



RESERVAS DE SURFE E A PROTEÇÃO DA SOCIOBIODIVERSIDADE†

*Solange Teles da Silva**
*Mauricio Duarte dos Santos***
*Carolina Dutra****

Resumo

O presente artigo realiza uma reflexão sobre o estatuto jurídico das “reservas de surfe” como uma emergente categoria de espaço especialmente protegido. Analisou-se a experiência da Nova Zelândia e da Austrália na adoção desse instituto, bem como o modelo das “Reservas Mundiais de Surfe”, proposto por organizações não-governamentais. Pautado pela lógica da governança ambiental, sua finalidade é contribuir à proteção da sociobiodiversidade marinha e marinho-costeira e de atributos excepcionais dessas áreas, em particular os escassos e finitos *surf breaks* e a cultura do surfe. Nessa linha, propõe-se o aprimoramento da política brasileira voltada à conservação da sociobiodiversidade nos referidos biomas, seja a partir da inserção das reservas de surfe no SNUC ou da efetiva proteção dos *surf breaks* pelas categorias já existentes. Os parques nacionais marinhos e as áreas de proteção ambiental marinhas e costeiras podem cumprir esse papel. Na esfera federal, há ao menos 04 APA e 06 PARNA marinhos com esse perfil. O reconhecimento jurídico da reserva de surfe alinha-se ao objetivo do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) de consolidar um sistema de áreas protegidas que seja abrangente, ecologicamente representativo e efetivamente manejado. Assim como pode ser considerado no cumprimento da meta nacional de elevar em quantidade e qualidade a cobertura das áreas marinhas protegidas, em face dos compromissos assumidos pelo Brasil no regime da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

† Esse artigo foi desenvolvido no âmbito do Projeto de Pesquisa “A gestão sustentável dos recursos marinhos vivos e não vivos”, UNB/UFC/UPM - CAPES.

* Professora da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Doutora e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Paris I. Bolsista de Produtividade em Pesquisa CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável.

** Professor universitário e advogado. Doutorando em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável.

*** Professora universitária e advogada. Doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável.

Palavras-chave

Reservas de surfe; *surf breaks*; sociobiodiversidade; unidades de conservação; direito ambiental; políticas públicas.

SURFING RESERVES AND THE PROTECTION OF SOCIO-BIODIVERSITY

Abstract

This article presents a reflection on the legal status of “surfing reserves” as an emerging category of protected area. The experience of New Zealand and Australia in the adoption of this institute was analyzed, as well as the model of ‘World Surfing Reserves’, proposed by non-governmental organizations. Based on environmental governance, it aims to contribute to marine and coastal socio-biodiversity protection and the exceptional attributes of those areas, particularly the scarce and finite surf breaks and the surf culture. In this sense, it argues an improvement of Brazilian national policy on socio-biodiversity protection in those biomes through insertion of surfing reserves in the National System of Units of Conservation (SNUC) or protecting surf breaks by already existing categories. The national marine parks (PARNA) and the environmental protection marine and coastal areas (APA) can realize this role. Concerning federal areas, there are at least 04 APA and 06 PARNA marines with this profile. The legal recognition of surfing reserves is linked with the National Plan for Protected Areas (PNAP) objective of consolidating a comprehensive, ecologically representative and effectively managed system of protected areas. It also can be considered regarding the national goal of increasing in quantity and quality the coverage of marine protected areas, respecting Brazil’s commitments under the Convention of Biological Diversity (CBD) and the Agenda 2030 for Sustainable Development

Keywords

Surfing reserves; surf breaks; socio-biodiversity; protected areas; environmental law; public policy.

1. INTRODUÇÃO

As áreas marinhas protegidas ou unidades de conservação marinhas compõem um sistema de gestão territorial voltado à conservação e proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros, garantindo o uso desses espaços e recursos neles existentes pela coletividade, em especial por populações tradicionais que vivem na zona costeira.¹ Envolvem biomas dotados de ampla diversidade de recursos vivos e não-vivos, proporcionando serviços essenciais ao equilíbrio ecológico, e são tão importantes quanto as áreas terrestres protegidas do ponto de vista ambiental, social e econômico.²

Contudo, não recebem a mesma atenção governamental.³ Enquanto as áreas terrestres protegidas cobrem a média de 15,4% da zona terrestre mundial, as áreas marinhas protegidas cobrem cerca de 8,4% das áreas marinhas e costeiras sob jurisdição nacional.⁴ No âmbito da Convenção sobre Diversidade

¹ KELLEHER, G. (org.). **Guidelines for Marine Protected Areas**. Best Practice Protected Area Guidelines Series. n. 03. Switzerland: IUCN, 1999.

² JOLY, Carlos A. et al. “Diagnóstico da pesquisa em biodiversidade no Brasil”. In: **Revista USP**. n. 89. mai. São Paulo: 2011, p. 117.

³ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil**. Brasília: MMA/SBF/GBA, 2010, p. 09-10.

⁴ JUFFE-BIGNOLI, D.; BURGESS, N. D.; BINGHAM, H. et al. **Protected Planet Report 2014: Tracking progress towards global targets for protected areas**. Cambridge, UK: UNEP-WCMC,

Biológica (CDB), um dos compromissos assumidos pelos Estados é aumentar em quantidade e qualidade a proteção dessas áreas até 2020. No caso das áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de importância particular para a biodiversidade e para os serviços ecossistêmicos, a previsão é de alcance de 10% dessas áreas conservadas por meio de gerenciamento eficiente e equitativo até 2020, segundo a métrica das Metas de Aichi, (Meta 11).⁵ Nesse sentido, as áreas marinhas protegidas também figuram como relevante mecanismo de conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos, conforme a Agenda 2030 de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Objetivo 14).

Se de um lado é preciso investir no processo de criação e manejo de áreas marinhas e costeiras protegidas, ato essencialmente dependente do aparato estatal, orientado por sistema mandatário, instituído conforme legislação específica; por outro lado é necessário observar o surgimento de fórmulas inovadoras de conservação desses espaços e de seus atributos via governança, igualmente relevantes para se atingir as referidas metas.

Novas configurações, com ocorrência no cenário internacional e nacional, valorizam o protagonismo das áreas marinhas e costeiras protegidas na preservação de patrimônios tangíveis e intangíveis, com destaque aos valores culturais, dentre outras funções. Logo, o ordenamento jurídico não pode se furtar às novas fronteiras que se descortinam em termos de áreas marinhas e costeiras protegidas. Emerge aqui, o modelo das “reservas de surfe” como espaços de conservação do meio ambiente marinho e costeiro, fundado em uma lógica de governança ambiental, que, ao contrário do que pode sugerir sua nomenclatura, não visa apenas preservar o espaço onde se dá a prática do surfe, e sim reforçar a implementação do sistema de áreas protegidas juridicamente constituído, dentre outros mecanismos protetivos.

2014, p. 11. Disponível: <https://www.unep-wcmc.org/system/dataset_file_fields/files/000/000/289/original/Protected_Planet_Report_2014_01122014_EN_web.pdf?1420549522>. Acesso: 20.08.2016. No caso do Brasil, as áreas marinhas protegidas representam apenas 1,5 % de sua área oceânica (BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – “Unidades de Conservação por Bioma”. Disponível: <http://www.mma.gov.br/imagens/arquivo/80112/CNUC_Agosto%20-%20Biomass%201.pdf>. Acesso: 20.08.2016).

⁵ Ove Hoegh-Guldberg analisa o valor econômico dos oceanos e as evidências científicas de destruição dos recursos marinhos apontando para oito ações fundamentais para reverter a degradação do ecossistema marinho dentre as quais destaca-se a criação de áreas marinhas protegidas e seu manejo (HOEGH-GULDBERG, O. et al. **Reviving the Ocean Economy: the case for action - 2015**. Gland, Switzerland: WWF International, 2015, p. 04. Disponível: <<https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Report-Reviving-the-Ocean-Economy-Summary.pdf>>. Acesso: 20.08.2016).

O objetivo do presente artigo é realizar uma reflexão sobre o estatuto jurídico das “reservas de surfe” a partir de uma pesquisa bibliográfica⁶ e experiências de outros países — em especial Nova Zelândia e Austrália —, destacando os elementos essenciais que fundamentam sua instituição e sua relação com a proteção da sociobiodiversidade. Tanto no sistema *common law* como no *civil law*, nota-se um despertar do direito para a proteção dos *surf breaks*, revelado por diversos instrumentos jurídicos, com destaque às áreas protegidas.⁷ Tal consideração permite-nos indagar sobre a possibilidade de inserção de uma nova categoria de unidade de conservação — “reservas de surfe” — para auxiliar a proteção da sociobiodiversidade no espaço marinho e costeiro no Brasil. Ou, alternativamente, recomendar a consideração, à luz do existente aparato jurídico brasileiro, de atributos específicos dessas áreas, em particular os *surf breaks*, com ocorrência na faixa de transição entre o mar aberto e a zona de ocorrência de ondas. Assim, inicialmente, analisa-se o conceito de *surf breaks* e sua relação com a cultura do surfe e a proteção da sociobiodiversidade. Em uma segunda etapa, são estudados sob o prisma da governança ambiental os modelos de proteção dos *surf breaks*, destacando-se o exemplo neozelandês e a experiência australiana das reservas de surfe, bem como o modelo das reservas mundiais de surfe. Realizadas essas etapas, apontam-se pistas ao aprimoramento da política pública brasileira voltada ao desafio da conservação da sociobiodiversidade nos biomas marinho e marinho-costeiro, considerando-se particularmente a importância dos *surf breaks*.

2. SURF BREAKS, CULTURA DO SURFE E PROTEÇÃO DA SOCIOBIODIVERSIDADE

Os *surf breaks* — **espaços de transição entre o mar aberto e a zona de ocorrência de ondas** — são espaços sensíveis, finitos, que constituem um recurso natural escasso e, quando extintos, não podem ser restaurados.⁸ Na Nova Zelândia, o *New Zealand Coastal Policy Statement* indica elementos que compõe o *surf break*, definindo-o como:

⁶ Foram realizadas buscas no Portal de Periódicos da CAPES e na internet com as seguintes palavras-chaves “reserva de surfe”, “surf breaks”. A maioria dos resultados apontou para estudos desenvolvidos em diversas áreas do conhecimento, vocacionadas ao estudo do uso sustentável dos recursos e espaços marinhos e costeiros. Raras, todavia, são as análises jurídicas a respeito dessa temática, notadamente no cenário brasileiro.

⁷ ORAM, Wendy; VALVERDE, Clay. “Legal protection of surf breaks: putting the breaks on destruction of surf”. In: *Stanford Environmental Law Journal*, v. 13. mai. 1994. No mesmo sentido: BALL, Scott. “The green room: a surfing-conscious approach to coastal and marine management”. In: *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*. n. 33. v. 2. 2015, p. 366-404.

⁸ SKELLERN, Matt. PERYMAN, Bailey. ORCHARD, Shane. RENNIE, Hamish. **Planning approaches for the management of surf breaks in New Zealand**. Auckland, New Zealand: Auckland Council, 2013, p. 7-9. Disponível: <<http://www.aucklandcouncil.govt.nz/sitecollectiondocuments/aboutcouncil/planspoliciespublications/technicalpublications/planningapproachesformanagementsurfbreaksnz.pdf>>. Acesso 20.08.2016.

Um recurso natural que é composto de ondas, correntes, níveis de água, morfologia do fundo do mar e do vento. A característica hidrodinâmica do oceano (ondulação, correntes e níveis de água) combina com a morfologia do fundo do mar e dos ventos criando 'ondas surfáveis'. O Surf Break inclui o 'corredor da ondulação' pelo qual esta viaja, e a morfologia do fundo do mar do corredor da onda, até o ponto onde as ondas criadas pela ondulação dissipam-se e tornam-se não-surfáveis. 'Corredor de ondulação' significa a região a alto mar de um surf break onde a ondulação viaja e transforma-se numa 'onda surfável'. 'Onda surfável' significa, uma onda que pode ser capturada e montada por um surfista. Ondas surfáveis têm um ponto de quebra que se espalha ao longo da crista da onda para que o surfista seja impulsionado lateralmente ao longo dela.⁹

Enquanto as ondas correspondem a "distúrbios em alguma forma de meio causada por transferências de energia"¹⁰, no caso das ondas marinhas, ou seja, aquelas que se movem ao longo da superfície do mar, sua origem pode ter relação com os ventos, os terremotos ou a atração gravitacional entre o sol e a lua¹¹. Características topográficas geomorfológicas dos *surf breaks* imprimem assim nas ondas certas características físicas (tamanho, extensão, velocidade, formato, dentre outras), atraentes ou não à prática do surfe.¹² Ao analisar essas noções, Jesse Reiblich indica a necessidade de uma reformulação do conceito de *surf breaks* partindo de seus três elementos constitutivos: os corredores de ondulação, as terras submersas sobre as quais as ondas quebram e o direito de acesso a esse espaço.¹³ Aqui, ao refletir sobre a proteção dos *surf breaks*, poder-se-ia adicionar ao referido conceito um quarto elemento, a sociobiodiversidade, envolvendo surfistas e comunidades locais na proteção desses espaços.

Em realidade, a importância dos *surf breaks* vai além da conhecida capacidade de proporcionar lazer ou trabalho aos praticantes do esporte. Várias são as dimensões que se relacionam com esses espaços e recursos ali existentes — a ambiental, a social, a econômica e a cultural —, dimensões que podem ser analisadas como pilares do desenvolvimento sustentável. Para in-

⁹ NEW ZELAND, Department of Conservation. **New Zealand Coastal Policy Statement**, 2010. Disponível: < <http://www.doc.govt.nz/Documents/conservation/marine-and-coastal/coastal-management/nz-coastal-policy-statement-2010.pdf> >. Acesso: 20.08 2016.

¹⁰ BASCOM, Willard. *Waves and beaches: the dynamics of ocean surface*. New York, USA: Anchor Books, 1964, p. 103.

¹¹ Idem, *ibidem*, p. 103.

¹² REIBLICH, Jesse. "Greening the Tube: Paddling Toward Comprehensive Surf Break Protection". In: **Environs U. C. Davis Environmental Law and Policy Journal**, 2013, p. 48.

¹³ Idem, *ibidem*, p. 47.

tegrar tais dimensões, a participação, notadamente dos surfistas e das comunidades locais, se faz necessária auxiliando na delimitação e adoção de estratégias de proteção e conservação de tais espaços e recursos ambientais.

A cultura que envolve o surfe comporta um estilo de vida diverso, considerando-se, entretanto, distintos padrões de subculturas que emergem em diferentes contextos sociais, políticos e econômicos. Nesse sentido, é possível analisar o desenvolvimento do surfe e da cultura que envolve essa prática, sob o prisma histórico, destacando a sua origem em sociedades tribais na Polinésia, com significados socioreligiosos, em uma relação intrínseca com a natureza; passando contemporaneamente, pela expansão e formação da subcultura do surfe norte-americana, fundada em um modo de vida alternativo, até alcançar sua absorção pelo mercado e a própria institucionalização do desporto.¹⁴

Em meados da década de 1970, John Irwin, ao discorrer sobre o estilo do surfe, já fez alusão à figura do surfista não apenas como o praticante de um esporte, mas como um sujeito que adota um estilo de vida atraente, que permite diferenciá-lo da sociedade enquanto grupo, já que, “[e]sse grupo possui uma visão diferente do mundo, fala uma linguagem própria e possui símbolos, como a prancha de Surf, que o caracteriza”.¹⁵ O autor assim identifica, ainda que de forma embrionária, algumas características personalizadas. O rol de características intrínsecas na relação entre os indivíduos praticantes do surfe, que conduz à possibilidade de análise desses indivíduos como um grupo, foi pouco a pouco sendo intensificado. Conseqüentemente, conquistou uma gama de simpatizantes não apenas à modalidade esportiva, mas a um estilo de vida que adota traços de comportamento que conectam o surfista, os espaços de surfe e os recursos naturais. Ford e David apontam que apesar do retrato desse estilo de vida variar conforme fatores históricos, sociais, econômicos e políticos, prevalece um senso geral de reconhecimento do surfe como cultura ou subcultura.¹⁶

Independentemente dos pontos controversos na caracterização do surfe e da cultura a ele associada, há um ponto de interconexão: os espaços e recursos marinhos e costeiros, quer dizer, o ambiente marinho e as áreas próximas às costas marítimas que, a depender da legislação de cada país, são denominadas com termos específicos e recebem ou não uma proteção especial, que pode direta ou indiretamente abranger os espaços referenciados como *surf*

¹⁴ RIBEIRO, Alexandre Guilherme. **Uma história social do surfe**. Monografia de Bacharelado em Historia na Universidade Federal do Paraná. Orientador Luiz Carlos Ribeiro. Curitiba, 2003. Disponível: <http://www.historia.ufpr.br/monografias/2002/alexandre_guilherme_ribeiro.pdf>. Acesso: 20.08.2016.

¹⁵ IRWIN, John. “Surfing: The Natural History of An Urban Scene”. In: **Journal of Contemporary Ethnography**, n. 2, 1973, p. 131-160.

¹⁶ FORD Nick; DAVID, Brown. **Surfing and Social Theory: Experience, Embodiment and Narrative of the Dream Glide**. London; New York: Routledge, 2006, p. 59.

breaks, “reservas de surfe” ou zonas de surfe. O Brasil, por exemplo, adota a terminologia “zona costeira” para designar “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre” a ser definido pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (art. 2º, parágrafo único da Lei n. 7.661/88). E, embora a Lei n. 7.661/88 já garanta o livre acesso às praias e ao mar (art. 10), outros elementos constitutivos desses espaços ainda não são objeto de proteção específica.¹⁷ É certo que a construção de uma lógica protetiva de tais espaços deve considerar as demais atividades desenvolvidas no meio ambiente marinho, bem como deve pautar-se na governança ambiental.¹⁸

3. OS MODELOS DE PROTEÇÃO DOS ESPAÇOS COSTEIROS E MARINHOS E A GOVERNANÇA AMBIENTAL: SURF BREAKS E RESERVAS DE SURFE

O conceito de governança pode ser analisado, tal qual define James Rosenau: como um “fenômeno mais amplo que governo”, ao abranger, ao mesmo tempo, as instituições governamentais e “mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”.¹⁹ A governança corresponde assim a um “sistema para reger comportamentos envolvendo interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e

¹⁷ Não se trata apenas da demarcação das áreas de pesca, lazer ou recreação das praias banhadas por mar, lagoas ou rios, tal qual dispõe o Substitutivo ao Projeto de Lei n. 668/2015, cuja finalidade diz respeito à regulamentação das práticas de surf e pesca através de sinalizações, considerando-se os inúmeros óbitos de surfistas nos últimos anos. Trata-se de uma reflexão sobre a proteção dessas áreas e de seus atributos através da adoção de instrumentos jurídicos que determinem a sua proteção, seja como *surf breaks*, “reservas de surfe”, zonas de surfe ou áreas de surfe protegidas, quer dizer, espaços especialmente protegidos.

¹⁸ Podem ser identificados alguns conflitos entre a prática do surfe e outras atividades, como por exemplo a pesca. Nesse sentido, a Lei Municipal n. 539/1995 de Garopaba, que proibiu a prática do surf nas praias municipais no período compreendido entre 1º de maio e 15 de julho, época da pesca da tainha, foi declarada inconstitucional em razão da competência para legislar sobre as praias marítimas e o mar territorial ser da União. Em realidade, essa lei municipal “dá ensejo a uma apologia segregacionista e preconceituosa contra uma classe de desportistas que é a dos surfistas. Ora, a lei municipal não fala[va] em mais nada a não ser na proibição da prática de ‘surf’ no município” (BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Acórdão. Apelação cível em mandado de segurança n. 97.008973-2, de Imbituba. Mandado de Segurança Coletivo. Lei Municipal que proíbe a prática de surf em período dedicado à pesca da tainha. Ilegalidade e inconstitucionalidade. MS 89732 SC 1997.008973-2. Relator Carlos Prudêncio. 1998-06-09).

¹⁹ ROSENAU, James N. “Governança, ordem e transformação da política mundial”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000, p. 15-16.

responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros atores tem uma palavra a dizer”.²⁰ Ou, em outras palavras, trata-se de “guiar o comportamento humano através de pessoas, do Estado e de incentivos de mercado para alcançar determinados objetivos estratégicos”.²¹

Enquanto espécie desse gênero político, a governança ambiental — ou governança dos recursos naturais, no caso da sociobiodiversidade dos biomas marinho e marinho-costeiro — pode ser compreendida como “a articulação de metas e ações sociais dirigidas à gestão dos recursos naturais”²². Para alcançar a sustentabilidade opera, enquanto objetivo estratégico, em diferentes níveis (local, regional e global) e perspectivas: a) *top-down*, centrada no controle estatal para a promoção da proteção da biodiversidade marinha; b) *bottom-up*, fundada na abordagem participativa da comunidade local, geralmente atuante em rede, o que demanda o estabelecimento de processos decisórios descentralizados e o empoderamento dos indivíduos e comunidades locais; c) adoção de incentivos de mercado para a promoção da conservação da biodiversidade. Como então os *surf breaks* e as reservas de surf se inserem no contexto da governança dos recursos marinhos e marinhos-costeiros?

3.1. *Surf Breaks* na Nova Zelândia

O modelo neozelandês de proteção dos *surf breaks* é apontado por Jesse Reiblich como o mais progressista, já que incorpora a proteção desses espaços e recursos em decisões de planejamento do desenvolvimento da costa do país.²³ Isso ocorre em razão de uma emenda ao New Zealand Coastal Policy Statement (NZCPS) de 2010²⁴, fruto da mobilização de comunidades de surfistas, que levou à previsão da preservação dos *surf breaks* entre os objetivos dessa declaração política. Assim, a Nova Zelândia tornou-se líder mundial na proteção dos *surf breaks*, o que, na visão Skellern et. al., importa não apenas aos praticantes do esporte, e sim a todas as comunidades dependentes dos

²⁰ (Tradução livre) MARTIN, Paul; BOER, Ben; SLOBODIAN, Lydia. “Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability – Introduction”. In MARTIN, Paul; BOER, Ben; SLOBODIAN, Lydia (eds.) **Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability: a Legal Component of Natural Resource Governance Framework**. IUCN, Gland, Switzerland, 2016, p. 02. Disponível: < http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/eplp_87_web.pdf> Acesso 20.08.2016.

²¹ (Tradução livre) JONES, Peter; QIU, Wanfei; De Santo, Elizabeth. **Governing Marine Protected Areas - Getting the Balance Right**. Technical Report, United Nations Environment Programme, 2011, p. 01. Disponível: < <http://www.mpag.info/governing-mpas-final-technical-report-web-res.pdf>> Acesso 20.08.2016.

²² MARTIN, Paul et al. (orgs.). *Environmental Governance and Sustainability*. United Kingdom: E. Elgar, 2012, p. 24.

²³ REIBLICH, Jesse. *Op. cit.*, p. 57.

²⁴ NEW ZEALAND, Department of Conservation. **New Zealand Coastal Policy Statement**, 2010. *Op. cit.*

recursos marinhos, bem como ao desenvolvimento científico, sobretudo à política pública de planejamento e gestão costeira.²⁵

Há a previsão de proteção dos surf breaks de representatividade nacional (Policy 16) e de suas características naturais (Policy 13), além da proteção dos recursos naturais das paisagens naturais (Policy 15), que conduz, nessa última perspectiva, a proteção dos surf breaks por ricochete. No primeiro caso, trata-se da proteção dos aspectos físicos-ambientais dos surf breaks, assegurando-se, por um lado, que atividades desenvolvidas no ambiente costeiro não lhe causem efeitos adversos e, por outro lado, o acesso, uso e gozo dos surf breaks. Aqui, uma lista de 17 surf breaks de representatividade ou importância nacional foi estabelecida, determinando-se que eles necessariamente devem ser considerados em decisões de planejamento do desenvolvimento da costa. No segundo caso, da preservação das características naturais do meio ambiente costeiro, protegendo-o de fragmentação, usos e desenvolvimento considerados não apropriados, incluem-se entre seus elementos os surf breaks. Aqui não se trata de proteger a paisagem em si, mas os elementos vivos e não-vivos do meio ambiente costeiro. A última política refere-se aos recursos naturais e as paisagens naturais, incluindo as paisagens marinhas, com o intuito de protegê-las de fragmentação, usos e desenvolvimento inapropriados.

É certo que considerar os surf breaks nas decisões de planejamento do desenvolvimento costeiro significa apenas um passo procedimental. Todavia, sob o prisma de uma gestão costeira integrada a proteção dos surf breaks passa a figurar como um elemento dessa gestão e pode propiciar a adoção de estratégias de cogestão para as comunidades locais, envolvidas nos processos de decisão do planejamento de desenvolvimento de tais espaços.²⁶

3.2. Reservas de Surfe na Austrália

A declaração de determinadas áreas como reservas de surfe podem ter como objetivos, tal qual apontam Brad Farmer e Andrew Short: a) o reconhecimento do sítio como uma área representativa e de qualidade para o surfe; b) a consagração da relação entre surfistas e o surfe; e c) a adoção de instrumentos de preservação a longo termo dessa área para presentes e futuras gerações.²⁷

²⁵ SKELLERN, Matthew; RENNIE, Hamish G.; DAVIS, Monique. "Working towards the protection of surf breaks". In: *Coastal Planning*. 2009, p. 12-15.

²⁶ EDWARDS, Aaron Mark. **Surf Break Co-Management: options for the protection and enhancement of surf breaks in New Zealand**. Thesis Master of Planning. University of Otago, Dunedin, New Zealand, November 2012. No mesmo sentido: EDWARDS, Aaron Mark; STEPHENSON, Wayne. "Assessing the potential for surf break co-management: evidence from New Zealand". In: *Coastal Management*, 2013, p. 537-560.

²⁷ FARMER, B.; SHORT, Andrew D. Australian National Surfing Reserves – rationale and process for recognising iconic surfing locations. In *Journal of Coastal Research* 99, 100 (2007), pp. 99-103.

Assim, a expressão “reserva de surfe” expressa tanto a um reconhecimento simbólico, com bases em um programa nacional ou internacional, como vai além, referindo-se a um instrumento jurídico estratégico para proteção de determinadas áreas.

A primeira reserva de surfe foi estabelecida na Austrália, no estado de Victoria em 1973, a *Bells Beach Surfing Recreation Reserve*, como uma “*land-based reserve*” (reserva baseada na terra), incluindo assim uma estreita faixa de terra, um estacionamento, calçadas e rampas de acesso à praia que conduzem até a borda costeira.²⁸ Essa proteção foi estabelecida em razão da importância histórica e cultural desse sítio para o surfe. Além de ter relevância nacional, *Bells* também figura internacionalmente como um ícone da cultura de surfe australiana. Foi então adotado um plano de manejo, elaborado de acordo com o *Coastal Management Act* de 1995 e a *Victorian Coastal Strategy* de 2008. O plano de manejo 2015-2025 dessa reserva estabelece “dois princípios diretores — respeito e proteção — e três valores centrais — meio ambiente natural, patrimônio indígena e cultura do surfe — que sustentam a visão, objetivos, ações e resultados do plano”.²⁹ Destaque-se ainda que, em 2011, *Bells* foi inserida na lista do Patrimônio Nacional na Austrália,³⁰ motivando a aplicação do *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* de 1999, que cria requisitos especiais em termos de proteção e conservação.

Essa reserva serviu de modelo para o movimento mais recente que em 2005 criou o Programa Australiano das “Reservas Nacionais de Surfe” — *National Surfing Reserve (NSR)*, que pode ser definido como uma “colaboração voluntária dedicada a reconhecer sítios ícones de surfe”, mediante parceria entre comunidade e governo para a identificação de sítios com significado ambiental, cultural e histórico para a cultura de surfe australiana.³¹

Uma reserva de surfe pode então ser definida como:

[...] uma parte do meio ambiente costeiro reconhecido pela NSR-A (*National Surfing Reserves-Australia*) e pela comunidade local em razão da qualidade e consistência de suas ondas, sua permanência temporal e durável relação entre o surfe e os surfistas. Abrange geralmente a praia e as zonas de surfe no entorno, mas podem incluir características do meio marinho e da zona costeira, que intrinsecamente fortalecem os aspectos e a experiência no

²⁸ *Idem, ibidem* p. 99.

²⁹ Bells Beach Surfing Recreation Reserve Coastal Management Plan 2015-2025. Disponível: < [http://www.surfcoast.vic.gov.au/My Environment/Bells Beach and other coastal land in the Surf Coast Shire/Bells Beach Management Plans Works Updates](http://www.surfcoast.vic.gov.au/My_Environment/Bells_Beach_and_other_coastal_land_in_the_Surf_Coast_Shire/Bells_Beach_Management_Plans_Works_Updates)> Acesso: 20.08.2016.

³⁰ Australia's National Heritage eNewsletter – Issue 3. Disponível: < <https://www.environment.gov.au/heritage/publications/australias-national-heritage-e-newsletter-issue-3>> Acesso em 20.08.2016.

³¹ (Tradução livre). National Surfing Reserves. Disponível em: < <http://www.surfingreserves.org/who-is-nsr.php>>, Acesso em 20.08.2016.

surfe, incluindo estruturas, tais como clubes de surfe ou localidades, como locais de origem de surfe em cada estado ou lugares considerados sagrados pelos surfistas por um motivo especial. Uma reserva de surfe não tenta excluir qualquer grupo de usuários e não há nenhuma previsão de dispositivo legal aí.³²

São três os critérios para que um *surf break* seja designado como NSR: a) que as ondas tenham uma determinada qualidade, quer dizer, que elas sejam nacionalmente classificadas como *surf breaks*; b) que seja um sítio consagrado local e nacionalmente pela comunidade do surfe; e c) que as praias e ondas tenham um uso considerado de longo termo pela comunidade local e nacional de surfe.³³ Atualmente, há 19 NSR e a proposta de declaração de mais duas reservas, incluindo aqui a primeira reserva indígena de surfe — *Black Rock* em *New South Wales (NSW)*,³⁴ o que aponta efetivamente para a possibilidade de proteção do surfe, da biodiversidade e da cultura e modo de viver dos povos indígenas em conjunto. Há também um Programa de “Reservas Regionais de Surfe” — *Regional Surfing Reserves (RSR)*, que leva em conta os referidos critérios, bem como que as ondas sejam regionalmente classificadas como *surf breaks* e que a consagração e utilização dos sítios sejam realizados especialmente pela comunidade local de surfe.

Todavia, como aponta Jesse Reiblich:

[...] a designação de um *surf break* na lista de NSR é amplamente simbólica na maior parte da Austrália, [e para que efetivamente uma] (...) NSR tenha uma proteção jurídica, deve ser acompanhada por uma legislação do estado ou nacional que proteja essa NSR.³⁵

Na Austrália, o único estado que reconhece juridicamente as reservas de surfe e protege os *surf breaks* é *New South Wales (NSW)*. Essa proteção jurídica tem fundamento no *Crown Lands Act* de 1989, existindo atualmente em *NSW* 07 reservas de surfe.³⁶

³² (Tradução livre) FARMER, Brad, SHORT, Andrew D. *Op. cit.*, p. 02.

³³ **National Surfing Reserves**. Disponível: <<http://www.surfingreserves.org/who-is-nsr.php>>. Acesso: 20.08.2016.

³⁴ **National Surfing Reserves. Decidated Reserves**. Disponível: <<http://www.surfingreserves.org/maroubra.php>>, Acesso em 20.08.2016. **National Surfing Reserves. Proposed Reserves**. Disponível: <<http://www.surfingreserves.org/blackrock.php>>. Acesso: 20.08.2016.

³⁵ Jesse Reiblich. *Op. cit.*, p. 60.

³⁶ **New South Wales Government. Department of Industry. Lands. National Surfing Reserves**. Disponível em: <http://www.crownland.nsw.gov.au/about_recreation/national_surfing_reserves>, Acesso em 20.08.2016.

3.3. Reservas Mundiais de Surfe

O modelo australiano inspirou a criação de um programa pela organização não governamental norte-americana *Save the Waves Coaliton* instituindo as chamadas **Reservas Mundiais de Surfe** (*World Surfing Reserves — WSR*) nos seguintes termos:

Reservas mundiais de surfe, um programa da *Save the Waves* que proativamente identifica, designa e preserva as ondas de caráter notório, zonas de surfe e ambientes circunjacentes ao redor do mundo. O Programa serve como um modelo global para a preservação dos espaços de surfe e suas áreas do entorno, reconhecendo e protegendo os atributos centrais do meio ambiente, cultura, economia e sociedade para as áreas de surfe.³⁷

Lançado em 2009, conjuntamente pela ONG *Save the Waves Coalition*, com seus parceiros *National Surfing Reserves (NSR)* da Austrália e *International Surfing Association (ISA)*, esse programa tem como objetivo a promoção das reservas de surfe mundialmente.³⁸ Ele também objetiva reunir lideranças da área, ambientalistas e a comunidade científica para discutir estratégias de proteção dos surf breaks e das áreas costeiras para concretização global das reservas de surfe.

Há um procedimento para declaração de um sítio como reserva mundial de surfe, no qual devem ser elencadas as características que o tornam elegível como tal. Essas características são expressas a partir de um rol de 04 (quatro) critérios: a) qualidade e consistência das ondas; b) características ambientais; c) cultura e história do surfe; e d) capacidade e envolvimento local. No que diz respeito ao critério características ambientais, ele relaciona-se a indicadores como, por exemplo, a existência de reconhecidos hotspots de biodiversidade, quer dizer, áreas de elevada riqueza em termos de diversidade biológica e com uma necessidade urgente de conservação; presença de espécies ameaçadas de extinção; ameaças (passadas ou presentes) às ondas a serem mitigadas; e a existência de áreas não urbanizadas ou ainda o fornecimento de serviços ecossistêmicos.³⁹

Até o momento, 09 áreas de surfe obtiveram reconhecimento como WSR. São elas: em 2009, Malibu (Califórnia, EUA); em 2010, Manly Beach (New South Wales, Austrália); em 2011, Ericeira (Distrito de Lisboa, Portugal) e Santa Cruz (Califórnia, EUA); em 2013, Huanchaco (Trujillo, Peru), Bahia de Todos

³⁷ (Tradução livre). **World Surfing Reserves**. Disponível: <<http://www.savethewaves.org/programs/world-surfing-reserves/>>. Acesso: 20.08.2016.

³⁸ *Idem, ibidem*.

³⁹ **World Surfing Reserves. The Process**: <<http://www.savethewaves.org/programs/world-surfing-reserves/the-process/>>.

Santos (Baja, México) e Punta de Lobos (Pichilemu, Chile); em 2015, Gold Coast (Queensland, Austrália); e, recentemente em dezembro de 2016, Guarda do Embaú (Estado de Santa Catarina, Brasil).⁴⁰

Vale apontar que, em 2015, a vencedora Gold Coast concorreu pela nomeação de “Reserva Mundial de Surfe” com Noosa, área de surfe também australiana, e ainda com a praia brasileira Guarda do Embaú, localizada no município de Palhoça, em Santa Catarina. Sendo a única concorrente do Brasil no programa, a candidatura dessa área foi reapresentada em 2016 pela Associação de Surfe e Preservação da Guarda do Embaú (ASPG), sendo eleita no dia primeiro de dezembro do mesmo ano.⁴¹ De acordo a ASPG, a praia da Guarda do Embaú consiste em “[...] uma comunidade com profundo compromisso com seu legado de surfe, forte conexão com o ambiente e capacidade de utilizar esta nomeação para a proteção a longo prazo de seus recursos costeiros”⁴². Nesse processo, contou com o apoio da comunidade local, do Poder Público e de outras instituições da sociedade civil nacionais e internacionais, a exemplo do Programa Bandeira Azul⁴³. A área em questão insere-se no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, protetiva do bioma Mata Atlântica.⁴⁴

Após a designação de um sítio como reserva mundial de surfe, a gestão dessa reserva envolve a criação de um conselho de gestão local e implementação de um plano de manejo. Todavia, deve-se ressaltar que essa designação não tem o condão de por si só proteger essa reserva, já que carece de mecanismos jurídicos para tanto. Há, assim, a necessidade de adoção de normas jurídicas locais para propiciar a efetiva proteção e conservação dos surf breaks e áreas do entorno. Considerando-se a experiência de outros países, esse seria o

⁴⁰ **World Surfing Reserves. Save the Waves.** Disponível: <<http://www.savethewaves.org/final-call-for-world-surfing-reserve-applications/>> Acesso: 20.08.2016.

⁴¹ BRUNO, Marcus. “Guarda do Embaú é eleita primeira Reserva Mundial de Surfe no Brasil”. Disponível: <<http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/esportes/noticia/2016/12/guarda-do-embau-e-eleita-primeira-reserva-mundial-de-surfe-no-brasil-8583767.html>>. Acesso: 06.12.2016.

⁴² Idem, *ibidem*. Acesso: 06.12.2016.

⁴³ Trata-se de um programa europeu de certificação de praias e marinas, criado em 1987 pela ONG Foundation for Environmental Education, que visa promover educação ambiental voltada à proteção do meio ambiente marinho e costeiro. Disponível: <<http://www.bandeiraazul.org.br/guarda-do-embau-ganha-apoio-do-bandeira-azul-na-busca-do-titulo-de-reserva-mundial-do-surfe-2/>> e <<http://www.blueflag.global/>>. Acesso: 20.08.2016.

⁴⁴ BRASIL, Estado de Santa Catarina. LEI nº 14.661, de 26 de março de 2009, Reavalia e define os atuais limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, criado pelo Decreto nº 1.260, de 1º de novembro de 1975, e retificado pelo Decreto nº 17.720, de 25 de agosto de 1982, institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambu, cria o Fundo Especial de Regularização, Implementação e Manutenção do Mosaico - FEUC, e adota outras providências.

primeiro passo na constituição de formas alternativas de gestão sustentável desses espaços.⁴⁵

4. POLITICA NACIONAL DE BIODIVERSIDADE, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E RESERVAS DE SURFE

Uma das estratégias de proteção da sociobiodiversidade marinha e marinho-costeira é a criação de “áreas protegidas”, que correspondem a áreas de terra ou de mar cuja delimitação atenda especificamente a objetivos de proteção e de manutenção “da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados”⁴⁶, tendo sua gestão realizada por meios legais ou outros que possam ser considerados efetivos. No Brasil, essa nomenclatura, adotada na esfera internacional, também é utilizada, englobando, entretanto, apenas unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas.⁴⁷ De forma mais ampla, o texto constitucional refere-se a “espaços territoriais especialmente protegidos” como uma das estratégias para implementar o direito de todos e de todas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O compromisso internacional de conservação da biodiversidade *in situ* foi assumido pelo Brasil ao ratificar a Convenção da Diversidade Biológica (CDB), o que significa definir geograficamente áreas, destinadas ou regulamentadas, e administradas para alcançar os objetivos da convenção.⁴⁸ Assim, adotou-se o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas — PNAP, que delimitou ações para serem realizadas visando “o estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas ecologicamente representativo, efetivamente manejado, **integrado a áreas terrestres e marinhas mais amplas**” (grifo nosso).⁴⁹ Entre os princípios do PNAP estão, por exemplo, a valorização dos

⁴⁵ Nesse sentido, vale citar a conclusão de Martin e Assenov, em estudo que recomenda a adoção de uma métrica de avaliação do uso sustentável do recurso *surf break* na ilha de Phuket, na Tailândia, “através da sensibilização, da proteção legal e da gestão dos espaços para o surf, a aptidão geral de conservação para a ilha pode ser consideravelmente reforçada” (MARTIN, Steven A.; ASSENOV, Ilian. “Measuring the conservation aptitude of surf beaches in Phuket, Thailand: an application of Surf Resource Sustainability Index”. In: **International Journal of Tourism Research**, n. 17. 2015, p. 105-117).

⁴⁶ IUCN, International Union for Conservation of Nature. **Guidelines for Protected Areas Management Categories**. Cambridge, United Kingdom and Gland, Switzerland: IUCN, 1994, p. 29

⁴⁷ SILVA, Solange Teles da; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Biodiversity and Connectivity Conservation in Brazilian Law. In FARRIER, D. ; HARVEY, M. ; SILVA, Solange Teles da; LEUZINGER, Marcia Dieguez ; VERSCHUUREN, J. ; GROMILOVA, M. ; TROUWBORST, A. ; PATERSON, A. R. . The legal aspects of connectivity conservation - Case Studies. 1. ed. Gland, Switzerland: IUCN, 2013, pp. 26-46.

⁴⁸ MONT’ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MATIAS, Joao Luís Nogueira. Reflexões acerca dos objetivos da Convenção da Biodiversidade. In **Nomos – Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC**, v. 30, n. 1(2010), jan./jul. 2010, pp. 179-196.

⁴⁹ Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006, institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

aspectos culturais da conservação da natureza; o reconhecimento das áreas protegidas como um dos instrumentos eficazes para a conservação da diversidade biológica e sociocultural; o desenvolvimento das potencialidades de uso sustentável das áreas protegidas; a sustentabilidade como premissa do desenvolvimento nacional e a promoção da participação. Esses princípios certamente estão presentes ao refletirmos sobre a proteção dos *surf breaks*. A questão que se coloca, então, é como executar esse dever. Alguma categoria de unidade de conservação existente seria adequada para a proteção desses espaços e recursos?

Considerando os grupos e respectivas categorias de unidades de conservação (UC) que compõe o Sistema Nacional de Unidades de Conservação — SNUC, no grupo de proteção integral, a categoria parque nacional (PARNA) marinho ou marinho-costeiro poderia ser utilizada para a proteção dos *surf breaks* enquanto elementos da natureza a serem protegidos — no caso, belezas cênicas —, existindo a possibilidade de recreação e turismo ecológico, ou seja, estaria aqui inserida a possibilidade da prática do surfe, conforme disposto no seu plano de manejo. Já no grupo de UC de uso sustentável, é possível apontar, notadamente, a aptidão da categoria das áreas de proteção ambiental (APA) marinhas ou marinhas-costeiras para proteger os *surf breaks*. Afinal, seu objetivo central é a conservação de grandes áreas de diversidade biológica, existindo a possibilidade de uso sustentável dos recursos naturais ali existentes, o que possibilita a prática de surfe, igualmente de acordo com o estabelecido no plano de manejo.

Dados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade — ICMBio, órgão competente para a criação e gestão de UC na esfera federal, apontam que o país apresenta 63 áreas marinhas protegidas, sendo 24 de proteção integral e 39 de uso sustentável. Diversos biomas são por elas protegidos: marinho (33 UC), amazônico (11 UC), mata atlântica (11 UC), marinho-costeiro (02 UC), pampa (02 UC) e cerrado (01 UC).⁵⁰ Nesse universo, há uma variedade de UC que englobam áreas de *surf breaks*. Considerando-se as citadas categorias cuja proteção poderia se estender sobre esse recurso, identificam-se 12 APA e 09 PARNA.

Desse conjunto, o quadro a seguir relaciona quantitativa e geograficamente essas unidades de conservação marinhas federais — APA e PARNA —

⁵⁰ SILVA, Solange Teles da; DUTRA, Carolina; BORGES, Fernanda Salgueiro; ALBUQUERQUE, Márcia Fajardo Cavalcanti; SANTOS, Maurício Duarte dos; SOUZA, Patrícia Borba de. “Brazil: Participation principle and marine protected areas”. In: MARTIN, Paul; BOER, Ben; SLOBODIAN, Lydia (Org.). **Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability: A Legal Component of a Natural Resource Governance Framework**. 1ed. Gland: IUCN, 2016, v. 1, p. 33-50.

já existentes e que apresentam notório potencial de proteção dos *surf breaks*⁵¹. Ao menos 12 das 21 unidades de conservação federais marinhas apresentam notórios *surf breaks* existentes e cultura associada ao surfe como recursos carecedores de proteção, sendo 05 APA e 07 PARNA, cabendo ressaltar que tais áreas são exemplificativas, não constituindo uma relação exaustiva a respeito. Portanto, essa lista poderia ser ampliada para incluir *surf breaks* presentes em unidades de conservação estaduais e municipais, como é o caso: a) da praia de Itamambuca (Ubatuba/SP) situada na APA Marinha do Litoral Norte; b) da Praia Branca e Praia do Tombo (Guarujá/SP), na APA Marinha do Litoral Centro; c) da Prainha (Rio de Janeiro/RJ), salvaguardada pelo Parque Natural Municipal da Prainha; d) Praia de Saquarema (Saquarema/RJ) situada no Parque Estadual da Costa do Sol; e e) Praia do Frances (Marechal Deodoro/AL) situada no espaço que abrange a Reserva Ecológica do Saco da Pedra e a APA de Santa Rita.

Contudo, nota-se que essas categorias de unidades de conservação não têm como objetivo central a proteção dos *surf breaks*, nem tampouco de seus elementos essenciais. Daí a plausibilidade de inserção no SNUC das reservas de surfe como uma nova categoria de UC — ainda que sob nomenclatura diversa. Seu propósito consistiria em auxiliar na tarefa de proteção da sociobiodiversidade no espaço marinho e costeiro no Brasil, em especial a relacionada à prática do surfe. Sua gestão seguiria os moldes das demais UCs, porém contando com conselho gestor do tipo deliberativo — contemplando a participação de atores estatais e não estatais, sobretudo os usuários do mar, no processo de tomada de decisão de ações sobre a área — e plano de manejo, a fim de normatizar o acesso, uso e zoneamento do espaço.

Com essa iniciativa, o Brasil reforçaria sua política pública voltada à conservação e proteção de sua mega-sociobiodiversidade. O reconhecimento jurídico das reservas de surfe não apenas propulsionaria a governança ambiental nesses espaços, mas representaria avanço considerável em termos de cumprimento da meta nacional de elevar em quantidade e qualidade a cobertura das áreas marinhas protegidas, em face dos compromissos assumidos pelo Brasil no regime da CDB e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Na América Latina, o país passaria a figurar ao lado do Peru que, após promulgar em 07 de maio de 2000 uma legislação dispondo sobre a proteção dos *surf breaks* levou mais de uma década para adotar uma regulamentação para implementá-la, o que ocorreu em 2013. O advento da chamada *Ley de*

⁵¹ Importante lembrar que não são todos os *surf breaks* apresentados na tabela que atendem as características inerentes às reservas de surfe, por exemplo, aqueles situados na ilha de Trindade e Fernando de Noronha, não frequentados habitualmente e com frequência de ondulações e qualidade destas ainda incertas. Todavia, tal fato não diminui o potencial de espaço a ser especialmente protegido.

Preservación de las Rompientes apropiadas para la Práctica Deportiva serviu para fortalecer a aprovação de Huanchaco como WSR em 2013.⁵²

Quadro 1 — Unidades de conservação federais e proteção dos surf breaks

Grupo da Unidade de Conservação	Categoria	Número	UF	UC	Surf breaks ou espaços com potencial de reservas de surfe- exemplos
Uso Sustentável	APA	12	ES	Costa das Algas	Praia de Regência
			SC	Baleia Franca	Praias da Guarda do Embaú ⁵³ , do Silveira, de Ibiraquera, da Vila e do Cardoso
			SC	Anhatomirim	NI
			PB	Barra do Rio Mamanguape	NI
			PE e AL	Costa dos Corais	NI
			RJ	Cairuçu	Praia do Cepilho
			SP	Cananéia-Iguape-Peruíbe	Praia do Guaraú
			PE	Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo	NI
			RJ	Guapimirim	NI
			PR	Guaraqueçaba	Praia Grande,
					Ilha do Mel

⁵² MONTEFERRI, Bruno. Un resumen para entender el Reglamento de la Ley de Rompientes y sus implicancias. Disponível: <http://www.fenta.pe/noticia.asp?id_noticia=287>. Acesso: 20.08.2016.

⁵³ Conforme item 3.3 supra, a Guarda do Embaú é a primeira área nomeada como reserva mundial de surfe no Brasil, o que reforça seu reconhecimento jurídico como unidade de conservação com o propósito de proteção da sociobiodiversidade marinha, com destaque à proteção dos *surf breaks* e à cultura associada ao surfe.

			AL	Piaçabuçu	NI
			PI, MA e CE	Delta do Parnaíba	NI
Proteção Integral	PARNA	09	RS	Lagoa do Peixe	NI
			RJ	Restinga de Jurubatiba	Praia do Cepilho
			CE	Jericoacoara	Praia de Jericoacoara ⁵⁴
			AP	Cabo Orange	NI
			PR	Superagui	Praia Grande, Ilha do mel
			MA	Lençóis Maranhenses	Lagoas de Santo Amaro ⁵⁵
			PR	Ilhas dos Currais	NI
			PE	Fernando de Noronha	Praias da Cacimba do Padre e do Boldró.
			BA	Abrolhos	Praia do Príncipe, Ilha da Trindade

NI — Não identificado

Fonte: Adaptado de SILVA, Solange Teles da et al. (2016).

Nesse sentido, há a mobilização de organizações não-governamentais, como a ONG Ecosurf, que apresentou à Câmara dos Deputados um requerimento para a previsão de “áreas de surfe protegidas”, como espécie de espaço territorial especialmente protegido, no Projeto de Lei 6969/2003, que visa instituir a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar). Esse pleito resulta de uma mobilização da comunidade do surfe e sociedade civil, mensurada por um abaixo assinado na internet propondo uma Política Nacional de Áreas de Surf Protegidas (PNASP).⁵⁶

⁵⁴ Ao contrário dos demais exemplos de espaços, a principal modalidade praticada no local é o *kitesurf*, que possui como fonte de propulsão o vento, logo não se enquadram na descrição dos *surf breaks*.

⁵⁵ As lagoas de Santo Amaro são propícias à prática do *kitesurf*.

⁵⁶ HAWAD, Fernando. Projeto de ONG almeja criar Áreas de Proteção ao Surfe. Disponível: <<http://www.esporteessencial.com.br/pratique/projeto-de-ong-almeja-criar-areas-de-protecao-ao-surfe>>. Acesso: 21.08.2016.

A importância de refletir sobre essa questão passa necessariamente por indagar-se sobre os instrumentos jurídicos que podem assegurar a preservação dos recursos e espaços no mar e na zona costeira, necessários à prática do surfe e à preservação dessa cultura, bem como sobre a necessária estratégia de governança dos recursos naturais marinhos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há várias modalidades de áreas protegidas e é notório que suas respectivas funções não somente alcançam o meio ambiente natural, mas também os campos social e econômico, coadunando com os princípios do desenvolvimento sustentável, participação, informação, entre outros e, seus respectivos processos de criação e gestão podem colaborar ao alcance de metas que visem a preservação e proteção de bens tangíveis e intangíveis indispensáveis ao bem-estar humano.

As reservas de surfe apresentam-se como um modelo viável a despertar a atenção de atores governamentais e não governamentais para fins de sua incorporação ao rol de áreas protegidas marinhas e costeiras para a proteção dos surf breaks, observando-se que para sua nomeação, seja como WRS ou NSR, devem obedecer um procedimento formal que abrange não somente aspectos voltados à prática do esporte, mas também à proteção dos ecossistemas envolvidos, da cultura, dos membros da sociedade praticantes ou não do surfe. Juridicamente, observa-se que a sua proteção ficou atrelada à tomada de decisão do governo regional e local, evidenciando o papel da sociedade civil nesse processo, a exemplo do ocorrido na trajetória de reconhecimento da Guarda do Embaú como a primeira reserva mundial de surfe no Brasil.

Se, por um lado, o conceito de “Reservas de Surfe” pode conduzir a refletir sobre o papel de áreas marinhas e costeiras protegidas já criadas para a proteção dos surf breaks, considerando-se as potencialidades seja das unidades de conservação marinhas de proteção integral — parques nacionais marinhos — ou de uso sustentável — áreas de proteção ambiental — para essa proteção; por outro lado, pode-se observar que pelo fato de tais categorias não protegerem os surf breaks em si mesmo, sustenta-se o papel das reservas de surfe como protagonistas, ou seja, enquanto categoria emergente para a proteção dos espaços costeiros e marinhos umbilicalmente relacionados à prática do surfe.

A construção de um processo de governança socioambiental é indispensável para a viabilização da proteção de tais espaços e recursos, em especial em um cenário em que os atos exclusivamente governamentais são insuficientes para a adequada gestão socioambiental dos ecossistemas, demandando a participação da sociedade civil e, aqui em particular dos surfistas e comunidade

local: seja a priori, no processo de inserção de tais áreas como nova categoria de unidade de conservação possibilitando a sua criação como espaço especialmente protegido; seja a posteriori, na cogestão de tais áreas marinhas, assegurando o desenvolvimento e a implementação de uma política pública para a proteção da sociobiodiversidade.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIA, **Bells Beach Surfing Recreation Reserve Coastal Management Plan 2015-2025**.

_____, **Australia's National Heritage e Newsletter — Issue 3**.

_____, **New South Wales Government. Department of Industry. Lands. National Surfing Reserves**.

BALL, Scott. "The green room: a surfing-conscious approach to coastal and marine management". In: **UCLA Journal of Environmental Law and Policy**. n. 33. v. 2. 2015, p. 366-404.

BASCOM, Willard. **Waves and beaches: the dynamics of ocean surface**. New York, USA: Anchor Books, 1964.

BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006, institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas — PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação — "Unidades de Conservação por Bioma".

_____. Ministério do Meio Ambiente. Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil. Brasília: MMA/SBF/GBA, 2010.

BRUNO, Marcus. "Guarda do Embaú é eleita primeira Reserva Mundial de Surfe no Brasil". Disponível: <<http://horadesantacatarina.clicrbs.com.br/sc/esportes/noticia/2016/12/guarda-do-embau-e-eleita-primeira-reserva-mundial-de-surfe-no-brasil-8583767.html>>. Acesso: 06.12.2016.

EDWARDS, Aaron Mark. **Surf Break Co-Management: options for the protection and enhancement of surf breaks in New Zealand**. Thesis Master of Planning. University of Otago, Dunedin, New Zealand, November 2012.

_____; STEPHENSON, Wayne. "Assessing the potential for surf break co-management: evidence from New Zealand". In: Coastal Management, 2013, p. 537-560.

FARMER, B.; SHORT, Andrew D. Australian National Surfing Reserves — rationale and process for recognising iconic surfing locations. In **Journal of Coastal Research** 99, 100 (2007).

FORD Nick; DAVID, Brown. *Surfing and Social Theory: Experience, Embodiment and Narrative of the Dream Glide*. London; New York: Routledge, 2006.

HAWAD, Fernando. Projeto de ONG almeja criar Áreas de Proteção ao Surfe. Disponível: <<http://www.esporteessencial.com.br/pratique/projeto-de-ong-almeja-criar-areas-de-protacao-ao-surfe>>. Acesso: 21.08.2016.

HOEGH-GULDBERG, O. et al. **Reviving the Ocean Economy: the case for action - 2015**. Gland, Switzerland: WWF International, 2015.

IRWIN, John. "Surfing: The Natural History of An Urban Scene". In: **Journal of Contemporary Ethnography**, n. 2, 1973, p. 131-160.

IUCN, International Union for Conservation of Nature. **Guidelines for Protected Areas Management Categories**. Cambridge, United Kingdom and Gland, Switzerland: IUCN, 1994.

JOLY, Carlos A. et al. "Diagnóstico da pesquisa em biodiversidade no Brasil". In: **Revista USP**. n. 89. mai. São Paulo: 2011, p. 116-133.

JONES, Peter; QIU, Wanfei; DE SANTO, Elizabeth. **Governing Marine Protected Areas - Getting the Balance Right**. Technical Report, United Nations Environment Programme, 2011.

JUFFE-BIGNOLI, D.; BURGESS, N. D.; BINGHAM, H. et al. **Protected Planet Report 2014: Tracking progress towards global targets for protected areas**. Cambridge, UK: UNEP-WCMC, 2014, p. 11.

KELLEHER, G. (org.). **Guidelines for Marine Protected Areas**. Best Practice Protected Area Guidelines Series. n. 03. Switzerland: IUCN, 1999.

MARTIN, Paul et al. (orgs.). *Environmental Governance and Sustainability*. United Kingdom: E. Elgar, 2012.

_____; BOER, Ben; SLOBODIAN, Lydia. "Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability — Introduction". In MARTIN, Paul; BOER, Ben; SLOBODIAN, Lydia (eds.) **Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability: a Legal Component of Natural Resource Governance Framework**. IUCN, Gland, Switzerland, 2016.

MARTIN, Steven A.; ASSENOV, Ilian. "Measuring the conservation aptitude of surf beaches in Phuket, Thailand: an application of Surf Resource Sustainability Index". In: *International Journal of Tourism Research*, n. 17. 2015, p. 105-117.

MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; MATIAS, Joao Luís Nogueira. "Reflexões acerca dos objetivos da Convenção da Biodiversidade". In **Nomos**

— *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, v. 30, n. 1(2010), jan./jul. 2010, p. 179-196.

MONTEFERRI, Bruno. Un resumen para entender el Reglamento de la Ley de Rompientes y sus implicancias. Disponível: <http://www.fenta.pe/noticia.asp?id_noticia=287>. Acesso: 20.08.2016.

NEW ZELAND, Department of Conservation. **New Zealand Coastal Policy Statement**, 2010.

ORAM, Wendy; VALVERDE, Clay. "Legal protection of surf breaks: putting the breaks on destruction of surf". In: *Stanford Environmental Law Journal*", v. 13. mai. 1994.

REIBLICH, Jesse. "Greening the Tube: Paddling Toward Comprehensive Surf Break Protection". In: **Environs U. C. Davis Environmental Law and Policy Journal**, 2013.

RIBEIRO, Alexandre Guilherme. **Uma história social do surfe**. Monografia de Bacharelado em Historia na Universidade Federal do Paraná. Orientador Luiz Carlos Ribeiro. Curitiba, 2003.

ROSENAU, James N. "Governança, ordem e transformação da política mundial". In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000.

SANTA CATARINA. **Lei nº 14.661, de 26 de março de 2009**, Reavalia e define os atuais limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, criado pelo Decreto nº 1.260, de 1º de novembro de 1975, e retificado pelo Decreto nº 17.720, de 25 de agosto de 1982, institui o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massambu, cria o Fundo Especial de Regularização, Implementação e Manutenção do Mosaico - FEUC, e adota outras providências.

_____. Tribunal de Justiça. Acordão. Apelação cível em mandado de segurança n. 97.008973-2, de Imbituba. Mandado de Segurança Coletivo. Lei Municipal que proíbe a pratica de surf em período dedicado a pesca da tainha. Ilegalidade e inconstitucionalidade. MS 89732 SC 1997.008973-2. Relator Carlos Prudêncio. 1998-06-09.

SILVA, Solange Teles da; LEUZINGER, Marcia Dieguez. "Biodiversity and Connectivity Conservation in Brazilian Law". In: FARRIER, D. et al. **The legal aspects of connectivity conservation - Case Studies**. 1. ed. Gland, Switzerland: IUCN, 2013.

_____. et al. "Brazil: Participation principle and marine protected áreas". In: MARTIN, Paul; BOER, Ben; SLOBODIAN, Lydia (Org.). **Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability: A Legal Component of a**

Natural Resource Governance Framework. 1ed. Gland: IUCN, 2016, v. 1, p. 33-50.

SKELLERN, Matthew; RENNIE, Hamish G.; DAVIS, Monique. "Working towards the protection of surf breaks". In: **Coastal Planning.** 2009, p. 12-15.

_____ et al. **Planning approaches for the management of surf breaks in New Zealand.** Auckland, New Zealand: Auckland Council, 2013.

Páginas eletrônicas:

National Surfing Reserves. Disponível: <<http://www.surfingreserves.org/who-is-nsr.php>>.

National Surfing Reserves. Decidated Reserves. Disponível: <<http://www.surfingreserves.org/maroubra.php>>.

National Surfing Reserves. Proposed Reserves. Disponível: < <http://www.surfingreserves.org/blackrock.php>>.

World Surfing Reserves. Disponível: <<http://www.savethewaves.org/programs/world-surfing-reserves/>>.

World Surfing Reserves. The Process: <<http://www.savethewaves.org/programs/world-surfing-reserves/the-process/>>.

Bandeira Azul. <<http://www.bandeiraazul.org.br/guarda-do-embau-ganha-apoio-do-bandeira-azul-na-busca-do-titulo-de-reserva-mundial-do-surfe-2/>>.

Blue Flag. <<http://www.blueflag.global/>>.

* Recebido em 30 nov. 2016.