrições externas ao desenvolvimento turístico, mas como componentes do território cuja conservação contribui para a manutenção de sua atratividade e de suas possibilidades de uso no longo prazo.

Os instrumentos normativos analisados oferecem fundamentos para a proteção ambiental, o ordenamento territorial e o desenvolvimento das atividades turísticas. Entretanto, os resultados desta pesquisa indicam que o desafio se desloca da simples existência desses instrumentos para a capacidade de articulá-los e acompanhar sua implementação no território.

Assim, a tensão identificada não se estabelece propriamente entre turismo e proteção ambiental, mas entre a crescente complexidade dos usos da Orla e a capacidade de integrá-los por meio de planejamento, coordenação institucional, fiscalização e monitoramento.

Sob essa perspectiva, proteção ambiental, qualificação turística e uso público devem ser compreendidos como dimensões interdependentes. A conservação ambiental contribui para preservar os atributos paisagísticos e territoriais que sustentam a atratividade da Orla; a qualificação dos espaços amplia as possibilidades de apropriação social e turística; e a intensificação dos usos exige mecanismos de gestão capazes de manter essas relações em condições compatíveis com a sustentabilidade.

Essa interpretação conduz à identificação das lacunas e ineficiências apresentadas no item seguinte. A questão central deixa de ser apenas verificar a existência de legislação ambiental e turística e passa a envolver a capacidade institucional de transformar os objetivos previstos nesses instrumentos em práticas articuladas, monitoráveis e territorialmente adequadas.

4.6 Lacunas e ineficiências identificadas

A análise integrada dos instrumentos normativos, dos documentos institucionais e das evidências obtidas por meio da observação direta permitiu identificar lacunas que interferem na articulação entre proteção ambiental, ordenamento territorial e utilização turística da Orla do Guaíba. Essas lacunas não decorrem necessariamente da ausência de normas, uma vez que o território é abrangido por instrumentos ambientais, urbanísticos, territoriais e turísticos em diferentes níveis federativos. O problema identificado situa-se, principalmente, na articulação entre esses instrumentos, na coordenação entre os agentes responsáveis por sua implementação e na disponibilidade de mecanismos que permitam acompanhar seus resultados no território.

Para fins analíticos, as lacunas identificadas foram organizadas em três dimensões: normativas, institucionais e de implementação, monitoramento e efetividade. Essa distinção permite compreender que a existência formal de instrumentos jurídicos não assegura, por si só, sua aplicação integrada nem a produção de resultados territorialmente verificáveis.

4.6.1 Lacunas normativas

No plano normativo, a análise evidenciou a existência de diferentes instrumentos relacionados à proteção ambiental, ao ordenamento territorial, ao uso urbano e à atividade turística. Entretanto, esses instrumentos possuem objetivos, escalas territoriais e competências distintas, o que pode dificultar sua leitura e aplicação de forma integrada.

A principal lacuna identificada, portanto, não corresponde necessariamente à inexistência de regulamentação, mas à limitada articulação entre as dimensões ambiental, turística e territorial. A proteção dos recursos naturais, o ordenamento do uso do solo, a qualificação dos espaços públicos e o desenvolvimento turístico são tratados por diferentes instrumentos, sem que se identifique, de maneira suficientemente clara, um mecanismo integrador especificamente direcionado à compatibilização dessas dimensões na Orla do Guaíba.

Essa fragmentação torna-se especialmente relevante em um território caracterizado pela multiplicidade de usos. A Orla constitui simultaneamente espaço ambiental, urbano, turístico, recreativo, cultural, esportivo e econômico. Dessa forma, decisões relacionadas à implantação de infraestrutura turística, intensificação de usos ou requalificação urbana podem produzir repercussões sobre dimensões ambientais e territoriais que ultrapassam o âmbito de um único instrumento normativo.

Os resultados sugerem, assim, a necessidade de fortalecer mecanismos de integração entre os instrumentos existentes, de modo que planejamento turístico, ordenamento territorial e proteção ambiental sejam tratados como dimensões interdependentes.

4.6.2 Lacunas institucionais

A segunda dimensão refere-se à multiplicidade de instituições e competências relacionadas à gestão da Orla. A análise documental demonstrou a participação de diferentes órgãos e níveis de governo nas questões ambientais, urbanísticas, territoriais e turísticas.

A existência de competências distintas é inerente à gestão de um território complexo e não constitui, isoladamente, uma deficiência. O problema ocorre quando não são suficientemente evidenciados mecanismos permanentes de articulação capazes de integrar decisões, informações, fiscalização, planejamento e monitoramento.

Essa questão assume maior importância diante da heterogeneidade territorial identificada na observação direta. Os quatro pontos analisados apresentam diferentes formas de utilização, intensidade de fluxos e relações entre infraestrutura, ambiente e atividades turísticas ou recreativas. A gestão dessas diferenças exige capacidade institucional de coordenação e compartilhamento de informações.

A fragmentação institucional pode dificultar a construção de uma visão integrada da Orla, especialmente quando turismo, ambiente, mobilidade, cultura, urbanismo e uso do espaço público são tratados por estruturas administrativas distintas.

Nesse sentido, a lacuna institucional identificada refere-se principalmente à necessidade de fortalecer mecanismos permanentes de governança interinstitucional capazes de integrar os diferentes setores envolvidos na gestão da Orla.

4.6.3 Lacunas de implementação, monitoramento e efetividade

A terceira dimensão mostrou-se particularmente relevante para os objetivos desta pesquisa. Embora tenham sido identificados instrumentos normativos e institucionais aplicáveis à Orla do Guaíba, a documentação analisada não permitiu verificar, de maneira uniforme, a existência de indicadores sistemáticos capazes de demonstrar os resultados concretos desses instrumentos sobre a proteção ambiental e o uso turístico do território.

Essa limitação impede estabelecer uma relação direta entre a existência formal de determinada norma ou política e uma condição territorial específica. Por essa razão, a pesquisa não afirma que determinado instrumento seja efetivo ou inefetivo exclusivamente a partir da observação realizada.

A observação direta revelou condições concretas relacionadas à infraestrutura, circulação, acessibilidade, utilização turística e recreativa, vegetação,

resíduos e intervenções nas margens. Contudo, esses registros constituem evidências territoriais pontuais e não permitem, isoladamente, medir a efetividade de políticas ambientais ou turísticas.

A principal lacuna identificada situa-se, portanto, na disponibilidade e integração de mecanismos de monitoramento. A ausência ou insuficiência de informações sistematizadas dificulta acompanhar transformações territoriais, identificar tendências e avaliar se os objetivos estabelecidos pelos instrumentos normativos estão efetivamente sendo alcançados.

Essa lacuna possui implicações diretas para a gestão. Sem indicadores e séries de informações comparáveis ao longo do tempo, torna-se mais difícil identificar pressões decorrentes da intensificação dos usos, avaliar intervenções realizadas e orientar decisões futuras.

Assim, a efetividade da gestão ambiental e turística da Orla depende não apenas da existência de normas e instituições, mas também da capacidade de produzir, integrar e utilizar evidências para subsidiar o planejamento, a fiscalização e a tomada de decisão.

4.7 Implicações para o turismo sustentável na Orla do Guaíba

Os resultados desta pesquisa demonstram que a relação entre turismo e sustentabilidade na Orla do Guaíba não pode ser compreendida exclusivamente a partir da presença de infraestrutura turística, da qualificação dos espaços públicos ou da ampliação das possibilidades de lazer e visitação. Embora esses elementos contribuam para a atratividade e a utilização do território, o turismo sustentável pressupõe sua articulação com proteção ambiental, ordenamento territorial, governança e monitoramento.

As evidências territoriais analisadas demonstraram que a Orla apresenta diferentes formas e intensidades de utilização. Usos turísticos, culturais, gastronômicos, recreativos, esportivos e de convivência coexistem em um território

ambientalmente sensível e submetido a diferentes formas de intervenção urbana. Essa característica torna particularmente relevante a compatibilização entre apropriação social e turística do espaço e conservação das condições ambientais que sustentam sua própria atratividade.

Nesse sentido, uma das principais implicações dos resultados consiste na necessidade de compreender a paisagem e os recursos ambientais não apenas como elementos complementares à atividade turística, mas como componentes da experiência proporcionada pela Orla. A qualidade da água, a conservação das margens, a presença de vegetação, a qualidade paisagística e as condições dos espaços públicos influenciam diretamente as possibilidades de utilização recreativa e turística do território.

A análise também evidencia que a qualificação urbana pode produzir novas oportunidades de utilização turística e social. Entretanto, a ampliação da atratividade tende a aumentar a intensidade e a diversidade dos usos, gerando novas demandas de infraestrutura, manutenção, gestão de resíduos, mobilidade, fiscalização e conservação.

Estabelece-se, assim, uma relação dinâmica entre qualificação territorial e sustentabilidade. A ampliação da utilização da Orla não deve ser compreendida necessariamente como incompatível com a proteção ambiental; contudo, exige que a capacidade de gestão acompanhe as transformações produzidas no território.

Outra implicação relevante refere-se à heterogeneidade espacial identificada. Os quatro pontos analisados demonstram que diferentes trechos da Orla possuem funções, características e intensidades de uso distintas. Consequentemente, estratégias de sustentabilidade devem considerar as especificidades territoriais, evitando tratar toda a Orla como uma unidade homogênea de intervenção.

Essa diferenciação não significa fragmentar a gestão. Ao contrário, pressupõe combinar uma estratégia integrada para a Orla com medidas adaptadas

às características de cada segmento territorial. Áreas de maior concentração de atividades econômicas e turísticas podem demandar instrumentos distintos daqueles destinados predominantemente ao lazer cotidiano, à cultura, à mobilidade ativa ou à conservação paisagística.

Os resultados também demonstram que a sustentabilidade depende da capacidade de articulação institucional. A multiplicidade de instrumentos e competências identificada ao longo da pesquisa exige mecanismos que possibilitem integrar planejamento turístico, proteção ambiental, urbanismo, mobilidade, cultura e gestão dos espaços públicos.

Sob essa perspectiva, o turismo sustentável na Orla do Guaíba deve ser compreendido como resultado de um processo contínuo de gestão territorial, e não como condição automaticamente decorrente da existência de legislação ou da implantação de infraestrutura turística.

A contribuição dos instrumentos normativos para a sustentabilidade depende de sua implementação, articulação, fiscalização e acompanhamento. Da mesma forma, a qualificação turística somente se torna compatível com a sustentabilidade quando associada à conservação ambiental e à capacidade institucional de acompanhar os efeitos decorrentes da utilização do território.

Diante dessas implicações, os resultados da pesquisa permitem avançar da identificação das lacunas para a formulação de proposições voltadas ao aprimoramento da gestão ambiental e turística da Orla do Guaíba, apresentadas no item seguinte.

4.8 Proposições para o aprimoramento da gestão ambiental e turística da Orla

As proposições apresentadas neste item decorrem das lacunas normativas, institucionais e de implementação identificadas na pesquisa, bem como das evidências territoriais obtidas por meio da observação direta. Não se pretende formular um novo modelo jurídico ou administrativo para a Orla do Guaíba, mas indicar diretrizes capazes de contribuir para maior articulação entre proteção ambiental, planejamento turístico e ordenamento territorial.

As propostas estão organizadas em cinco eixos: integração e coordenação interinstitucional; monitoramento, indicadores e produção de evidências; gestão territorial diferenciada; integração entre planejamento turístico e proteção ambiental; e participação social e governança.

4.8.1 Integração e coordenação interinstitucional

A multiplicidade de instrumentos e competências identificada ao longo da pesquisa evidencia a necessidade de mecanismos permanentes de articulação entre os setores responsáveis pelas dimensões ambiental, turística, urbanística, cultural e territorial da Orla.

Propõe-se o fortalecimento de uma instância permanente de coordenação interinstitucional, utilizando estruturas administrativas existentes sempre que possível, com a finalidade de promover compartilhamento de informações, planejamento articulado e acompanhamento das intervenções realizadas na Orla.

Essa articulação permitiria reduzir abordagens setoriais e favorecer uma compreensão integrada do território, especialmente diante de intervenções capazes de produzir repercussões simultâneas sobre turismo, ambiente, mobilidade, paisagem e utilização do espaço público.

4.8.2 Monitoramento, indicadores e produção de evidências

A dificuldade de verificar os resultados concretos dos instrumentos analisados constitui uma das principais lacunas identificadas pela pesquisa. Nesse sentido, propõe-se a implantação ou integração de um sistema de monitoramento da Orla baseado em indicadores ambientais, turísticos e territoriais.

Esse sistema poderia reunir informações já produzidas por diferentes órgãos e, quando necessário, incorporar novos indicadores capazes de acompanhar aspectos como intensidade de utilização dos espaços, condições das margens, geração e presença de resíduos, infraestrutura, acessibilidade, mobilidade, conservação da paisagem e utilização turística e recreativa.

A utilização de indicadores possibilitaria estabelecer séries históricas, comparar diferentes segmentos territoriais e acompanhar os efeitos das intervenções realizadas ao longo do tempo.

A produção sistemática de evidências também contribuiria para a transparência da gestão e permitiria que decisões futuras fossem fundamentadas em informações verificáveis, reduzindo a distância entre previsão normativa e avaliação dos resultados concretos.

4.8.3 Gestão territorial diferenciada da Orla

A observação direta demonstrou que a Orla do Guaíba não constitui um território homogêneo. Os quatro pontos analisados apresentam diferentes formas de ocupação, intensidade de uso, infraestrutura e relações entre atividades turísticas, recreativas, culturais e ambientais.

Propõe-se, portanto, que o planejamento considere unidades ou segmentos territoriais com características semelhantes, permitindo estabelecer prioridades e estratégias específicas de gestão.

Áreas de intensa utilização turística, gastronômica e econômica podem exigir maior atenção à capacidade de suporte da infraestrutura, circulação, resíduos e organização dos fluxos. Áreas predominantemente recreativas e esportivas podem demandar atenção específica à conservação das áreas verdes, mobilidade ativa e manutenção dos equipamentos. Trechos associados à cultura e à contemplação paisagística podem exigir medidas voltadas à preservação da paisagem e à integração entre patrimônio cultural e ambiente.

Essa diferenciação deve ocorrer no interior de uma estratégia integrada para toda a Orla, evitando que a gestão segmentada resulte em fragmentação institucional.

4.8.4 Integração entre planejamento turístico e proteção ambiental

Os resultados demonstram que qualificação turística e proteção ambiental devem ser tratadas como dimensões interdependentes. A implantação de infraestrutura e a ampliação da atratividade da Orla podem aumentar a utilização do território e, conseqüentemente, ampliar demandas relacionadas à conservação, manutenção e monitoramento.

Propõe-se que intervenções de qualificação turística e urbana incorporem, desde sua concepção, critérios ambientais e mecanismos de acompanhamento de seus efeitos territoriais.

O planejamento turístico deve considerar não apenas a capacidade de atrair visitantes e ampliar a utilização dos espaços, mas também as condições necessárias para preservar os recursos ambientais e paisagísticos que sustentam essa atratividade.

Essa perspectiva permite superar uma concepção na qual infraestrutura turística e proteção ambiental são tratadas separadamente. Na Orla do Guaíba, paisagem, ambiente, espaços públicos e atividades turísticas integram um mesmo

sistema territorial e, portanto, devem ser considerados conjuntamente nos processos de planejamento e gestão.

4.8.5 Participação social e governança

A diversidade de usuários e interesses presentes na Orla evidencia a importância da participação social nos processos relacionados à gestão do território. Moradores, visitantes, empreendedores, organizações sociais, instituições culturais e diferentes órgãos públicos utilizam ou interferem, de maneiras distintas, nesse espaço.

Propõe-se o fortalecimento de mecanismos de participação e comunicação que permitam incorporar diferentes perspectivas ao planejamento e, simultaneamente, ampliar o acesso às informações relacionadas às condições ambientais, às intervenções realizadas e aos resultados do monitoramento.

A participação social pode contribuir tanto para a identificação de problemas quanto para a construção de corresponsabilidade na conservação e utilização dos espaços públicos. Entretanto, para que produza resultados efetivos, deve estar associada a informações acessíveis e mecanismos institucionais capazes de incorporar as contribuições recebidas aos processos decisórios.

A governança da Orla deve, assim, combinar coordenação institucional, produção de evidências, participação social e capacidade de adaptação às diferentes características territoriais.

Síntese das proposições

As proposições apresentadas podem ser sintetizadas no Quadro 3, relacionando os principais achados da pesquisa às respectivas implicações para a gestão e às diretrizes propostas.

Quadro 3 – Síntese das proposições de aprimoramento da gestão

Evidência da pesquisa	Fragilidade identificada	Proposição
Multiplicidade de normas e competências	Fragmentação institucional	Coordenação interinstitucional permanente
Instrumentos cuja efetividade não pôde ser verificada	Limitação de acompanhamento	Sistema integrado de monitoramento
Insuficiência de informações sistematizadas	Lacuna de evidências	Indicadores e base periódica de informações
Diferenças entre os quatro pontos	Heterogeneidade territorial	Gestão diferenciada por trechos
Uso turístico/recreativo associado a pressões territoriais	Necessidade de compatibilização	Critérios ambientais no planejamento turístico
Multiplicidade de usuários e interesses	Desafio de governança	Fortalecimento da participação e comunicação

Fonte: Elaborada pela autora, com base nas proposições de aprimoramento apresentadas (2026)

O conjunto das proposições evidencia que o aprimoramento da gestão ambiental e turística da Orla do Guaíba não depende necessariamente da criação de novos instrumentos normativos. Os resultados desta pesquisa apontam, principalmente, para a necessidade de ampliar a integração entre os instrumentos existentes, fortalecer a coordenação institucional, produzir evidências sistemáticas, reconhecer as diferenças territoriais e incorporar a proteção ambiental ao planejamento turístico.

Dessa forma, a principal contribuição das proposições consiste em aproximar três dimensões que, embora relacionadas no território, nem sempre se apresentam suficientemente integradas nos instrumentos e práticas de gestão: proteção ambiental, ordenamento territorial e desenvolvimento turístico.

Essa integração constitui condição relevante para que a qualificação da Orla e a ampliação de seus usos turísticos, recreativos, culturais e sociais sejam compatíveis com a conservação dos recursos ambientais e paisagísticos que sustentam sua atratividade e sua utilização no longo prazo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar a articulação entre a legislação ambiental e a legislação turística aplicável à Orla do Guaíba, em Porto Alegre (RS), avaliando sua efetividade para a proteção ambiental, o ordenamento do uso turístico e a promoção do turismo sustentável. A investigação partiu do reconhecimento de que territórios urbanos ambientalmente sensíveis, submetidos a diferentes formas de apropriação turística, recreativa e econômica, demandam instrumentos jurídicos e mecanismos de governança capazes de compatibilizar a conservação dos recursos naturais com o desenvolvimento das atividades humanas.

A pesquisa buscou responder à seguinte questão: considerando o conjunto de normas que disciplinam a proteção ambiental e o desenvolvimento do turismo no Brasil, em que medida a articulação entre a legislação ambiental e a legislação turística aplicável à Orla do Guaíba contribui para a proteção ambiental, o ordenamento do uso turístico e a promoção do turismo sustentável?

A análise desenvolvida permitiu concluir que essa articulação contribui para estabelecer as condições jurídicas e institucionais necessárias à proteção ambiental e ao ordenamento do uso turístico da Orla. Entretanto, sua contribuição apresenta efetividade diferenciada e parcialmente verificável, uma vez que a existência de instrumentos normativos não assegura, isoladamente, sua implementação integrada nem a produção de resultados ambientais e turísticos territorialmente demonstráveis.

O principal achado da investigação indica que os desafios relacionados à sustentabilidade da Orla do Guaíba não decorrem predominantemente da ausência de instrumentos normativos, mas das dificuldades de articulação entre normas, competências institucionais, mecanismos de implementação, fiscalização, monitoramento e produção de evidências sobre os resultados alcançados. Dessa

forma, a pesquisa desloca a discussão da existência formal da legislação para a capacidade de sua concretização na gestão do território.

Essa constatação encontra correspondência na abordagem de governança do turismo discutida por Bramwell e Lane (2011), segundo a qual a sustentabilidade depende de processos de coordenação entre diferentes atores, interesses e níveis de decisão. No caso estudado, a presença de instrumentos ambientais, urbanísticos e turísticos não representa, por si só, uma gestão territorial integrada. Para que esses instrumentos contribuam efetivamente para o turismo sustentável, torna-se necessária sua articulação em processos contínuos de planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação.

Em relação ao primeiro objetivo específico, que consistiu em identificar e sistematizar os instrumentos normativos ambientais, turísticos e territoriais aplicáveis à Orla do Guaíba nos âmbitos federal, estadual e municipal, constatou-se a existência de um conjunto diversificado de normas e instrumentos de planejamento que disciplinam a proteção ambiental, o uso e a ocupação do solo, a organização dos espaços públicos e o desenvolvimento da atividade turística.

A sistematização desses instrumentos demonstrou que a proteção ambiental e o planejamento turístico encontram fundamentos jurídicos capazes de orientar a utilização do território. Entretanto, a multiplicidade normativa também evidencia a necessidade de mecanismos que assegurem a compatibilização entre diferentes competências e finalidades administrativas.

O resultado reforça a compreensão de que o Direito Ambiental não se limita à função de estabelecer restrições ou responsabilizar agentes por danos ambientais, mas constitui instrumento de organização territorial e orientação das atividades humanas. Sua contribuição para o turismo sustentável depende, portanto, da capacidade de integrar os princípios de proteção ambiental às políticas de planejamento e gestão dos destinos turísticos.

Quanto ao segundo objetivo específico, voltado à análise das convergências, complementaridades, sobreposições e lacunas entre os instrumentos ambientais e turísticos, verificou-se que os diferentes campos normativos apresentam pontos de convergência, especialmente no reconhecimento da necessidade de compatibilizar desenvolvimento, proteção ambiental, ordenamento territorial e utilização social dos espaços.

Entretanto, a convergência entre objetivos normativos não significa necessariamente integração entre os mecanismos responsáveis por sua implementação. A pesquisa identificou situações de fragmentação institucional e sobreposição de competências que podem dificultar a construção de estratégias conjuntas de gestão ambiental e turística.

Esse resultado demonstra que a articulação entre legislação ambiental e turística precisa ultrapassar a compatibilidade formal entre seus dispositivos. A integração deve alcançar também os processos administrativos, as responsabilidades institucionais, os mecanismos de fiscalização e as estratégias de acompanhamento dos resultados.

Sob a perspectiva da governança territorial, essa constatação evidencia que a sustentabilidade não depende apenas da atuação individual de cada instituição, mas da capacidade de estabelecer relações de cooperação e coordenação entre os diferentes agentes envolvidos na gestão do território.

No que se refere ao terceiro objetivo específico, que buscou examinar a implementação dos instrumentos normativos e de gestão nos pontos selecionados da Orla, considerando o ordenamento do uso público e turístico, a proteção ambiental, a fiscalização e o monitoramento, a observação direta permitiu identificar diferentes condições de utilização e organização territorial.

A análise da Usina do Gasômetro, do Cais Mauá/Cais Embarcadero, da Fundação Iberê Camargo e do Parque Marinha do Brasil evidenciou a heterogeneidade da Orla, caracterizada por diferentes intensidades de utilização

turística, recreativa, cultural e esportiva, bem como por distintas condições de infraestrutura, acessibilidade, conservação e apropriação dos espaços públicos.

Os resultados demonstraram que as intervenções de qualificação urbana e turística apresentam manifestações territorialmente perceptíveis, especialmente por meio da infraestrutura, dos equipamentos de apoio, da mobilidade e das condições de utilização dos espaços. Entretanto, as evidências relacionadas à proteção ambiental, à fiscalização e ao monitoramento apresentaram maior heterogeneidade e, em determinadas situações, limitações de verificação.

Essa constatação permite estabelecer uma distinção relevante para o campo do turismo: a qualificação turístico-urbanística de um território não constitui, isoladamente, evidência suficiente de turismo sustentável.

Embora a ampliação da infraestrutura e das condições de uso público possa favorecer a atratividade e a utilização turística da Orla, a sustentabilidade exige que essas melhorias sejam acompanhadas por mecanismos capazes de assegurar a conservação ambiental, o ordenamento dos diferentes usos e o acompanhamento das pressões exercidas sobre o território.

A interpretação encontra respaldo na concepção de turismo sustentável desenvolvida no referencial teórico, segundo a qual as dimensões ambiental, social e econômica são interdependentes. Dessa forma, a ampliação das possibilidades de utilização turística deve ocorrer de maneira compatível com a manutenção dos recursos naturais, paisagísticos e culturais que sustentam a própria atratividade do destino.

Em relação ao quarto objetivo específico, que consistiu em avaliar a efetividade da articulação entre os instrumentos ambientais e turísticos para a promoção do turismo sustentável, a aplicação da Matriz de Análise da Efetividade permitiu examinar os instrumentos a partir de cinco dimensões: normativa; institucional; fiscalização e monitoramento; governança e participação; e turístico-territorial.

A utilização dessas dimensões possibilitou compreender a efetividade como um fenômeno que ultrapassa a validade formal das normas e envolve sua capacidade de orientar práticas institucionais e produzir resultados territorialmente verificáveis.

A classificação dos instrumentos em níveis de efetividade alta, média, baixa ou não verificável permitiu sistematizar comparativamente as evidências disponíveis, respeitando o caráter qualitativo da investigação.

Nesse contexto, a categoria “não verificável” assumiu importância metodológica, uma vez que permitiu diferenciar a ausência de evidências suficientes da comprovação de inefetividade. A impossibilidade de verificar a implementação ou os resultados de determinado instrumento não significa necessariamente que ele seja inefetivo, mas indica os limites das informações disponíveis para sua avaliação.

Essa distinção também evidencia a importância da produção, sistematização e transparência das informações relacionadas à gestão ambiental e turística. A disponibilidade de dados sobre implementação, fiscalização, monitoramento e resultados constitui condição relevante para o acompanhamento das políticas públicas e para a avaliação de sua contribuição à sustentabilidade territorial.

A análise integrada dos quatro objetivos específicos permitiu identificar uma assimetria entre a existência de instrumentos normativos, a materialização de intervenções de qualificação turístico-territorial e a disponibilidade de evidências sobre determinados resultados ambientais e institucionais.

Essa assimetria não permite afirmar a existência de uma ineficácia generalizada das políticas públicas incidentes sobre a Orla. Entretanto, demonstra que a efetividade da articulação entre legislação ambiental e turística depende de processos contínuos de coordenação institucional, implementação, fiscalização, monitoramento e avaliação.

Sob a perspectiva teórica, os resultados reforçam a compreensão de que o turismo sustentável deve ser tratado como um processo de governança territorial, e não apenas como um conjunto de práticas isoladas de conservação ambiental ou de qualificação turística.

A relação entre Direito Ambiental, Turismo e governança mostrou-se particularmente relevante para compreender os desafios de territórios que concentram funções ambientais, urbanas, culturais, recreativas e turísticas. Nesses espaços, a sustentabilidade exige que as decisões relacionadas ao desenvolvimento turístico considerem simultaneamente os limites ambientais, as características territoriais e os interesses dos diferentes atores envolvidos.

Dessa forma, a principal contribuição teórica da dissertação consiste em demonstrar que a efetividade jurídica, quando analisada no contexto do turismo sustentável, deve ser compreendida a partir da articulação entre previsão normativa, responsabilidades institucionais, implementação territorial, governança e resultados verificáveis.

Ainda, a contribuição teórica da dissertação para o campo do turismo reside na compreensão do turismo sustentável como processo de governança e gestão territorial, no qual a sustentabilidade resulta da articulação entre atividade turística, proteção ambiental, usos sociais do espaço, ordenamento territorial, atuação institucional e produção sistemática de evidências.

Essa abordagem amplia a discussão sobre a relação entre Direito Ambiental e Turismo ao evidenciar que a sustentabilidade não decorre automaticamente da existência de normas protetivas ou de investimentos em infraestrutura turística. Ela depende da capacidade de transformar os instrumentos jurídicos em práticas articuladas de planejamento e gestão.

No âmbito metodológico, a contribuição da pesquisa está relacionada à construção e aplicação da Matriz de Análise da Efetividade dos Instrumentos de Gestão Ambiental e Turística.

Ao integrar dimensões normativas, institucionais, de fiscalização e monitoramento, de governança e participação e turístico-territoriais, a matriz possibilitou uma leitura interdisciplinar da relação entre legislação, gestão pública e utilização turística do território.

Sua utilização permitiu superar uma análise restrita à identificação das normas existentes, incorporando elementos relacionados à implementação e às evidências territoriais disponíveis. Dessa maneira, o instrumento apresenta potencial para subsidiar investigações futuras em outros destinos turísticos ambientalmente sensíveis, desde que sejam consideradas as particularidades jurídicas, institucionais e territoriais de cada contexto.

A matriz não constitui um modelo quantitativo de mensuração da sustentabilidade nem permite estabelecer relações causais definitivas entre a existência de determinada norma e os resultados observados. Sua contribuição reside na sistematização qualitativa de dimensões interdependentes, permitindo identificar convergências, limitações e necessidades de aprofundamento da análise.

No âmbito aplicado, os resultados oferecem subsídios para o aprimoramento da gestão ambiental e turística da Orla do Guaíba, especialmente por meio do fortalecimento da articulação institucional, da integração entre planejamento ambiental e turístico, da ampliação dos mecanismos de fiscalização e monitoramento e da produção sistemática de informações sobre os resultados das políticas públicas.

As proposições apresentadas no capítulo anterior indicam a importância de uma gestão diferenciada dos diferentes trechos da Orla, considerando suas características ambientais, formas de utilização, intensidade de uso público e turístico e necessidades específicas de conservação.

A heterogeneidade territorial identificada demonstra que estratégias uniformes de gestão podem não responder adequadamente às particularidades dos diferentes espaços. Por isso, o planejamento turístico deve incorporar critérios

ambientais e territoriais compatíveis com as características de cada trecho, buscando conciliar utilização pública, conservação e manutenção da qualidade paisagística.

Da mesma forma, o fortalecimento da governança e da participação social constitui elemento relevante para a construção de estratégias de gestão mais integradas. A multiplicidade de usuários, instituições e interesses presentes na Orla exige mecanismos capazes de promover articulação, transparência e acompanhamento das decisões relacionadas ao território.

As proposições não pressupõem a substituição generalizada dos instrumentos normativos existentes, mas o aprimoramento das condições necessárias à sua implementação e à verificação dos resultados produzidos.

A análise dos quatro pontos da Orla do Guaíba também contribui para a compreensão do turismo sustentável a partir da heterogeneidade territorial. Os resultados demonstram que espaços pertencentes a um mesmo destino podem apresentar diferentes funções, intensidades de uso, formas de apropriação e relações entre turismo, lazer, cultura, mobilidade e ambiente. Dessa forma, a sustentabilidade turística não deve ser concebida por meio de soluções uniformes aplicáveis indistintamente a todo o território, mas por estratégias de gestão capazes de articular uma orientação integrada para o destino com respostas diferenciadas às características de cada segmento territorial.

A partir desses achados, a contribuição teórica da pesquisa para o turismo reside na compreensão do turismo sustentável como processo de governança e gestão territorial, no qual a sustentabilidade resulta da capacidade de articular atividade turística, conservação ambiental, usos sociais do espaço, ordenamento territorial, atuação institucional e produção sistemática de evidências. Essa perspectiva desloca a análise de uma concepção predominantemente centrada nos impactos da atividade turística para uma abordagem relacional, na qual importa

compreender como diferentes instrumentos, atores, usos e características territoriais interagem na produção de condições de sustentabilidade.

Sob essa perspectiva, a Orla do Guaíba evidencia que a sustentabilidade de um território turístico urbano não constitui uma condição estática nem decorre automaticamente da existência de legislação ou da qualificação de sua infraestrutura. Trata-se de um processo contínuo de gestão, cuja efetividade depende da capacidade de reconhecer as especificidades territoriais, acompanhar as pressões decorrentes dos diferentes usos e integrar proteção ambiental, planejamento turístico e governança.

Essa contribuição diferencia-se da **contribuição jurídico-institucional** da dissertação. Enquanto a contribuição teórica para o Turismo consiste em ampliar a compreensão do turismo sustentável como processo integrado, territorialmente diferenciado e dependente de governança e monitoramento, a contribuição jurídico-institucional reside na identificação das convergências, complementaridades, lacunas e dificuldades de implementação dos instrumentos ambientais, turísticos e territoriais, bem como na proposição de mecanismos de integração institucional, monitoramento e aprimoramento da gestão da Orla do Guaíba.

Apesar das contribuições apresentadas, a pesquisa possui limitações que precisam ser consideradas na interpretação de seus resultados.

A primeira decorre da adoção de uma abordagem qualitativa e de um estudo de caso, cujos resultados estão vinculados às características territoriais, normativas e institucionais da Orla do Guaíba. Consequentemente, as conclusões não pretendem produzir generalizações estatísticas para outros destinos turísticos.

A segunda limitação relaciona-se à disponibilidade, atualização e abrangência dos documentos institucionais utilizados. Em determinadas situações, a insuficiência de informações impossibilitou verificar a implementação ou os resultados dos instrumentos analisados, justificando a utilização da categoria “não verificável”.

A terceira limitação refere-se à observação direta, realizada em período delimitado e concentrada em quatro pontos selecionados. Embora tenha permitido confrontar as informações documentais com evidências territoriais, esse procedimento não possibilita representar integralmente a extensão da Orla nem acompanhar variações decorrentes de diferentes períodos, condições ambientais ou intensidades de utilização.

Além disso, as evidências visualmente observáveis não permitem, isoladamente, determinar a qualidade ambiental dos ecossistemas, a regularidade jurídica de intervenções ou a efetividade de todos os mecanismos institucionais de gestão.

Por fim, a delimitação metodológica não contemplou a avaliação direta da percepção dos visitantes, dos residentes ou dos demais atores envolvidos na utilização da Orla, tampouco a mensuração dos impactos econômicos e sociais da atividade turística. Essas dimensões foram consideradas teoricamente, mas não constituíram objeto de avaliação empírica específica.

Tais limitações não invalidam os resultados alcançados, mas delimitam o alcance das conclusões e indicam possibilidades para o aprofundamento da investigação.

Nesse sentido, recomenda-se que pesquisas futuras ampliem a aplicação da matriz desenvolvida, incorporando séries temporais de indicadores ambientais, turísticos e institucionais, observações realizadas em diferentes períodos e análises comparativas entre trechos da Orla.

Também se mostra pertinente investigar a percepção de residentes, visitantes, gestores públicos e agentes vinculados à atividade turística, de modo a compreender como diferentes atores avaliam a relação entre proteção ambiental, uso público e desenvolvimento turístico.

Outra possibilidade consiste na aplicação da matriz a outros destinos turísticos urbanos ambientalmente sensíveis, permitindo examinar sua adequação a diferentes contextos territoriais e identificar aspectos que necessitem de aperfeiçoamento metodológico.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.

ASSIS, Kleber Borges. *O rio que não é rio*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1960. 130 p.

BARCELLOS, Eduardo Echevengua. *Áreas de preservação permanentes em área urbana consolidada: análise da aplicação da Lei Federal nº 12.651/2012 e da Lei Federal nº 14.285/2021*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2023.

BARSANO, Paulo Roberto; BARBOSA, Rildo Pereira. *Gestão ambiental*. Rio de Janeiro: Érica, 2017. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788536521596/>. Acesso em: 13 maio 2026.

BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade*. 5. ed. São Paulo: Vozes, 2016. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 12 maio 2026.

BOHRER, Maria Dalila. *O aterro Praia de Belas e o aterro do Flamengo*. 2001. 220 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

BRAMWELL, Bill; LANE, Bernard. Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 19, n. 4-5, p. 411-421, 2011. DOI: 10.1080/09669582.2011.580586.

BRANCO FILHO, Cícero Castelo. *A orla do Lago Guaíba no município de Porto Alegre – RS: análise ambiental urbana e proposta de revitalização*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: DOU, 1981.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, DF: DOU, 1997. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília, DF: DOU, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: DOU, 2001.

BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Brasília, DF: DOU, 2008.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: DOU, 2010. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal). Brasília, DF: DOU, 2012.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Our common future: report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCKLEY, Ralf. Tourism and environment. *Annual Review of Environment and Resources*, v. 36, p. 397-416, 2011.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. *Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CARLOWITZ, Hans Carl von. *Sylvicultura oeconomica, oder, Hausswirthliche Nachricht und naturmässige Anweisung zur wilden Baum-Zucht*. Leipzig: Johann Friedrich Braun, 1713.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando Pompeu Pinto; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHEBATAROFF, Jorge. Denominação do Guaíba e o moderno conceito de estuário. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*, n. 9-10, p. 49-53, 1959.

CHOMENKO, Luiza; BENCKE, Glayson Ariel (org.). *Nosso Pampa desconhecido*. Porto Alegre: Fundação Zoobotânica do RS, 2016.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Acordo de Escazú*. [S. l.]: CEPAL, 2021. Disponível em: <https://cepal.org>. Acesso em: 26 jun. 2026.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, DF, 1997.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (CAF). *Inaugurado o primeiro trecho do Projeto Orla do Rio Guaíba*. Caracas: CAF, 2018. Disponível em: <https://www.caf.com/pt/presente/noticias/2018/06/inaugurado-o-primeiro-trecho-do-projeto-orla-do-rio-guaiba/>. Acesso em: 18 jun. 2026.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 4. ed. São Paulo: Ática, 2003.

COSTA, Ana Maria (org.). *Políticas e práticas sustentáveis da cadeia do turismo em Maceió*. 2021. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/10711>. Acesso em: 24 jul. 2025.

COSTA, Dahyana Siman Carvalho da. O protetor-recebedor no Direito Ambiental. *Revista Uniara*, Araraquara, v. 13, n. 2, p. 149-?, dez. 2010.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Política de turismo e território*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS (DMAE). *Lago Guaíba*. Disponível em: <https://www.portoalegre.rs.gov.br/dmae>. Acesso em: 6 nov. 2015.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

DIEGUES, Antonio Carlos. *Turismo e sustentabilidade: desafios socioambientais*. São Paulo: Contexto, 2014.

DMAE – DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS. *Lago Guaíba: recurso hídrico e abastecimento urbano*. Porto Alegre: DMAE, 2022.

FEPAM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. *Qualidade das águas do Lago Guaíba*. Porto Alegre: FEPAM, 2020.

FONTOURA, Nelson Ferreira. *A distribuição de peixes e invertebrados no Lago Guaíba como subsídio para o licenciamento ambiental*. Porto Alegre: IMA/PUCRS, 2023.

FREITAS BASTOS EDITORA; TONET, Júlia Helena (org.). *Turismo e sustentabilidade: integração de práticas ESG no setor*. 1. ed. Rio de Janeiro: República 01, 2025. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 12 maio 2026.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, p. 5-?, 2004.

FROENER, Carla. A transformação da Orla de Porto Alegre: percurso histórico e políticas públicas urbanas. *InterAção*, 2025.

HASENACK, Heinrich et al. (coord.). *Diagnóstico ambiental de Porto Alegre: geografia, solo, drenagem, vegetação/ocupação e paisagem*. Porto Alegre: Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 2008.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 118, p. 189-205, 2003.

JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (org.). *Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos*. Barueri: Manole, 2012.

JOAQUIM, Graça. Da identidade à sustentabilidade ou a emergência do “turismo responsável”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 1997.

KIEFER, Flávio. Uma travessia, muitas pontes. In: CARVALHO, Maria Cristina Wolf de; BLAY, Beatriz (org.). *A ponte do Guaíba*. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos, 2007/2008. p. 38-41.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder*. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

LIMA, Francisco Henrique Bezerril de. *Práticas sustentáveis no desenvolvimento da atividade turística sustentável: um estudo de caso no Geoparque Seridó – Brasil*. 2022. 117 f. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/50858>. Acesso em: 24 jul. 2025.

LOPEZ-RICHARD, Victor; CASSIANO, Andréia Márcia; AGUIAR, Rodrigo José Silva. Abordagem integradora para implementação de um sistema de gestão de segurança e impactos de visitação em áreas naturais protegidas. *Revista Turismo em Análise*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 597-618, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v31i3p597-618>.

MACEDO, Silvio Soares. *Paisagismo brasileiro na virada do século – 1990-2010*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Princípios de direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

MAGALHÃES, Cláudia Freitas. *Diretrizes para o turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca, 2002.

MENEGAT, Rualdo (coord.); PORTO, Maria Luiza; CARRARO, Clóvis Carlos;

FERNANDES, Luís Alberto Dávila (coord.). *Atlas ambiental de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MENEGAT, Rualdo; CARRARO, Clóvis Carlos. *Manual para saber por que o Guaíba é um lago: análise integrada de geologia, geomorfologia, hidrografia, estratigrafia e história da ciência*. Porto Alegre: Armazém Digital, 2009. 108 p.
MEXA, Alexandra; COCCOSSIS, Harry. Tourism carrying capacity: a theoretical overview. In: COCCOSSIS, Harry; MEXA, Alexandra (ed.). *The challenge of tourism carrying capacity assessment: theory and practice*. Aldershot: Ashgate, 2004. p. 37-53.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MONTEIRO, Charles. *Notas sobre a história de Porto Alegre*. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, Coordenação da Memória Cultural, 2014. (Série Memória Cultural, n. 5. Projeto Viva o Centro a Pé).

OECD. *OECD tourism trends and policies 2024*. Paris: OECD Publishing, 2024.

OLIVEIRA, Carlos Alfredo Azevedo. A designação do Guaíba: conceituação em geografia física. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*, n. 19, p. 65-89, 1976.

OLIVEIRA, Carlos Alfredo Azevedo. Um lago chamado Guaíba. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 33-39, 1981.

OMT – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. *Planejamento para o desenvolvimento de turismo sustentável em nível municipal*. Madrid: OMT, 1996.

OMT – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. *Gestión de la saturación turística en sitios de interés natural y cultural*. Madrid: OMT, 2004.

PAIVA, Ricardo Alexandre. Sobre a relação turismo e urbanização. *Pós – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da USP*, v. 20, n. 33, 2013.

PEREIRA, Ana Luiza. Justiça socioambiental e políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 94, 2017.

PEREIRA, José Carlos. *Direito ambiental e desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. *Curso de gestão ambiental*. 2. ed. Barueri: Manole, 2014. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520443200/>. Acesso em: 13 maio 2026.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 20.013, de 15 de junho de 2018. Define a estrutura do CMDUA. Porto Alegre: DOM, 2018.

PORTO ALEGRE. Decreto Municipal nº 22.042, de 23 de junho de 2023. Regras de convivência na Orla do Guaíba. Porto Alegre: DOM, 2023.

PORTO ALEGRE. Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE). *Lago Guaíba*. Porto Alegre: DMAE, [s. d.]. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/dmae/Lago%20Guaiba%20-%20vers%C3%A3o%20final.pdf. Acesso em: 14 ago. 2026.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 369, de 16 de janeiro de 1996. Cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM). Porto Alegre: DOM, 1996.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Porto Alegre: DOM, 1999. Atualizações posteriores.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 626, de 15 de julho de 2009. Institui o Plano Diretor Ciclovitário Integrado e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2009. Disponível em: <https://legislacao.portoalegre.rs.gov.br/media/sapl/public/normajuridica/sirel/Lei%20Complementar%20626.pdf>. Acesso em: 19 set. 2026.

PORTO ALEGRE. Lei Municipal nº 12.040, de 26 de abril de 2016. Regula esportes náuticos e terrestres na orla. Porto Alegre: DOM, 2016.

PORTO ALEGRE. Lei Municipal nº 12.848, de 2 de julho de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para o planejamento e desenvolvimento sustentável da Orla do Lago Guaíba. Porto Alegre: Diário Oficial de Porto Alegre, 2021. Disponível em: camarapoa.rs.gov.br. Acesso em: 23 out. 2026.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Artigo: Orla do Guaíba: uma obra de Porto Alegre. Porto Alegre, 23 out. 2021. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/artigo-orla-do-guaiba-uma-obra-de-porto-alegre>. Acesso em: 18 jun. 2026.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Começam as obras de recuperação do Trecho 1 da Orla do Guaíba. Porto Alegre, 22 maio 2025. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/comecam-obras-de-recuperacao-do-trecho-1-da-orla-do-guaiba>. Acesso em: 18 jun. 2026.

PRESTES, Antônio João Dias. A poluição do Guaíba e de suas praias em Porto Alegre a partir dos anos 1960. In: PEREIRA, E. M.; RÜCKERT, F. Q.; MACHADO, N. G. (org.). *História ambiental do Rio Grande do Sul*. Lajeado: Editora da Univates, 2014.

PRESTES, Antonio João Dias. Uma iniciativa para recuperação ambiental em espaços urbanos: o programa “Guaíba Vive”, Porto Alegre (1989-2004). *Revista Latino-Americana de História*, v. 2, n. 8, 2013.

RECKZIEGEL, Bernadete Weber. *Levantamento dos desastres desencadeados por eventos naturais adversos no estado do Rio Grande do Sul no período de 1980 a 2005*. 2007. 261 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 38.989, de 29 de outubro de 1998. Cria o Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Lago Guaíba. Porto Alegre: DOE, 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 53.037, de 20 de maio de 2016. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC. Porto Alegre: DOE, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Lei Gaúcha das Águas. Porto Alegre: DOE, 1994.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 15.434, de 9 de janeiro de 2020. Código Estadual do Meio Ambiente. Porto Alegre: DOE, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. *Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: SPGG, 2024. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br>. Acesso em: 18 jun. 2026.

RISSO, Alfonso; GIUGNO, Nanci Begnini. *Áreas de inundação, alagamento e banhados da Região Metropolitana de Porto Alegre – RS*. Porto Alegre: CPRM/METROPLAN, 1994. 53 p.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. *Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar*. São Paulo: Hucitec, 2015.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Turismo em espaços urbanos: processos de turistificação no Nordeste brasileiro e no Caribe Mexicano. *RITUR – Revista Iberoamericana de Turismo*, v. 5, n. esp., 2015.

RÜCKERT, Fabiano Quadros. O problema das águas poluídas na cidade de Porto Alegre (1853-1928). *Diálogos*, v. 17, n. 3, p. 1145-1172, 2013. DOI: 10.4025/dialogos.v17i3.763.

RUSCHMANN, Doris. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. 14. ed. Campinas: Papirus, 2010.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Governança judicial ecológica e direitos ambientais de participação*. Rio de Janeiro: Expressa, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555597899/>. Acesso em: 26 jun. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SCHLOSBERG, David. *Defining environmental justice: theories, movements, and nature*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SHAW, Malcolm Nathan. *International law*. 8. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SMAMUS – SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, URBANISMO E SUSTENTABILIDADE. *Áreas de preservação permanente*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smamus/areas-de-preservacao-permanente>. Acesso em: 25 jun. 2026.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues et al. *A Orla do Guaíba, território em transformação: a conformação de um novo regime urbano em Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2021.

SPALDING, Walter. O Guaíba, a Lagoa dos Patos e a Barra do Rio Grande. *Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul*, n. 11, p. 98-104, 1961.

SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes; NUNES, João Osvaldo Rodrigues; MOURA, Nina Simone Vilaverde. Implicações ambientais: uma avaliação do projeto “Praia do Guaíba”. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 45-59, out. 1988. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37982>. Acesso em: 26 ago. 2025.

TONET, Júlia Helena (org.). *Turismo e sustentabilidade: integração de práticas ESG no setor*. 1. ed. Rio de Janeiro: República 01, 2025. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 12 maio 2026.

TRENNEPOHL, Terence. *Manual de direito ambiental*. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620265/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

TRENNEPOHL, Terence. *Manual de direito ambiental*. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786551770142/>. Acesso em: 7 jul. 2026.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*. Resolution A/RES/S-19/2. New York, 1997.

UNITED NATIONS. Special Session of the UN General Assembly to Review and Appraise the Implementation of Agenda 21, New York, 23-27 June 1997. 1997.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD); UN TOURISM. *Guiding principles for sustainable investment in tourism*. Madrid: UN Tourism, 2025. DOI: 10.18111/9789284425389.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP); WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO). *Making tourism more sustainable: a guide for policy makers*. Madrid: World Tourism Organization, 2005.

UN TOURISM. *Promotion of sustainable and resilient tourism, including ecotourism, for poverty eradication and environmental protection*. Madrid: UN Tourism, 2024.