



Novos Cadernos NAEA

v. 28, n. 4 • set-dez. 2025 • ISSN 1516-6481/2179-7536



**QUANDO O MAR SOBE E A TERRA SOME:
TERRENOS DE MARINHA E TERRITÓRIOS
TRADICIONAIS EM TEMPOS DE
MUDANÇA CLIMÁTICA**

**WHEN THE SEA RISES AND THE LAND DISAPPEARS:
“MARINE LANDS” AND TRADITIONAL TERRITORIES
IN TIMES OF CLIMATE CHANGE**

Fernanda Folster de Paula  

Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), Santarém, PA, Brasil

RESUMO

O aumento do nível do mar, consequência das mudanças climáticas, desafia não apenas as formas de ocupação dos territórios costeiros, mas também os instrumentos jurídicos que buscam reconhecê-los. Neste artigo, discuto como os Terrenos de Marinha – definidos pela Linha de Preamar Média de 1831 – se tornaram simultaneamente ferramenta de reconhecimento e de confinamento dos territórios tradicionalmente ocupados, à luz do caso das comunidades caiçaras da Baía de Castelhanos (Ilhabela/SP). Inspirada pela Teoria do Ator-Rede e com base em pesquisa-ação-participativa, a análise propõe que a demarcação de terra que não leva em consideração a territorialidade dos povos e comunidades tradicionais tende a limitar a amplitude desses territórios, e que no contexto das mudanças climáticas, a referência a limites espaciais rígidos, como os Terrenos de Marinha, torna-se ainda mais incompatível com a complexidade socioambiental dos territórios tradicionais e insuficiente diante das transformações climáticas em curso. Mediante a multiplicidade dos efeitos das mudanças climáticas, conclui-se que é necessário avançar em pesquisas sobre as interseções entre mudanças climáticas e povos e comunidades tradicionais, considerando sobretudo a proteção aos territórios tradicionalmente ocupados.

Palavras-chave: caiçaras; pesca artesanal; povos e comunidades tradicionais; crise climática; territorialidade; demarcação territorial.

ABSTRACT

Rising sea levels, a consequence of climate change, challenge not only the forms of occupation of coastal territories but also the legal instruments that seek to recognize them. In this article, I discuss how the Marine Lands – defined by the State through the measurement of the Mean High Tide Line of 1831 – have simultaneously become a tool for recognizing and confining traditionally occupied territories, in light of the case of the caiçara communities of Baía de Castelhanos (Ilhabela/SP). Inspired by the Actor-Network Theory and based on participatory action research, the analysis proposes that land demarcation that does not take into account the territoriality of traditional peoples and communities tends to limit the scope of these territories, and that in the context of climate change, reference to rigid spatial limits, such as the Navy Lands, becomes even more incompatible with the socio-environmental complexity of traditional territories and insufficient in the face of ongoing climate transformations. Given the multiple effects of climate change, it is concluded that it is necessary to advance research on the intersections between climate change and traditional peoples and communities, specially considering the protection of traditionally occupied territories.

Keywords: caiçaras; artisanal fishing; traditional peoples and communities; climate crises; territorial demarcation.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas têm provocado transformações significativas nos ecossistemas e territórios, com efeitos diretos sobre as formas de ocupação e uso do espaço (Hansen, 2015). Entre os múltiplos impactos observados, destaca-se o aumento do nível do mar, que ameaça de maneira crescente comunidades tradicionais costeiras. Essas comunidades, historicamente estabelecidas em áreas de interação contínua com os ambientes marinhos e fluviais, veem seus modos de vida e seus direitos territoriais colocados em risco frente às alterações climáticas.

Tendo em vista as transformações causadas pelas mudanças do clima, este artigo analisa como as mudanças climáticas podem modular a demarcação de territórios tradicionalmente ocupados, a partir da apresentação de um caso envolvendo seis comunidades caiçaras situadas na Baía de Castelhanos, município de Ilhabela, litoral norte do Estado de São Paulo. O foco da análise recai sobre o uso dos Terrenos de Marinha como referência para a delimitação desses territórios, e sobre os efeitos que esse uso produz diante da elevação do nível do mar. As seis comunidades tradicionais caiçaras da Baía de Castelhanos são lócus privilegiado para essa análise, tendo em vista que os territórios das comunidades foram demarcados de maneira circunscrita aos Terrenos de Marinha, de modo que o reconhecimento dos territórios tradicionalmente ocupados se limita a este instrumento demarcatório.

Ainda que o artigo em questão apresente a Baía de Castelhanos como estudo de caso, a discussão aqui apresentada torna urgente ampliar o debate sobre os limites dos instrumentos de demarcação de territórios costeiros tradicionalmente ocupados em tempos de mudanças climáticas, avançando na pesquisa sobre as interseções entre mudanças climáticas e povos e comunidades tradicionais. No contexto da Amazônia, por exemplo, o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) reconhece o uso sustentável dos Terrenos de Marinha por povos e comunidades tradicionais, disciplinando o uso deste espaço. Além disso, uma rápida pesquisa sobre as Reservas Extrativistas (Resex) Marinhas no Estado do Pará evidenciou que muitas delas também mencionam os terrenos de marinha para descrever suas delimitações territoriais, como por exemplo: a Resex Marinha Caeté-

Taperaçu, Resex Marinha de Tracuateua, Resex Marinha de Araí-Peroba e Resex Marinha de Gurupi-Piriá. Dessa maneira, nota-se que a referência aos Terrenos de Marinha como modo de estabelecer os contornos de territórios tradicionalmente ocupados é recorrente em diferentes casos.

Observando o caso da Baía de Castelhanos, a análise aponta para duas hipóteses principais: (i) a demarcação de territórios tradicionalmente ocupados que não leva em consideração a territorialidade dos povos tradicionais tende a limitar institucionalmente a amplitude desses territórios; (ii) no contexto das mudanças climáticas e do aumento do nível do mar, a referência aos Terrenos de Marinha - ou ainda, ao critério de amplitude máxima de marés - como instrumento de regulação territorial pode confinar o direito à terra e ao território dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Para conduzir a discussão, o artigo apresenta, na seção II, o histórico e o enquadramento jurídico dos Terrenos de Marinha, definidos com base na Linha do Preamar Média (LPM) do ano de 1831. Em seguida, analisa, a partir dos agenciamentos (Latour, 1999) constituídos em torno dos Terrenos de Marinha, os conflitos territoriais emergentes no processo de reconhecimento dos territórios tradicionais na Baía de Castelhanos. Inspirada na Teoria do Ator-Rede (Latour, 1999), interessou, especialmente na seção III, perseguir “a soma de interações por meio de vários tipos de dispositivos, inscrições, formas e fórmulas” possibilitadas pelo acionamento dos Terrenos de Marinha, mobilizando-o como dispositivo. Por fim, nas seções VI e V, o texto propõe reflexões sobre os desafios contemporâneos da demarcação de territórios tradicionalmente ocupados em um contexto de crise climática.

Metodologicamente, este artigo está fundamentado em pesquisa de doutorado, realizada entre 2020 e 2024. A pesquisa de doutorado investigou as disputas de territorialidades na Baía de Castelhanos, por meio da realização de estudo fundiário, de entrevistas semiestruturadas realizadas com membros das comunidades tradicionais caiçaras, proprietários privados e funcionários públicos, e de observação participante¹. Fundamentada na pesquisa-ação-participativa (Brandão; Borges, 2007), a pesquisa compartilhou os diferentes materiais encontrados com os envolvidos na disputa territorial, tendo em vista a democratização do acesso à terra e aos territórios.

¹ A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética para Pesquisa com Seres Humanos, por meio do Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) nº 02209018.0.0000.8142.

2 OS TERRENOS DE MARINHA COMO INSTRUMENTOS DE DEMARCAÇÃO E REGULAÇÃO TERRITORIAL

Terrenos de Marinha é o nome dado às terras banhadas por águas marítimas, fluviais ou lacustres, com extensão de 33 m em direção à terra a partir da Linha Preamar Média (LPM), conforme medida no ano de 1831, conforme o Decreto-Lei nº 9760, de 1946 (Brasil (1946)). Essa definição dos terrenos de marinha foi instituída ainda em 1832 (Bacellar, 2017), e ratificada pelos instrumentos jurídicos subsequentes. Entretanto, importa notar que o debate a respeito da importância da faixa costeira para a administração pública é anterior à instituição jurídica dos Terrenos de Marinha, datada do Século XVI, relacionada às discussões a respeito do direito à exploração econômica e à colonização² (Bacellar, 2017; Dantas, 2019), contexto no qual tornava-se importante o controle da faixa costeira.

De acordo com o Decreto-Lei nº 9760 (Brasil, 1946), que define os Terrenos de Marinha, estes são bens imóveis da União, que devem ser demarcados pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), conforme normas regulamentadas - que incluem a necessidade de realização de audiência pública e convite aos interessados nesta demarcação. Ainda que parte do patrimônio público, eles podem ser cedidos ao uso de particulares, observado o cumprimento de sua função social e socioambiental. Segundo a Lei nº 13.465, de 2017 (Brasil, 2017), a SPU deveria finalizar o reconhecimento e demarcação dos Terrenos de Marinha em 31 de dezembro de 2025, prazo que provavelmente não será cumprido³.

Os Terrenos de Marinha são usados como referência na definição da Orla Marítima – segundo a Lei nº 7.661 de 1988 (Brasil, 1988), que regulamenta o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro –, de maneira que são uma figura jurídica central para o Gerenciamento Costeiro (Schmitz; Nicolodi; Gruber, 2023). Assim, nota-se sua importância para a administração pública, já que garantem uma faixa de propriedade da União nas faixas costeiras.

Porém, importa retomar que a criação de territórios não ocorre apenas mediante o controle e disciplinamento do uso do espaço pelo Estado (Godoi, 2014; Santos, 1998). Dessa maneira, ainda que a faixa denominada

² Um histórico detalhado deste instrumento de demarcação territorial pode ser encontrado em Bacellar (2017).

³ É histórica, no Brasil, a morosidade para o reconhecimento e demarcação das terras públicas (Silva, 2008), e os terrenos de marinha não parecem ser exceção. De modo geral, diversos autores já apontaram para este como um fator que contribui para a apropriação privada do território brasileiro e para a grilagem das terras públicas (Silva, 2008; Prieto, 2020).

“Terrenos de Marinha” tenha sido alvo de normatização e regulamentação por parte do poder público, ao menos desde o início da colonização, essa faixa também é espaço de vida de diversos povos e comunidades. Caiçaras, indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais transformam este espaço em seus territórios por meio do uso efetivo, do estabelecimento de acordos próprios para o regramento desse uso, e por meio da constituição de relações de afeto e cuidado que durante séculos foram a base de um uso sustentável (Carneiro da Cunha; Almeida, 2001).

Esses usos, narrativas, apropriações do e sobre o território são entendidos aqui como territorialidade, um modo próprio de constituir territórios (Godoi, 2014). Por efetivarem uma territorialidade baseada em critérios de sustentabilidade, podemos denominar esses grupos como Povos e Comunidades Tradicionais (Carneiro da Cunha; Almeida, 2001), possuindo o direito de terem suas práticas socioculturais, seus conhecimentos e territórios reconhecidos e protegidos pelo Estado Brasileiro – Decreto nº 6.040/2007 (Brasil, 2007).

Assim, nota-se que a regulação do uso do espaço pelo Estado encontra o uso coletivo do território por povos e comunidades que historicamente se constituem neste espaço, constituindo ao mesmo tempo as paisagens locais (Doblas; Oviedo, 2021). Tal encontro tem, mediante ampla mobilização dos Povos e Comunidades Tradicionais, criado condições para a criação de instrumentos de demarcação territorial pelo Estado Brasileiro que tentam reconhecer e proteger os territórios tradicionalmente ocupados – e vale aqui mencionar o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), e a Reserva Extrativista (Resex). Como já mencionado, estes instrumentos muitas vezes fazem referência aos próprios Terrenos de Marinha para serem espacialmente delimitados, o que aponta para a mobilização de instrumentos territoriais próprios do Estado brasileiro para o reconhecimento da territorialidade distinta de Povos e Comunidades Tradicionais.

No âmbito desta contextualização, importa mencionar o avanço, nos últimos anos⁴, de uma Proposta de Emenda à Constituição que prevê a extinção dos Terrenos de Marinha, tendo em vista suas concessões para entes privados e para os Estados e municípios (PEC 39/2011). Um dos possíveis motivadores dessa proposta é a valorização imobiliária de propriedades particulares localizadas dentro dos Terrenos de Marinha, tendo em vista que se trata do espaço mais próximo às praias, muitas vezes na faixa denominada de “pé-na-areia”. Menciono essa PEC pois ela relaciona-se ao modo como

⁴ A PEC 39/2011 foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 2022, e segue em apreciação pelo Senado.

os proprietários privados em Castelhanos têm acionado os “Terrenos de Marinha”, que será discutido na próxima seção.

Com isso, é importante destacar, desde já, que os Terrenos de Marinha são instrumento de demarcação e regulação territorial perpassados por interesses, de modo que observar as disputas em torno de seu acionamento serve como método para investigar os conflitos territoriais, e as consequências das mudanças climáticas no contexto desses conflitos. A próxima seção se debruça sobre o estudo de caso na Baía de Castelhanos.

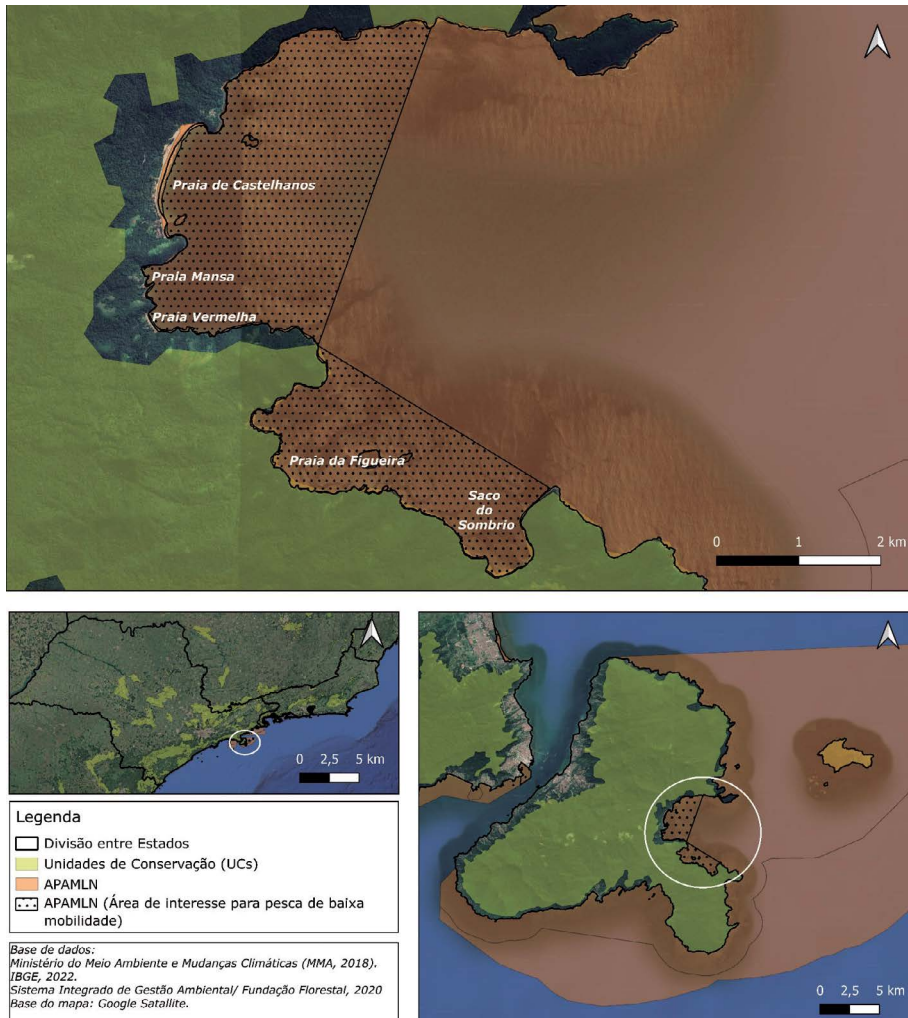
3 OS TERRENOS DE MARINHA E OS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS: O CASO DA BAÍA DE CASTELHANOS

Na Baía de Castelhanos, localizada no município de Ilhabela/SP, vivem seis comunidades tradicionais caiçaras (duas na Praia de Castelhanos, uma na Praia Mansa, uma na Praia Vermelha, uma na Praia da Figueira e uma no Saco do Sombrio), abrigoando em torno de 150 pessoas. Essas comunidades, há séculos, vivem no e fazem uso do ecossistema costeiro, tendo em vista o estabelecimento de relações sociais entre si e com agentes mais-que-humanos (Tsing, 2018) nas atividades de pesca, agricultura e lazer. As comunidades encontram-se envoltas por uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, o Parque Estadual de Ilhabela (PEIb) – criado em 1977 – e por uma Área de Proteção Ambiental Marinha (APAMLN) – criada em 2008.

O Mapa 1 apresenta um mapa da Baía de Castelhanos. A estrada que dá acesso à Baía por terra corta o Parque Estadual de Ilhabela e chega à Praia de Castelhanos. O acesso às outras praias ocorre por trilha e/ou por barco. Esse é um dos principais fatores para a concentração dos empreendimentos turísticos (restaurantes e pousadas) na Praia de Castelhanos. Com exceção da Praia Vermelha, onde há um restaurante, praticamente não há empreendimentos turísticos nas outras praias, de maneira que as famílias obtêm renda do trabalho com turismo na Praia de Castelhanos e da pesca, sendo essa última uma atividade central na vida dos caiçaras das seis comunidades⁵.

⁵ A roça também era uma atividade fundamental para obtenção de renda e produção de alimentos nas comunidades caiçaras, porém, desde a década de 1980, ela tem perdido importância. Isso está relacionada a diversos fatores, como: a criminalização das atividades de roça levadas à cabo mediante a criação do PEIb nas áreas de uso comum das comunidades, durante a década de 1980; a difusão dos motores de popa e, com isso, a facilitação do transporte até os centros de venda do pescado nessa mesma época; e a intensificação do turismo e, com isso, a criação de um mercado consumidor do pescado, principalmente desde o final da década de 1990. Ainda assim, em 2021, existiam ao menos vinte e quatro áreas de roça em uso em Castelhanos.

Mapa 1 – Localização da Baía de Castelhanos



Elaboração própria, 2025.

Importa destacar que mesmo as famílias que trabalham com turismo também estão envolvidas de alguma maneira com a pesca artesanal, seja por meio da compra do pescado para a preparação das refeições nos restaurantes, seja por meio do envolvimento direto na atividade de matar e limpar pescado na época de refluxo do movimento turístico, atividade que perde intensidade entre carnaval e as férias de julho, e entre agosto e o final de novembro. Durante a realização do trabalho de campo, ficou evidente também o envolvimento afetivo das comunidades com o trabalho de pesca, atividade que fundamenta a maneira específica como as comunidades

constroem o uso comum dos territórios no mar e na terra e as paisagens encontradas no local:

Pesquisadora: Você acha que é maior parte da renda da comunidade vem da pesca?

Entrevistado: A maioria é, porque eu mesmo eu não trabalho com turismo, eu trabalho com pesca. Então para mim, **eu tenho o maior prazer de trabalhar com pesca, eu gosto muito de pescar.**

Pesquisadora: E você vai todo dia para o mar?

Entrevistado: Eu vou todo dia, vou todo dia no cerco, e quando eu não vou eu tô arrumando a rede (grifo meu).⁶

Entrevistada: Acho que a maior parte das pessoas trabalham na pesca não é nem pela questão de dar renda, mas é pela **sensação de liberdade de você poder fazer seu próprio horário, e de você estar naquilo que gosta** (grifo meu).⁷

A forte presença da pesca nas comunidades explica o intenso uso dos Terrenos de Marinha, que são utilizados, por exemplo, pelos Ranchos de Pesca, para entrada, saída e armazenamento de petrechos de pesca, para limpeza e secagem de peixes, para lazer de jovens e crianças etc. Dessa maneira, os Terrenos de Marinha são parte de um território de uso coletivo das comunidades, paisagem em que se constroem relações comunitárias e familiares.

Ao menos desde a década de 1960 – e mediante a criação de estradas e rodovias que ligam Ilhabela a São Paulo e ao Rio de Janeiro – as comunidades observam a criação e proliferação de propriedades privadas nos seus territórios de uso, principalmente na área da praia. As relações estabelecidas com os proprietários e com as propriedades foram, desde essa época, mais ou menos conflituosas. Porém, a partir da década de 1990, com a popularização da Baía como destino turístico, as comunidades passaram a se mobilizar tendo em vista a defesa de seus territórios e de seus modos de vida, e tal mobilização foi materializada na criação, em 2005, da primeira associação comunitária.

Um dos principais motivos da criação da associação foi, conforme relatos dos próprios membros-fundadores, os conflitos por território com as pessoas que não eram das comunidades tradicionais:

Entrevistada: o processo de construir Associação foi em 2005. Em 2005 já tinha especulação imobiliária, já tinha gente comprando terras irregulares, se apropriando. A especulação imobiliária estava

⁶ Entrevista concedida por “Entrevistado 6”, em 14 de maio de 2022.

⁷ Entrevista concedida por “Entrevistada 9”, em 31 de agosto de 2022.

forte já [...] a gente já via que Castelhanos estava desenfreado né, já tinha muita gente de fora, o comércio não era da Comunidade.

Pesquisadora: E tinha um objetivo específico de por que vocês queriam criar a associação naquela época?

Entrevistada: Para barrar especulação imobiliária, era esse o nosso sonho, e conseguir melhoria para comunidade né.

Pesquisadora: E aí na criação da associação, tinha gente de todas as comunidades?

Entrevistada: Sim. Na verdade, a gente começou a sentir que tinha que fazer a associação por causa das pessoas que estavam sendo expulsas do território né. Na época, no canto do Ribeirão, na Vermelha, entendeu, aqui a gente também sofreu pressão de alguém que dizia ser dono, então a gente falou “não, vamos fazer uma associação que nos defenda”.⁸

A materialização de propriedades privadas - áreas cercadas às quais os comunitários têm acesso restrito - impacta no uso coletivo daquele território. Além da restrição no uso e na circulação do espaço, as casas de veraneio construídas são também alugadas por meio de plataformas digitais, promovendo a circulação e permanência de pessoas não locais nas comunidades e modificando a dinâmica da vida dos comunitários⁹.

Figura 1 – Área cercada na Praia de Castelhanos. Na placa, lê-se: “Propriedade particular, proibida a entrada”.



Fonte: Arquivo próprio, 2023.

Após anos de mobilizações, diálogos institucionais e embates políticos, em 2016, as seis comunidades tradicionais caiçaras, por meio da associação

⁸ Entrevista concedida por “Entrevistada 5”, em 13 de maio de 2022.

⁹ Muitas mulheres caiçaras relataram, por exemplo, a insegurança em deixar seus filhos circulando na praia quando há muitos turistas no local.

comunitária, obtiveram o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), concedendo uso sustentável dos Terrenos de Marinha das seis comunidades, contemplando em torno de 300 pessoas¹⁰. O TAUS é um instrumento de ordenamento territorial para povos e comunidades tradicionais, criado tendo em vista a regularização de comunidades ribeirinhas na Amazônia (Marcondes; Raimundo, 2019). Em 2010, o instrumento passa a ser utilizado também fora do contexto amazônico. Criado pela Portaria da SPU Nº89 de 2010, o TAUS tem como objetivo “disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis **na orla marítima e fluvial**” (Brasil, 2010, grifo meu).

O TAUS reconhece, de maneira facilitada, o uso sustentável de povos e comunidades tradicionais e funciona como um instrumento mais “fácil”¹¹ de ser utilizado no contexto de ordenamento do espaço. Importa notar que ele pode ser utilizado apenas nas seguintes terras da União: “I - áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de águas federais; II - mar territorial, III - áreas de praia marítima ou fluvial federais; IV - ilhas situadas em faixa de fronteira; V - acrescidos de marinha e marginais de rio federais; VI - terrenos de marinha e marginais presumidos” (Brasil, 2010).

Dessa maneira, o TAUS só existe pois está fundamentado na dominialidade da União das terras caracterizadas acima – o que anula, por exemplo, a possibilidade da apropriação privada dessas terras, ainda que, como mencionado, o uso privado seja eventualmente concedido. No caso da Baía de Castelhanos, o TAUS reconhece e regulariza o uso sustentável feito pelas seis comunidades tradicionais nos Terrenos de Marinha. Nota-se como instrumentos de reconhecimento dos territórios tradicionalmente ocupados acionam os Terrenos de Marinha, de modo que a própria reivindicação territorial das comunidades caiçaras fica atrelada à demarcação dessas áreas, ainda que os territórios tradicionalmente ocupados sejam maiores do que os Terrenos de Marinha.

Posteriormente, nessa mesma área, foi criada, pela administração municipal, uma Reserva Extrativista. A Resex Baía de Castelhanos sobrepõe,

¹⁰ Para mais informações, ver SPU [...] (2015).

¹¹ Argumento que o TAUS constitui um instrumento de uso mais ágil para o reconhecimento de territórios tradicionalmente ocupados, pois, ao reconhecer o uso sustentável por povos e comunidades tradicionais, não implica a transferência da dominialidade da terra, que permanece sob a titularidade da SPU. Essa característica dispensa o cumprimento de diversas etapas exigidas em processos mais complexos, como a criação de Reservas Extrativistas ou Assentamentos Agroextrativistas. Por outro lado, essa simplificação também torna o reconhecimento territorial mais vulnerável.

exatamente, a área anteriormente regularizada via TAUS, pois também está atrelada aos Terrenos de Marinha: “Fica criada a Reserva Extrativista Baía dos Castelhanos, na cidade de Ilhabela, totalizando área aproximada de 957.000 m², abrangendo terrenos de marinha, acrescidos de marinha e bens de uso comum em trecho de costa” (Ilhabela, 2020).

Segundo membros das comunidades caiçaras e funcionários públicos, a criação da Resex objetivou, além de melhor proteger a área, instituir mecanismos para sua gestão participativa, observando o funcionamento das Reservas Extrativistas, normatizado pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Nota-se que a Resex, ao limitar-se aos Terrenos de Marinha, não contempla grande parte dos territórios tradicionalmente ocupados pelas comunidades caiçaras, como parte de áreas de moradia e as áreas de roça.

Dessa maneira, ambos os instrumentos utilizados, na Baía de Castelhanos, para reconhecer e proteger os territórios tradicionais estão largamente fundamentados na existência dos Terrenos de Marinha que, como vimos, são demarcados a partir da Linha de Preamar Máxima (LPM) do ano de 1831. Em casos de não conhecimento sobre a LPM em 1831, ela é demarcada de maneira presumida, a partir da consulta a documentos históricos, cartográficos e institucionais (Brasil, 1946).

Ainda que previsto pelo Decreto-Lei, o caráter de presumibilidade da demarcação da LPM e, assim, dos Terrenos de Marinha, motivam a contestação¹² de proprietários de imóveis na Baía de Castelhanos à área demarcada. Segundo esses proprietários, não existiriam mais áreas da União na Baía, pois o mar já teria avançado de maneira significativa, e as demais áreas da costa estariam integradas aos patrimônios privados. Dessa maneira, não haveria áreas passíveis de serem reconhecidas como território tradicional na beira-mar para além daquelas já incorporadas ao patrimônio privado. Nota-se que o que está em questão é a própria existência de áreas da União na costa marítima brasileira, e os proprietários adiantam o propósito da PEC 39/2011 ao reduzir todo o espaço de orla às propriedades privadas.

A partir de conversas com um dos proprietários de imóveis na Baía, foi possível registrar a seguinte fala, que ilustra bem o argumento apresentado:

Eles [os criadores da Resex] criaram ali uma faixa de marinha ilusória, abrangendo as nossas propriedades, e nós sabemos que a faixa de marinha está com a demarcação errada, e eu tenho a minha

¹² Tais contestações ressoam a mobilização em torno da PEC 39/2011, tendo em vista a valorização imobiliária de patrimônios privados.

demarcação da faixa de marinha, ela está para dez metros para dentro da minha casa. E eles jogaram ela pra trás da minha casa, eles jogaram a faixa de marinha, que seria de trinta metros, a uma distância de quase cem metros dentro da comunidade lá no Canto da Lagoa [...] Se ela for demarcada considerando a maré de 1832, ela vai estar a mais de quarenta metros pra trás, pra dentro da água, porque a maré era muito mais baixa. Enfim, nós questionamos também isso, está judicializado, entramos com uma ação contra a União, e a União já determinou uma perícia. **Porque a SPU não comprovou que fez a demarcação correta. Ela fez uma demarcação de forma totalmente equivocada [...]** (grifo meu).¹³

O argumento apresentado acima tem fundamentado uma atuação política enfática dos proprietários de imóveis na Baía de Castelhanos, tendo sido mobilizada em Ações Públicas, abaixo-assinados e pedidos públicos de revogação da criação da Resex. Não é objetivo deste artigo analisar a procedência do argumento utilizado - eles estão sendo analisados de acordo com os procedimentos jurídicos competentes¹⁴. Entretanto, cabe fazer referência aos agenciamentos políticos construídos em torno do acionamento dos Terrenos de Marinha. Importa notar que tais áreas têm sido acionadas para confinar a demarcação de territórios tradicionalmente ocupados, de modo a descolar a demarcação territorial do reconhecimento das práticas, conhecimentos e relações estabelecidos pelas comunidades caiçaras e que constituem estes territórios.

Ainda que a argumentação feita pelos proprietários privados em Castelhanos esteja assentada em interesses patrimoniais privados, e possa parecer um tanto exagerada, nota-se que a agudização das mudanças climáticas, principalmente desde 2014 (IPCC, 2025), de fato ameaça a estabilidade de demarcações feitas com base no critério do nível máximo das marés - afinal, o nível do mar está subindo. Dessa maneira, torna-se urgente refletir sobre os ecossistemas costeiros num contexto de mudanças climáticas e sobre como tais mudanças impactam no direito de proteção e demarcação de territórios tradicionalmente ocupados. A próxima seção apresenta a relação entre mudanças climáticas, o aumento do nível do mar e o direito dos povos e comunidades tradicionais.

¹³ Informação verbal concedida por “Informante 2”, em 02 de fevereiro de 2023.

¹⁴ Alguns dos pedidos para revisão da demarcação dos Terrenos de Marinha, com vistas a confinar a demarcação dos territórios tradicionalmente ocupados, tramitam por meio do processo 5001063-77.2020.4.03.6135, que corre na justiça federal.

4 POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Os povos e comunidades tradicionais que vivem em ecossistemas costeiros estão particularmente fragilizados no contexto das mudanças climáticas. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) vem monitorando o aumento do nível dos oceanos de maneira extensiva desde a década de 1990. Segundo o painel, nos últimos 30 anos o nível global dos oceanos aumentou 10 centímetros, numa dinâmica que se acelera exponencialmente a partir de 2014 (IPCC, 2025). Importa notar que tais aumentos apresentam variações regionais (IPCC, 2025).

Em plataforma interativa¹⁵ criada a partir do 6º Relatório de Avaliação do IPCC (IPCC, 2023), publicado em 2021, a Administração Nacional da Aeronáutica e do Espaço (NASA), agência do governo estadunidense, apresenta as expectativas de aumento do nível dos oceanos de maneira regionalizada, a partir da expectativa de aumento da temperatura global. A projeção para Ilha Fiscal, um dos pontos de projeção mais próximos da Baía de Castelhanos, apresenta um aumento do nível do mar em 0,2 metros até 2050 caso a temperatura suba 2º em relação à temperatura média global em 1850-1900. Em 2100, mantendo o aquecimento em 2º, o aumento do nível do mar passaria para 0,52 metros.

As consequências apresentadas por esses estudos são alarmantes, mas deve-se considerar ainda que diversos pesquisadores têm apontado para a subestimação da quantificação das mudanças climáticas pelo IPCC. Seja devido à dificuldade de corretamente prever, por exemplo, o cenários sócio-econômicos que modulam as emissões de gases do efeito estufa, os compromissos políticos em torno do tema e, dessa maneira, a própria evolução das mudanças climáticas (McMahon; Stauffcher; Knutti, 2015; Brown, 2020; Pedersen *et al.*, 2021), ou ainda, à falta de uma abordagem interdisciplinar que relacione as mudanças climáticas às distintas ontologias e modos de vida (Rising *et al.*, 2022), é necessário levar em consideração que as mudanças climáticas são, em grande medida, um fenômeno cujos impactos ainda são incertos e, majoritariamente, imensuráveis.

Em se tratando de povos e comunidades que vivem em relação íntima com os ciclos da natureza - das chuvas, das marés, das secas, do semear e colher etc., diversos estudos apontam para os efeitos desiguais das mudanças climáticas, que os atingem de maneira desproporcional (Menezes; Bruno, 2017). Este é o caso também das comunidades tradicionais caiçaras

¹⁵ A plataforma pode ser acessada em <https://sealevel.nasa.gov/> (Nasa, 2025).

de Castelhanos, que dependem, por exemplo, da pesca artesanal e do extrativismo da mata. Alterações na quantidade de pescado, na sazonalidade dos peixes, nas épocas de seca e de chuva, todas as consequências já vinculadas às mudanças climáticas (Hansen, 2015; Menezes; Bruno, 2017; Camargo, 2024), impactam na alimentação, na renda, na moradia, no lazer, na saúde e no bem-estar das comunidades.

Nos últimos anos, por exemplo, tem sido cada vez mais comum que as fortes ressacas que atingem a Baía de Castelhanos avancem as marés para dentro dos ranchos, destruindo-os e chegando próximo à área de moradia das comunidades. Durante esses episódios, a imprevisibilidade dos ventos e das marés impossibilita a pesca, o que tem grandes impactos sobre a renda e a alimentação das famílias, o que aponta para possíveis efeitos do aumento do nível do oceano.

Ademais, importa notar que o reconhecimento tardio de direitos de povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais (Camargo, 2024), assim como a tênue efetivação desses direitos (Carneiro da Cunha; Magalhães; Adams, 2021), contribui para o acesso precário à infraestrutura básica por esses povos, o que os sensibiliza ainda mais no enfrentamento às mudanças climáticas (Camargo, 2024). Na Baía de Castelhanos, por exemplo, a falta de acesso ao saneamento básico, a trilhas seguras entre as comunidades e a cais adequados em lugares onde não há praia para embarque e desembarque fragilizam as comunidades ainda mais mediante as mudanças do clima.

Com isso, além dos impactos sobre as práticas de pesca, de agricultura e de cuidado com os territórios tradicionalmente ocupados, o caso discutido aqui evidencia que é necessário considerar também os impactos das mudanças climáticas sobre a demarcação territorial, que diz respeito ao reconhecimento da existência dos territórios e, dessa maneira, das próprias práticas, conhecimentos e ontologias a ele vinculados.

O questionamento da demarcação dos Terrenos de Marinha no caso da Baía de Castelhanos aponta como podem ser frágeis as demarcações de territórios tradicionalmente ocupados que não levem em consideração a territorialidade (Godoi, 2014) distinta dos povos caiçaras – que é o que cria os territórios tradicionais. Porém, essa fragilidade torna-se ainda maior no contexto das mudanças climáticas, tendo em vista que a demarcação com base em critérios de variação de marés pode, tendo em vista o agenciamento político dessas demarcações, confinar a existência desses territórios.

Desse modo, os Terrenos de Marinha, ao serem mobilizados para limitar a demarcação de territórios tradicionais e considerando o contexto

das mudanças climáticas, evidenciam a multiplicidade dos impactos das mudanças climáticas sobre a vida de povos e comunidades tradicionais, apontando para as mudanças climáticas como um processo dinâmico que possui consequências multifatoriais, pesando inclusive sobre as possibilidades de acesso e permanência nos territórios costeiros.

5 CONCLUSÃO

Este artigo discutiu como os Terrenos de Marinha vêm sendo utilizados como referencial para a demarcação territorial de povos e comunidades tradicionais. Retomando o contexto de criação destas áreas, apontou-se como a territorialidade do Estado encontra a territorialidade de povos e comunidades tradicionais, que usavam tais espaços para a produção e reprodução de seus modos de vida. Este encontro de territorialidades tornou possível a referência aos Terrenos de Marinha para a demarcação de territórios tradicionalmente ocupados.

No caso da Baía de Castelhanos, a criação do TAUS e da Resex evidencia como os Terrenos de Marinha têm sido fundamento que restringe o reconhecimento da territorialidade diferenciada de povos e comunidades tradicionais. O artigo apresentou ainda a mobilização política de proprietários privados para confinar a demarcação dos territórios costeiros tradicionalmente ocupados. Adiantando as propostas da PEC 39/2011, os proprietários têm se movimentado política e juridicamente para questionar a existência de áreas de União - e assim, de áreas cedidas ao uso das comunidades tradicionais - na faixa costeira.

Por fim, o texto relacionou a disputa que ocorre na Baía de Castelhanos ao contexto das mudanças climáticas, demonstrando a fragilidade da demarcação dos Terrenos de Marinha num contexto de aumento do nível do mar. O aumento do nível dos oceanos impacta os territórios que comunidades tradicionais costeiras utilizam para pesca, lazer e moradia, com efeitos sobre a alimentação, renda e transporte das comunidades. Uma série de fatores torna esses povos especialmente sensíveis às mudanças do clima, tendo em vista, por exemplo, sua íntima relação com a natureza e a histórica dificuldade na consolidação de direitos.

De maneira especial, o texto enfatizou como as mudanças do clima ameaçam a demarcação territorial dessas comunidades, na medida em que confinam territórios tradicionalmente ocupados a instrumentos criados pelo Estado que não necessariamente levam em consideração os modos de vida e

os acordos que regulam os usos do espaço pelas comunidades tradicionais. Tendo em vista que os terrenos de marinha são definidos a partir da LPM do ano de 1831, e considerando o aumento de nível do mar, o artigo destaca o reconhecimento territorial como um direito ameaçado no contexto das mudanças climáticas, constituindo um impacto diferenciado das mudanças climáticas sobre povos e comunidades tradicionais.

Em síntese, a mobilização dos Terrenos de Marinha para o estabelecimento das fronteiras dos territórios tradicionalmente ocupados desconsidera a amplitude e fluidez das práticas, narrativas e conhecimentos que constroem os territórios tradicionais - ou, em outras palavras, desconsidera a territorialidade específica (Godoi, 2014) dos PCT. Porém, em vez de questionar os motivos que tornaram possível e necessária a referência aos Terrenos de Marinha para a demarcação dos territórios tradicionalmente ocupados, importa refletir sobre como tornar essa demarcação compatível com a territorialidade desses povos, tendo em vista os efeitos das mudanças climáticas.

Especificamente, fica em aberto a seguinte questão: como será possível garantir a demarcação e proteção dos territórios costeiros tradicionalmente ocupados, num contexto em que o aumento do nível do mar possivelmente torna ininteligíveis (ou ainda, sem correspondência espacial factível) as demarcações territoriais costeiras? Essa questão aponta para a importância do avanço de agendas de pesquisa que investiguem a interseção entre mudanças climáticas e povos e comunidades tradicionais, tendo em vista a garantia da proteção aos territórios tradicionalmente ocupados.

REFERÊNCIAS

BACELLAR, L. F. **Regularização fundiária em terrenos de marinha**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2017.

BRANDÃO, C.; BORGES, M. A pesquisa participante: um momento da educação popular. **Revista de Educação Popular**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 51-62, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, [1946]13. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Desenvolvimento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010.** Brasília, DF: Secretaria de Patrimônio da União, [2010]. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/orgaos-publicos/spu-2010_portaria-no-89.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

BROWN, D. A. Lessons Learned from IPCC's Underestimation of Climate Change Impacts About the Need for a Precautionary Climate Change Science. *In*: WESTRA, L.; BOSSELMANN, K.; FERMEGLIA, M. (ed.). **Ecological integrity in science and law**. Cham: Springer, 2020. p. 03-10.

CAMARGO, M. Mudança climática no Brasil: Consequência para povos indígenas, quilombolas e povos tradicionais. *In*: CARNEIRO DA CUNHA, M.; MAGALHÃES, S.; ADAMS, C. (org.). **Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças**. Seção 13: Ameaças. São Paulo: SBPC, 2024. p. 115-127.

CARNEIRO DA CUNHA, M.; ALMEIDA, M. Populações Indígenas, Povos Tradicionais e Preservação na Amazônia. *In*: CAPOBIANCO, J. (ed.). **Biodiversidade na Amazônia Brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação e uso sustentável e repartição de benefícios**. [S. l.]: Instituto Socioambiental e Estação Liberdade, 2001. p. 184-193.

CARNEIRO DA CUNHA, M.; MAGALHÃES, S.; ADAMS, C. (org.). **Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças**. Seção 3: Dificuldades na efetivação dos direitos territoriais. São Paulo: SBPC, 2021.

DANTAS, F. L. L. **Terrenos de marinha**: antecedentes, invenção e atualidades. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, Aracajú, 2019.

DOBLAS, J.; OVIEDO, A. Efetividade dos territórios tradicionalmente ocupados na manutenção da cobertura vegetal natural no Brasil. *In*: CARNEIRO DA CUNHA, M.; MAGALHÃES, S.; ADAMS, C. (org.). **Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil**: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças. Seção 5: Os territórios indígenas e tradicionais protegem a biodiversidade?. São Paulo: SBPC, 2021. p. 14-58.

GODOI, E. P. Territorialidade: trajetória e usos do conceito. **Raízes**: revista de ciências sociais e econômicas, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 8-16, dez. 2014.

HANSEN, G. The evolution of the evidence base for observed impacts of climate change. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, [s. l.], v. 14, p. 187-197, 2015.

ILHABELA. **Decreto nº 8.351, de 29 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a criação da reserva Extrativista da Baía de Castelhanos e dá outras providências. Ilhabela: Câmara Municipal, [2020]. Disponível em: <https://www.ilhabela.sp.gov.br/portal/diario-oficial/ver/2763/reserva%20extrativista>. Acesso em: 12 jun. 2025.

IPCC. Summary for Policymakers. *In*: IPCC. **Climate Change 2023**: Synthesis Report. Geneva: Intergovernmental Panel On Climate Change, 2023.

IPCC. **Technical guide on sea level rise**. Bonn: Intergovernmental Panel On Climate Change, 2025. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM%20ExCom%20sea%20level%20rise.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

LATOURE, B. On recalling ANT. **The sociological review**, [s. l.], v. 47, n.1, p. 15-25, 1999.

MARCONDES, D.; RAIMUNDO, S. Povos tradicionais e turismo: o TAUS como instrumento para gestão de conflitos? **Ambiente & Sociedade**, [s. l.], v. 22, e00351, 2019.

MCMAHON R.; STAUFFACHER, M.; KNUTTI R. The unseen uncertainties in climate change: reviewing comprehension of an IPCC scenario graph. **Climatic Change**, [s. l.], vol. 133, p. 141-154, 2015.

MENEZES, T. C. C.; BRUNO, A. C. S. Mudanças Climáticas: efeitos sociais sobre povos e comunidades tradicionais da Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 20, p. 53-80, 2017.

NASA. Sea level change. NASA, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://sealevel.nasa.gov/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

PEDERSEN, J. S. T. *et al.* An assessment of the performance of scenarios against historical global emissions for IPCC reports. **Global Environmental Change**, [s. l.], v. 66, p. 102199, 2021.

PRIETO, G. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. *In*: UMBELINO, A. (org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. p. 131-178.

RISING, J. *et al.* The missing risks of climate change. **Nature**, [s. l.], v. 610, n. 7933, p. 643-651, 2022.

SANTOS, M. O retorno do território. *In*: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (org.). **Território: globalização e fragmentação**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 11-15.

SILVA, L. M. O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Unicamp, 2008.

SCHMITZ, C. M.; NICOLODI, J. L.; GRUBER, N. L. S. Terrenos de marinha no Brasil: conceitos e evolução histórica no contexto do gerenciamento costeiro integrado. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 43, p. e190816-e190816, 2023.

SPU faz entregas de TAUS histórica em São Paulo. **Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**, Brasília, DF, 10 nov. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/spu-faz-entrega-de-taus-historica-em-sao-paulo>. Acesso em: 7 jan. 2026.

TSING, A. More-than-human sociality: a call for critical description. *In*: HASTRUP, K. (ed.). **Anthropology and nature**. [S. l.]: Routledge, 2013. p. 27-42.