

# PLANEJAMENTO TERRITORIAL

reflexões críticas e práticas alternativas

Ester Limonad • João C Monteiro • Pablo Mansilla



Max  
Limonad

## Conselho Editorial

Ana Cláudia Cardoso | Arquitetura e Urbanismo • UFPA  
Ana Maria Rabelo Gomes | Educação • UFMG  
Arlete Moysés Rodrigues | Geografia • UNICAMP  
Carlos Antônio Brandão | IPPUR • UFRJ  
Carlos Augusto Cardoso | Geografia • UFPB  
Circe Maria Gama Monteiro | Desenvolvimento Urbano • UFPE  
Doralice Sátyro Maia | Geografia • UFPB  
Edna Castro | Núcleo de Altos Estudos Amazônicos • UFPA  
Maria Inês Sugai | Arquitetura e Urbanismo • UFSC  
Marcio Moraes Valença | Estudos Urbanos e Regionais • UFRN  
Maria Lucia Refinetti Martins | Arquitetura e Urbanismo • USP  
Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski | Geografia • UFPR  
Renato Emerson dos Santos | IPPUR • UFRJ  
Roberto Luiz do Carmo | Demografia • UNICAMP  
Sílvia Gorenstein | CONICET

Os textos desta coletânea foram submetidos à dupla revisão cega por pares

# PLANEJAMENTO TERRITORIAL

VOLUME 2

**reflexões críticas e práticas alternativas**

## Organizadores

Ester Limonad  
João Monteiro  
Pablo Mansilla

## Autores

Ana Fani Alessandri Carlos  
Arlete Moysés Rodrigues  
Bertha Koiffmann Becker  
Bruno Milanez  
Camila D'Otavianno  
Clarice Libânio  
Daniel Sanfelici  
Daniela Adil Oliveira de Almeida  
Edna Ramos de Castro  
Ester Limonad  
Fabiana Felix do Amaral e Silva  
Geraldo Magela Costa  
Heloisa Soares de Moura Costa  
Ivaldo Gonçalves de Lima  
Jean Legroux  
João Carlos Monteiro  
João Luiz Nicolodi  
Jorge Luiz Barbosa  
Leda Velloso Buonfiglio  
Lidiane Maria Maciel  
Luiz Jardim Wanderley  
Miguel González Rodríguez  
Oren Yiftachel  
Pablo Mansilla Quinõnes  
Rainer Randolph  
Ricardo Junior de Assis Fernandes Gonçalves  
Roberto Luís de Melo Monte-Mór  
Tore Øivin Sager

**Max**  
**Limonad**  
*desde 1944*



PLANEJAMENTO TERRITORIAL VOLUME 2 reflexões críticas e práticas alternativas de [Ester Limonad](#); [João C. Monteiro](#); [Pablo Mansilla](#) está licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional](#). Podem estar disponíveis autorizações adicionais às concedidas no âmbito desta licença em <https://www.maxlimonad.com.br/>

Capa  
Ester Limonad

L734p Limonad, Ester; Monteiro, João C.; Mansilla, Pablo (orgs.) et al. Planejamento territorial volume 2: reflexões críticas e práticas alternativas / Ester Limonad; João C. Monteiro; Pablo Mansilla (orgs.) et al. - São Paulo: Editora Max Limonad, 2021.

Planejamento.  
Sobre os autores.  
ISBN 978-65-88297-56-8

1. Geografia . 2. Planejamento. 3. Urbanismo. 4. Políticas sociais. I. Limonad, Ester (org.). II. Monteiro, João C. (org.). III. Mansilla, Pablo.

CDD 352.160981

Editora Max Limonad  
[www.maxlimonad.com.br](http://www.maxlimonad.com.br)  
[editoramaxlimonad@gmail.com](mailto:editoramaxlimonad@gmail.com)

2021

# Planejamento territorial na Zona Costeira e Marinha do Brasil

## ações, contradições e desafios

João Luiz Nicolodi

Planejar e gerir um território não são tarefas triviais, seja qual for a escala geográfica da porção do espaço considerado em tal planejamento. Além de variáveis inerentes deste território, as quais abrangem diversas características (físicas, ambientais, socioeconômicas, tecnológicas etc.), há que se considerar a dimensão temporal e, ainda, associar aspectos políticos e de tomada de decisão a esta complexa equação.

Justamente por essa razão, a temática do ordenamento territorial é amplamente desenvolvida e discutida na literatura especializada, bem como o é nas esferas de gestão pública, mais especificamente no contexto da gestão ambiental e, em menor grau, na gestão estratégica de instituições governamentais sejam elas municipais, estaduais ou federais.

Mas, ao se analisar a aplicação de instrumentos de gestão específicos de ordenamento do território no Brasil, o cenário estabelecido não reflete, na prática, essa importância dada ao tema pelas instituições de ensino e pesquisa e por determinados setores da sociedade (como o terceiro setor, por exemplo).

O objetivo do presente ensaio é analisar e discutir justamente esta questão: Se é praticamente consensual a posição de que é necessário planejar e executar esse ordenamento para que se atinja um desenvolvimento justo e sustentável do território, por que os resultados da aplicação de instrumentos de gestão específicos para estes fins não apresentam o resultado almejado?

Para tanto será feito um recorte específico para a zona costeira e marinha do Brasil, buscando ressaltar as especificidades e a relevância dessa porção do território brasileiro, destacando ainda a necessidade constante de um planejamento específico e integrado para essa região.

O histórico desse processo de gestão será resgatado e apresentado, com destaque para os instrumentos da chamada Gestão Costeira Integrada (GCI), conceito que também será debatido, visando a análise do panorama da aplicação destes instrumentos e seus impactos no que hoje se descortina

como realidade no litoral brasileiro. O texto finaliza com uma breve discussão dos principais desafios que estão postos para a sociedade na gestão desta disputada fração do território nacional.

## Especificidades e relevância da Zona Costeira e Marinha

Definições sobre zonas costeiras são fartas na literatura científica, bem como em normatizações que classificam segmentos específicos de países, biomas, áreas de planejamento etc.

Uma das mais básicas abordagens para essa definição é aquela sob a ótica do espaço geográfico a ser analisado e gerido. Em 2003, Gruber e colaboradores (2003) sistematizaram alguns conjuntos de definições, contextualizando-as como aquelas mais relevantes desde o ponto de vista de aplicação em políticas públicas e em diretrizes internacionais. Dentre elas, cabe destaque a de Rodriguez e Windevoxhel (1998) que definiram a zona costeira como o espaço delimitado pela interface entre o oceano e a terra, ou seja, a faixa terrestre que recebe influência marítima e a faixa marítima que recebe influência terrestre.

Do ponto de vista técnico e científico, este conceito é relativamente simples de ser compreendido, mas o mesmo apresenta dificuldades para sua aplicação direta na gestão, uma vez que para fins de incidência de políticas e ações no território é premente que a definição de suas unidades seja a mais precisa possível, minimizando situações em que discussões e resoluções de problemas tenham que ser estabelecidos, ao fim e ao cabo, via sistema judiciário.

Outra definição clássica é aquela apresentada por Clark (1997) e por Gesamp (1997) para os quais o polígono da zona costeira abrange o limite da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a qual se estende até as 200 milhas náuticas,<sup>1</sup> e que tem seu limite terrestre afetado pelo clima marítimo, o que, em outras palavras, pode ser entendido como a porção continental que sofre

---

1 Desde 2004 o Brasil pleiteia junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLCS) a ampliação dos direitos econômicos sobre a faixa marítima. São mais 2,1 milhões de km<sup>2</sup>, o que elevaria as dimensões do espaço marítimo brasileiro para 5,7 milhões de km<sup>2</sup>. O país aguarda as recomendações da Comissão para que os limites definitivos desse espaço sejam fixados internacionalmente. O Brasil mantém, desde 1989, um Plano de Levantamento da Plataforma Continental, em que faz a avaliação das potencialidades dos recursos vivos e não-vivos das áreas marinhas sob jurisdição nacional e espaços adjacentes a elas. Em junho de 2019, o Brasil teve parte da sua reivindicação atendida pela ONU e novos 170 mil km<sup>2</sup> foram incorporados à Plataforma Continental Brasileira, na Região Sul. O país ainda aguarda as análises dos pedidos relativos à Região Equatorial e Região Oriental/Meridional.

influência do oceano. Esta definição apresenta uma mescla entre um limite político arbitrário – a Zona Econômica Exclusiva – e outro que necessita definição, já que a determinação do que é afetado pelo clima marítimo não é precisa e muito menos simplória.

Já a Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS) definiu a zona costeira como aquela onde ocorre interação entre a terra e o mar, na qual a ecologia terrestre e o uso afetam diretamente o espaço oceânico e vice-versa. Entretanto, tais definições tendem a ser simplistas, já que não expressam de forma mais explícita as interações entre os ecossistemas terrestres com o meio marinho (Freitas, 2015). Outro exemplo dessa generalidade é a definição encontrada na Resolução 01/1990 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) que define a zona costeira como a área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar, e que leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários e baías e que comporta, em sua integridade, os processos e interações característicos das unidades ecossistêmicas.

Uma abordagem distinta daquelas consideradas mais tradicionais e descritas anteriormente define a zona costeira como um “recurso em si”, mais especificamente um recurso “não-vivo”. Tal abordagem foi posta pelo Programa de Ciência Oceânica em Relação aos Recursos Não Vivos (OSNLR), vinculado à Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI – UNESCO) (Martins, 2007). A importância da Zona Costeira como um recurso em si é enfatizada em vários trabalhos, notadamente àqueles vinculados ao setor de energia e mineração. O Serviço Geológico dos Estados Unidos (USGS) é uma das instituições que, particularmente, adota tal definição. Neste cenário, há indicação da importância da linha de costa e das terras baixas adjacentes, sendo que a não consideração destas questões em processos de tomada de decisão tendem a gerar cenários prejudiciais, tanto do ponto de vista ambiental, quanto social e tecnológico (CGEE, 2007).

Evidentemente esta discussão sobre a delimitação da zona costeira é extensa e não se encerra em algumas poucas linhas, mas independente de qual seja sua delimitação precisa, as zonas costeiras são, em geral, áreas com grande estresse ambiental, social e populacional em função da intensa exploração de recursos naturais, uso desordenado do solo e pouca priorização e efetividade de políticas incidentes nessa porção do território (MDZC, 1996, 2008). Da mesma forma, a relevância da zona costeira em cenários de mudanças climáticas é notoriamente reconhecida (Asmus et al., 2019), e

aspectos como vulnerabilidade, risco e sensibilidade desta região são amplamente debatidos, tanto do ponto de vista acadêmico (Gornitz, 1991; Cutter, 2000; Adger, 2006; Nicolodi & Pettermann, 2010; Tagliani et al. 2010; Li & Li, 2011; Karymbalis et al., 2012; Zanetti et al., 2016; Lins-de-Barros et al., 2020), quanto governamental (CGEE, 2007; IOC, 2009b; CEPAL, 2011; PBMC, 2013).

Uma obviedade, mas não menos importante, é a intrínseca relação entre zonas costeiras e oceanos. A interação entre áreas continentais e oceânicas vem sendo discutida há muito tempo na literatura científica. Nesse sentido, os fluxos hídricos, bacias receptoras e oceanos encontram-se interligados, da mesma forma que problemas e soluções também o são (Scherer & Nicolodi, 2021). Pode-se dizer se tratar de uma “via de mão dupla”, ou seja, água doce, sedimentos e contaminantes chegam sincronicamente ao oceano, procedentes do interior através das bacias hidrográficas e podem propiciar alterações significativas no ambiente marinho (Coccosis et al., 1999; Nicolodi et al., 2009; Mulazzani & Malorgio, 2017), como poluição e perda de habitats. Da mesma forma, marés, ondas e ventos provenientes do mar podem afetar áreas costeiras e, em caso de acidentes com óleo, por exemplo, podem contaminar até centenas de quilômetros em direção a terra (Coccosis, 2004; Disner & Torres, 2020; Magris & Giarrizzo, 2020). Deve-se ressaltar ainda que os usos ou atividades humanas no mar estão conectados a ecossistemas e infraestruturas terrestres, não existindo sem essa interação (European Commission, 2020; Garcia et al., 2020; Morillo & Spalding, 2017).

Todo este cenário remete à necessidade de gestão desta porção do território, bem como da intensificação do debate sobre a temática e, por consequência, da aplicação de instrumentos de gestão e planejamento que venham a contribuir para um desenvolvimento socioambiental mais equilibrado.

## Ordenamento e Planejamento Territorial

A gestão de um território pressupõe um planejamento prévio, visando a identificação de suas vocações e fragilidades tanto do ponto de vista ambiental, quanto socioeconômico e tecnológico. Toda a premissa deste planejamento parte de três conceitos básicos para a Geografia: território, espaço e região. Sem ter a menor pretensão de esgotar o tema, mas visando contextualizar a incidência de políticas e instrumentos no contexto destes

conceitos, é apresentada, a seguir, uma breve exposição de algumas definições que complementam essa relação entre espaço, território, políticas e instrumentos.

O Planejamento de uma região pode ser interpretado como uma construção social que tende a atender interesses políticos, sendo um produto de práticas hegemônicas e contra hegemônicas, constituindo-se em uma parte da construção social do espaço de uma sociedade (Limonad, 2004).

Em relação ao espaço, Santos (1996) o considera como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, os quais apresentam categorias analíticas internas, como por exemplo, a paisagem, a configuração territorial, a divisão territorial do trabalho, o espaço produzido ou produtivo, as rugosidades, entre outras.

Já para Savy (1993) o território é a tela oferecida às ações futuras, considerando suas diferenças oriundas de diversidades naturais e sociais, homogeneidade e heterogeneidade. Este é o raciocínio central do presente texto: a ação humana aborda de forma diferente e assimétrica o espaço, atribuindo-lhe valores de uso e de troca, consistindo em uma variável dependente das intenções dos diferentes atores, tanto públicos quanto privados, sendo essa ação mediada em grande parte pela técnica, a qual, por consequência, deveria subsidiar a tomada de decisão (Savy, 1993).

Para Gottdiener (1997), o espaço não se constitui apenas no local onde ocorrem os eventos, mas também a permissão social para engajamento nestes próprios eventos.

Associa-se a estas noções o fato de que toda a produção de valor necessita de espaço e recursos sem os quais ela é impossível. Para Sánchez (1991) estes recursos estão localizados e contidos no espaço de forma diferencial e heterogênea. Dessa forma, a relação entre espaço e tecnologias deve ser abordada considerando dois aspectos: as sempre novas tecnologias, as quais exercem incidência sobre o espaço, sendo o território um aspecto sobre o qual atuar; e o espaço em si, o qual se mostra como um condicionante, seja por meio de suas características físicas, seja pelas suas características sociais historicamente produzidas (Sánchez, 1991).

Neste contexto de aceleradas mudanças políticas, tecnológicas e socioeconômicas, bem como de acirramento nas relações Sociedade-Natureza, deve-se atentar para a máxima cautela ou disciplina no uso do espaço em geral, e dos territórios em particular, demandando um planejamento territorial em múltiplas escalas. Neste caso, o espaço geográfico pode ser considerado um bem escasso e que é objeto de disputas e conflitos por sua

apropriação e usos diferenciais pelos diversos atores sociais, demandando uma ação reguladora do Estado, seja na escala local (planejamento urbano), seja nas escalas regional e nacional (planejamentos regionais e macrossetoriais) (SEMA, 2019).

Para Pujadas e Font (1998), a prática do planejamento ou ordenamento territorial incide, dessa maneira, na transformação socioeconômica, política, espacial e ecológica da sociedade, visando definir um modelo territorial futuro ao qual se deseja chegar mediante o processo de planejamento/ordenamento.

Esta poderia ser a síntese de um planejamento territorial: a busca pela utilização racional do território que tenha por objetivo o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, mediante a redução de suas assimetrias; a melhora da qualidade de vida; e a gestão responsável dos recursos naturais, bem como a proteção do meio ambiente.

Nesse cenário, a afirmação de Castells (1977) de que a análise do espaço como uma expressão da estrutura social equivale a estudar sua formação por elementos do sistema econômico, político e ideológico, por suas combinações e pelas práticas sociais que derivam deles, acaba por se adequar aos objetivos deste texto, ainda que não seja aqui proposta uma análise aprofundada destes elementos de forma particularizada.

A perseguição por um planejamento territorial adequado sob as múltiplas óticas do desenvolvimento e conservação tem, de forma crescente nas últimas décadas, reconhecido a necessidade de um processo que estabeleça o planejamento e sua decorrente gestão de forma integrada (Barragán, 2016). Há o reconhecimento de que o complexo espaço ambiental, composto por macrocomponentes ecológicos, econômicos e sociais e pelos processos que os integram, não deveria ser ordenado e utilizado tendo em conta seus componentes de forma isolada.

A aplicação de um enfoque setorizado ou reducionista do planejamento e gestão do território implica no risco de se tratar elementos e processos de interesse de forma descontextualizada e sem estabelecer a possível trama de relações que os influenciam ou mesmo os controlam (SEMA, 2019).

Um planejamento e gestão integrados deveriam agregar de forma lógica os diferentes setores de interesse (econômicos e sociais), as diferentes escalas espaciais, os diferentes níveis governamentais e as ciências, tecnologias e culturas em uma política pública dedicada ao tema. Evidentemente não se trata de uma tarefa fácil.

Exemplos de sucessos e fracassos na elaboração e implementação de instrumentos de gestão e de políticas públicas que tenham incidência direta no território são abundantes na literatura (Lubchenco & Sutley, 2010; Fan et al., 2012; National Ocean Council, 2016; dentre outros tantos). Apenas para ilustrar, uma consulta simples realizada em fevereiro de 2021 ao site Google Acadêmico com o termo “territorial management” resultou em mais de 2,5 milhões de referências bibliográficas sobre a temática.

Ou seja, o tema é vasto e não se encerra em algumas poucas linhas. Mas, como meio de enfocar o objeto do presente texto, buscar-se-á ao longo da análise apresentar uma breve descrição de iniciativas brasileiras de ordenamento territorial, com destaque para aquelas de caráter regional e nacional, principalmente na zona costeira e marinha. A descrição proposta seguirá o argumento de Santos (1996), para quem uma descrição não pode prescindir de explicação, pois “[...] o que deve estar no alicerce da descrição é a vontade de explicação, que supõe a existência prévia de um sistema” (p. 16).

Dessa forma, a explicação inserida na análise aqui proposta busca contribuir à questão lançada na introdução: Se é consensual a posição de que é necessário planejar e executar o ordenamento do território visando um desenvolvimento justo e sustentável, por que os resultados da aplicação de instrumentos de gestão específicos para estes fins não apresentam o resultado almejado?

Para tanto, o sistema a ser analisado (a partir de uma existência prévia) é o denominado Sistema GERCO, ou em outras palavras, o arcabouço político, técnico e conceitual do processo de Gestão Costeira Integrada do Brasil.

## O planejamento territorial no Brasil: uma breve contextualização

A década de 1990 e o princípio do século XXI configuraram-se como uma era de globalização financeira e de industrialização flexível, de sistemas territorializados de produção, de capitais sem compromissos com os lugares; de investimentos e desinvestimentos em mercados financeiros voláteis; de ameaças constantes aos Estados nacionais pelo humor dos mercados; pelas desregulações unilaterais de mercado dos países do Sul e pelos novos protecionismos dos mercados dos países do Norte (Rückert, 2007; Rinaldi, 2010).

O cunho neoliberal imprimido pelas gestões federais, encetado com o governo de Fernando Collor de Mello (1990-92), é marcado por um desmonte do aparelho de planejamento e por um recuo do planejamento territorial por parte do Estado, com a prevalência de programas setoriais, segmentados e fragmentados territorialmente, implementados por parcerias público-privadas, articuladas pelos chamados eixos de desenvolvimento do Programa Brasil em Ação e Mais Brasil dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-98, 1999-2002) (Limonad, 2014, pp. 11-14).

A concepção de uma política de amplitude nacional que dê foco ao ordenamento do território e que seja regulamentada por uma legislação específica teve seu momento na primeira década dos anos 2000, quando em 2003 o então denominado Ministério da Integração Nacional, foi incumbido pela Lei Federal 10.683/2003 de capitanear o Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, com o objetivo de subsidiar a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

A Política Nacional de Ordenamento Territorial deveria conter os conceitos mais relevantes (inclusive o de território), os objetivos, os princípios, as diretrizes e os instrumentos, além da criação de um Sistema de Gestão do Território, composto por órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados e dos Municípios. Deveria, ainda, definir a área de atuação dos planos nacional, regionais e locais, que poderiam coincidir com os limites políticos dos Estados-membros ou determinar outra unidade de gestão, como as ecorregiões, as bacias hidrográficas, os limites políticos do território municipal etc. (Rückert, 2007).

Cabe ressaltar que dentre os instrumentos da Política Nacional de Ordenamento Territorial estariam os planos nacional, regionais e locais de ordenação do território, previstos pela Constituição Federal de 1988. No caso específico dos planos locais, deveriam ser observadas as competências dos municípios para promover seu próprio ordenamento territorial do solo urbano, com destaque para os Planos Diretores municipais. Os Zoneamentos Ecológico-Econômico (ZEE) teriam papel preponderante nesse cenário, por conterem praticamente todo o escopo metodológico e conceitual de iniciativas de ordenamento territorial em escala regional. Além disso, um importante papel poderia ser dado às áreas protegidas, com destaque para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Toda esta iniciativa não ultrapassou as barreiras iniciais de discussão de debates teóricos, sendo gradualmente abandonada ao longo dos anos.

Um diagnóstico para este cenário proposto por Feitosa e Aranha (2020) parte da premissa de uma excessiva utilização de metodologias e do uso indiscriminado de conceitos como território e região. Isso acabou por se refletir em um problema metodológico, com a reflexão dando ênfase ao rebatimento das políticas públicas no território, e não ao território como base de sustentação para a elaboração e a articulação das políticas públicas.

A partir de 2020, o governo brasileiro começou a sinalizar, por meio de seus canais oficiais, para uma iniciativa de retomada desta discussão via Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). Esta instituição tem atuado em um grupo de trabalho responsável por retomar e atualizar o processo de instituição da Política Nacional de Ordenamento do Território, sob a forma de Projeto de Lei.<sup>2</sup> Ao mesmo tempo em que tal iniciativa pode ser saudada como uma retomada da discussão sobre a temática, a mesma pode ser motivo de preocupação, dado o caráter pouco afeito à participação social de fato, por parte do atual governo federal, bem como do desprezo manifestado em relação ao meio ambiente em diversas situações<sup>3</sup> (Escobar, 2019; Gonçalves et al., 2020; Magris & Giarrizzo, 2020; Pena et al., 2020; Soares et al., 2020a; Soares et al., 2020b).

No contexto das políticas de ordenamento territorial no Brasil, um caso interessante para análise é o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (Lei 6.938/1981), o qual tem sido implementado (ainda que de forma totalmente heterogênea) pelo poder público em diversas escalas de trabalho e em diferentes frações do território nacional (MMA, 2015).

A Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída com o objetivo de preservar, conservar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida e estabeleceu, entre seus instrumentos de execução, o zoneamento ambiental, posteriormente regulamentado sob a denominação de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), e que também é previsto no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/1988) como instrumento de gestão da zona costeira, tendo o recorte e a escala específica para este espaço.

---

2 Notícia publicada em 17/03/2020, no site <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/noticias/2020/sudeco-faz-parte-do-gt-para-retomada-do-plano-nacional-de-territorio-pnot>.

3 Cabe mencionar a fala proferida pelo Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles durante reunião ministerial realizada no dia 22 de abril de 2020 e que teve o sigilo quebrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), tornando-a pública: "Então, para isso, precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de Covid e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. (...). Agora é hora de unir esforços pra (sic) dar de baciada a simplificação."

A elaboração de qualquer Zoneamento Ecológico-Econômico parte da identificação das principais problemáticas e potencialidades relacionadas à ocupação e ao uso do território, do correspondente diagnóstico integrado dos meios físico-biótico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários prospectivos para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos. Dadas às especificidades econômicas, sociais, ambientais e culturais existentes, as vulnerabilidades e as potencialidades também são distintas, e, conseqüentemente, o padrão de desenvolvimento não pode ser uniforme. Uma característica do Zoneamento Ecológico-Econômico deve ser justamente valorizar essas particularidades, que se traduzem no estabelecimento de alternativas de uso e gestão que reconhece as vantagens competitivas do território (MMA, 2006).

É notório que no Brasil as iniciativas de zoneamento territorial adotam, via de regra, um caráter setorial ou possuem dificuldade em integrar os vários níveis de informação, normalmente gerados na etapa de inventário ou diagnóstico. Por exemplo, em um trabalho que analisou o processo de elaboração, implantação e monitoramento dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros realizados pelos estados brasileiros, Nicolodi e colaboradores (2018, 2021) constataram que a definição de zonas de planejamento normalmente não é obtida pela integração de informações sobre o território de interesse. Tal definição tende a ser estabelecida pelo uso de um critério arbitrário que reflete o foco dominante do instrumento, como, por exemplo, conservação, atenção à vulnerabilidade ambiental, expansão econômica, dentre outras.

## A zona costeira e marinha do Brasil e seu ordenamento territorial

Como dito anteriormente, a delimitação específica da zona costeira e marinha pode seguir diversos contextos e conceitos distintos. No Brasil, a Lei 7661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) a define como 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, as quais viriam a ser definidas posteriormente. O detalhamento do que seriam essas duas faixas foi oficializado por meio do Decreto 5300/2004, que regulamentou o Plano, da seguinte forma: I)

faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial; II) faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira (Nicolodi & Gruber, 2020).

Por se tratar de uma designação geográfica aplicada à gestão, a utilização de uma base territorial definida torna-se premente. Por isso, o emprego dos limites municipais foi estabelecido também no Decreto Federal 5300/2004, sendo que, segundo o Art. 4º, os municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira são:

- I. defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- II. não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas;
- III. não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação;
- IV. não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância;
- V. estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar;
- VI. não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com Municípios referidos nos incisos I a V;
- VII. desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira.

Não é necessária uma análise aprofundada para identificar a complexidade desta definição, a qual abrange um conjunto de 443 municípios,<sup>4</sup> sendo que este número varia com o passar do tempo e também em função das distintas interpretações das diversas instituições envolvidas no processo. Tal imprecisão decorre de múltiplas interpretações conceituais e, também, da dinâmica de uso e ocupação do território, a qual tende a ser muito mais rápida do que a resposta oferecida pelos instrumentos de gestão (Nicolodi & Gruber, 2020).

Este é o cenário (e o desafio) para o estabelecimento de uma Gestão Costeira Integrada que venha a oferecer um arcabouço de mediações e soluções que contribuam de forma mais incisiva ao desenvolvimento justo e equilibrado dessa porção do território brasileiro.

---

4 Conforme a Portaria MMA 34/2021.

## A Gestão Costeira Integrada no Brasil

Ao se tratar da política de Gestão Costeira Integrada (GCI) no país, pode-se dizer que a mesma foi efetivamente implementada em 1988, alguns meses antes da promulgação da Constituição Federal, pela Lei 7661/88 e regulamentada 16 anos depois pelo Decreto Federal 5300/2004. Mas, todo esse arcabouço é fruto de um processo que vinha amadurecendo desde o começo da década de 1970, onde a Gestão Costeira Integrada teve seus marcos iniciais definidos, se configurando como um processo de gestão com foco eminentemente territorial.

Mais recentemente, um ponto de vista complementar vem sendo incorporado na concepção do próprio conceito: a Gestão Costeira Integrada também se configura como uma disciplina técnico-científica que é preocupada, primordialmente, com a relação da sociedade e a zona costeira. Além disso, outros elementos são foco de sua análise enquanto disciplina, como a aplicação de modelos participativos de administração, a busca de um conhecimento integrado, a cooperação e coordenação institucional e difusão dos resultados nos processos de gestão (Barragán, 2016; Barragán & de Andrés, 2020). Estas duas visões formam um conjunto do que pode ser considerada a Gestão Costeira Integrada: um processo de gestão diretamente vinculada ao Estado, que necessita de participação social efetiva e de aporte técnico e científico, sendo que este último pode ser encontrado nas diversas linhas de pesquisa em Universidades e Centros de Investigação ao redor do planeta.

Do ponto de vista cronológico, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre Dimensão Humana do Meio Ambiente realizada em Estocolmo foi o embrião para a criação do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA). Este foi um marco importante para a disseminação de diversas outras iniciativas de mesmo caráter, mas com especificidades territoriais e de propósitos próprios. Um exemplo é a adoção da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL), ocorrida logo após o encontro de Estocolmo (Nicolodi & Gruber, 2020).

Um ponto referencial para a Gestão Costeira Integrada enquanto política pública foi o *US Coastal Zone Management Act*, promulgado também em 1972, nos Estados Unidos. Esta iniciativa pode ser considerada um instrumento de gestão que estabeleceu o manejo colaborativo e voluntário da zona costeira no âmbito das esferas federal e estadual, recobrando quase a totalidade da costa daquele país (Humphrey et al., 2000). Para muitas

nações ocidentais este foi um marco na discussão, então incipiente, do ordenamento dos espaços costeiros e de sua agenda de gestão pública e privada.

Diversos foram os momentos históricos onde foi observada a necessidade da implementação de uma gestão de espaços litorâneos que respeitasse suas especificidades. Um destaque pode ser dado à Eco-92, ocorrida no Rio de Janeiro, onde a menção a esta necessidade foi destacada no Capítulo 17 da Agenda 21. Outros momentos importantes foram materializados na criação do Comitê Intergovernamental para a Estrutura da Convenção sobre Mudanças Climáticas, do Comitê Intergovernamental sobre a Diversidade Biológica, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), na RIO+10, na RIO+20, dentre tantos outros. Outro marco importante foi estabelecido pela criação da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI – UNESCO), ainda em 1960, sendo até hoje a única organização com competência para tratar de assuntos relacionados às ciências do mar no sistema da ONU.

No Brasil, os reflexos destes movimentos impulsionaram a criação, em 1974, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que tem como objetivo reger as discussões acerca da temática. Consequência direta da criação dessa Comissão foi a promulgação, em 1980, da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) (Marroni & Silva, 2015). Em 1983 foi criada, no âmbito dessa mesma Comissão, uma subcomissão específica para tratar do gerenciamento costeiro e que pode ser considerada como o embrião do que viria a ser o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), instituído em 1996 e com atuação expressiva até 2019, quando teve sua importância e representatividade significativamente reduzida (Santos et al., 2019).

É interessante ressaltar o papel da Geografia nesse contexto, em particular na construção do arcabouço técnico e científico da Gestão Costeira Integrada no país entre meados da década de 1980 e 1990. Nomes importantes da Geografia brasileira contribuíram para a construção dessa história, como por exemplo, os professores Antônio Carlos Robert de Moraes (USP), Berta Becker (UFRJ), Claudio Egler (UFRJ), Dieter Muehe (UFRJ), Wanderley Messias (USP), dentre outros, os quais foram mentores do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, bem como da estratégia de execução nas décadas de 1980 e 1990. Do ponto de vista político-estratégico, cabe a menção ao fato de que dois geógrafos estavam à frente do processo da Gestão Costeira Integrada no Ministério do Meio Ambiente: Oneida Freire (UFMG) e

Álvaro Roberto Tavares (UnB). Com o passar do tempo, a Geografia foi se desvencilhando deste processo, abrindo espaço (ainda que sempre o tenha existido) para profissionais de outras áreas, com destaque para a Oceanografia, Biologia e Arquitetura (Nicolodi & Gruber, 2020).

Desde 1988, ano da implementação da política de Gestão Costeira Integrada no Brasil até os dias atuais, o contexto ambiental, socioeconômico, tecnológico e de gestão da zona costeira brasileira foi se alterando paulatinamente (por óbvio) e nem sempre a resposta dada pelas políticas e seus instrumentos foram compatíveis com seus objetivos.

Uma atualização importante em todo esse contexto foi a migração de interesses, definições, políticas e instrumentos cada vez mais no sentido *offshore*. A indiscutível interação entre a zona costeira e o oceano torna-se uma questão central a esta temática, seja do ponto de vista dos ambientes (seus ecossistemas e serviços ambientais associados) quanto do setor produtivo, o qual cada vez mais se debruça sobre a questão da interconectividade de atividades exclusivamente marinhas (petróleo e gás, aquicultura, navegação, conservação marinha etc.) com suas bases em terra (portos, refinarias, serviços ecossistêmicos etc.).

Neste contexto, no início da década de 2000 surge no cenário internacional o conceito de Planejamento Marinho Espacial (PEM), o qual consiste em um arcabouço técnico e científico ancorado a um processo de gestão territorial com foco nas áreas marinhas. Tal discussão adentra a década de 2020 calcada em diversas iniciativas em diferentes partes do mundo, todas visando, em última análise, o ordenamento destes espaços. A ONU, por meio da Comissão Oceanográfica Internacional vem capitaneando o conjunto destas iniciativas por meio de divulgação, capacitação de atores sociais e atuação direta na mediação de negociações com escala regional (IOC, 2009a).

Há que salientar o ponto de intersecção evidente entre esta iniciativa de Planejamento Espacial Marinho (PEM) e as demais políticas, processos e instrumentos da Gestão Costeira Integrada, com destaque para o Mar Territorial, o qual é definido pela linha de costa e as 12 milhas náuticas (Scherer & Nicolodi, 2021). Esta intersecção, resguardadas suas diferenças de escalas geográfica e temporal, será, também, objeto de análise no próximo tópico.

## Políticas e instrumentos de gestão na zona costeira do Brasil

O Art. 7º do Decreto Federal 5300/2004 traz em seu escopo a necessidade de aplicação, de forma articulada e integrada, de um conjunto de nove instrumentos. Evidentemente o significado desta aplicação articulada e integrada é uma questão amplamente debatida e apresenta diversos vieses conforme os interesses daqueles que participem de tal debate. Esta é uma potencial situação a ser enfrentada e que pode levar ao que Ab'Saber (2007) chamou de impotência do geógrafo frente à mudança em prol do ideário ético e humanístico. Segundo o autor, o geógrafo precisa conviver com uma situação na qual ele dispõe de conhecimento, mas não dispõe de poder algum para modificar esse ideário ético e humanístico, tornando-se um refém dos interesses dos capitais público e privado.

Estas incongruências tendem a aflorar quando da confrontação entre políticas e instrumentos de gestão com a diversidade de conceitos que levam a uma multiplicidade de opiniões e, por consequência, de desdobramentos. Ainda assim, é inegável a importância de que tais instrumentos sejam definidos de forma clara e concisa na legislação relacionada à temática. O Quadro 1 é uma síntese dos instrumentos de gestão mais relevantes no processo de Gestão Costeira Integrada no Brasil.

Uma leitura superficial focada apenas no escopo destes instrumentos remete à percepção de um encadeamento lógico, com a definição de planos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e com sua execução coordenada por um Plano de Ação Federal (PAF) mais amplo, complementado, ainda, por sistemas de monitoramento e de análise de dados. Além disso, dois instrumentos complementam este arcabouço: o Projeto ORLA (que atua em escala local, com foco na participação social) e o PRO-COSTA (que atua em escala regional, com uma abordagem focada na concepção física da linha de costa).

Mas, se nos debruçarmos sobre trabalhos que analisaram (sob diversas óticas e escalas) a existência, aplicação e efetividade deste conjunto apresentado no Quadro 1, pode-se inferir uma intensa heterogeneidade em termos de métodos, ações e resultados da Gestão Costeira Integrada no Brasil, a qual é, ainda nos dias de hoje, pouco documentada (Gruber et al., 2003; Asmus et al., 2006; Dias et al., 2007; Jablonski & Filet, 2008; Nicolodi & Zamboni, 2008; Oliveira & Nicolodi, 2012; Novak & Polette, 2015; Cristiano et al., 2018; García-Onetti, 2018; Nicolodi et al., 2018; Scherer et al., 2018;

Baratella et al., 2020; Nicolodi & Gruber, 2020; Scherer et al., 2020; Scherer & Nicolodi, 2021).

Mesmo que não seja objeto deste capítulo realizar uma análise aprofundada sobre a aplicação e efetividade das políticas públicas de Gestão Costeira Integrada no Brasil, serão feitas, a seguir, breves considerações sobre os instrumentos apresentados no Quadro 1, dando ênfase a sua relação com o ordenamento do território.

## Planos de gerenciamento costeiro

A Constituição Federal de 1988 afirmou ser a zona costeira um patrimônio nacional, consolidando um princípio jurídico que acabou por sustentar a aplicação da legislação federal e estadual relativa a esta fração do território, como pode ser observado na Lei Federal 7661/1988. Esta Lei reconhece o papel dos estados e municípios no processo, compartilhando atribuições que antes eram consideradas exclusivas do nível federal. Foi estabelecida a reorientação das competências administrativas e normativas com estados e municípios, aos quais passou a ser necessário o desenvolvimento de planejamento em seus territórios, com a elaboração de planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro. Importante ressaltar que essa legislação ratifica nos planos políticos e institucional, o conceito de zona costeira e o conceito de gestão integrada.

Ainda que tenha ocorrido esta redistribuição de competências e definição de conceitos, o desenvolvimento e aplicação dos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro não acompanharam o ritmo da dinâmica de uso e ocupação de suas respectivas zonas costeiras, apresentando baixa permeabilidade no conjunto de políticas territoriais ao largo dos 17 estados costeiros do Brasil (Nicolodi et al., 2018).

Na escala local a Constituição Federal concedeu também competência específica para os municípios "promoverem no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." (Art. 30, inciso VIII). Embora os Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro estivessem no horizonte do processo de Gerenciamento Costeiro brasileiro desde 1988, os mesmos praticamente não foram implementados até a segunda metade da década de 2010, e ainda assim o foram de uma maneira tímida e pouco efetiva. As razões para este baixo grau de implantação dos Planos Estaduais e Municipais de Gestão Costeira são complexas e carecem de maior aprofundamento,

mas perpassam pelo baixo grau de prioridade dado ao planejamento estratégico com base territorial no país, bem pela quantidade expressiva de planos, programas e projetos que se sobrepõem aos territórios sem uma integração prévia.

**Quadro 1.** Instrumentos de gestão do Gerenciamento Costeiro Integrado do Brasil e uma breve descrição de suas principais características.

	<b>Instrumento</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ato Normativo</b>
1	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC	Apresenta diretrizes gerais aplicáveis em diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira;	Lei 7661/1988
2	Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF	Planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação.	Decreto 5300/2004
3	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC	Implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC.	Mencionado na Lei 7661/1988, mas é detalhado no Decreto 5300/2004
4	Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC	Implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal.	Mencionado na Lei 7661/1988, mas é detalhado no Decreto 5300/2004
5	Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO	Componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira.	Decreto 5300/2004

	<b>Instrumento</b>	<b>Descrição</b>	<b>Ato Normativo</b>
6	Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA	Estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental.	Decreto 5300/2004
7	Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC	Consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão.	Decreto 5300/2004
8	Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC	Orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do ZEE do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão.	O Art. 3º da Lei 7661/1988 menciona a necessidade de zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira, sendo definido no Decreto 5300/2004
9	Macrodiagnóstico da Zona Costeira - MDZC	Reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais.	Decreto 5300/2004
10	Projeto ORLA	Define um espaço de gestão específico (orla) com objetivo de planejar e implementar ações nas áreas que apresentem maior demanda, a fim de disciplinar o uso e ocupação do território.	Decreto 5300/2004
11	PROCOSTA	Visa promover a gestão integrada da linha de costa, seu conhecimento técnico-científico, suas variações conforme os eventos extremos e mudanças do clima, usos múltiplos e proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros.	Programa recente, não consta na Lei 7661/1988 e no Decreto 5.300/2004, normatizado pela Portaria MMA 76/2018

Fonte: adaptado de Nicolodi & Gruber (2020).

Em outra escala de atuação, o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF) prevê uma articulação prévia entre diversos atores, com destaque para ministérios e autarquias federais, com participação da sociedade civil e de outras esferas de governo. O Plano tem como objetivo propiciar um espaço para a integração entre ações e políticas que venham a ter rebatimentos na zona costeira. Desde a elaboração da primeira versão do Plano, em 1997, até sua quarta versão apresentada à sociedade, em 2017, seu escopo alterado sistematicamente. De um documento que trazia elementos genéricos de atuação, principalmente do Ministério do Meio Ambiente – o qual sempre teve a prerrogativa de liderança desse processo, em conjunto com a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – transformou-se num modelo mais abrangente de ações integradas entre os diversos participantes, com metas e indicadores mais precisos.

Embora essa evolução fosse perceptível (e saudada) ao longo do tempo, o Decreto Federal 9759/2019 extinguiu a Comissão, dentre outros tantos colegiados de participação, e conseqüentemente o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) que era responsável pela elaboração do Plano. Alguns meses depois, a Comissão foi reestabelecida pelo Decreto 9.858/2019, mas a Portaria 236/MB/2019 reduziu o GI-GERCO a um mero grupo técnico de assessoramento da Comissão em caráter temporário e com duração de um ano. Além da perda inestimável de um fórum de discussão e formulação e políticas para a zona costeira, a própria articulação realizada para a implementação das ações na zona costeira ficou comprometida (Santos et al., 2019).

## Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

Dotado de grande complexidade em termos do ciclo de planejamento, elaboração e implementação, o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) pode ser considerado como o instrumento da gestão costeira brasileira de maior engajamento por parte dos atores sociais (talvez o Projeto ORLA esteja no mesmo nível) e de permeabilidade entre a gestão pública na esfera estadual, conforme apresentado por Nicolodi e colaboradores (2018; 2021). O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro tem sua gênese vinculada à Lei 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a qual estabeleceu, entre seus instrumentos de execução, o zoneamento ambiental, posteriormente regulamentado sob a denominação de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Este instrumento

também é previsto no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/1988), com detalhes específicos pertinentes ao recorte territorial da zona costeira, quando passa a ser denominado de Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro.

A concepção do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, dada pelo Ministério do Meio Ambiente (2006), pressupõe que ele seja referência para demais políticas públicas, tendo capacidade para oferecer soluções e alternativas para conflitos de uso dos recursos e da ocupação do território, subsidiando a elaboração de políticas territoriais e orientando os tomadores de decisão na adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento estratégico do país.

Em linhas gerais, um Zoneamento Ecológico-Econômico parte da identificação das principais problemáticas relacionadas à ocupação e ao uso do território, os quais são identificados por um diagnóstico integrado dos meios físico-biótico, socioeconômico e jurídico-institucional, bem como do estabelecimento de cenários prospectivos para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos (ZEE-RS, 2018).

Consoante Nicolodi e colaboradores (2018; 2021), há uma dualidade na existência de dois tipos de zoneamentos distintos no Brasil – o ZEE e o ZEEC. Tal situação, ao mesmo tempo em que coloca a zona costeira em um patamar destacado do ponto de vista da gestão territorial, também favorece interpretações dúbias, sobreposições de diretrizes, duplicidade de esforços ou ainda, perda de significado do zoneamento costeiro em determinadas situações.

A escala geográfica na qual os zoneamentos vêm sendo desenvolvidos (em seus diversos graus de evolução) são bastante variadas. Para ilustrar tal afirmação, pode-se citar o Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal e o Zoneamento Ecológico-Econômico do São Francisco, os quais operam em escala regional de 1:250.000. Já a maioria dos Zoneamentos estaduais são elaborados em escala 1:100.000 e, em algumas situações específicas, como em Zoneamentos municipais, as escalas variam entre 1:25.000 e 1:10.000.

Ao se tratar especificamente do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, Nicolodi e colaboradores (2018; 2021) mapearam uma situação que aponta, se não um cenário favorável, ao menos uma situação de consolidação e maturidade deste instrumento de gestão, ainda que uma grande

gama de problemas foi identificada, e que ocasiona uma relativa ineficiência dessa política pública em relação a seus propósitos. Contribui para isto o fato de que os 17 estados costeiros apresentam diferentes contextos históricos e motivações que acabaram por direcionar a elaboração e implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro nos mais variados estágios. Segundo os autores, pode-se afirmar que a necessidade de conhecimento das características ambientais e socioeconômicas de cada estado e a premência de conciliação das diversas visões entre os diferentes níveis de governo acerca da ocupação e do uso do território costeiro foram preponderantes para que o panorama de implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro no país seja tão diverso, heterogêneo e em alguns casos, desproporcional quando da comparação entre estados e até mesmo entre os setores costeiros definidos por estes estados.

## Projeto ORLA

O Decreto Federal 5.300/2004 não apenas regulamentou a Lei do Gerenciamento Costeiro no país, mas definiu um novo espaço geográfico de gestão do território: a Orla Marítima. Criado para desenvolver um método e um fluxo de ações específicas e em escala compatível para a gestão deste espaço, o Projeto ORLA tem como objetivo otimizar o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental, urbana e patrimonial (Oliveira & Nicolodi, 2012) com os demais setores, com destaque para o turismo.

O Projeto ORLA carrega em seu escopo algumas especificidades em relação ao formato da participação social na definição das ações e diretrizes que serão aplicadas na orla de um município. Outra particularidade do Projeto diz respeito à escala desse planejamento nos espaços litorâneos. O conceito de “orla” adotado refere-se a um espaço pouco extenso, o qual necessita de detalhamento do ponto de vista do ordenamento territorial, ainda que boa parte dos processos que a impactam ocorra para além de seus limites. Moraes (2004) define a orla como a borda marítima imediata de uma unidade espacial maior, que, no planejamento brasileiro, é definida como a Zona Costeira, formada pelos territórios municipais do litoral.

A questão metodológica para o desenvolvimento do Projeto ORLA (após a adesão por parte do município) talvez seja o ponto mais caro aos envolvidos com o projeto. Mas, ainda assim, dos quase 100 municípios costeiros que chegaram a elaborar o Plano de Gestão Integrada (PGI) –

considerado o produto final do Projeto ORLA – poucos são aqueles em que a sua significância em termos de manejo dos espaços, bem como a sua permeabilidade entre outras políticas municipais de ordenamento do território (Plano Diretor, por exemplo) foram realmente relevantes (Oliveira & Nicolodi, 2012; Scherer et al., 2020).

Importante ressaltar que desde 2018 a estrutura do Projeto ORLA está em processo de revisão, tanto do ponto de vista técnico e conceitual quanto do ponto de vista institucional e político<sup>5</sup> em função de um novo elemento que foi estabelecido em 2015, por meio da Lei Federal 13.240, a qual trata do Termo de Adesão à Gestão das Praias Marítimas (TAGP).<sup>6</sup> Este termo prevê a transferência da gestão das praias da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para os municípios, conforme procedimento específico a ser adotado pelas municipalidades (Scherer et al., 2020).

## Demais instrumentos e sua relação com o ordenamento territorial

Outros instrumentos citados no Quadro 1 fazem parte do arranjo de ferramentas utilizadas na Gestão Costeira Integrada no Brasil, ainda que não sejam instrumentos que atuem diretamente no ordenamento do território. Mas, mesmo sem essa incidência direta, sua implantação (ou a falta dela) tem rebatimentos significativos à política em questão.

Quatro deles fazem parte de um conjunto que pode ser relacionado à coleta, organização, sistematização, disponibilização e utilização de dados que deveriam subsidiar a tomada de decisão no âmbito da Gestão Costeira Integrada. O Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO) e o Macrodiagnóstico da Zona Costeira (MDZC) são complementares e possuem, em teoria, a capacidade de agregar e inter-relacionar informações de base referentes às características físico-naturais e socioeconômicas. Além disso, podem propiciar uma visão de conjunto do litoral brasileiro no que se refere aos cenários atuais e potenciais de riscos. Em que pese a evolução e difusão de técnicas relacionadas aos bancos de dados georreferenciados e aos sistemas de informação mundo afora, o SIGERCO nunca conseguiu efetivamente sair do papel, mesmo com as diversas tentativas

5 <https://gaigerco.furg.br/projetos/2-uncategorised/31-projeto-subsidios-tagp>

6 Art. 14 da Lei Federal 13.240, de 30 de dezembro de 2015, nas Portarias SPU 113, de 12 de julho de 2017, e Portaria SPU 44, de 31 de maio de 2019, da Secretaria do Patrimônio da União, e na Ação 7 do IV Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC 2017-2019).

feitas pelo Ministério do Meio Ambiente desde a década de 1990 e que não resultaram em sua construção e implementação, sendo essa uma lacuna a ser preenchida no âmbito da Gestão Costeira do Brasil (Nicolodi & Gruber, 2020).

Já o Macrodiagnóstico da Zona Costeira teve sua primeira versão publicada em 1996, como resultado de avaliação do processo de Gerenciamento Costeiro no país, que na época estava próximo de completar dez anos (MDZC, 1996). Em 2005, teve início o processo de atualização do diagnóstico, agregando-se novas combinações de análises de impactos diretos e indiretos na costa brasileira, sendo publicado em 2008, como a segunda versão do Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil (MDZC, 2008). Ambos os documentos foram relevantes em termos de divulgação do cenário de desenvolvimento da zona costeira, principalmente sob a ótica da União. O Macrodiagnóstico da Zona Costeira preconiza que é nessa escala que se estabelece a regulamentação do uso do território, sendo ainda a escala de referência para integração de políticas setoriais do Governo Federal, e destas com outras esferas de governo e com a sociedade civil.

O Macrodiagnóstico da Zona Costeira considera a escala da União como àquela de percepção mais ampla dos fenômenos capazes de evitar a polarização entre estados e regiões, ou ainda, a multiplicação de projetos estereotipados com desperdício de espaço e dinheiro. Trata-se da escala onde se podem regular as formas de gestão, estabelecendo regras de parcerias e do que deve ser induzido, incentivado, fiscalizado ou restringido (MDZC, 1996; Nicolodi & Gruber, 2020). Mesmo com a relevância do Macrodiagnóstico da Zona Costeira frente a disponibilização de informações em escala da União, a permeabilidade das mesmas em instrumentos de tomada de decisão sempre esteve muito aquém do seu potencial.

Outros dois instrumentos da Gestão Costeira Integrada são o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA) e o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC), estando um vinculado ao outro. Em 2005 foi instituído um grupo de trabalho no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) visando à elaboração de uma proposta de Resolução que definisse a metodologia e a padronização de procedimentos de monitoramento, análise e sistematização de dados para a elaboração do Relatório. O sistema nunca foi implementado no âmbito do poder público, salvo algumas iniciativas que foram desenvolvidas em âmbito estadual e outras a partir de publicações do IBAMA sobre Relatórios de Qualidade Ambiental do país, mas sem a especificidade da zona costeira, e

que, portanto, não podem ser configurados como o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira.

Após longo período de 30 anos de esforços voltados à elaboração e implementação dos instrumentos de gestão preconizados no Decreto 5300/2004, o Ministério do Meio Ambiente, a partir da sua prerrogativa de liderança do processo de Gestão Costeira Integrada no país até então, elaborou e iniciou a implantação do Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa (PROCOSTA), por meio da Portaria MMA 76/2018. O PROCOSTA visa promover a gestão integrada da linha de costa, seu conhecimento técnico-científico, suas variações conforme os eventos extremos e mudanças do clima, usos múltiplos e proteção dos ecossistemas marinhos e costeiros (PROCOSTA, 2018). Tal Programa trouxe um caráter inédito ao conjunto de instrumentos e ferramentas da Gestão Costeira Integrada, uma vez tratar, de forma integrada e sob a ótica da Gestão com base Ecosistêmica (Agardy et al., 2016), de quatro eixos centrais para a gestão da costa: a) Compatibilização da altimetria com a batimetria;<sup>7</sup> b) Projeção de Linhas de Costa Futuras e Identificação de Perigos; c) Risco Costeiros e Estratégias de Adaptação; e d) Monitoramento e Gestão para a Conservação da Linha de Costa. Embora a portaria, em seu Art. 3º, preveja que o PROCOSTA seja implantado pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2019 o Programa teve seu desenvolvimento descontinuado, assim como praticamente toda a agenda de Gestão Costeira Integrada no país.

Além de todo o arcabouço apresentado anteriormente, outras iniciativas têm enorme potencial para contribuir ao ordenamento dos espaços costeiros. Talvez a mais relevante delas seja o Planejamento Espacial Marinho (PEM), iniciativa amplamente divulgada no âmbito da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI - UNESCO). O Planejamento Espacial Marinho pode ser definido como um processo público de análise e alocação da distribuição espacial e temporal das atividades humanas no mar para atingir objetivos ecológicos, econômicos e sociais definidos por meio de um processo político (Ehler & Douvère, 2009). Percebe-se pela definição que não há menção direta à zona costeira e ao papel das mesmas nas atividades humanas no mar. Caso essa conexão não seja realizada na prática, a probabilidade de que sejam elaborados planejamentos focados apenas em áreas

---

7 Problema científico, metodológico, tecnológico e operacional que ainda existe na maioria dos países que possuem regiões costeiras: a integração dos níveis de referência terrestre e marítimo utilizados, respectivamente, para a altimetria (altitudes) e a batimetria (profundidades).

marinhas é muito maior, o que será um desperdício de esforços e de recursos, uma vez que não será levado em consideração a interação terra e mar.

Em 2019, setenta países possuíam alguma iniciativa relacionada ao Planejamento Espacial Marinho, sendo que apenas 25 tinham Planos de Gestão Espacial Marinha implementados ou aprovados por seus governos (Frazão Santos et al., 2018). Conforme Gandra e colaboradores (2018), o Brasil iniciou o processo de elaboração do Planejamento Espacial Marinho em 2011, tendo como marco zero uma sessão do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO).<sup>8</sup> Em 2014 houve em Brasília um seminário intitulado “Planejamento Integrado do Espaço Marinho”, com a troca de experiências nacionais e internacionais. Desde então, o Planejamento Espacial Marinho obteve avanços pontuais em pequenas áreas do extenso litoral brasileiro, principalmente em iniciativas de caráter acadêmico.

Independente da morosidade e da baixa prioridade dada à Gestão Costeira Integrada no Brasil do início da década de 2020, uma questão conceitual perpassa todo esse processo: Como conectar a gestão dos espaços continentais ao Plano Espacial Marinho? Scherer e Nicolodi (2021) consideram que o Planejamento Espacial Marinho é uma iniciativa semelhante à Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), pois ambos são, em teoria, integrados, estratégicos e participativos. Além disso, ambos – Planejamento Espacial Marinho e Gestão Integrada da Zona Costeira – visam maximizar compatibilidades e reduzir conflitos. Estas duas iniciativas possuem em seu escopo um conjunto de instrumentos (zoneamentos, mapeamentos, planejamentos) que almeja a participação efetiva de partes interessadas, com o propósito único de alcançar uma estrutura de gestão eficiente.

Do ponto de vista do território físico em si, a Gestão Costeira Integrada no Brasil tem sua área de atuação delimitada no continente pelos limites dos municípios considerados costeiros (conforme critérios estabelecidos no Decreto 5300/2004) e no oceano pelas 12 milhas náuticas, referentes ao Mar Territorial (CIRM, 1997). Isso significa uma intersecção que abrange cerca de 6% da Zona Econômica Exclusiva Brasileira com potencial de integração direta entre Planejamento Espacial Marinho e Gestão Costeira Integrada, o que poderia contribuir sobremaneira ao estabelecimento do Planejamento Espacial Marinho no país (Scherer & Nicolodi, 2021)

Outra abordagem, não menos importante e interessante, em termos de ordenamento do território costeiro e marinho no Brasil é aquela dada pelas

---

<sup>8</sup> Grupo que foi extinto pelo Decreto 9.759/2019 e posteriormente reduzido a um mero grupo técnico de assessoramento da CIRM pela Portaria 236/MB/2019.

áreas protegidas. O Brasil concebeu ao longo de mais de 70 anos de história um admirável arcabouço legal e institucional, tanto do ponto de vista da gestão quanto da ciência, para o manejo dos espaços territoriais protegidos, seja em áreas continentais ou na sua zona costeira e marinha. Essa história começou em 1934, com o Decreto 23.793, o qual foi a primeira normativa brasileira a prever a criação de parques nacionais, estaduais e municipais. Em 1979 o Decreto 83.549 instituiu a Reserva Biológica do Atol das Rocas sendo a 1ª Unidade de Conservação da Natureza exclusivamente marinha, distante 144 milhas náuticas de Natal (RN). A Política Nacional do Meio Ambiente, criada em 1981 a partir da Lei 6.938, impulsionou as iniciativas de delimitação e criação de Unidades de Conservação no país até chegar à legislação atualmente vigente sobre áreas protegidas: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelecido em 2000 pela Lei 9.985, a qual tem em seu escopo dois grandes grupos de unidades (Proteção Integral e Uso Sustentável) divididas em doze categorias.

A relação entre a delimitação e implantação de áreas protegidas e o ordenamento do território é direta. A partir da definição de determinado espaço geográfico para a finalidade de conservação, praticamente não há mais interferência direta dos demais instrumentos de gestão incidentes no território (Zoneamento Ecológico-Econômico, Plano Diretor, Projeto ORLA etc.) com essa área, visto que seu regramento se dá via Plano de Manejo da própria Unidade de Conservação. Uma exceção a este cenário são as Áreas de Proteção Ambiental (APA), categoria menos restritiva do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Lima (2020) considera que, em termos de espaços territoriais protegidos na zona costeira nacional, a criação e implementação de unidades de conservação tem sido a política pública mais efetiva na conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais, superando os instrumentos da Gestão Costeira Integrada, com destaque para o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro. Mesmo sendo dois instrumentos com objetivos diferentes (Unidades de Conservação e Zoneamento Ecológico-Econômico), ambos têm sua incidência no espaço como a orientação para o ordenamento territorial. O autor demonstra que enquanto os dezessete estados costeiros possuem alguma categoria de unidade de conservação (estadual e/ou federal), apenas três estados elaboraram e normatizaram o seu Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro.

Para Lima (2020) essa relação com o território se dá não apenas com as Unidades de Conservação, mas também com os chamados Bens da União:

ilhas, praias marítimas, mar territorial, recursos naturais da zona econômica exclusiva e da plataforma continental e terrenos de marinha e acrescidos. Para o autor, a falta de um Zoneamento Ambiental elaborado e normatizado, seja ele Zoneamento Ecológico-Econômico ou a sua versão Costeira, faz com que os usos e a conservação destes Bens da União tenham sua existência e seus serviços ecossistêmicos colocados em discussão frente a outras políticas de Estado com maior força econômica (energia, infraestrutura, agricultura, turismo etc.) em cada processo de licenciamento ambiental demandado aos diferentes níveis de governança institucional.

## Desafios para a Gestão Costeira Integrada frente ao planejamento territorial no Brasil

Não há como finalizar um texto que contenha uma pergunta em sua introdução sem retomá-la ao final, de forma que tal texto possa ter aportado algum tipo de contribuição à busca de respostas. Neste caso, a questão é complexa e não se teve a pretensão de oferecer uma resposta definitiva. Talvez nem mesmo uma resposta, mas sim, subsídios para uma discussão que venha a obter tais respostas (no plural, pois não acreditamos em respostas simples para problemas complexos).

A questão posta foi: Se é praticamente consensual a posição de que é necessário planejar e executar o ordenamento territorial para que se atinja um desenvolvimento justo e sustentável, por que os resultados da aplicação de instrumentos de gestão específicos para estes fins não apresentam o sucesso almejado?

Os argumentos apresentados e discutidos ao longo deste capítulo apontam para um cenário onde o arranjo político e institucional específico para o planejamento estratégico do território é escasso ou, quando não o é, está muito vinculado ao setor ambiental. A questão de escala também é um fator relevante: o planejamento do território na escala da União é praticamente inexistente. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, criada no começo da década de 2000 via Ministério da Integração Nacional não evoluiu, ficando apenas nas discussões conceituais básicas. Atualmente, há intenção de retomar essa discussão, o que é salutar, embora o momento político no Brasil não seja propício ao desenvolvimento de políticas que pressupõem a participação popular e o exercício da democracia em sua plenitude.

Ainda na esfera federal, as iniciativas de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) responderam durante décadas por essa demanda de

planejamento. Durante muitos anos o Ministério do Meio Ambiente teve papel preponderante de liderança nesse contexto, em especial na Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE), espaço político e institucional que contava com diversas instituições, bem como com o apoio técnico do Consórcio ZEE-Brasil, com destaque para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir de 2019 essas estruturas foram revogadas por meio do Decreto Federal 10.087, o qual, por sua vez, revogou o Decreto de 28 de dezembro de 2001, que dispunha sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e instituiu o Consórcio ZEE Brasil. Com a extinção dos supracitados colegiados, o Ministério do Meio Ambiente ficou como único Órgão Federal responsável pela coordenação, acompanhamento, implementação e avaliação do Programa ZEE-Brasil.

O impacto da extinção dos colegiados, já é observada na atual suspensão, paralisia e inércia de ações que o Projeto ZEE Brasil vive nos últimos dois anos do governo Federal (2019-2020), como pode ser observado no MacroZEE da Amazônia Legal e o MacroZEE da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Os indicadores desta desdita podem ser verificados através da perda de orçamento, desatualização e sucateamento das infraestruturas tecnológicas e geoespaciais, perda de informações espaciais existentes, redução da equipe técnica responsável, desarticulação com as coordenações técnicas dos ZEEs estaduais, bem como ausência de representação e articulação nas demais políticas federais setoriais e de meio ambiente que envolvem o planejamento territorial brasileiro. O resultado desse processo de desmonte e esfacelamento do Projeto ZEE Brasil se configura na perda do caráter interinstitucional estratégico de diálogo conciliatório necessário entre os diversos setores específicos como de infraestrutura, energia, turismo, transporte, agrícola, ambiental, habitacional e de povos e comunidades tradicionais, entre outros.

A retomada do Projeto ZEE Brasil e, por óbvio, de uma política nacional de desenvolvimento territorial efetiva é imperativa e urgente, almejando uma contribuição perene e concreta em futuros cenários de desenvolvimento de políticas públicas de Estado, que perpassam governos provisórios, considerando e orientando os diversos processos de uso e ocupação do território brasileiro de forma inovadora, integrada e em bases cada vez mais sustentáveis.

Diversos foram os ganhos com a implantação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos no país ao longo do tempo. Podemos destacar alguns

deles: articulação entre instrumentos, mais notadamente com planos diretores municipais e planos de bacias hidrográficas; adoção de critérios para o licenciamento ambiental embasados no Zoneamento Ecológico-Econômico; promoção de visão regional e interação entre prefeituras com problemas comuns; sistematização e disponibilização de informação; criação de parcerias interinstitucionais e capacitação em gestão ambiental dos municípios.

Ainda assim, o principal ganho esperado, o ordenamento efetivo dos usos e ações humanas no território, ficou muito aquém dos objetivos preconizados por estes instrumentos. O fato de estarem fortemente arraigados ao setor ambiental, ao mesmo tempo em que possibilitou sua efetivação no *hall* das políticas públicas, sempre foi um óbice à sua plena implantação. Ainda que a visão preponderante de um Zoneamento Ecológico-Econômico seja integrada e com base no espaço geográfico, outros setores da sociedade quase sempre o enxergaram como um “entranche ao desenvolvimento” ou como o instrumento do “não pode”.

No recorte proposto neste capítulo, ou seja, a zona costeira do Brasil, o cenário é semelhante. Embora o conceito de Gestão Costeira Integrada (GCI), em sua essência, não faça essa vinculação com o setor ambiental, o Ministério do Meio Ambiente sempre teve, desde 1988, o papel de condutor desse processo (interrompido em 2019). É claro que análises deste tipo não podem prescindir do contexto histórico. Ter todo esse arcabouço vinculado ao setor ambiental foi um caminho lógico a ser tomado com o desenrolar da história.

Mesmo com este contexto, o Brasil sempre teve fóruns representativos para a discussão destas políticas. A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) é um exemplo disso, bem como seus grupos internos criados com propósitos específicos, como o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO). Este é um arranjo muito positivo para a evolução das políticas na zona costeira e marinha do Brasil. No GI-GERCO foram gestados os quatro Planos de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF), sendo que os dois últimos já materializaram em seu escopo essa integração entre setores da sociedade, com metas e indicadores definidos para as políticas. Este fórum não tratava apenas de políticas e instrumentos com rebatimento direto na escala federal. Todo o escopo do Projeto ORLA, desde sua formalização em 2004 foi versado nesse contexto, tendo participação crucial do Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria de

Patrimônio da União (SPU). Espera-se que o desenrolar da história nos leve a uma reativação efetiva e valorizada de fóruns como esses aqui citados.

Em termos gerais, podemos afirmar que o processo de efetivação da estrutura de gestão costeira é complexo e, muitas vezes, pouco eficiente (Gruber et al., 2003; Asmus et al., 2006; Jablonski & Filet, 2008; Dias et al., 2007; Nicolodi & Zamboni 2008; Nicolodi et al., 2018, Scherer et al., 2018; Barragán & De Andrés, 2020; Nicolodi & Gruber 2020; Scherer et al., 2020), estando ainda muito subordinado às modulações ideológicas e estruturais dos diversos governos que comandaram o país ao longo do tempo. Mas mesmo com essa complexidade e eficiência apenas relativa, todo esse processo de Gestão Costeira Integrada se constitui em um marco referencial para a gestão do espaço geográfico costeiro e marinho. Complementa essa avaliação os resultados obtidos por Scherer e colaboradores (2020b), para os quais, com base nos resultados de avaliação feita entre 2009 e 2018, as estratégias públicas para a Gestão Costeira Integrada no país ainda se encontram em uma etapa inicial de formulação de planos regionais/sub-regionais orientados à Gestão Costeira.

Por fim, e visando manter vivo o debate acerca deste tema, respondemos à questão colocada na introdução com outra indagação: Como fazer com que políticas e instrumentos de planejamento territorial tenham êxito em um país onde o planejamento é e sempre foi essencialmente setorial?

## Referências

- Ab'Saber, A. N. (2007). *O que é ser geógrafo: memórias profissionais de Aziz Nacib Ab'Saber*. Rio de Janeiro: Record.
- Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16(1), 268-281. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.02.006>
- Agardy, T., Sherwood, K., & Vestergaard, O. (2015). *Medidas para la gestión ecosistémica de las zonas marinas y costeras. Guía de Introducción* – PNUMA. UNEP Regional Seas Reports and Studies n. 189.
- Asmus, M. L., Kitzmann, D., Laydner, C., Tagliani, C. R. (2006). Gestão Costeira no Brasil: instrumentos, fragilidades e potencialidades. *Gerenciamento costeiro integrado*, 1(4), 52-57.
- Asmus, M. L., Nicolodi, J. L., Anello, L. S., & Gianuca, K. (2019). The risk to lose ecosystem services due to climate change: A South American case. *Ecological Engineering*, 130(1), 233-241. <https://doi.org/10.1016/j.ecoleng.2017.12.030>
- Baratella, G., Longarette, C., Marenzi, R., & Polette, M. (2020). Análise de desempenho dos processos de gestão em praias urbanas arenosas: Montevideo (Playa de los Pocitos). *Revista Costas*, 2(1), 115-130. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v36i0.43858>
- Barragán J. M. (2016). *Política, gestão e litoral – Uma nova visão da Gestão Integrada de Áreas Litorais*. Madrid: Editorial Tébar Flores.

- Barragán, J. M. & Andrés García, M. (2020) The management of the socio-ecological systems of the Bay of Cádiz: new public policies with old instruments? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 85 (2866), 1-42. <https://doi.org.10.1016/j.ocecoaman.2018.01.011>
- Castells, M. (1977). *The urban question*. Cambridge, MA: MIT Press and Edward Arnold.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. (2011). *Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: Dinámicas, tendencias y variabilidad climática*. Santiago de Chile.
- CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. (2007). *Mar e Ambientes Costeiros*. Brasília.
- CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. (1997). Resolução 05 de 1997. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília: DOU de 1997.
- Clark, J. R. (1997). Coastal zone management for the new century. *Ocean & Coastal Management*, 37(2), 191-216. [https://doi.org/10.1016/S0964-5691\(97\)00052-5](https://doi.org/10.1016/S0964-5691(97)00052-5)
- Coccosis H. (2004). Integrated Coastal Management and River Basin Management. *Water, Air, & Soil Pollution: Focus*, 4(4-5), 411-419. <https://doi.org./10.2166/wp.2004.0034>
- Coccosis H., Burt T., & Weide V. D. J. (1999). *Conceptual framework and planning guidelines for integrated coastal area and river basin management*. SPLIT: PAP/RAC, United Nations Environment Programme, Mediterranean Action Plan, Priority Actions Programme.
- Cristiano, S. C., Portz, L., Anfuso, G., Rockett, G. C. & Barboza, E. G. (2018). Coastal scenic evaluation at Santa Catarina (Brazil): Implications for coastal management. *Ocean and Coastal Management*, 160, 146-157. <https://doi.org./10.1016/j.ocecoaman.2018.04.004>
- Cutter, S. L., Boruff, B. J., & Shirley, W. L. (2000). Social vulnerability to environmental hazards. *Social Science Quarterly*. 84 (1), 242–261. <https://doi.org/10.1111/1540-6237.8402002>
- Dias, J. A., Polette, M., & Carmo, J.A. (2007). O Desafio da Gestão Costeira Integrada. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 7(1), 3-4.
- Disrin, G. R., & Torres, M. (2020). The environmental impacts of 2019 oil spill on the Brazilian coast: Overview. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 7(15), 241-255. [https://doi.org/10.21438/rbgas\(2020\)071518](https://doi.org/10.21438/rbgas(2020)071518)
- Ehler, C., & Douvère, F. (2009). *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier N. 6. Paris: UNESCO.
- Escobar H. (2019). Mystery oil spill threatens marine sanctuary in Brazil. *Science*, 366 (6466), 672. <https://doi.org/10.1126/science.366.6466.672>.
- European Commission. (2020). *The EU Blue Economy Report*. Publications Office of the European Union. Luxembourg.
- Fan, J., Sun, W., Zhou, K., & Chen, D. (2012). Major function-oriented zone: New method of spatial regulation for reshaping regional development pattern in China. *Chinese Geographical Science*, 22(2), 196-209. <https://doi.org/10.1007/s11769-012-0528-y>
- Feitosa, L. C., & Aranha, P. R. (2020). A “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais e regionais brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 22(1)1-25, e202018. <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202018>

- Frazão-Santos, C., Agardy, T., Andrade, F., Crowder, L. B., Ehler, C.N. & Orbach, M.K. (2018). Major challenges in developing marine spatial planning. *Marine Policy* [no prelo].
- Freitas, M. A. P. (2015). Zona costeira brasileira: delimitação, questões jurídicas, unidades de conservação e natureza de patrimônio nacional. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, 66(1). [https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao066/Mariana\\_de-Freitas.html](https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao066/Mariana_de-Freitas.html).
- Gandra, T. B. R., Bonetti, J., Scherer, M. E. G. (2018). Onde estão os dados para o Planejamento Espacial Marinho (PEM)? Análise de repositórios de dados marinhos e das lacunas de dados geospaciais para a geração de descritores para o PEM no Sul do Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 44(1), 405-421. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v44i0.54987>
- García-Onetti, J., Scherer, M. E. G., Barragán, J. M. (2018). Integrated and ecosystemic approaches for bridging the gap between environmental management and port management. *Journal of Environmental Management*, 206(1), 615-624. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2017.11.004>
- García, P. Q., Chica-Ruiz, J. A., García-Sanabria, J. (2020). Blue energy and marine spatial planning in Southern Europe. *Energy Policy* 140(1), 111-421. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111421>
- GESAMP – Grupo Mixto de Expertos sobre los aspectos científicos de la contaminación del mar. (1997). *The contributions of science to integrated coastal management*. Reports and Studies. FAO. N. 61. Roma.
- Gonçalves, L. R., Webster, D. G., Young, O., Polette, M. & Turra, A. (2020). The Brazilian Blue Amazon under threat: Why has the oil spill continued for so long? *Ambiente & Sociedade*, 23, 1-9. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200077vu2020I5id>
- Gornitz, V. (1991). Global coastal hazards from future sea level rise. *Palaeogeography, Palaeoclimatology*, 89(4), 379-398. [https://doi.org/10.1016/0031-0182\(91\)90173-0](https://doi.org/10.1016/0031-0182(91)90173-0)
- Gottdiener, M. (1997). *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Unesp.
- Gruber, N. L. S., Barboza, E., & Nicolodi, J. L. (2003). Geografia dos sistemas costeiros e oceanográficos: Subsídios para Gestão Integrada da Zona Costeira. *GRAVEL*, 1(1), 81-89.
- Humphrey, S., Burbridge, P. & Blatch, C. (2000). US Lessons for coastal management in the European Union. *Marine Policy*, 24(1), 275-286. [https://doi.org/10.1016/S0308-597X\(00\)00003-8](https://doi.org/10.1016/S0308-597X(00)00003-8)
- IOC - Intergovernmental Oceanographic Commission. (2009a). *Marine spatial planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*. Intergovernmental Oceanographic Commission. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Paris.
- \_\_\_\_\_. – Intergovernmental Oceanographic Commission. (2009b). *Hazard awareness and risk mitigation in integrated coastal area management*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Paris.
- Jablonski, S. & Filet, M. (2008). Coastal management in Brazil – A political riddle. *Ocean & Coastal Management*, 51(7), 536-543. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2008.06.008>
- Karymbalis, E., Chalkias, C., Chalkias, G., Gigoropoulou, E., Manthos, G. & Ferentinou, M. (2012). Assessment of the sensitivity of the southern coast of the Gulf of Corinth (Peloponnese, Greece) to sea-level rise. *Central European Journal of Geosciences*. 4(4), 561-577. <https://doi.org/10.2478/s13533-012-0101-3>

- Li, K., & Li, G. S. (2011) Vulnerability assessment of storm surges in the coastal area of Guangdong Province. *Natural Hazards Earth System Sciences*. 11(1), 2003-2010. <https://doi.org/10.5194/nhess-11-2003-2011>
- Lima, R. P. (2020). Espaços territoriais protegidos na zona costeira e marinha. In D. Muehe, F.M. Lins-de-Barros, & L. Pinheiro (Eds.) *Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos* (pp. 585-607) Rio de Janeiro: PGGM.
- Limonad, E. (2004). Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem? In E. Limonad, R. Haesbaert, & R. Moreira (Eds.) *Brasil, Século XXI – por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes*, (pp. 54-66). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- \_\_\_\_\_. (2014). Estado, espaço e escala no Brasil, subsídios para a reflexão. *Scripta Nova*, 18(especial), 1-19. <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/download/15030/18383>
- Lins-de-Barros, F. M., Paula, D. P. & Souza, P. H. G. (2020). Vulnerabilidade costeira: conceitos, abordagens e aplicações. In D. Muehe, F.M. Lins-de-Barros, & L. Pinheiro (Eds.) *Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos* (pp. 631-654). Rio de Janeiro: PGGM, 63.
- Lubchenco, J., & Sutley, N. (2010). Proposed U.S. Policy for Ocean, Coast, and Great Lakes Stewardship. *Science*, 328 (5985), 1485-1486. <https://doi.org/10.1126/science.1190041>
- Magris R. A, & Giarrizzo T. (2020). Mysterious oil spill in the Atlantic Ocean threatens marine biodiversity and local people in Brazil, *Marine Pollution Bulletin*, 153, 110961. <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2020.110961>
- Marroni, E. V. & Silva, A. L. R. (2015). Geopolítica do Brasil para o Atlântico Sul: uma revisão de literatura a partir da política pública nacional para o mar. *Revista da Escola Superior de Guerra Naval*, 21(2), 145-177.
- Martins, L. R. S. (2007). Aspectos científicos dos recursos minerais marinhos. *Parcerias Estratégicas*, 12(24), 115-135.
- MDZC – *Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil na Escala da União*. (1996). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, DF.
- \_\_\_\_\_. – *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil* (v.1). (2008). Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. (2006). *Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil*. Brasília.
- \_\_\_\_\_. – Ministério do Meio Ambiente. (2015). *Plano nacional de gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil*. Brasília.
- Moraes, A. C. R. (2004). Classificação das praias brasileiras por níveis de ocupação: proposta de uma tipologia para os espaços praias. *Subsídios para um projeto de gestão* / Brasília: MMA e MPO. Projeto Orla.
- Morillo, R., & Spalding, M. (2017). *A Sustainable Blue Economy*. Rockefeller Insights.
- Mulazzani, L., & Malorgio, G. (2017). Blue growth and ecosystem services. *Marine Policy*, 85(1), 17-24. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.08.006>
- National Ocean Council. (2016). *National Ocean Policy – 2016*. Annual work plan. U.S. White House.
- Nicolodi, J. L & Gruber, N. L. S. (2020). Abordagem geográfica da Gestão Costeira Integrada. In D. Muehe, F.M. Lins-de-Barros, & L. Pinheiro (Eds.). *Geografia Marinha: oceanos na perspectiva de geógrafos*, (pp. 382-401). Rio de Janeiro: PPGM.
- Nicolodi, J. L. & Petermann, R. M. (2010). Mudanças climáticas e vulnerabilidade da zona costeira do Brasil: aspectos ambientais, sociais e tecnológicos. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 10(2), 151-177.

- Nicolodi, J. L., & Zamboni, A. (2008). Gestão Costeira. In A. Zamboni, & J. L. Nicolodi. (Eds). *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- Nicolodi, J. L., Asmus, M. L., Turra, A., Pollete, M. (2018). Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. *Desenvolvimento e meio ambiente*, 44(1), 378-404. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v44i0.54865>
- Nicolodi, J. L., Zamboni, A., & Barroso, G. F. (2009). Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas e Zonas Costeiras no Brasil: Implicações para a Região Hidrográfica Amazônica. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, 9(1), 9-32.
- Nicolodi, J. L.; Asmus, M. L.; Polette, M.; Turra, A.; Seifert, C. A.; Stori, F. T.; Shinoda, D. C.; Mazzer, A.; Souza, V.A.; Gonçalves, R. K. (2021). Critical gaps in the implementation of Coastal Ecological and Economic Zoning persist after 30 years of the Brazilian coastal management policy. *Marine Policy*, 128, 104470. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104470>.
- Novak, L. P. & Polette, M. (2015). O processo de governança costeira nos municípios de Balneário Camboriú e Itajaí - SC, Brasil. *Geosul*, 29(1), 73-78.
- Oliveira, M. R. L., & Nicolodi, J. L. (2012). A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, 12(1), 89-98.
- PBMC – Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. (2013). *Contribuição do Grupo de Trabalho 2 ao Primeiro Relatório de Avaliação Nacional do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas*. Sumário Executivo do GT2. PBMC, Rio de Janeiro, Brasil.
- Pena, P. G. L., Northcross, A. L., Lima, M. A. G. & Rêgo, R. C. F. (2020). The crude oil spill on the Brazilian coast in 2019: the question of public health emergency. *Cadernos de Saúde Pública* 36(2) 31, 1-6. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00231019>
- PROCOSTA – Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa. (2018). Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. Brasília.
- Pujadas, R., & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- Rinaldi, P. N. (2010). *Estados e Fundos Soberanos de Riqueza: instrumentos de retrocesso ou avanço da globalização financeira?* [Dissertação de Mestrado], Universidade Estadual de Campinas.
- Rodriguez, J. J., & Windevoxhel, N. J. (1998). *Análisis de la situación de la zona marina costera Centroamericana*. Banco Interamericano de Desenvolvimento BID. Washington D. C. No ENV – 121
- Rückert, A. A. (2007). A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. *Scripta Nova*, 9, (245-66). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24566.htm>
- Sánchez, J. E. (1991). *Espacio, economia y sociedad*. Madrid: Siglo XXI.
- Santos, C. R, Polette, M. & Vieira, R. S. (2019). Gestão e Governança Costeira no Brasil: O Papel do grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) e sua relação com o Plano de Ação Federal (PAF) de Gestão da Zona Costeira. *Revista Costas*, 1(1), 135-162. <http://dx.doi.org/10.26359/costas.0208>
- Santos, M. (1996). *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Edusp.
- Savy, M. (1993). Logistique et territoire. *L'Espace géographique*, 22(3), 210-218.

- Scherer, M. E. G. & Nicolodi, J. L. (2021). Interações Terra-Mar: Contribuições do Programa Brasileiro de Gerenciamento Costeiro para o Planejamento Espacial Marinho. *Revista Costas* [no prelo].
- Scherer, M. E. G., Asmus, M. L. & Gandra, T. B. R. (2018). Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. *Desenvolvimento e meio ambiente*, 44(1), 431-444. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v44i0.55006>
- Scherer, M. E. G., Nicolodi, J. L., Costa, M., Corraini, N. R., Gonçalves, R., Cristiano, S., Ramos, B., Camargo, J. M., Souza, V. A., Fischer, L., Sardinha, G. D., Mattos, M., Pfuetzenreuter, A. (2020a). Under New Management. *Journal of Coastal Research*, 95(1), 945-952. <https://doi.org/10.2112/SI95-184.1>
- Scherer, M. E. G., Silva, T. S., Asmus, M. L., Gruber, N. S., Lima, R. P. & Fillet, M. (2020b). Avaliação do Desenvolvimento do Sistema de Governança Pública Costeira Brasileira – 2009 a 2018. *Revista Costas*, 1(1), 23-42. <https://doi.org/10.26359/costas.e102>
- SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. (2019). *Zoneamento Ecológico-Econômico do Rio Grande do Sul (ZEE-RS)*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- Soares, M. O., Teixeira, C. E. P., Bezerra, L. E. A., Paiva, S. V., Tavares, T. C. L., Garcia, T. M. & Cavalcante, R. M. (2020). Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster. *Marine Policy*, 115, 103879. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.103879>
- Soares, M. O., Teixeira, C. E. P., Bezerra, L. E. A., Rossi, S., Tavares, T. C. L., & Cavalcante, R. M. (2020). Brazil oil spill response: time for coordination, *Science*, 367(6474), 155.
- Tagliani, C. R., Calliari, L. J., Tagliani, P. R. & Antiqueira, J. A. (2010). Vulnerability to sea level rise of an estuarine island in southern Brazil. *Quaternary and Environmental Geosciences*. 1(1), 18-24. <http://dx.doi.org/10.5380/abequa.v2i1-2.12821>
- Zanetti, V. B., De Sousa Junior, W. C. & De Freitas, D. M. (2016). A Climate Change Vulnerability Index and Case Study in a Brazilian Coastal City. *Sustainability* 8, 811, p. 1-12. <http://dx.doi.org/10.3390/su8080811>