



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL
SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL
PROGRAMA INTERÁGUAS
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA BRA/IICA/13/001
EDITAL 056/2022 - TERMO DE REFERÊNCIA / PF / IICA - 16559

PRODUTO 07:

Relatório-síntese com todos os temas levantados e analisados

Elaboração: TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA

Brasília/DF

Dezembro, 2023

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico	15
Figura 2: Mapa de Subsídio à Gestão Ambiental e Territorial do Acre construído com base nos estudos do novo ZEE	19
Figura 3: Primeira Aproximação do ZEE-RO.....	20
Figura 4: Segunda Aproximação do ZEE-RO.....	21
Figura 5: ZEE do Estado de São Paulo	23
Figura 6: Regiões hidrográficas e os limites político-administrativos no Brasil	30
Figura 7: Regiões Hidrográficas e UGRHIs de São Paulo.....	33
Figura 8: Estrutura de governança do SINGREH.....	34
Figura 9: Processo de Enquadramento de Corpos de Água	36
Figura 10: Mapa do Brasil com o Índice de Segurança Hídrica – Cenário 2035	39
Figura 11: Distribuição espacial das UCs no território brasileiro	45
Figura 12: Número total de UCs e percentual dos territórios protegidos por biomas	47
Figura 13: UCs de Proteção Integral nos respectivos biomas.....	47
Figura 14: UCs de Uso Sustentável nos respectivos biomas	48
Figura 15: Distribuição de terras indígenas regularizadas por região no Brasil	52
Figura 16: Situação Jurídico-administrativa das terras indígenas	53
Figura 17: Localidades quilombolas por unidade da federação no Brasil.....	56
Figura 18: Configuração espacial dos assentamentos rurais no Brasil até 2016.....	59
Figura 19: Municípios da Faixa de Fronteira (2022).....	62
Figura 20: Municípios defrontantes com o mar (2022).....	63
Figura 21: Delimitação geográfica da Amazônia Azul.....	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modalidades de Assentamentos	58
Quadro 2: Instituições e palestrantes do Seminário Política Nacional de Ordenamento do Território.....	73

LISTA DE SIGLAS

ANA - Agência Nacional das Águas e Saneamento
APPs - Áreas de Preservação Permanente
ARU - Áreas de Uso Restrito
CBHs - Comitês de Bacias Hidrográficas
CDIF - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CFs - Comitês de Fronteira
CIRA - Cooperativa Integral de Reforma Agrária
CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNUC - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CNUDM - Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA),
ENAFRON - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
END - Estratégia Nacional de Defesa
ETE - Estações de Tratamento de Esgoto
ETEPs - Espaços territoriais especialmente protegidos
Funai - Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GERCO - Gerenciamento Costeiro (GERCO)
HABITAT - Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade
INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
ISH - Índice de Segurança Hídrica
LBDN - Livro Branco de Defesa Nacional
LEPLAC - Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
MIDR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
MMA - Ministério do Meio Ambiente

MPE - Ministério Público Estadual (MPE)

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PAED - Plano de Articulação e Equipamento de Defesa

PAEMB - Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil

PBH - Plano de Bacia Hidrográfica

PDE - Plano Decenal de Expansão de Energia

PDFF - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PDPI - Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas

PEF - Plano Estratégico de Fronteiras

PERHs - Planos Estaduais de Recursos Hídricos

PGTAs - Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PNA - Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima

PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

PND – Política Nacional de Defesa

PNDC - Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil

PNDR - Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional

PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PNMC - Plano Nacional sobre Mudança do Clima

PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial

PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

PNRM - Política Nacional para os Recursos do Mar

PNSH - Plano Nacional de Segurança Hídrica

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

PPCDAM - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PPCerrado - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado

PPIF - Programa de Proteção Integrada de Fronteiras

PPTAL - Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal

PRDA - Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia

PROCOMITÊS - Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas

PRODES - Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas

PROSUB - Programa de Desenvolvimento de Submarino

PSA - Pagamento por Serviços Ambientais

Ras - Regiões Administrativas

RLs - Áreas de Preservação Permanente

SEDAM - Secretaria Estadual de Desenvolvimento Ambiental

SEMAM - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SISFRON - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira

SisGAAz - Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

SPU - Secretaria do Patrimônio da União (SPU)

SUPRA - Superintendência de Reforma Agrária

UC - Unidades de Conservação

UGRHI - Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos

ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico

ZEEC - Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. ESTADO DA ARTE DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS ATUAIS REFERENTE A TEMAS AMBIENTAIS, COMO O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO (ZEE), QUE IMPACTAM NO ORDENAMENTO TERRITORIAL EM ESCALA NACIONAL.....	13
3. RECOMENDAÇÃO DE ESTUDOS ESPECÍFICOS SOBRE ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO COSTEIRO	24
4. ESTADO DA ARTE A RESPEITO DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS ATUAIS REFERENTES A RECURSOS HÍDRICOS, QUE IMPACTAM NO ORDENAMENTO TERRITORIAL NA ESCALA NACIONAL	27
5. ESTADO DA ARTE A RESPEITO DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS ATUAIS REFERENTES AOS TERRITÓRIOS ESPECIAIS OU INSTITUCIONAIS, QUE IMPACTAM NO ORDENAMENTO TERRITORIAL NA ESCALA NACIONAL...40	
6. ESTADO DA ARTE A RESPEITO DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS RELACIONADOS ÀS FRONTEIRAS BRASILEIRAS	61
7. RESULTADOS DO SEMINÁRIO “POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL: OS DESAFIOS DA RETOMADA”, RELATORIA, ENCAMINHAMENTOS E RECOMENDAÇÕES.....	72
8. ESTADO DA ARTE A RESPEITO DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS REGIONAIS QUE IMPACTAM NO ORDENAMENTO TERRITORIAL NA ESCALA NACIONAL, COM FOCO NAQUELES VOLTADOS À PROTEÇÃO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA E COMBATE À SECA NO NORDESTE	75
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS COM RECOMENDAÇÕES	84
10. REFERÊNCIAS	89

1. INTRODUÇÃO

Conforme estabelecido no contrato de prestação de serviços profissionais de consultoria pessoa física n. 12200125, referente ao Termo de Referência nº TR/PF/IICA - 16559, aprovado no Edital 056/2022, vinculado ao Projeto BRA/IICA/13/001 Programa Interáguas, foram desenvolvidos seis relatórios temáticos para contribuir tecnicamente com a atualização da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), e instrumentalizar o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) para sua futura execução, em atendimento à Constituição Federal de 1988 e competências atribuídas na Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da Repúblicas e dos Ministérios.

O presente relatório refere-se ao Produto 7 e apresenta a síntese de todos os temas levantados e analisados nos relatórios temáticos entregues anteriormente, com o objetivo de servir como um guia geral dos materiais produzidos pela consultora, que poderá nortear o avanço das proposições relacionados a PNOT.

Neste relatório-síntese intenciona-se apresentar um guia de fácil consulta a respeito dos seis relatórios temáticos produzidos e entregues anteriormente pela consultora, com um breve histórico dos estudos para a primeira versão da PNOT, indicados no início dos anos 2000, em seguida, aponta-se as principais políticas, programas, planos e/ou instrumentos normativos que impactam o uso e a gestão dos territórios e, por fim, algumas recomendações para compor a versão atualizada da proposta da PNOT.

Assim, o Produto 7 está organizado com a seguinte ordem temática: 1. Políticas ambientais e Zoneamento Ecológico-Econômico; 2. Recursos hídricos; 3. Territórios especiais ou institucionais; 4. Fronteiras brasileiras; 5. Resultados do Seminário “Política Nacional de Ordenamento Territorial: os desafios da retomada”; 6. Planos regionais de desenvolvimento com foco na proteção da Amazônia e combate à seca no Nordeste.

Retomando a importância de estabelecer uma Política Nacional de Ordenamento do Território no Brasil, nos relatórios anteriores foram apresentadas algumas abordagens teóricas e conceituais que buscam justificar porque o ordenamento do território se configura como um instrumento necessário de gestão do

território e efetivação de políticas públicas que rebatem na configuração territorial do Brasil.

O Brasil dispõe de significativa importância regional, devido sua grande dimensão territorial, com rica diversidade ambiental, sociocultural e econômica. Entretanto, o país é marcado por históricas e profundas desigualdades socioeconômicas e estruturais, decorrentes de assimetrias no acesso aos recursos e nos usos dos territórios, atrelados à perpetuação de economia nacional dependente do mercado externo, notadamente primária agroexportadora com baixo valor agregado. Além disso, destacam-se as contínuas transformações e aumento das franjas de ocupação nas zonas naturais, rurais e urbanas, que geram novos problemas socioambientais e os latentes conflitos territoriais de várias origens e consequências.

Estas questões que caracterizam a realidade brasileira se apresentam de forma complexa e impõem duas frentes de reflexão. A primeira diz respeito a necessidade de elaborar subsídios técnicos voltados para o ordenamento do território, com o objetivo de identificar e analisar as potencialidades e os conflitos ambientais, sociais e produtivos-econômicos presentes nas escalas nacional e subnacionais, para então compor diagnósticos e propor tendências. A segunda refere-se ao suporte que esses subsídios propiciarião nas proposições relativas ao ordenamento do território e ao direcionamento de estratégias norteadoras das políticas nacional e subnacionais, que possibilitem reduzir os impactos negativos e prover desenvolvimento socioeconômico associado com conservação ambiental, infraestrutura resiliente e integração do território.

De acordo com Moraes (2005), o ordenamento territorial vai além da mera regulamentação do uso do solo, e deve servir como um instrumento de coordenação que abrange diversos setores e instituições, com vistas a promover o planejamento público integrado e espacialmente orientado. Seu objetivo primordial é harmonizar as políticas que impactam o território, com a intenção de prevenir conflitos e contradições nas diretrizes de uso de áreas e recursos, tendo o Estado como o norteador desse processo.

Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21, parágrafo IX, estabelece que “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, e no artigo 30 inciso VIII, estabelece-se que compete aos municípios “[...] no que couber, adequado

ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

O fato é que essas mudanças nas competências e autonomia política-administrativa tornaram os entes públicos subnacionais, especialmente os estados, importantes atores das políticas territoriais recentes no Brasil. Os governos estaduais, com suas políticas específicas e meios de internalização das políticas nacionais, tornaram-se os mais poderosos vetores de diferenciação interna do país. Inclusive, cada vez mais, os estados contam com maior visibilidade em todas as escadas e com apoio de forças políticas, do setor empresarial e de atores internacionais, percebidas com as novas modalidades de parcerias entre as empresas privadas e as administrações descentralizadas (COSTA, 2008).

No que se refere às responsabilidades e competências atribuídas aos municípios brasileiros, para além do ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, pode-se inferir que parte significativa destes entes subnacionais tem dificuldades para a implementação de políticas territoriais e setoriais, como aquelas dedicadas as tratativas ambientais, notadamente quando demandam recursos financeiros e técnicos especializados.

Não se pode afirmar que as políticas territoriais advindas de entes públicos subnacionais são mais ou menos efetivas do que aquelas conduzidas pela União. O mais importante é delinear se as políticas propostas pelos diversos níveis de governo resolvem efetivamente os problemas e as demandas das regiões, dos estados e das localidades diretamente afetadas e o quanto os impactos socioambientais são devidamente considerados. Cabe ressaltar que há situações em que as políticas e planos emanados dessas instâncias chegam a ser conflitantes.

Evidencia-se que o Pacto Federativo estabelecido na Carta Magna delinea novas atribuições para a União, estados, municípios e Distrito Federal, incluindo o ordenamento territorial em escalas específicas. Nesse sentido, a descentralização política e administrativa diminuiu o poder da União e aumentou as responsabilidades dos entes subnacionais, tornando os estados importantes atores nas políticas territoriais. Entretanto, na maioria das vezes, os entes subnacionais não têm competência técnica (implementação, monitoramento e fiscalização) para ordenar o território que está sob sua responsabilidade política-administrativa.

Na visão de Rückert (2007), as abordagens das políticas territoriais contemporâneas no Brasil foram influenciadas pelo modelo europeu, pela

globalização, pela integração sul-americana, pelas reformas no aparato estatal e pela incerteza em relação aos paradigmas das políticas públicas após a crise e o declínio do Estado Desenvolvimentista.

Mesmo com as diretrizes constitucionais, somente no ano de 2003 é que foram feitos os primeiros estudos e oficina de especialistas para a proposição da Política Nacional de Ordenamento do Território do Brasil, os quais resultaram em uma obra coletiva intitulada “Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003” publicada pelo Ministério da Integração em 2005 (MI, 2005) e, posteriormente, no documento-base intitulado “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT (Versão preliminar)” publicado em 2006, pelo Ministério da Integração (MI, 2006). Porém, esses estudos não resultaram na criação, aprovação e implementação de uma proposta de PNOT.

Alves (2003) afirma que na fase inicial de formulação dessa política, oficializada em 2003, os debates que surgiram a partir da PNOT foram incipientes; e os estudos e documentos auxiliares produzidos em 2006 não receberam a devida atenção. Entretanto, essas discussões e os documentos oficiais gerados durante o processo de sua elaboração ainda podem ser considerados como pontos de referência significativos, porque realizaram uma abrangente análise do ordenamento territorial em todo o Brasil; inclusive por apresentarem uma nova perspectiva propositiva em relação a três aspectos fundamentais, a saber: 1) o território nacional visto em sua totalidade; 2) a percepção da variedade de políticas públicas dispersas; e 3) a legislação pertinente, que continua a ser fragmentada, sobreposta e/ou conflitante.

Nos anos seguintes aconteceram algumas iniciativas de retomada dos estudos da PNOT, com proposta de gestão e articulação inovadoras, mas novamente, não receberam a devida visibilidade por um público mais vasto. Por outro lado, a falta de uma política nacional de Ordenamento Territorial não implica na ausência de políticas públicas setoriais que afetam o território.

Na visão de Alves (2023), a não implementação da PNOT desde 2003 constitui uma violação legal, visto que sua existência é exigida por legislação federal e por decretos ministeriais em vigor, como a Lei no 10.683/2003, Decreto no 9.666/2019, Decreto no 10.290/2020, e o Decreto no 10.733/2021.

Apesar disso, algumas iniciativas de retomada dos estudos da PNOT, com proposta de gestão e articulação inovadoras, não foram bem-sucedidas nos anos

seguintes. Por outro lado, a falta de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial não quer dizer que não existam políticas públicas setoriais que incidem nos territórios.

Conforme apontado em relatórios entregues pela consultora, o apoio político nos esforços para implementação da PNOT é essencial em todas as fases, bem como sua divulgação e discussão com a sociedade brasileira. Isto porque trata-se de uma Política que tem como fundamentos a transversalidade de temas, setores, escalas geográficas e distintos territórios.

2. ESTADO DA ARTE DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS ATUAIS REFERENTE A TEMAS AMBIENTAIS, COMO O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO (ZEE), QUE IMPACTAM NO ORDENAMENTO TERRITORIAL EM ESCALA NACIONAL

A construção da política ambiental brasileira foi iniciada a partir da década de 1930 e, gradativamente, foram criadas e aprimoradas as legislações, instituições e políticas públicas para lidarem com os diversos temas ligados ao meio ambiente, bem como aqueles que têm relação direta com comunidades tradicionais, nações indígenas e sistemas produtivos que dependem e/ou impactam os espaços naturais.

O arcabouço normativo-institucional do Brasil dedicado às questões socioambientais é considerado entre os melhores e mais consolidados do mundo. No entanto, o monitoramento do cumprimento das normas e a efetividade da fiscalização e autuação são dificultados em decorrência da dimensão continental do país e da limitação dos recursos destinados ao setor.

Importante destacar que as políticas, os planos e os programas dedicados aos temas ambientais não compõem o *hard core* da concepção e elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial, porque seus objetivos não são de servirem como macro vetores de desenvolvimento socioeconômico do país, ou seja, não são vetores estruturantes do ordenamento territorial e, sim, são políticas públicas apoiadoras, condicionantes e intervenientes transversais que têm relação direta com os territórios.

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), promulgada através da Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981, é o instrumento normativo que propicia a base para o estabelecimento da governança ambiental no Brasil, chamado de Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), estruturado pelos órgãos e entidades da União, dos estados,

do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Para sua implementação, a PNMA conta com órgãos especializados com as funções de assessoramento, consulta, deliberação e execução das diretrizes, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes).

No que se refere às áreas de ação governamental para cumprimento dos objetivos propostos pela PNMA e que se relacionam com o ordenamento do território, além do acesso a recursos naturais e de atividades socioeconômicas, identificam-se dois instrumentos: 1. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei n. 9.985/2000, de 18 de julho de 2000; 2. Zoneamento Ecológico-Econômico, regulamentado pelo Decreto n.º 4.297/2002, no qual são estabelecidos critérios, objetivos, diretrizes e princípios para a formulação e implementação de zoneamentos, com vistas a orientar os planos, as obras e as dos setores público e privado.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) estabelece doze categorias de unidades de conservação, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e aos usos permitidos, destacando aquelas áreas que precisam de mais cuidados, devido as particularidades e vulnerabilidades, e aquelas que podem ser utilizadas de forma sustentável e conservadas concomitantemente. Este assunto constou no produto 3 e será abordado neste relatório-síntese na parte que trata sobre os Territórios Institucionais ou Especiais protegidos, junto com aqueles relacionados a territórios indígenas, quilombolas e destinados à reforma agrária.

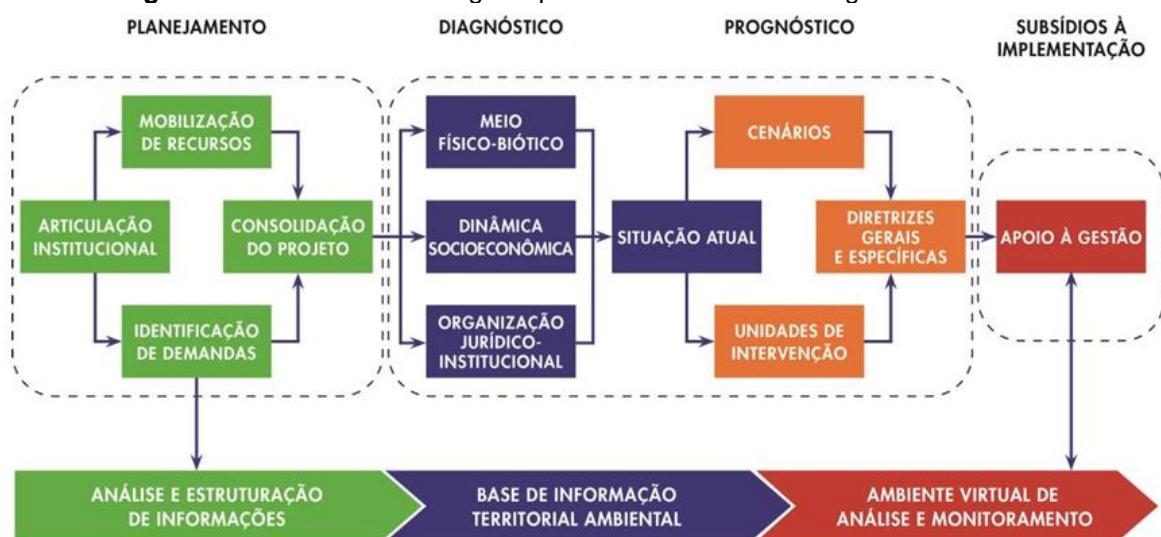
O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) representa uma das experiências mais antigas e abrangentes de contribuição para o ordenamento territorial no Brasil, com quase quatro décadas existência. Originalmente concebido para a região da Amazônia Legal, devido à proeminência da floresta na arena internacional, à pressão de organizações ambientais e ao uso inadequado dos recursos naturais, expandiu-se posteriormente para outros estados. Essas primeiras experiências contribuíram para a concepção da metodologia que foi indicada pelo Ministério do Meio Ambiente em um documento intitulado “Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil” (MMA, 2006).

Na versão preliminar da PNOT de 2006, tendo em vista o documento produzido pelo Ministério do Meio Ambiente e as primeiras experiências em alguns estados, o ZEE foi considerado como um dos principais instrumentos de ordenamento do território.

O ZEE é utilizado pelo poder público para o planejamento do território, com base em indicadores das potencialidades e fragilidades dos meios físico, biótico e socioeconômico, para subsidiar a tomada de decisões nos diferentes níveis hierárquicos do aparelho governamental (nacional, regional, estadual e municipal) e tornou-se o principal instrumento de apoio ao ordenamento territorial no país (ROSS, 2022), com o objetivo de implementar possíveis práticas que estejam baseadas nos pilares do desenvolvimento sustentável.

Em termos gerais, o objetivo do ZEE é facilitar o desenvolvimento sustentável por meio da harmonização do progresso socioeconômico com a conservação do meio ambiente. Para isso, ele começa com a avaliação dos aspectos físicos, socioeconômicos e jurídico-institucionais, e elabora cenários exploratórios. Com base nesses dados, são propostas diretrizes legais e estratégias programáticas para cada área identificada, incluindo medidas para mitigar ou corrigir eventuais impactos ambientais prejudiciais (MMA, 2006). A Figura 1 ilustra as etapas para a formulação e implementação do ZEE no território nacional.

Figura 1: Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico



Fonte: MMA (2006) e ZEE-SP (2022)

Além dos preceitos instituídos no Decreto Decreto n.º 4.297/2002 e do documento “Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil” de 2006, os ZEE regionais deveriam ter como referência os biomas ou as

grandes bacias hidrográficas, enquanto a elaboração e execução dos ZEE estaduais ficaram a cargo de seus respectivos governos, havendo possibilidade de firmar convênio com o Poder Público Federal para elaboração conjunta.

Os estudos e a implementação de projetos de ZEEs fornecem orientações para diversas outras políticas e planos de ação que devem prover a preservação ambiental e a promoção de desenvolvimento socioeconômico, como por exemplo:

- Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas, existentes na Amazônia Legal e no Cerrado;
- Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de Defesa (PND);
- Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC);
- Programa Territórios da Cidadania e de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Terra Legal);
- Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal nº 11.284/2006);
- Programa de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (Decreto Federal nº 6.874/2009); e
- Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

A presença de vários projetos estaduais e sub-regionais concluídos ou em andamento de ZEE no território brasileiro, embora espalhados, constitui uma valiosa fonte de informações estratégicas que, quando atualizadas, organizadas e, minimamente harmonizadas, em consonância com as escalas macrorregionais e nacional, podem fortalecer suas propostas e aumentar sua eficácia.

Apesar das políticas e projetos de ZEE variarem em termos de alcance, enfoque e estratégias de implementação de estado para estado, não se pode ignorá-los em termos de avanços na execução e significativa coleta de dados. Por outro lado, há a necessidade primordial de sistematizá-los e direcioná-los para atender às demandas estratégicas atuais. Nesse sentido, é fundamental a implementação de um projeto nacional de ZEE ou de incorporação desses projetos e dados na PNOT, para que se disponha de uma visão abrangente dos zoneamentos que já foram feitos e/ou estão em vigência pelo território brasileiro. Este esforço deve ser interpretado como um pano de fundo que facilite a integração das iniciativas em andamento, e não como uma proposta de controle centralizado a partir do governo central, em choque com as ações locais, estaduais e regionais.

Diversos estados brasileiros avançaram significativamente na implementação de políticas de ZEE, a saber: Amazonas, Acre, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Santa Catarina e Tocantis, ou seja, estados que possuem (i) uma diversidade biogeográfica, incluindo áreas de floresta, savana, cerrado, áreas costeiras e outros ecossistemas variados; (ii) riqueza de recursos naturais, como florestas, rios, minerais e terras férteis; (iii) comunidades tradicionais; e (iv) diversos desafios ambientais associados ao compromisso com o desenvolvimento sustentável.

Dois estados receberam destaque no primeiro relatório desta consultoria por servirem como referência em matéria de zoneamento na Amazônia Legal, que foram os estados do Acre e Rondônia; e o estado de São Paulo por diversos estudos, projetos de zoneamento, inclusive costeiro.

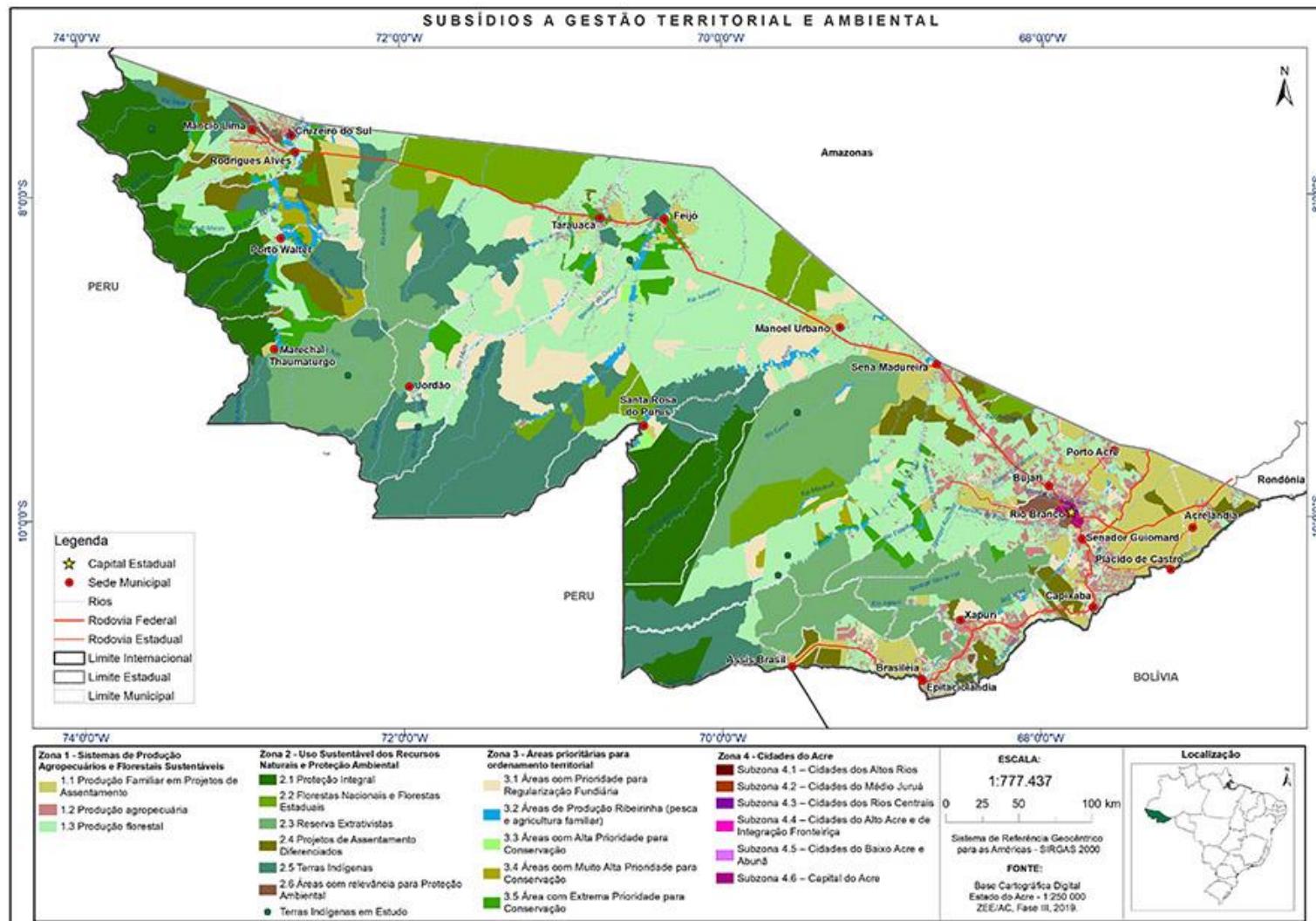
O ZEE do Acre (ZEE-AC) se configura como uma ferramenta para orientação das políticas públicas na região amazônica, avaliando potencialidades e fragilidades do território, e é caracterizado por duas fases: a primeira (ZEE-AC Fase I, 1999-2000) baseou-se em dados secundários e gerou documentos técnicos sobre Recursos Naturais, Ocupação Territorial e Indicativos para Gestão Territorial; e a segunda fase (ZEE-AC Fase II, 2003-2006) gerou um mapa de gestão na escala 1:250.000, cruzando informações sobre Recursos Naturais, Socioeconomia e Cultural-Político.

O ZEE-AC se destaca também devido à colaboração de diversos setores da sociedade civil e parcerias institucionais, o que permite aprimorar políticas públicas, melhorar a eficiência na aplicação de recursos públicos e envolver diferentes atores interessados na formulação de políticas. Além disso, a utilização de um Sistema de Informações Geográficas na escala 1:250.000 baseada em cartografia 1:100.000 facilitou o planejamento territorial no estado.

Com o auxílio do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o Estado do Acre finalizou a terceira fase de seu ZEE, em um documento que incorpora atualizações em relação às fases anteriores e integra o Código Florestal (Lei 12.651/12) em seu conteúdo. A análise de dados georreferenciados aprimorou a caracterização das zonas de gestão do território e identificou novas áreas para Unidades Básicas de Manejo, enquanto os estudos complementares indicaram novas formas de uso do território na agricultura familiar, pecuária, extrativismo e outras atividades econômicas (Figura 2). A partir de análises multiescalares, a terceira versão do ZEE-Acre possibilitou o avanço no detalhamento de informações para programas

estruturantes de ordenamento territorial do estado. Assim, foi criado um Mapa de Gestão Territorial unificado na escala de 1:250.000 (EMBRAPA, 2022).

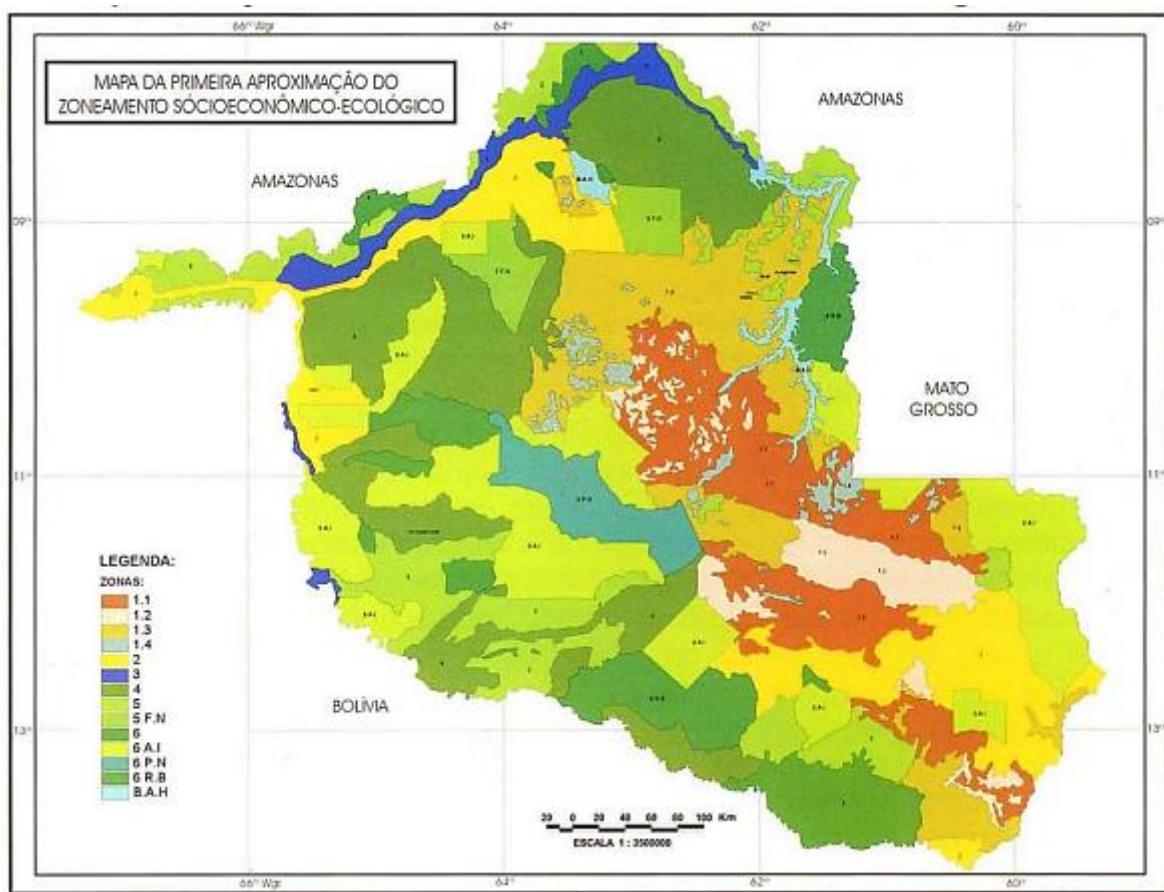
Figura 2: Mapa de Subsídio à Gestão Ambiental e Territorial do Acre construído com base nos estudos do novo ZEE



Fonte: EMBRAPA, 2022.

Já o ZEE em Rondônia (ZEE-RO), desenvolvido na década de 1980, foi o primeiro do Brasil a ser aprovado e reconhecido pelos Ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura, bem como pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Seu principal objetivo é guiar a implementação de medidas para elevar o padrão socioeconômico das comunidades, considerando as potencialidades, restrições de uso e a proteção dos recursos naturais. Conhecido como “Primeira Aproximação”, o mapa do ZEE-RO foi criado em uma escala de 1:1.000.000 com uma divisão territorial do estado em seis zonas (Figura 3) (SEDAM, 2010).

Figura 3: Primeira Aproximação do ZEE-RO

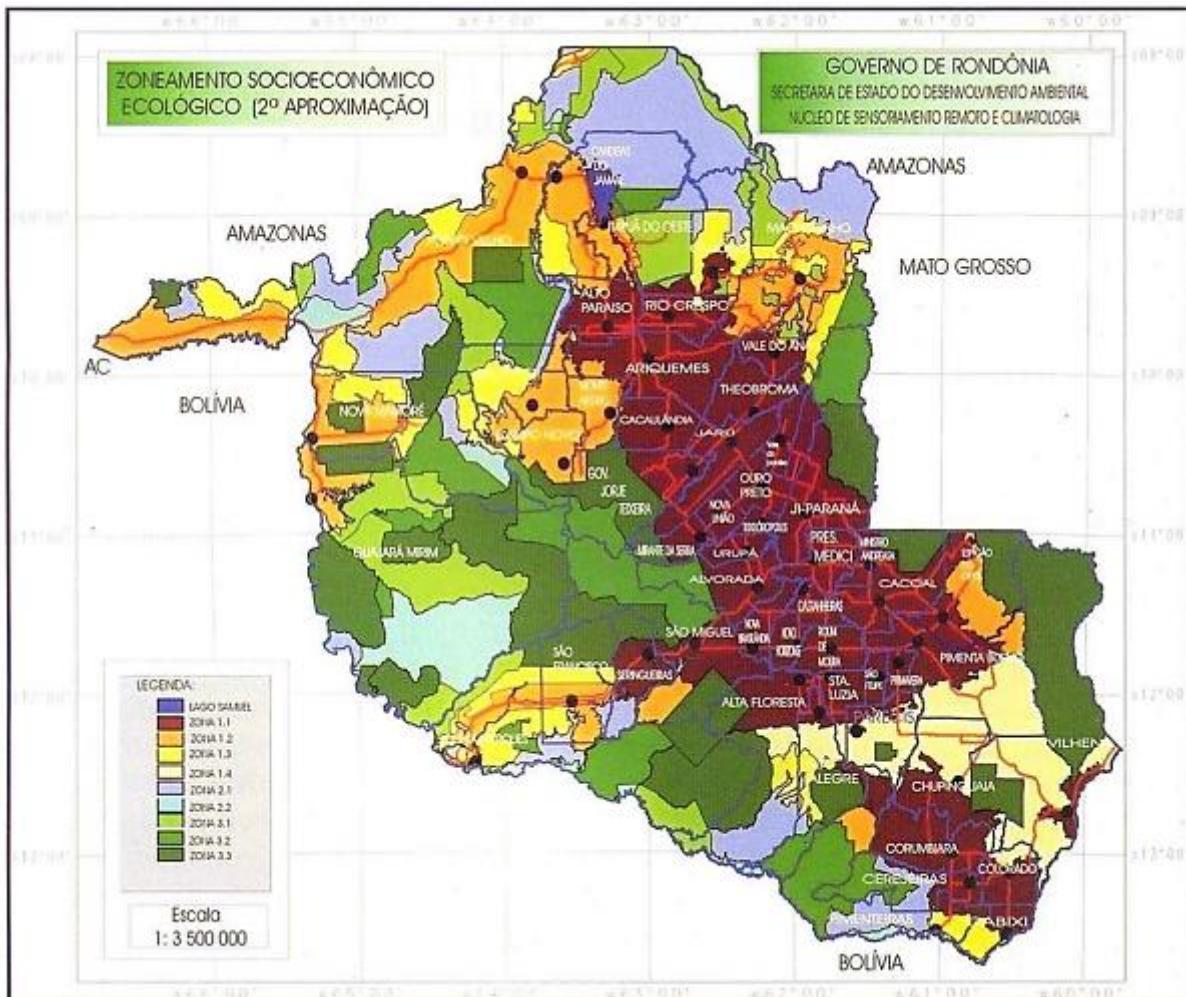


Fonte: SEDAM, 2010.

O ZEE-RO com escala de 1:250.000 conhecido como “Segunda Aproximação” foi estabelecido pela Lei Complementar Estadual nº 233/2000, com modificações da Lei Complementar nº 312/2005. Esse ZEE ainda serve como referência para o licenciamento ambiental de propriedades rurais e a regularização fundiária no estado (Figura 4). Os resultados obtidos em Rondônia através do ZEE, incluem o monitoramento ambiental, a implementação do projeto de Licenciamento Ambiental

de Propriedades Rurais e o Programa de Recuperação de Mata Ciliar, com o propósito de restaurar a vegetação nas proximidades de nascentes, córregos, igarapés e rios em todos os municípios e distritos do estado (SEDAM, 2010).

Figura 4: Segunda Aproximação do ZEE-RO



Fonte: SEDAM, 2010.

Em 2014, o governo estadual firmou parceria com o Exército Brasileiro para aprimorar as bases cartográficas do ZEE, com o objetivo de preparar as geoinformações para atualização. Também contratou uma empresa de consultoria para começar a atualização da 2^a etapa do ZEE de Rondônia em setembro de 2016. No ano de 2020, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM) apresentou o esboço do Projeto de Lei do Zoneamento do Estado, após uma década de debates e estudos concluídos em 2018. Em julho de 2022, o governo de Rondônia oficializou a formação de um grupo de trabalho para abordar as alterações na Lei de ZEE do estado, sob a supervisão da SEDAM.

Com base em um parecer da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público Estadual (MPE), o governador Marcos Rocha optou por vetar integralmente o projeto de lei enviado à legislatura em 6 de outubro de 2020, que tratava da atualização da 2ª Etapa do ZEE-RO. Assim, diante deste contexto, em julho de 2022 o governo de Rondônia oficializou a criação de um grupo de trabalho para abordar as mudanças na Lei de ZEE do estado, no âmbito da SEDAM, que tem como objetivo propor um novo texto para a norma.

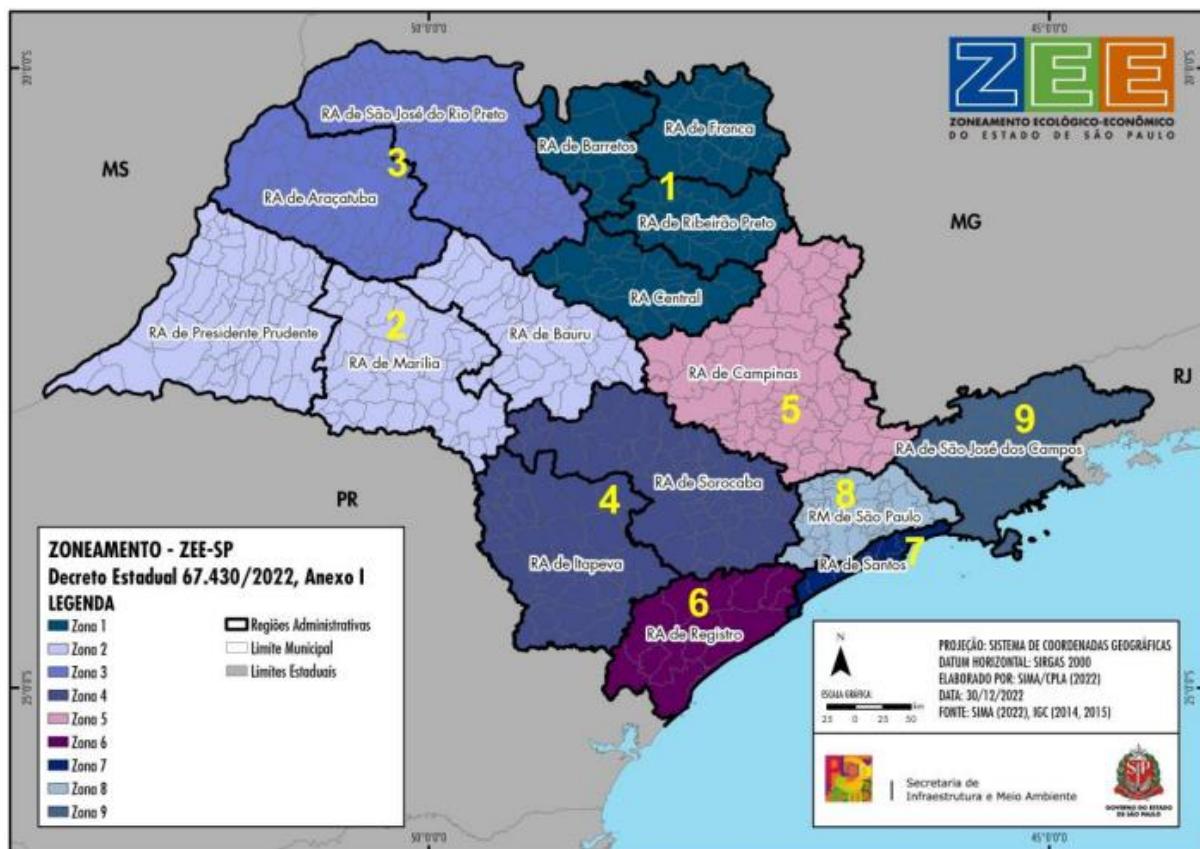
Alguns ambientalistas demonstram preocupação com as mudanças nas regras do ZEE, alegando que elas podem afetar áreas protegidas, como unidades de conservação e terras indígenas, tornando-as mais propícias para atividades econômicas. Isso poderia enfraquecer as medidas de proteção ambiental em Rondônia, a menos que todas as propostas de alteração nas regras de ocupação do solo sejam precedidas de estudos técnicos. Isto porque apesar de parecem evidentes e elevados os riscos ambientais, sociais e econômicos em razão das emendas parlamentares, o fato é que elas não foram precedidas de estudo técnico, em “grave afronta aos deveres de prevenção e precaução emanados do artigo 255, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal”. O Ministério Público Estadual está monitorando de perto a nova lei de ZEE, mas ainda não se sabe quando estará pronta e qual será seu conteúdo (CARDOSO, 2021; PRZIBISCZKI, 2022).

Em relação a São Paulo, outro estado destacado no primeiro relatório, o projeto de ZEE teve início tarde, em 2017. Entre 2016 a 2022, ocorreram cerca de 170 reuniões para discutir o ZEE-SP, envolvendo técnicos da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo, oficinas regionais com os CBHs (Comitês de Bacias Hidrográficas) e diálogos com agentes públicos e privados. Esses encontros tiveram como objetivo introduzir a proposta de ação para a elaboração do ZEE-SP; avaliar as dinâmicas, elementos influentes e requerimentos dos setores, estabelecendo conexões com as orientações estratégicas do ZEE-SP; e identificar as variáveis de significância no contexto do processo de zoneamento (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

Em 2019, o estado de São Paulo deu um passo institucional significativo ao publicar o Decreto Estadual nº 64.526/2019, estabelecendo a Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico-Econômico de São Paulo (CEZEE-SP). Essa comissão tem a responsabilidade de monitorar e fornecer contribuições técnicas para a criação do ZEE, bem como avaliar e aprovar suas diretrizes e acompanhar sua implementação.

O ZEE-SP é composto por nove zonas de gestão, formadas por Regiões Administrativas (RAs) ou grupos de RAs que compartilham características ambientais e socioeconômicas semelhantes (Figura 5) (ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022).

Figura 5: ZEE do Estado de São Paulo



Fonte: ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022.

Após a exposição do cenário do ZEE no Acre, Rondônia e São Paulo, é preciso reconhecer que a influência do ZEE na construção de uma PNOT reside no fato de que tal ferramenta promove a identificação de áreas com características ecológicas e econômicas específicas, destacando zonas de conservação, áreas de produção agrícola, zonas industriais, entre outras. Essa identificação, por sua vez, orienta a alocação de recursos e investimentos públicos e privados de maneira estratégica e define políticas setoriais em consonância com as características de cada região. Nesse sentido, o ZEE também auxilia na avaliação da capacidade do território brasileiro em sustentar atividades econômicas associando as áreas que precisam prever medidas de preservação e conservação ambientais, e promoção de desenvolvimento social.

Por fim, reitera-se que os ZEEs fornecem base de dados sólida e atualizada que embasa as decisões relacionadas ao ordenamento do território, e contribui para a construção de políticas e planos de desenvolvimento territorial de longo prazo, bem como na conciliação de interesses entre diversos setores, que é imprescindível para a mitigação de conflitos territoriais e manutenção de áreas ambientalmente sensíveis.

De acordo com Ross et al. (2022), do ponto de vista técnico e científico, instituições públicas e privadas já demonstraram ter capacidade operacional e conhecimento acumulado para realizar ZEE em todas as escalas. O desafio reside, sobretudo, na liderança que seja capaz de direcionar o futuro e estabelecer de forma sólida um projeto baseado na promoção do desenvolvimento sustentável. E, nesse sentido, tal objetivo não pode ser alcançado sem a existência de uma Política Nacional de Ordenamento do Território que dialogue com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as políticas e projetos já implementados de Zoneamento Ecológico-Econômico.

3. RECOMENDAÇÃO DE ESTUDOS ESPECÍFICOS SOBRE ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO COSTEIRO

O Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) foi um tema extra abordado pela consultora no Relatório 1, porque também deve ser considerado uma ferramenta importante para o ordenamento do território brasileiro. O país possui uma das maiores zonas costeiras do mundo, com mais de 8 mil quilômetros de extensão de costa atlântica, onde estão situadas 32% de suas fronteiras nacionais e cerca de 443 municípios, em 17 estados. Além disso, a faixa terrestre da zona costeira caracteriza-se pela grande concentração populacional, dentre outros aspectos geopolíticos e geoestratégicos, como a Amazônia Azul e a Economia do Mar.

O gerenciamento costeiro pode ser entendido como um conjunto de ações, procedimentos e instrumentos que possibilitam a gestão dos recursos naturais nas zonas costeiras de maneira integrada e participativa, com vistas a promover a melhoria da qualidade de vida das populações residentes nestes espaços geográficos, bem como garantir a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

A partir destes pressupostos e como forma de garantir a sustentabilidade dos recursos naturais de zonas costeiras, o governo brasileiro criou o Plano Nacional de

Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei 7.661, de 6 de maio de 1988, como parte integrante das Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

A Lei Federal 7.661/1988 prevê que estados e municípios também poderão instituir seus respectivos Planos de Gerenciamento Costeiro, observando as normas e diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Nesse sentido, durante o período de vigência do PNGC I, a principal preocupação do nível federal era apoiar os órgãos estaduais na elaboração do zoneamento costeiro estaduais.

Em 1990, a supervisão do Gerenciamento Costeiro e Marinho foi transferida para a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMAM), então vinculada à Presidência da República. Nesse contexto, diversas ações foram iniciadas para a consolidação da gestão costeira, com especial destaque para a incorporação das unidades federativas ao processo de governança da Zona Costeira.

Com vistas a melhorar a integração entre diferentes instâncias administrativas, foi aprovado o PNGC II, por meio da Resolução CIRM n. 05/1997. A partir daí, foram estabelecidas diretrizes comuns e articulações sistemáticas entre as políticas setoriais da própria União em seu exercício na zona costeira. Com o objetivo de regulamentar a Lei 7.661, o Decreto Federal n. 5.300/2004 normatiza o PNGC II, e o princípio da precaução estabelecido na Agenda 21, que visava mitigar a degradação ambiental e reforçar os instrumentos de ordenamento territorial na zona costeira (MMA, 2015).

Apesar do ZEE e do ZEEC serem instrumentos destinados a contribuir com o ordenamento territorial, o ZEE foi estabelecido como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e regulamentado pelo Decreto n. 4.297/2002; enquanto o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) foi apresentado no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e regulamentado pelo Decreto n. 5.300/2004. Além dessas diferenças no marco legal, esses instrumentos também se diferem em relação ao método de levantamento das informações, a escala geográfica e os graus de restrição.

De acordo com Takara (2020), desde a implementação da Lei nº 7.661/88, somente nove estados brasileiros estabeleceram uma Lei de Gerenciamento Costeiro, a saber: Amapá, Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Espírito Santo, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. E apenas quatro destes aprovaram seus ZEECs por meio de regulamentação legal: Paraná, São Paulo, Rio Grande do Norte e Pernambuco.

Apesar do ZEEC também servir como um instrumento de ordenamento territorial em estados costeiros, esse instrumento enfrenta dificuldades no que tange à obtenção de recursos humanos e financeiros para sua eficiente implementação. Além disso, alguns estados chegaram a realizar zoneamentos costeiros setoriais, como é o caso do Maranhão e do Pará, porém, não podem ser considerados ZEEC como é proposto pelo PNGC, pois se afastam do objetivo primordial que é a integração multisetorial para planejamento e gestão da zona costeira (NICOLODI ET AL., 2018).

De acordo com o documento “Agenda Gerco”, publicado em 2022 pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), o Gerenciamento Costeiro em Pernambuco e São Paulo podem servir como modelos para outros estados costeiros. Nesses dois estados o Plano de Gerenciamento Costeiro foi estabelecido e implementado com relativo sucesso. Além disso, os órgãos de Gerenciamento Costeiro estão integrados a uma Secretaria de Estado, contam com fóruns regionais estabelecidos, têm equipe e orçamento específicos e agenda alinhada com outras políticas setoriais que impactam a Zona Costeira (como as políticas para mudanças climáticas, vulnerabilidade costeira e licenciamento ambiental, entre outras). Recomenda-se que as equipes (funcionários e gestores públicos) envolvidas participem de cursos e intercâmbios operacionais para compartilhar experiências e conhecimentos e, assim, possam colaborar de forma efetiva para a governança costeira integrada.

Importante mencionar que ainda existe um forte arranjo institucional de natureza *top-down* (de cima para baixo) na sua implementação, o qual tem demonstrado baixa eficiência e eficácia no que diz respeito às dinâmicas tanto intra quanto interinstitucionais, e, sobretudo, no que concerne às melhorias significativas no ordenamento territorial. Deste modo, de acordo com Santos e Polette (2022), a gestão e governança costeira e marinha devem convergir para reconhecer a importância tanto de abordagens "de cima para baixo" (com ênfase na gestão governamental) quanto "de baixo para cima" (com a participação efetiva da sociedade local, civil e acadêmica nas decisões).

Após mais de três décadas de implementação do sistema de Gerenciamento Costeiro (GERCO) no Brasil, ainda não se constata uma gestão eficaz da Zonas Costeira e Marinha do nosso país. Muitos dos instrumentos necessários não foram colocados em prática ou estão desatualizados. Isso resultou em um cenário complexo, com questões constitucionais intrincadas, falta de alocação de recursos adequados e

a ausência de uma estrutura de governança sólida. Inclusive, os 17 estados costeiros apresentam diferentes estágios de estudos e implementação de seus ZEECs estaduais. Essa problemática deverá ser considerada para a atual proposta da PNOT.

4. ESTADO DA ARTE A RESPEITO DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS ATUAIS REFERENTES A RECURSOS HÍDRICOS, QUE IMPACTAM NO ORDENAMENTO TERRITORIAL NA ESCALA NACIONAL

O Brasil ocupa o primeiro lugar em volume de água no mundo com 5670 quilômetros cúbicos, e está à frente de Rússia, China, Canadá, Indonésia, Estados Unidos e Índia. O Brasil detém 12% da água doce do planeta, que corresponde a 53% dos recursos hídricos da América do Sul. Parte significativa das fronteiras internacionais que o Brasil divide com países da América do Sul, bem como limites político-administrativos entre municípios e estados do país, são definidos a partir de corpos d'água. O país dispõe de 200 mil microbacias espalhadas em 12 regiões hidrográficas, as quais compõem pequenas bacias costeiras, densa rede hidrográfica e as grandes bacias hidrográficas. Soma-se o potencial subterrâneo brasileiro composto por 181 aquíferos e sistemas aflorantes.

No Brasil, a água é utilizada, principalmente, para irrigação na agricultura, abastecimento urbano, atividades industriais, geração de energia, mineração, aquicultura, navegação, turismo e lazer, e é indispensável para a vida das pessoas e dos ecossistemas naturais. Portanto, a gestão responsável e sustentável dos recursos hídricos no Brasil é de extrema relevância para o desenvolvimento econômico, a conservação ambiental e o bem-estar de toda sociedade.

O segundo relatório buscou enfatizar a importância geoestratégica da água no Brasil para o desenvolvimento socioeconômico, os problemas relacionados a disponibilidade, a escassez e as tensões que levam a disputa pelos múltiplos usos, e os instrumentos que compõem o sistema de governança de recursos hídricos no país e podem servir como referência para a PNOT.

O ordenamento do território onde incidem os corpos d'água é um instrumento central diante de situações em que a ocupação inadequada do território afeta as condições naturais de uma bacia hidrográfica e, consequentemente, a disponibilidade e a qualidade de suas águas. Nesse sentido, a gestão integrada e participativa de

bacias hidrográficas depende da instituição de arranjos territoriais ordenados pelos governos, para dirimir potenciais tensões entre aqueles que requerem o acesso à água ou diante de conjunturas de insegurança hídrica e desastres.

A partir do Decreto 24.643, de 10 de julho de 1934, que aprovou o Código das Águas, estabeleceu-se o início do regime jurídico das águas no Brasil, sua classificação e utilização, o aproveitamento do potencial hidráulico e as limitações administrativas de interesse público

Uma série de iniciativas relacionadas a recursos hídricos e desenvolvimento socioeconômico foram feitas pelos governos federais, estaduais e municipais ao longo das décadas seguintes, que propiciaram ambiente favorável, juntamente com a redemocratização do país e descentralização das responsabilidades dos entes públicos acordados na Constituição Federal de 1988, para que a Lei nº 9.433, promulgada em 8 de janeiro de 1997, popularmente conhecida como Lei das Águas, adquirisse a devida relevância ao estabelecer que a bacia hidrográfica é a unidade de planejamento e gestão territorial das águas no país, e instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

A Política Nacional de Recursos Hídricos desempenha papel estratégico na gestão dos recursos hídricos do Brasil, contribuindo para o ordenamento do território, associado à promoção do desenvolvimento sustentável. A PNRH propiciou condições para que se pudesse identificar conflitos envolvendo os múltiplos usos das águas, por meio de planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas, e decidir sobre como gerenciar os conflitos na esfera administrativa. Isto porque esta Política possui um caráter descentralizador, ao criar um sistema nacional que contempla União e estados, e inova com a instituição de comitês de bacias hidrográficas atribuindo responsabilidades aos poderes públicos nos três níveis, bem como aos usuários e sociedade civil (ANA, 2022).

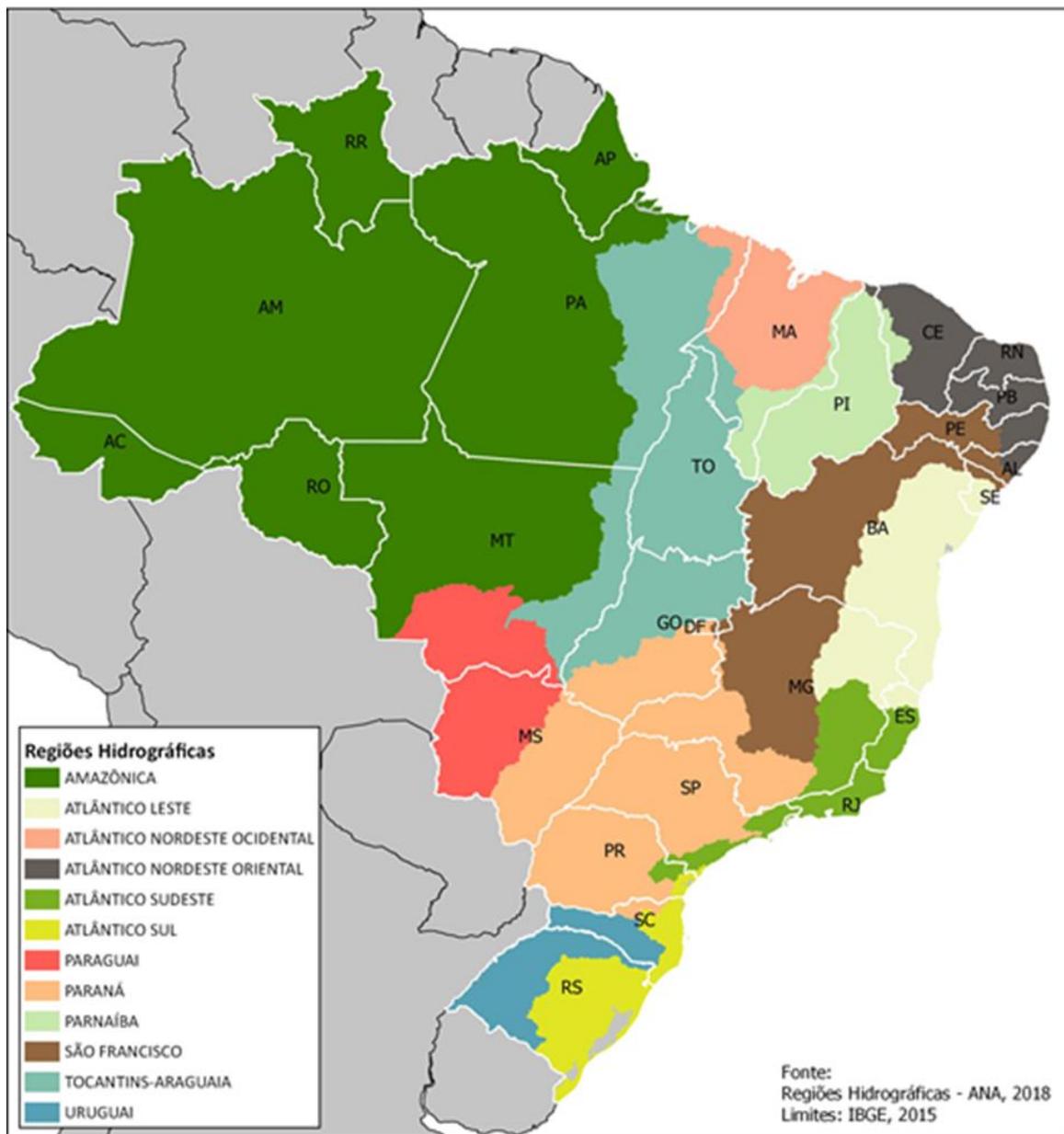
A bacia hidrográfica é uma área da superfície terrestre, delimitada por divisores de água de pontos mais altos do relevo, na qual as águas provenientes das chuvas e do subterrâneo convergem e escorrem para um ponto mais baixo do relevo, constituindo seu leito, até desembocar suas águas em uma foz (estuário, delta e mista), ou em outro curso d'água (rio, lago, lagoa) ou no oceano/mar. A delimitação territorial por bacia hidrográfica pode ser diferente da divisão político-administrativa (estados e municípios). Por isso, a gestão de recursos hídricos deve estar baseada

na governança multinível de políticas públicas, para que se evite conflitos interagências.

A partir da Lei das Águas e o estabelecimento da bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento e aplicação das diretrizes, objetivos, fundamentos e instrumentos advindos deste marco normativo, foi possível definir as regiões hidrográficas brasileiras, a fim de dar suporte e fundamentar a PNRH e o SINGREH. Em linhas gerais, a Política Nacional de Recursos Hídricos é um conjunto de diretrizes e princípios que visa à gestão dos recursos hídricos do Brasil para garantir a disponibilidade de água de qualidade para as gerações atuais e futuras.

A região hidrográfica é um território constituído por uma ou várias bacias, ou sub-bacias hidrográficas contínuas, com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares em sua área de incidência, delimitada por divisores topográficos, com o objetivo de orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos no Brasil. Os estudos de elaboração da Divisão Hidrográfica Nacional foram iniciados a partir da Resolução nº 30 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de 11 de dezembro de 2002, quando definiu-se a metodologia de codificação e procedimentos de subdivisões em grupamentos de bacias e regiões hidrográficas na escala nacional (ANA, 2015). O Brasil dispõe de doze regiões geográficas (Figura 6).

Figura 6: Regiões hidrográficas e os limites político-administrativos no Brasil



Fonte: SIGRH, 2023.

A Lei 9.433 também prevê a elaboração de Planos de Recursos Hídricos, que são documentos de caráter duradouro que delineiam uma agenda que incluem detalhamentos sobre a gestão, projetos, obras e investimentos prioritários para os recursos hídricos em uma determinada região. O Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) é um documento estratégico que serve de apoio para a execução da Política Nacional de Recursos Hídricos e operacionalização do SINGREH. Também existem os Planos de Recursos Hídricos por bacia hidrográfica e estadual. Todos os Planos devem contar com o envolvimento de órgãos governamentais, da sociedade

civil, dos usuários e de diversas instituições que participam do gerenciamento dos recursos hídricos.

Como relatado no segundo relatório técnico, a distribuição de água no Brasil varia de acordo com a geografia, de forma que as demandas pelos diferentes usos podem gerar conflitos, sobretudo, diante da localização e concentração das populações e segmentos dos setores produtivos. Assim, o principal propósito de um Plano de Recursos Hídricos é ampliar e proteger a disponibilidade de água e a qualidade das águas na bacia para uma variedade de usos, tanto no presente quanto no futuro, com ênfase na sustentabilidade ambiental e na prevenção ou mitigação de eventos hidrológicos críticos, como secas e inundações (ANA, 2022).

A construção do novo PNRH contou com ativa participação da sociedade civil a partir de 2019, por meio das estruturas do SINGREH e da participação dos Conselhos de Recursos Hídricos e Comitês de Bacias Hidrográficas em reuniões técnicas, seminários nacionais, consultas online, realização de oficinas de trabalho e discussão. Essa participação da sociedade civil na elaboração do novo PNRH e de outros planos e projetos que incidem sobre o ordenamento do território é indispensável, justamente por trazer mais legitimidade e transparência aos processos e garantir que uma gama diversificada de interesses seja considerada no planejamento e na gestão dos recursos hídricos.

Em 22 de março de 2022, Dia Mundial da Água, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), na época vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), aprovou o novo Plano Nacional de Recurso Hídricos para o período de 2022-2040. Tal documento visa modernizar a gestão dos recursos hídricos por meio de ações e metas de curto, médio e longo prazo, organizadas em cinco Programas de Ações que abordam os seguintes tópicos, a saber:

- Gerenciamento para prevenir e reduzir conflitos relacionados ao uso da água;
- Investimentos na infraestrutura hídrica e sua gestão e operação;
- Revitalização de bacias hidrográficas;
- Medidas de adaptação às mudanças climáticas;
- Prevenção e resposta a eventos extremos de secas e inundações.

Destaca-se que o novo Plano inclui as lições aprendidas com diversas crises hídricas e a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pensado como um documento prático e operacional, com o mapeamento de possíveis

conflitos relacionados ao uso da água e estabelece modelos de governança para lidar com essas crises (MDR, 2021).

Ao passo que o PNRH representa a visão nacional para a gestão dos recursos hídricos, os Planos Estaduais de Recursos Hídricos (PERHs) desempenham um papel crucial como instrumentos de gestão nos estados da federação. O objetivo principal dos PERHs é orientar a execução da Política Nacional de Recursos Hídricos e a administração das águas em nível estadual, estabelecendo metas, princípios e diretrizes estratégicas dentro do contexto estadual.

Os PERHs possuem particularidades locais, variando de acordo com as políticas estaduais. As Bacias hidrográficas estaduais, por sua vez, são gerenciadas no âmbito estadual, especialmente aquelas que não desaguam em rios de competência federal, mas fluem diretamente para o Oceano Atlântico. Nesse sentido, os PERHs abordam essas bacias de forma abrangente (ANA, 2022).

No caso de São Paulo, o estado brasileiro mais populoso e economicamente desenvolvido do Brasil, e que possui uma extensa infraestrutura hídrica, existe uma legislação de recursos hídricos robusta e bem estabelecida, incluindo a Lei Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 7.663/1991). Existem, ainda, outros dois níveis de planejamento que estão previstos nesta Lei, que são: O Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) e o Plano de Bacia Hidrográfica (PBH), que se configuram como instrumentos de planejamento estadual e regional. Ambos são essenciais para gerir eficazmente os recursos hídricos e sustentar o crescimento econômico de São Paulo que, por diversas vezes, lida com os desafios relacionados às mudanças climáticas, como secas prolongadas e eventos climáticos extremos.

Com o objetivo de estabelecer uma delimitação territorial apropriada para fins de planejamento, as bacias hidrográficas do estado de São Paulo foram agrupadas em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRH) nas Regiões Hidrográficas: do Rio Tietê, dos rios Aguapeí e Peixe, do Rio São José dos Dourados, da porção paulista do Rio Paraíba do Sul, das áreas litorâneas, da região paulista do Rio Grande e da região paulista do Rio Paranapanema (COBRAPE, 2020). Tal agrupamento levou em consideração critérios hidrológicos, ambientais, socioeconômicos, políticos e institucionais (Figura 7).

Ao se tratar de PERH, São Paulo se destaca entre os demais estados brasileiros. Isto porque além de seus aspectos demográficos e econômicos, o estado possui uma legislação de recursos hídricos robusta e bem estabelecida, o que inclui

a Lei Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 7.663/1991). Além disso, São Paulo possui uma rede de comitês de bacias hidrográficas ativos e eficazes, que desempenham um papel importante na gestão descentralizada dos recursos hídricos. e contribuem para a elaboração e execução dos PERHs. Por fim, é importante destacar que o estado de São Paulo já enfrentou crises de abastecimento de água no passado, o que aumentou a conscientização sobre a importância da gestão hídrica. Essas experiências, por sua vez, serviram como um estímulo para melhorar a gestão dos recursos hídricos por meio dos PERHs.

Figura 7: Regiões Hidrográficas e UGRHs de São Paulo

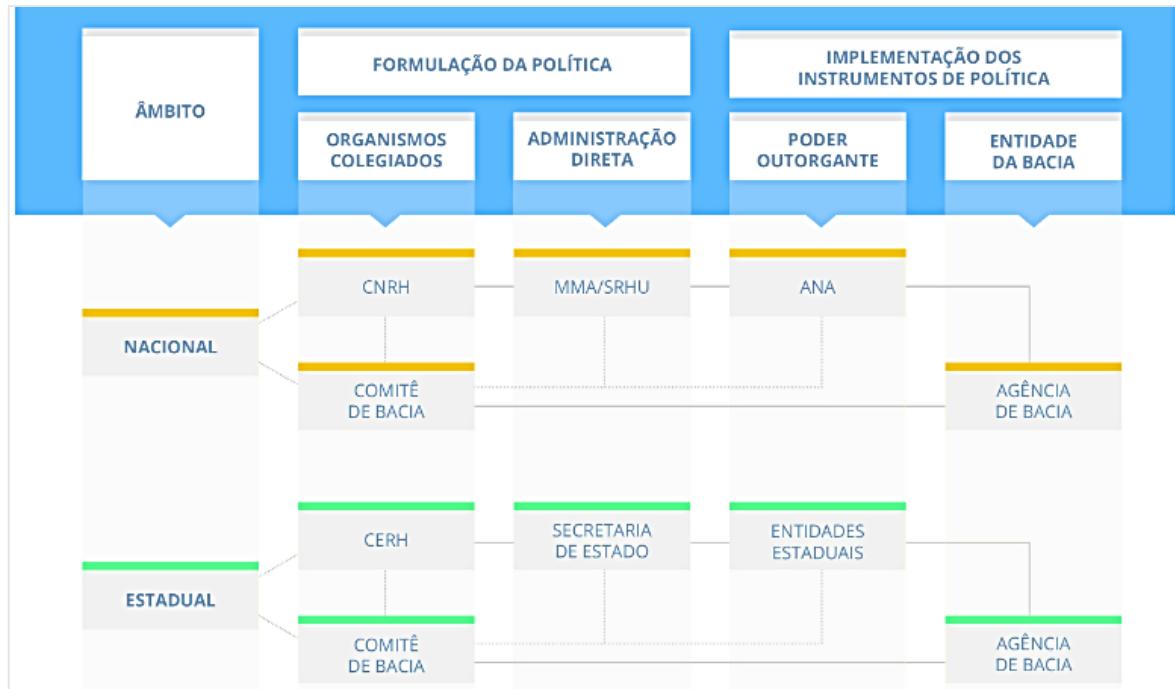


Fonte: COBRAPE, 2020.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) é a estrutura de governança estabelecida para a gestão de recursos hídricos no Brasil, constituída por organismos colegiados compostos por instâncias consultivas e deliberativas, as quais debatem e deliberam sobre a gestão dos recursos hídricos, e dispõe de órgãos administrativos, responsáveis por implementar a Política Nacional

de Recursos Hídricos. Estes entes atuam na esfera federal ou estadual, a depender do domínio dos corpos hídricos (Figura 8).

Figura 8: Estrutura de governança do SINGREH



Fonte: ANA, 2023.

Os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) são entes importantes da estrutura de governança de recursos hídricos no Brasil porque são espaços de diálogos e construção de consensos para planejar as melhores formas de gestão das águas de determinada bacia hidrográfica e dirimir possíveis conflitos locais que tem motivação hídrica. Nos CBH são reunidos os usuários da água, representantes do governo e da sociedade civil organizada para discutirem e deliberarem a respeito da gestão dos recursos hídricos, e as responsabilidades de gestão são compartilhadas com o poder público. Atualmente há no Brasil 10 comitês de bacias hidrográficas federais e 217 comitês de bacias hidrográficas estaduais.

Dentre os instrumentos de gestão dos recursos hídricos que tem incidência sobre o planejamento territorial pode-se apontar a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos, o enquadramento de corpos de água e a cobrança pelo uso.

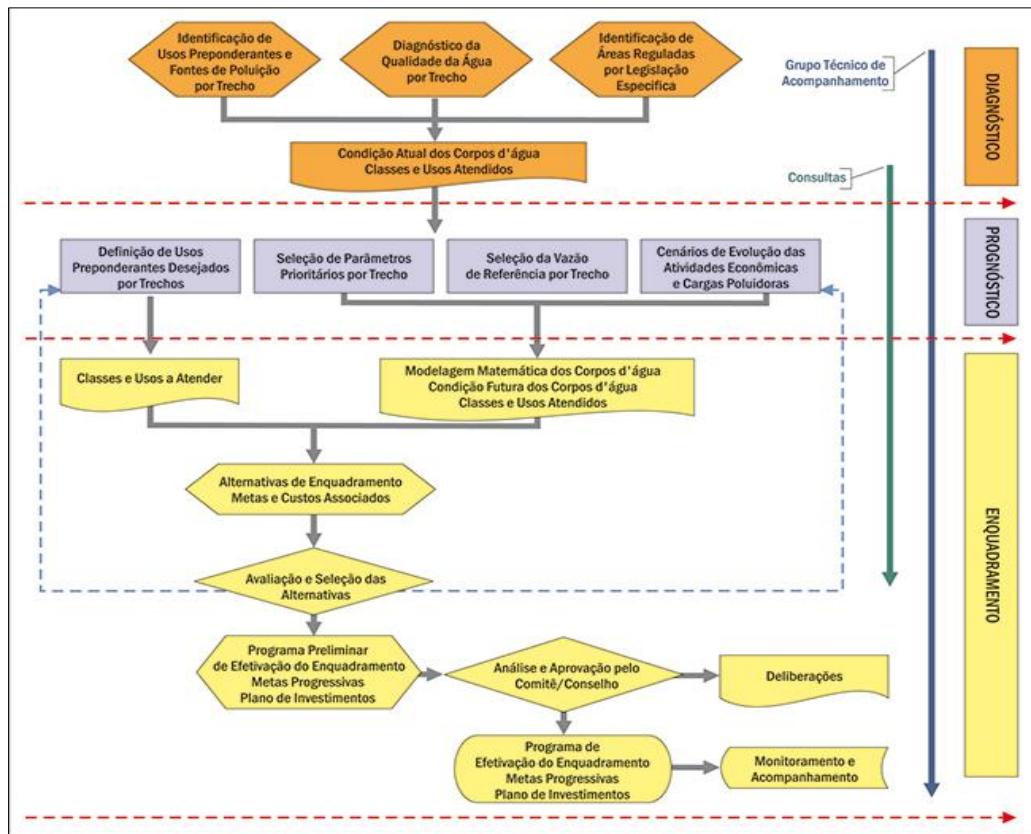
A Outorga dos direitos de uso são autorizações ou direitos concedidos pelo poder público para os diferentes usos dos recursos hídricos, e deve-se prezar pelo controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso a todos os usuários, de modo a evitar o desperdício e garantir que a

alocação seja feita de forma justa e sustentável. Trata-se de um ato administrativo que autoriza ou concede por meio do Poder Público a utilização da água por determinado tempo, finalidade e condição expressa no ato. O prazo máximo de concessão de outorga é de 35 anos, a depender da disponibilidade hídrica e do regime de racionamento, podendo ser renovado por meio de um novo processo. Entretanto, a outorga pode ser suspensa total ou parcialmente, em definitivo ou por prazo determinado, por exemplo, em situações de calamidade e condições climáticas adversas. Ademais a outorga não pode comprometer ou impossibilitar os usos múltiplos das águas de uma bacia hidrográfica. Esses usos podem se referir à captação de água para processo industrial ou irrigação, ao lançamento de efluentes industriais e urbanos, ou até mesmo à construção de obras hidráulicas, a exemplo de barragens, canalizações de rios, execução de poços profundos, dentre outros (DAEE, 2022).

De acordo com o Art. 13 da Lei das Águas, toda outorga é condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deve respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado, bem como a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando necessário.

O outro instrumento é o Enquadramento de Corpos de Água que estabelece o nível de qualidade (classe) a ser alcançado ou mantido ao longo do tempo, e propicia a tomada de decisões e o planejamento do uso dos recursos hídricos. A Figura 9 ilustra as etapas que constituem o processo de enquadramento de corpos de água.

Figura 9: Processo de Enquadramento de Corpos de Água



Fonte: SIGRH, 2023.

No Brasil, o enquadramento não se limita apenas aos rios, podendo ser estendido a uma variedade de corpos d'água, como reservatórios, lagos, estuários, águas costeiras e subterrâneas. Portanto, esse instrumento desempenha papel fundamental na gestão dos recursos hídricos e na proteção do meio ambiente, pois embasa as decisões e ações, incluindo outorgas, cobranças, licenciamentos e monitoramentos ambientais.

A recomendação de elaboração de enquadramento possui caráter técnico e, assim, deve ser realizada pelas agências de água, ou pelo órgão gestor de recurso hídricos juntamente com o órgão de meio ambiente, na ausência das primeiras. Esta recomendação deverá ser discutida e firmada com o Comitê de Bacia que, posteriormente, deverá ser submetida à aprovação do respectivo Conselho de Recursos Hídricos (ANA, 2011).

O enquadramento é um instrumento que deve ser previsto nas Políticas Estaduais de Recursos Hídricos, e serve como referência para outros dois instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: a outorga e a cobrança. Além

disso, este instrumento possui forte relação com as políticas de uso e ocupação do solo e de saneamento. Porque ao passo que se estabelece um nível de qualidade de água, a ocupação de um determinado território torna-se limitada. Inclusive, o ordenamento do território em áreas de Zoneamento Ecológico-Econômico ou Unidades de Conservação, ou nas localidades onde existe planejamento da ocupação do solo urbano, com os Planos Diretores, interferem diretamente nas condições de uso e na qualidade da água dos corpos de água e das bacias hidrográficas (Idem).

Outro instrumento previsto na PNRH, objeto de debates pelos setores privados, acadêmico e sociedade civil, refere-se à cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Reconhecendo-se que a água é um bem público que tem valor econômico, a cobrança tem como objetivo incentivar seu uso racional, obter recursos financeiros para o financiamento de programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos e manter as entidades autárquicas dedicadas à gestão das águas (BRASIL, 1997).

Também foram mencionados no relatório 2 da consultora, os programas conduzidos pela Agência Nacional das Águas e Saneamento (ANA), os quais não incidem em larga escala no território, mas servem de incentivos para ações locais de produção e acesso a água com qualidade, a citar:

Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes) - Com o objetivo de proteger a saúde do ecossistema e da população, o Prodes se apresenta como uma iniciativa inovadora para tratamento do esgoto urbano. O Programa envolve a concessão de incentivos financeiros por parte do governo federal, sem a destinação direta de recursos para obras ou equipamentos. Em vez disso, o Prodes recompensa os prestadores de serviços de saneamento que investem na construção e operação de Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) com base nos resultados efetivos obtidos no tratamento do esgoto, sendo o pagamento determinado conforme a quantidade de esgoto efetivamente tratada (ANA, 2023a).

Programa Produtor de Água – Este programa visa incentivar os produtores rurais a investir em iniciativas de preservação da água. É a partir do conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), que motiva os agricultores a investirem na gestão sustentável dos recursos hídricos, que o Programa Produtor de Água opera e, em troca, há o recebimento de suporte técnico e financeiro para que estes agricultores possam implementem práticas de conservação. Assim, ao melhorar a rentabilidade de suas atividades agrícolas, os produtores contribuem para a melhoria

da quantidade e qualidade da água na região, beneficiando toda a comunidade (ANA, 2023b).

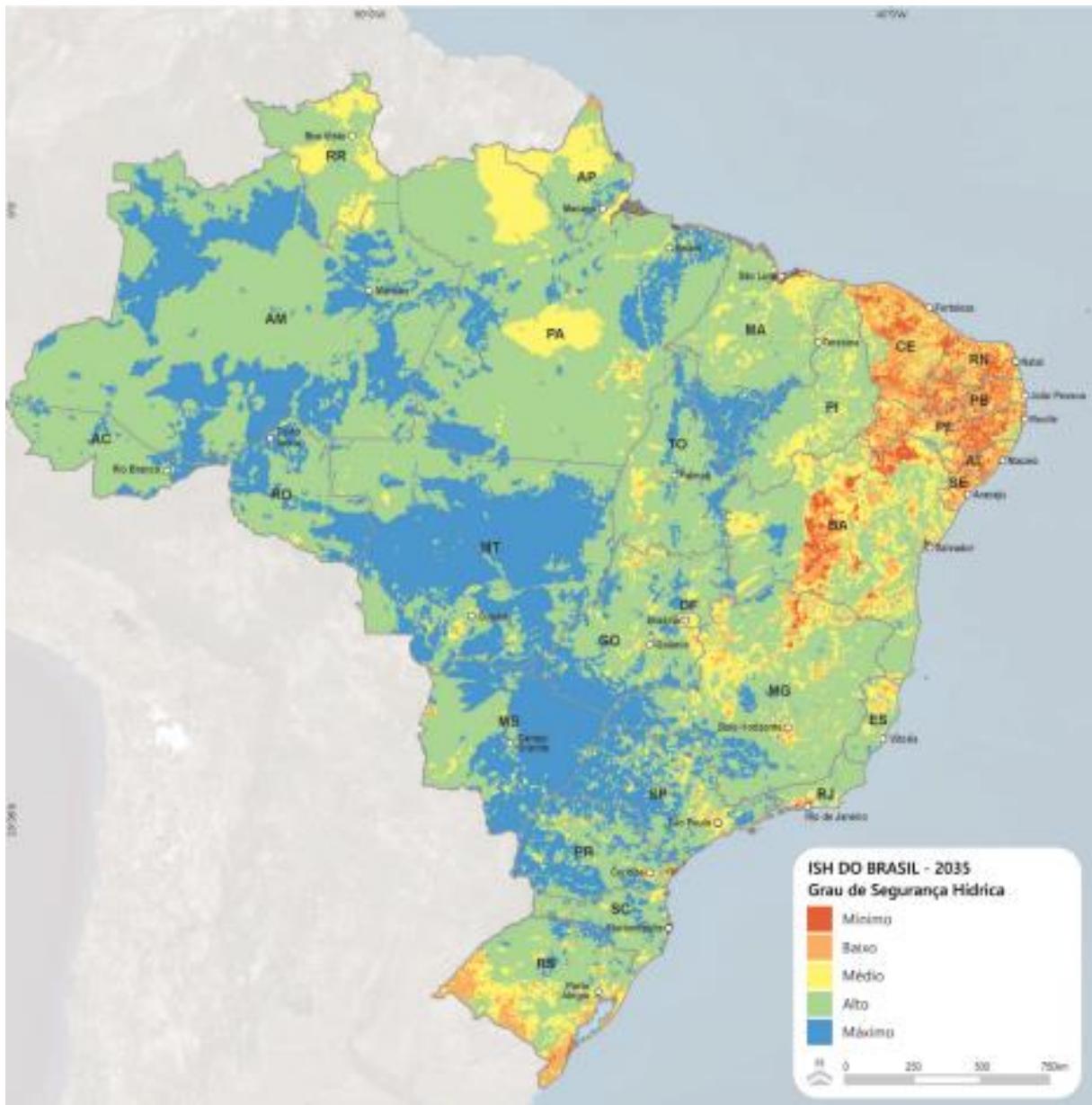
Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Procomitês) – Este programa visa o aperfeiçoamento e o fortalecimento dos comitês de bacias hidrográficas dos estados e do Distrito Federal que compõem o SINGREH. Sua criação teve como base a promoção, a eficácia e a participação ativa dos Comitês de Bacias na tomada de decisões relacionadas à gestão de recursos hídricos. Dentre as principais atividades do programa, destacam-se o fortalecimento institucional, o incentivo à participação da sociedade civil e demais atores interessados nas decisões sobre gestão dos recursos hídricos, elaboração de políticas e planos e apoio financeiro (ANA, 2023c). O Procomitês é parte de um conjunto de iniciativas correlatas da ANA, como os programas Progestão e Qualiágua. Nestes programas, o suporte financeiro às entidades que fazem parte do SINGREH está sujeito ao cumprimento de metas acordadas e contratadas previamente, com a aprovação dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Por fim, não menos importante, destaca-se o Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), publicado em abril de 2019, que se configura como mais um dos instrumentos para propiciar o alcance das metas da Política Nacional de Recursos Hídricos, com objetivo de fortalecer o planejamento e os investimentos em infraestrutura hídrica para minimizar riscos associados à escassez de água e ao controle de cheias até o ano de 2035 (MDR, 2020).

Dentre os grandes investimentos em infraestrutura hídrica, pode-se destacar o Projeto de Integração e Transposição do Rio São Francisco, cujo empreendimento estruturante visa prover segurança hídrica para 12 milhões de pessoas em 390 municípios nos estados do Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco. Sobre esse assunto, será dado destaque em relatório específico.

Uma inovação advinda do PNSH refere-se ao Índice de Segurança Hídrica (ISH), que considera e combina as dimensões da segurança hídrica e incorpora o conceito de risco aos usos da água. O ISH foi calculado para os anos de 2017 e 2035, considerando apenas a infraestrutura hídrica existente e se diferenciam pela incorporação das demandas setoriais de uso da água no cenário futuro. Predominam no cenário de 2035 as áreas com menor segurança hídrica na região nordeste, enquanto as áreas com maior segurança hídrica são aquelas que combinam a disponibilidade hídrica natural mais elevada e menores demandas (Figura 10).

Figura 10: Mapa do Brasil com o Índice de Segurança Hídrica – Cenário 2035



Fonte: MDR (2020)

Por meio dos resultados obtidos do ISH e da análise territorial do país, o PNSH pôde indicar uma série de intervenções de caráter estratégico para amenizar os riscos relacionados à escassez de água e ao controle de cheias. Estas intervenções, por sua vez, abrangem estudos, projetos e obras de barragens, canais, eixos de integração e sistemas adutores de água (ANA, 2022). Essas intervenções de infraestrutura hídrica em escala local e regional influenciam, mesmo que indiretamente, no ordenamento do território. Por isso, recomenda-se que as questões relacionadas à segurança hídrica e infraestrutura sejam consideradas na PNOT.

5. ESTADO DA ARTE A RESPEITO DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS ATUAIS REFERENTES AOS TERRITÓRIOS ESPECIAIS OU INSTITUCIONAIS, QUE IMPACTAM NO ORDENAMENTO TERRITORIAL NA ESCALA NACIONAL

O Brasil dispõe de significativo capital em terras públicas, as quais são recursos essenciais ao ordenamento territorial constituindo mecanismos indutores ou restritivos. Nesse sentido, apesar dos entes federados terem competência para definir os tipos de uso e ocupação de áreas específicas, os ‘territórios especiais ou institucionais’, chamados também de ‘espaços territoriais especialmente protegidos’ (ETEPs), não foram conceituados ou devidamente delimitados no âmbito da Constituição Federal de 1988.

Na Constituição, em seu artigo 20, são considerados bens da União, que podem ser destinados como territórios institucionais ou especialmente protegidos as seguintes áreas: I - Os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - As terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - Os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV - As ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; V - Os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - O mar territorial; VII - Os terrenos de marinha e seus acréscidos; VIII - Os potenciais de energia hidráulica; IX - Os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - As cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (BRASIL, 1988).

Atualmente, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos tem a competência para transferir os direitos sobre os imóveis da União (edificações, terras, águas e florestas públicas) visando efetivar a função socioambiental desse patrimônio, em harmonia com os programas estratégicos. Há diferentes instrumentos para realização dessa transferência de direitos, que pode ser feita a agentes públicos ou

privados, conforme os casos previstos na legislação. A aplicação do instrumento depende da vocação de cada imóvel para a cidade onde está inserido, e do interesse público na utilização proposta por agentes públicos e privados. Para tanto, as diretrizes que orientam a ação de destinação de imóveis da União são: 1. Priorizar a destinação de imóveis da União para políticas de inclusão social, preservação ambiental e apoio à provisão habitacional para a população de baixa renda; 2. Promover a regularização fundiária nas áreas ocupadas pela população de baixa renda; 3. Promover a gestão compartilhada dos bens imóveis da União nas orlas marítimas e fluviais; 4. Promover a racionalização do uso dos imóveis próprios da União (MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS, 2023).

As ações de regularização fundiária são conduzidas pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que se baseia no princípio constitucional da garantia da função social da propriedade e na garantia do direito à moradia de famílias que ocupam com fins residenciais áreas da União. Essa Secretaria concede o direito sobre o imóvel ou autoriza o uso diretamente ao beneficiário final da política pública; ou de forma indireta, quando transfere o imóvel de sua propriedade para um agente intermediário, como o município, que receberá o imóvel com o encargo de promover as ações necessárias à titulação do beneficiário final (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022c).

As ações de regularização fundiária da SPU são de reconhecimento de direitos tanto das comunidades urbanas quanto dos povos e comunidades tradicionais, ou seja, de terras e imóveis no espaço urbano ou rural. A gestão fundiária dessas áreas é compartilhada com outros órgãos: nas terras ocupadas por comunidades quilombolas compartilhada com o Incra - Portaria Interministerial MP/MDA nº 210/2014; nas ocupadas por povos indígenas, compartilhadas com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI; nas ocupadas por comunidades tradicionais situadas em unidades de conservação, compartilhadas com o Ministério do Meio Ambiente – MMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade – ICMBio - Portaria Interministerial MP/MDA nº 436/2009. Também existem aquelas comunidades tradicionais que não estão sob a tutela de nenhum órgão e acabam tendo sua pauta de regularização tratada pela SPU, como é o caso dos pescadores, ribeirinhos e caiçaras. Nesses casos, a SPU atua na regularização fundiária direta (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022c).

Todavia, a Constituição Federal de 1988 atribuiu maior autonomia e responsabilidades às unidades federativas – estados e municípios -, ao passo que as demandas sociais e multisetoriais aumentaram e tornaram-se mais diversificadas, entrando em choque com algumas políticas e ações desarticuladas, o que reforça o papel estratégico da União na articulação de políticas que possibilitem minimizar os conflitos e lacunas intra e interfederativas, por meio de arranjos institucionais de governança multiníveis e multiescalares.

Assim, reitera-se que para mitigar possíveis conflitos, omissões, contradições, sobreposições e lacunas institucionais-normativas entre os níveis de governo a respeito das condições de ocupação, exploração e conservação dos territórios e, consequentemente, de seus recursos, cabe ao Executivo Federal apresentar aos outros níveis de governo e poderes, sobretudo ao Legislativo, proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial do Brasil. Isto porque é necessário conferir unicidade de tratamento legal e operacional às questões que influenciem a implementação e gestão da política de ordenamento do território na escala nacional.

Por isso, acreditamos que dentre os principais objetivos da Política Nacional de Ordenamento do Território do Brasil encontra-se a classificação, a indução, o direcionamento e a administração mais eficiente das formas de uso das terras públicas da União destinadas à defesa nacional, à conservação ambiental, à reforma agrária, aos povos indígenas, às comunidades quilombolas e às outras populações tradicionais, que são mais sensíveis e sofrem com as pressões das dinâmicas dos fluxos econômicos-produtivos e populacionais. Para tanto, é necessário localizar essas terras e as respectivas finalidades, bem como compreender a configuração territorial e as sobreposições dessas destinações e formas de usos.

Partindo desse panorama, o terceiro relatório apresentou a atual configuração dos territórios institucionais ou especiais pertencentes à União que foram alocadas para unidades de conservação, povos indígenas, comunidades quilombolas, além daqueles destinados para atender às demandas de reforma agrária.

Alguns autores se debruçaram para tentar definir o que são os territórios institucionais ou especialmente protegidos. Ross et al (2022, p. 11) afirmam que os ETEPs correspondem às Unidades de Conservação, que compõe o Sistema Nacional de Unidades de Conservação em diversas condições de restrição, às Áreas de Preservação Permanente (APPs), às Reservas Legais (RLs) e às Áreas de Uso Restrito (ARU), que são disciplinadas pelo Código Florestal e tem uso mais amplo,

além dos demais espaços que o poder público possa criar com o objetivo de conservação de áreas naturais sensíveis. Pereira e Scardua (2008) apresentam uma classificação mais abrangente considerando também as terras indígenas, as áreas habitadas por comunidades quilombolas, a Mata Atlântica e as zonas marítimas sob proteção e amparo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Na mesma discussão acerca de territórios institucionais ou especiais, também se encontra a definição de "áreas protegidas", que engloba porções do território que estão sob atenção e cuidados especiais devido às suas características específicas e, em alguns casos, singulares, para fins de conservação ambiental. Esses territórios ambientalmente protegidos estão no 'guarda-chuva' de governança do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), estruturado pelos órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, e conta com órgãos especializados com as funções de assessoramento, consulta, deliberação e execução das diretrizes, como o CONAMA, o IBAMA e o ICMBio.

A Política Nacional de Meio Ambiente também instituiu dois instrumentos que se relacionam com ordenamento do território, dos recursos naturais e das atividades socioeconômicas que são: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabelecido pela Lei n.º 9.985/2000, de 18 de julho de 2000; e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), regulamentado pelo Decreto n.º 4.297/2002, e devidamente tratado no relatório 1 e já apresentado nesse relatório-síntese.

O SNUC é um conjunto de diretrizes que visa facilitar a criação, implementação e gestão de Unidades de Conservação (UC) por várias esferas governamentais e pela iniciativa privada. Ele tem como objetivo garantir que diferentes populações, habitats e ecossistemas sejam representados de forma adequada no território nacional e nas águas jurisdicionais, fortalecendo a importância das UCs e propiciando o aumento das áreas protegidas no Brasil.

Para que uma UC seja oficialmente reconhecida de acordo com o SNUC, é necessário que ela se enquadre em uma das categorias estabelecidas no artigo 7 da Lei nº 9.985/2000, na qual se dividem em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

As Unidades de Proteção Integral têm o objetivo de preservar a natureza por meio de regulamentos e restrições rigorosas, permitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais. Ao passo que nas Unidades de Uso Sustentável permitem-se as

destinações harmônicas de promoção da conservação da natureza e utilização sustentável de parte de seus recursos naturais.

De acordo com informações disponibilizadas no site do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, acessado em novembro de 2023, uma das estratégias para fortalecer a política ambiental é promover o uso público das UCs para visitação, considerando o potencial turístico para viabilizar sua conservação, valorizar a cultura local e promover o desenvolvimento econômico. Outra estratégia empregada é o fortalecimento do extrativismo nas categorias de UCs que envolvem as populações tradicionais cujo sustento se baseia nessa atividade, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, e tem como um de seus instrumentos o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas. Para viabilizar a conservação e gestão das áreas protegidas, o governo também dispõe de programas e projetos de alcance nacional e de diferentes instrumentos, como o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) e o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

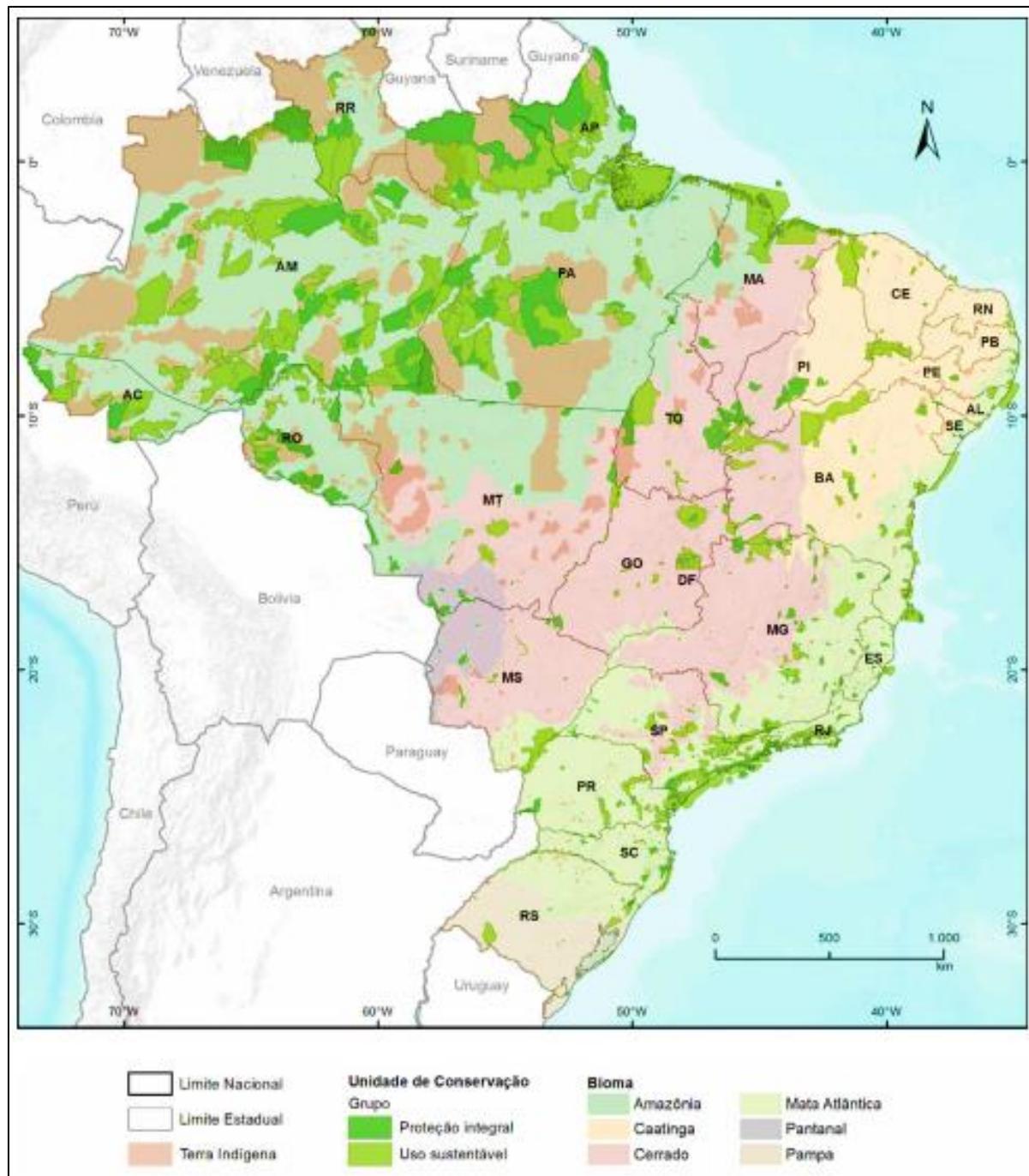
O PNAP, institucionalizado no Decreto nº 5758, abril de 2006, foi criado para proteger e gerir adequadamente os territórios especiais através de diretrizes e esforços conjunto e organizado pelos governos federal, estaduais e municipais, do setor privado e das organizações sociais. Naquele momento, justificou-se tal Plano porque as áreas protegidas brasileiras abrangiam as unidades de conservação federais e estaduais, e totalizavam mais de 100 milhões de hectares de ambientes naturais em todos os biomas brasileiros, sendo que, desse montante, 20 milhões de hectares advinham de novas unidades de conservação criadas nos últimos três anos, notadamente na Amazônia, na Mata Atlântica, no Cerrado e na zona costeira e marinha. De outro lado, as terras indígenas cobriam quase 110 milhões de hectares, dos quais 10 milhões homologados naquele governo federal vigente (MMA, 2006).

Vale mencionar que o PNAP abrange não apenas as unidades de conservação, mas também as terras indígenas e quilombolas, sendo que a inclusão destas áreas no Plano reflete o reconhecimento de que: i) além de serem fundamentais para a vida das comunidades indígenas e quilombolas, esses territórios desempenham um papel crucial na preservação da biodiversidade e, por conseguinte, no desenvolvimento nacional; b) a gestão coordenada e integrada das unidades de conservação, terras indígenas e terras quilombolas é essencial para atingir os objetivos do SNUC; c) Isso também reflete a firme determinação do Ministério do Meio Ambiente em garantir que

os esforços em prol da conservação da biodiversidade beneficiem diretamente as populações tradicionais e locais (MMA, 2006).

O CNUC, por sua vez, é mantido pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com a colaboração dos órgãos gestores federal, estaduais, distrital e municipais, que reúne informações oficiais com as características físicas, biológicas, turísticas, gerenciais e dados georreferenciados. No país existem UCs em todos os biomas terrestres (Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal) e no sistema costeiro-marinho (MMA, 2023). Na figura 11 pode-se ver a configuração das unidades de conservação e a proximidade ou possíveis sobreposições com terras indígenas.

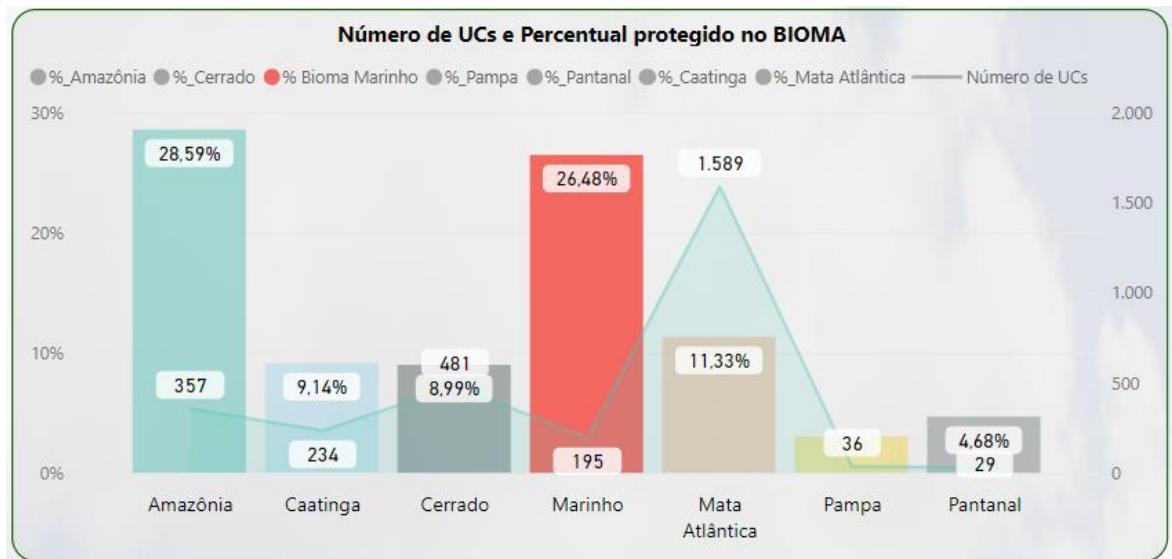
Figura 11: Distribuição espacial das UCs no território brasileiro



Fonte: MMA, 2017.

Dados de maio de 2023 apontam que existem 2659 Unidades de Conservação no Brasil, que totalizam 2.565.366,34 hm² de áreas protegidas (territórios especiais protegidos), sendo que 1.600.827,34 km² (73,5%) correspondem a 2464 UCs em biomas terrestres, e 964.539,00 km² (26,5%) correspondem a 195 UCs em áreas marinhas (Figura 12). Essas informações revelam o compromisso do Brasil com a conservação ambiental, refletido na extensa rede de UCs em todo o país, abrangendo biomas e ecossistemas terrestres e aquáticos.

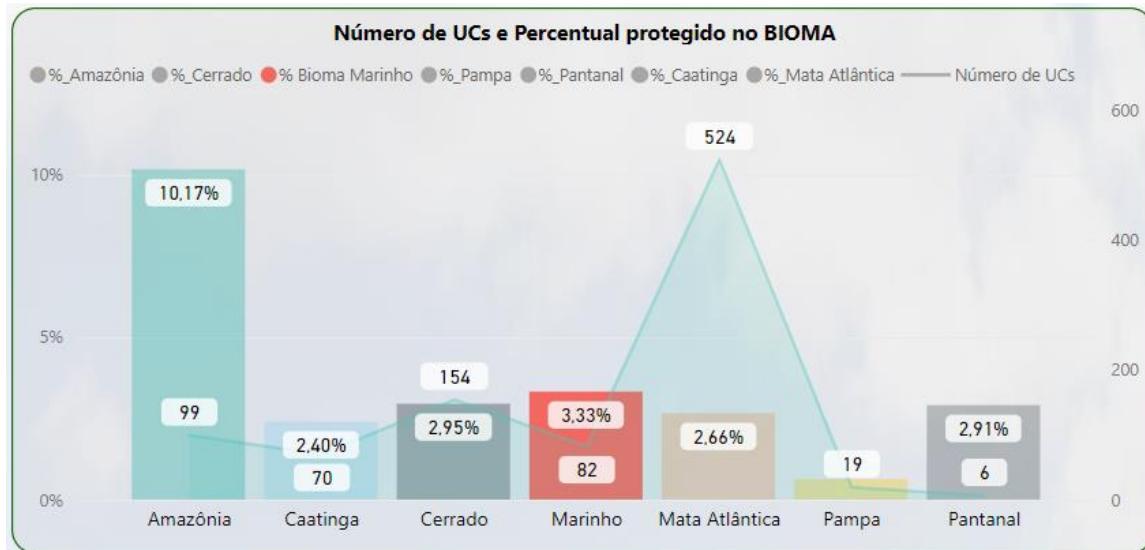
Figura 12: Número total de UCs e percentual dos territórios protegidos por biomas



Fonte: CNUC, 2023.

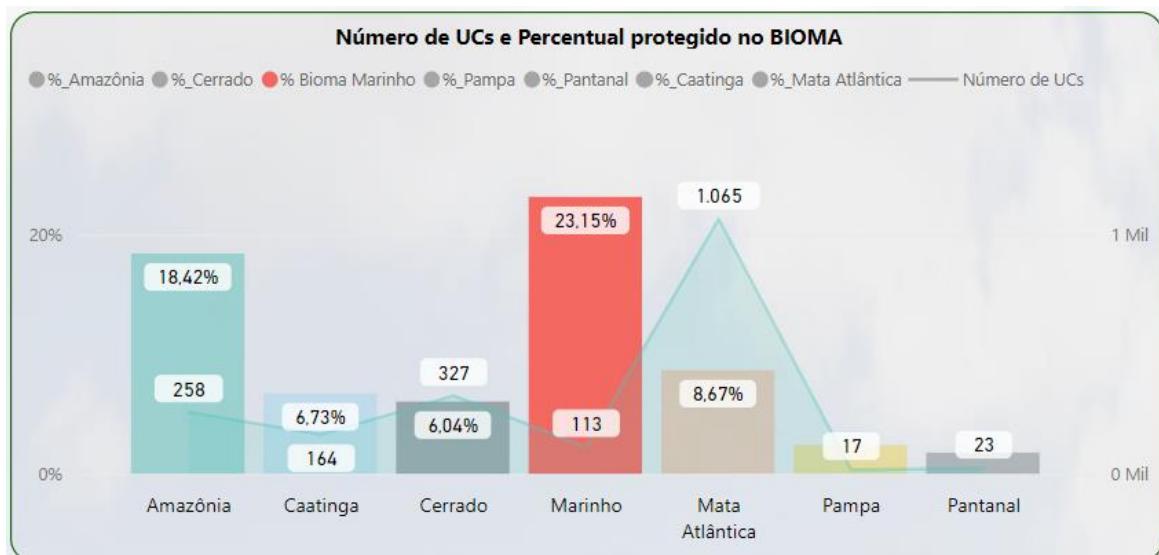
Dados do CNUC-MMA (2023) indicam que existem 851 UCs de Proteção Integral, que se configura territorialmente em torno de 664 mil km² e representa 9,7% de espaços protegidos (continental e marinho somados), ao passo que há 1808 UCs de Uso Sustentável e totalizam quase 1,9 milhões de km², possibilitando 35,5% de proteção a territórios com biomas terrestres e marinhos. Apesar da maior quantidade de UCs serem em territórios onde encontram-se biomas da Mata Atlântica e do Cerrado, em termos de distribuição espacial, a maior superfície protegida se concentra na Amazônia. Além disso, o número de UCs de Proteção Integral é menor se comparado com as UCs de Uso Sustentável (Figuras 13 e 14).

Figura 13: UCs de Proteção Integral nos respectivos biomas



Fonte: CNUC, 2023.

Figura 14: UCs de Uso Sustentável nos respectivos biomas



Fonte: CNUC, 2023.

A importância de todas essas categorias de UCs reside no fato de contribuírem diretamente no equilíbrio dos ecossistemas naturais, na conservação da biodiversidade, contenção da degradação ambiental e dos patrimônios genéticos-naturais e culturais-nativos. Reitera-se que são territórios especiais porque fornecem, direta ou indiretamente, bens e serviços que beneficiam o país e a população, devendo, portanto, ser protegidos pelo poder público. Não se configuram como espaços intocáveis, longe de qualquer atividade humana, apenas não estão disponíveis para serem exploradas para a economia em escala, destinada ao mercado interno ou externo. E por comportarem produtos e serviços, em sua maioria de

natureza pública e prestados de maneira difusa, seu valor não é percebido pelos usuários, população em geral, políticos (executivo e legislativo) e empresários-investidores.

O plano de manejo é o principal instrumento para o planejamento, gestão e ordenamento territorial de uma UC e deve orientar as ações necessárias para que as UCs atinjam seus objetivos. Conforme estabelecido pelo art. 27 da Lei nº 9.985/2000, o plano de manejo é uma exigência obrigatória para todas as UCs e deve ser elaborado de maneira processual, contínua, flexível, gradativa e participativa, envolvendo diversos setores da sociedade (CNUC, 2023). Entretanto, somente 551 UCs (20,72%) possuem plano de manejo, enquanto 2108 UCs (79,28%) não possuem esse importante instrumento estabelecido e implementado, evidenciando um grave problema de gestão que impacta no cumprimento dos objetivos e efetividade do SNUC.

Dentre os desafios para a efetiva implementação do SNUC e gestão das UCs no Brasil, destacam-se:

- i) **Baixa disponibilidade de recursos:** as limitações financeiras podem dificultar a implementação do Sistema e da gestão das UCs, impactando a infraestrutura, a fiscalização, bem como as atividades de manejo nas UCs;
- ii) **Conflitos de uso de terra:** a competição por recursos naturais e interesses econômicos podem, muitas vezes, resultar em conflitos, o que pode ameaçar a integridade das UCs;
- iii) **Fragilidade Institucional:** isto porque alguns órgãos e instituições podem enfrentar obstáculos em termos de capacidade técnica e recursos humanos para gerir e fiscalizar de maneira responsável as UCs;
- iv) **Legislação ambígua:** a interpretação inconsistente ou ambígua da legislação ambiental pode gerar incertezas e desafios legais na implementação do SNUC;
- v) **Baixo engajamento da sociedade civil:** o baixo engajamento ou participação de diferentes atores da sociedade civil organizada dificultam a gestão sustentável das UCs e as medidas que atendem a diferentes interesses e *stakeholders*. Nesse sentido, para superar tais desafios, é imprescindível que haja esforços entre governos, setor privado, organizações não governamentais e comunidades locais, visando garantir a preservação efetiva e sustentável das UCs no país.

Em relação aos territórios indígenas, a Constituição Federal de 1988 os definem como espaços delimitados e salvaguardados para uso exclusivo e permanente das comunidades indígenas. Estas áreas são reconhecidas como propriedade da União, reservadas para a preservação das tradições, cultura, recursos naturais e estrutura social desses povos. O objetivo principal da demarcação dessas terras é garantir o direito constitucional à autodeterminação, autonomia e proteção dos direitos dos povos indígenas, assegurando, também, sua participação ativa na preservação e gestão desses territórios (FUNAI, 2023). Apesar de serem posses da União, o direito de uso das terras é exclusivo das comunidades indígenas, com exceção de situações nas quais a permanência dos indivíduos represente riscos à vida.

A Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), criada em 1967, é o órgão responsável pela demarcação de terras indígenas. O procedimento administrativo de demarcação, depois de elaborado estudo antropológico, é submetido ao crivo do Ministro da Justiça. Segundo o Estatuto do Índio, a demarcação deve ser homologada pelo Presidente da República, registrada em livro próprio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e no registro imobiliário da comarca competente (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2017).

O Estatuto do Índio (1973) e o Decreto n. 1.775 de 1996 classificam as terras indígenas nas seguintes categorias (FUNAI, 2023):

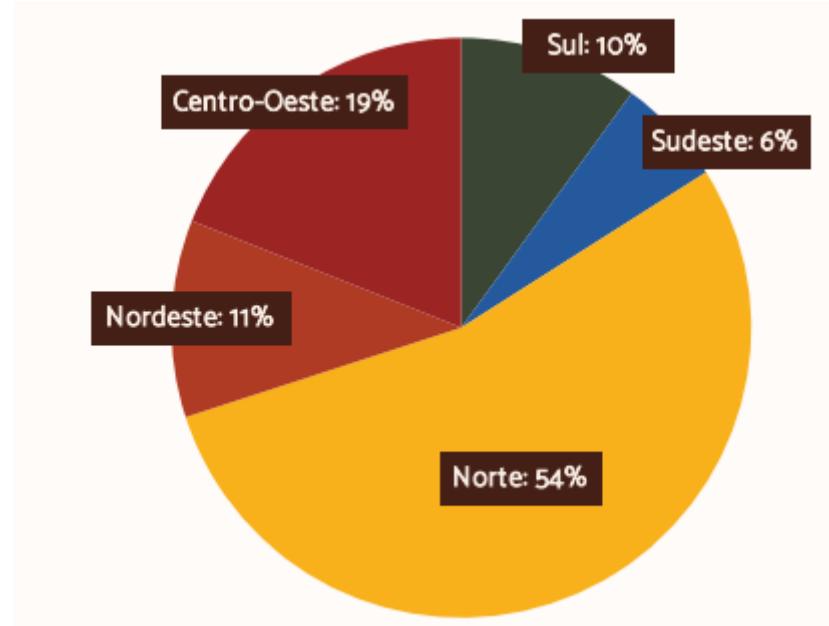
- **Reservas:** terras doadas por terceiros ao patrimônio da União, adquiridas ou desapropriadas pela União, que é atribuída à posse definitiva dos povos indígenas;
- **Terras dominiais:** terras que são de propriedade dos povos indígenas, adquiridas por qualquer das formas de aquisição do domínio nos termos da legislação civil;
- **Terras interditadas:** terras interditadas pela FUNAI para proteção das comunidades indígenas remotas, estabelecendo restrição de ingresso e trânsito de terceiros na área. Tal interdição pode ser feita simultaneamente ou não ao processo de demarcação, de acordo com o Decreto n. 1775, de 1996;
- **Terras tradicionalmente ocupadas:** terras de direito originário dos povos indígenas, conforme tratado no artigo 231º da Constituição, cujo procedimento de demarcação é baseado no Decreto n. 1775, de 1996.

As terras indígenas também podem ser divididas em cinco estágios do processo, considerando desde o reconhecimento até a demarcação, que são (FUNAI, 2023):

- **Em Estudo:** fase de realização de estudos (antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais) que dão base para a identificação e delimitação da terra indígena;
- **Delimitadas:** são terras cujos estudos foram aprovados pela Presidência da FUNAI, sua conclusão publicada no Diário Oficial da União e do Estado e que estão em análise pelo Ministério da Justiça, para decidir sobre a expedição de Portaria Declaratória do domínio tradicional indígena;
- **Declaradas:** são terras que conseguiram a expedição da Portaria Declaratória através do Ministério da Justiça, e que foram autorizadas a obterem a demarcação física, com a materialização dos marcos e georreferenciamento;
- **Homologadas:** são terras que dispõem de seus limites materializados e georreferenciados, que teve a demarcação administrativa homologada por meio de decreto Presidencial;
- **Regularizadas:** são aquelas terras que foram registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União, após decreto de homologação.

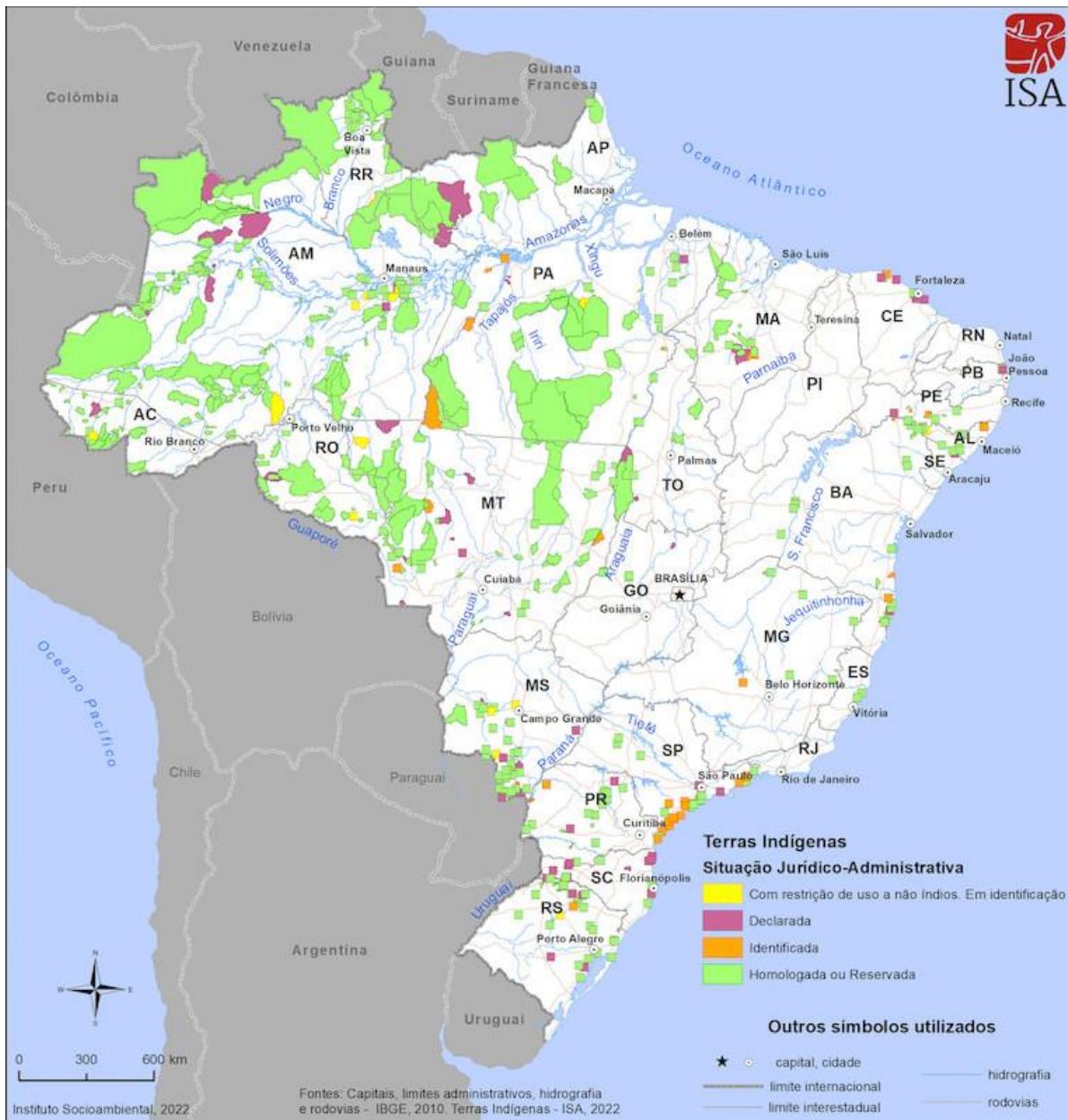
De acordo com dados atualizados da FUNAI (2023), há atualmente 736 terras indígenas, abrangendo cerca de 13,75% do território do Brasil. Essas áreas estão distribuídas em todos os biomas do país, com destaque para a concentração na região da Amazônia Legal. Terras já regularizadas somam-se 477, homologadas 12, declaradas 67, delimitadas 48 e em estudo 132. Ademais, existem cerca de 490 reivindicações de povos indígenas em análise pela Fundação supracitada. Das terras regularizadas, 73% estão situadas nas Regiões Norte e Centro-Oeste, enquanto as Regiões Sul e Sudeste somam apenas 16%. A figura 15 ilustra a distribuição em porcentagem das terras indígenas regularizadas por região e a figura 16 a distribuição espacial das terras indígenas considerando a situação jurídico-administrativa.

Figura 15: Distribuição de terras indígenas regularizadas por região no Brasil



Fonte: FUNAI, 2023.

Figura 16: Situação Jurídico-administrativa das terras indígenas



Fonte: ISA, 2022.

Conforme mencionado no Relatório 3, existem diversos planos e políticas voltadas para proteção das terras e das demandas indígenas, como a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). A PNGATI é um exemplo de política pública elaborada pelo Estado a partir das demandas dos povos indígenas e construída com grande participação social. Seu principal objetivo é desenvolver novos métodos e ideias para assegurar que os povos indígenas possam viver de forma próspera em suas terras, mantendo um ambiente equilibrado e aproveitando seus recursos de maneira autônoma e sustentável. Conforme

mencionado no Relatório 3, outros projetos foram cruciais para a implementação da PNGATI: Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL); Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI); Carteira Indígena; e o Projeto Catalisando a Contribuição das Terras Indígenas para a Conservação dos Ecossistemas Florestais Brasileiros (GEF Indígena).

Outros instrumentos importantes para a gestão das terras indígenas, no âmbito da PNGATI, mencionados no Relatório 3, são os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs). Os PGTAs constituem instrumento estabelecido pelo Decreto nº 7.747, de 05 de junho de 2012, com uma abordagem concebida para refletir o protagonismo, a autonomia e a autodeterminação dos povos indígenas, e têm como objetivo a valorização do patrimônio material e imaterial indígena, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais, visando assegurar a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural dos povos indígenas. Os PGTAs representam ferramentas de diálogo intercultural e de planejamento para a administração territorial e ambiental das terras indígenas no Brasil, e são desenvolvidos pelas próprias comunidades indígenas, em colaboração com parceiros e o governo, através de um processo de diálogo contínuo.

Na época da entrega do relatório 3, ainda estava em aberto a situação das terras indígenas ainda não demarcadas com a proposta do Projeto de Lei 490/2007. Conhecida como “marco temporal”, tal iniciativa teve origem com o novo projeto de lei (PL 2.903/2023) proposto pelo ex-deputado Homero Pereira, do Mato Grosso, e aprovado pelo Senado em setembro de 2023.

Em outubro de 2023, o presidente Lula sancionou, com 34 vetos, a Lei 14.701¹, que trata do reconhecimento, demarcação, uso e gestão das terras indígenas. Um dos principais pontos vetados diz respeito à definição de que os povos indígenas teriam direito somente às terras ocupadas ou reivindicadas até 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal. Os trechos não vetados abrangem as disposições gerais com princípios orientadores da lei, as formas de reconhecimento das terras indígenas para demarcação e os aspectos que regem o acesso e a transparência do processo administrativo. O Congresso terá a prerrogativa de manter ou derrubar os vetos e, para isso, será necessário obter a maioria absoluta dos votos

¹ A Lei 14.701 regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (BRASIL, 2023).

dos deputados e senadores (257 votos na Câmara dos Deputados e 41 no Senado, contados individualmente durante uma sessão do Congresso) (SENADO FEDERAL, 2023).

No que tange às comunidades quilombolas, estas se constituem, predominantemente, de grupos étnicos advindos de ancestralidade negra, os quais historicamente fizeram resistência frente às opressões sofridas e passaram a viver em espaços rurais, periurbanos ou urbanos, com específicas relações com a terra, sua cultura e modo de vida, e abrangem várias formas de territorialização.

A União tem responsabilidade sobre as terras ocupadas pelos quilombolas, apesar dessas áreas não serem consideradas bens da União propriamente ditos. O artigo 68 da CF/88 orienta que os remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, o Estado deve emitir os títulos de propriedade definitiva.

Conforme estabelecido no Decreto 4.887/2003, em seu artigo 2º, os territórios quilombolas são terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos e devem assegurar sua reprodução física, social, econômica e cultural. Essa definição legal engloba não apenas a chamada ocupação presente efetiva, mas também todos os elementos culturais, ideológicos, valores e práticas dessas comunidades. Nesse sentido, ao regularizar um território quilombola, é crucial considerar não apenas a ocupação atual das terras, mas também os espaços necessários para a reprodução física e social da comunidade, respeitando os limites das características e valores cultivados por ela (INCRA, 2017).

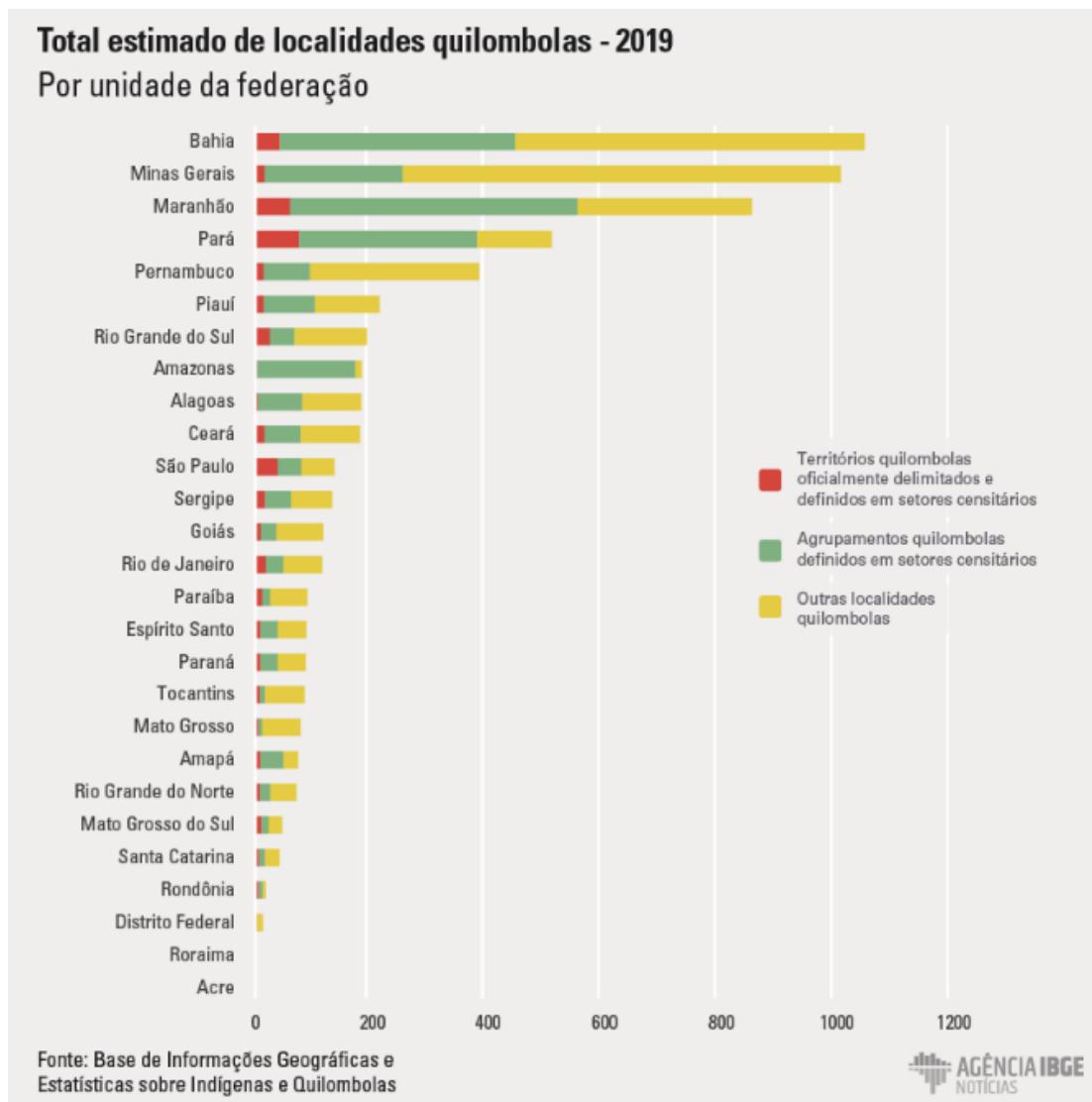
O documento preliminar "Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT", divulgado pelo Ministério da Integração em 2006, faz poucas referências às comunidades quilombolas. Não são abordados os territórios ocupados por essas comunidades, tampouco os procedimentos e necessidades para a regularização fundiária visando à titularidade.

Todavia, deve-se considerar que desde 2007 foi instituído o "Programa Brasil Quilombola" que compreende um conjunto de ações, denominado "Agenda Social Quilombola" (Decreto nº 6.261/2007), voltadas para a melhoria das condições de vida e ampliação do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades de remanescentes de quilombos no Brasil. Essas ações, que tem rebatimento territorial, deveriam ser desenvolvidas de forma integrada pelos diversos órgãos do governo federal, em suas respectivas áreas de competência nos seguintes

eixos: Acesso à Terra; Infraestrutura e Qualidade de Vida; Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local e Direitos e Cidadania (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA, 2021).

Ross et al (2022) baseados em dados do INCRA, apontam que até dezembro de 2019, havia 2.599.422,65 hectares sendo trabalhados pelo INCRA em processos de demarcação de territórios quilombolas, sendo que grande parte se localizava nos estados de Maranhão, Bahia, Pará e Minas Gerais, e apenas 586.336,94 hectares encontravam-se com o processo finalizado e a posse decretada. A figura 17 ilustra a estimativa de localidades quilombolas por unidade da federação no Brasil.

Figura 17: Localidades quilombolas por unidade da federação no Brasil



Fonte: IBGE, 2019.

Apesar do reconhecimento das comunidades quilombolas e dos esforços em curso para garantir a permanência dessas populações em condições dignas em suas terras, as demandas por regularização desses territórios e as necessidades básicas de infraestrutura ainda são grandes. Isto porque, de acordo com o INCRA (2023), até abril de 2023, havia 1802 processos em abertos solicitantes de regularização de territórios quilombolas. Nesse sentido, conforme destacado no Relatório 3, se esses títulos forem concedidos, somando-se aos que já foram outorgados, é fundamental considerá-los no planejamento territorial em diversas escalas. Esses territórios são impactados por uma variedade de questões e políticas públicas, abrangendo desde conservação ambiental, incentivos e práticas de agroecologia e segurança alimentar, até questões como saneamento básico, saúde, educação, cidadania e defesa nacional.

Em respeito aos territórios destinados à reforma agrária, o Estatuto da Terra, regido pela Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, tem como finalidade regular a política agrícola e a reforma agrária no Brasil. Através dessa legislação, são estabelecidas diretrizes para a estruturação da posse de terras, com o intuito de fomentar a equidade social no ambiente rural, garantir o acesso à terra e estimular o progresso das áreas rurais. O Estatuto, em seu artigo 4º, também caracterizou condições relacionadas às propriedades rurais como: Imóvel Rural; Propriedade Familiar; Módulo Rural; Minifúndio; Latifúndio; Empresa Privada; Parceleiro; Cooperativa Integral de Reforma Agrária (C.I.R.A.); Colonização (BRASIL, 1964).

O tema da reforma agrária começou a ser debatido no Brasil por volta do final dos anos 1950, período marcado pelo processo de industrialização no país. Em 1962, o Governo Federal decidiu criar o primeiro órgão a abordar a reforma agrária, a Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA), como resultado do surgimento das Ligas Camponesas no Nordeste, que se configurou como um movimento de luta pela reforma agrária no Brasil. Com a edição deste Estatuto da Terra (1964), que disciplina o uso, ocupação e relações fundiárias no Brasil, foram ainda estabelecidos neste período o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA).

Em 1970, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) por meio do Decreto nº 1.110, que hoje se configura como o órgão federal responsável pela Reforma Agrária, resultante da integração do IBRA e INDA. E, em

1985, foi criado o Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), após o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 184, menciona-se que à União compete desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. No artigo 185, definiu-se que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural, se seu proprietário não possuir outra e nem a propriedade produtiva (BRASIL, 1988).

No Brasil, existem dezessete modalidades de formas de obtenção de terras para assentamentos rurais, sendo a desapropriação e o reconhecimento as mais comuns. Além disso, os assentamentos podem ser classificados em dois grupos, conforme a modalidade (Finalidade e âmbito) citada no quadro 1:

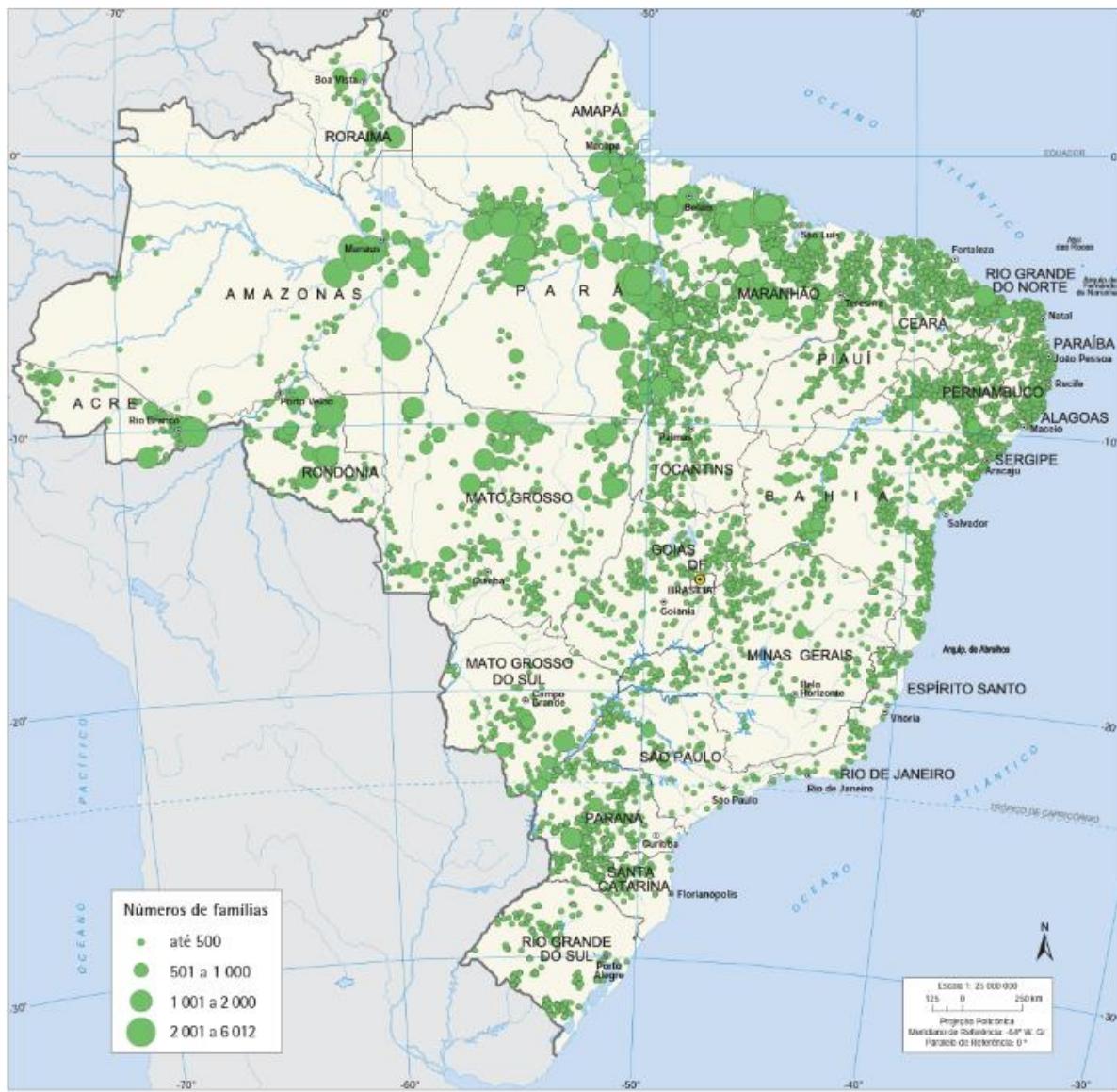
Quadro 1: Modalidades de Assentamentos

Grupo I - Modalidades de Projetos criados pelo Incra atualmente
Projeto de Assentamento Federal (PA)
Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)
Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)
Projeto de Assentamento Florestal (PAF)
Projeto de Assentamento Casulo (PCA)
Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável (PDAS)
Grupo II - Modalidades de áreas reconhecidas pelo Incra
Projeto de Assentamento Estadual (PE)
Projeto de Assentamento Municipal (PAM)
Reservas Extrativistas (RESEX)
Território Remanescentes Quilombola (TRQ)
Reconhecimento de Assentamento de Fundo de Pasto (PFP)
Reassentamento de Barragem (PRB)
Floresta Nacional (FLONA)
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)

Fonte: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2020.

A partir de dados disponibilizados pelo INCRA (2022) verifica-se que até dezembro de 2022, foram criados e/ou reconhecidos 9.444 assentamentos, que corresponde a mais de 87 milhões de hectares, onde vivem 959.186 famílias, e boa parte delas estão concentradas nas regiões Norte e Nordeste. A figura 18 apresenta a configuração espacial dos assentamentos rurais distribuídos pelo território brasileiro até 2016.

Figura 18: Configuração espacial dos assentamentos rurais no Brasil até 2016



Fonte: IBGE (2016).

As políticas, planos e programas relacionados ao territórios especiais ou institucionais não compõem o *hard core* da concepção e elaboração da PNOT, porque não atuam diretamente como macro vetores de desenvolvimento do país, ou seja, não são vetores estruturantes do ordenamento territorial e, sim, atuam como apoiadores,

condicionantes e intervenientes transversais devido suas proposições para estabelecer diferentes níveis de acesso e uso desses territórios, considerando as variáveis ambientais e socioculturais (com exceção daquelas terras que são destinadas à reforma agrária ao longo das rodovias federais, que podem sim servir como vetores de transformação do território se forem respeitadas e fiscalizadas as legislações ambientais e de proteção aos povos indígenas).

Isso não quer dizer que as políticas, planos e programas relacionados aos territórios especiais ou institucionais são barreiras que impedem o crescimento econômico e desenvolvimento social. Ao contrário, o uso adequado dos recursos naturais associado com os conhecimentos tradicionais e tecnologias é peça-chave para compatibilizar os preceitos de preservação e conservação ambientais com o desenvolvimento humano e crescimento econômico, haja vista os incontáveis serviços ecossistêmicos que esses territórios especiais com finalidade ambiental prestam às áreas rurais e urbanas.

Por isso, a PNOT precisa servir como política norteadora que coaduna os critérios e as prioridades para dirimir os conflitos socioterritoriais, condição que estrutura e marca a história do Brasil, decorrentes dos interesses divergentes dos modos de utilização dos territórios e de seus recursos, notadamente quando destinados às unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas, e aquelas para fins de reforma agrária.

A regularização fundiária de territórios especiais/institucionais tratadas nesse relatório não pode ser ignorada na PNOT e nem ficar descolada ou sem o devido complemento das políticas públicas que apoiam, nas vertentes financeira, técnica e jurídica, o cumprimento dos objetivos desses territórios. Ainda nessa perspectiva, há de se considerar que a falha ou falta dessas políticas públicas que colaboram para o cumprimento dos objetivos desses territórios especiais, afetam diretamente para que as políticas territoriais também sejam ou não bem-sucedidas.

É mister recordar que a concepção da PNOT é a escala geográfica nacional e o nível de poder é o federal, mas as estratégias e ações dependem da articulação Inter federativa (múltiplos níveis de governo) e multiescalar. A governança fundiária pressupõe uma eficiente articulação federativa entre a união e os governos estaduais e municipais, com a participação dos três poderes nos diferentes níveis. Os estados e municípios também detém competência para regular e gerir esses territórios especiais. Por isso, para que haja governança efetiva é fundamental envolver todos

os níveis de governo e os três poderes, cabendo à União a responsabilidade de coordenar e articular as políticas territoriais, com vistas à gestão integrada dos múltiplos territórios (multiterritorialidade). Ações integradas demandam a articulação e a mobilização dos órgãos fundiários e ambientais, estaduais e municipais, com o objetivo de conciliar as políticas de meio ambiente e regularização fundiária, com aquelas de assistência técnica, saúde, educação, ciência e tecnologia, infraestrutura e valorização sociocultural. A PNOT deve ter essa premissa.

6. ESTADO DA ARTE A RESPEITO DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS RELACIONADOS ÀS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Hoje o Brasil possui 24.253 km de fronteiras, das quais 7.367 km são úmidas ou marítimas, localizadas a leste do território nacional, limitadas pelo oceano Atlântico, e 16.886 km são predominantemente terrestres, ou secas, localizadas da foz do rio Oiapoque, na divisa entre o estado do Amapá com a Guiana Francesa (departamento ultramarino da França), até o arroio Chuí, no limite do estado do Rio Grande do Sul com o Uruguai. O Brasil divide fronteira com 10 países: ao norte com Guiana Francesa, Suriname, Guiana e Venezuela; a noroeste com Colômbia; a oeste com Peru e Bolívia; a sudoeste com Paraguai e Argentina; e ao sul com o Uruguai. O Brasil só não faz fronteira com Chile e Equador.

A faixa de fronteira do Brasil passa por 11 (onze) estados federados e 590 (quinhentos e noventa) municípios, dos quais 33 (trinta e três) são cidades-gêmeas, e ocupam mais de 27% do território nacional (IBGE, 2021a). Também pode-se mencionar os 280 (duzentos e oitenta) municípios defrontantes com o mar, em 17 (dezessete) estados federados, mais a Lagoa dos Patos, no Rio Grande do Sul, que totalizam cerca de 3% do território nacional. A figura 19 ilustra a faixa de fronteira a oeste e os municípios localizados nessa região; enquanto a figura 20 ilustra os municípios defrontantes com o mar (oceano Atlântico).

Figura 19: Municípios da Faixa de Fronteira (2022)



Fonte: IBGE, 2022.

Figura 20: Municípios defrontantes com o mar (2022)



Fonte: IBGE, 2022.

Devido a extensão das fronteiras e dimensão das faixas de fronteira do Brasil e a importância estratégica dessas áreas, esse tema compôs o quarto relatório técnico e sua pertinência para o ordenamento territorial do país.

De acordo com Rückert (2007), devido à economia globalizada e aos incentivos necessários a dinamização dos blocos regionais, as relações bilaterais e multilaterais com os países vizinhos em temas transfronteiriços precisam receber devida atenção, porque os fluxos que acontecem nas fronteiras e nas faixas podem repercutir até mesmo em regiões que estão distantes dessas áreas. Portanto, as fronteiras devem fazer parte da pauta da política de ordenamento territorial no âmbito nacional.

Considerando tal contexto, destaca-se a importância do reconhecimento das outras características que as fronteiras apresentam, como “fronteiras-cooperação” e “zonas de contato e articulação”, em detrimento de “fronteira de contenção”, “fronteira-separação” e “zonas de tensão”. Há de se defender, assim, a relevância de se estabelecer infraestrutura estratégica e indústrias ao longo das regiões fronteiriças, como construção de pontes, desenvolvimento de vias de transporte internacional, instalações industriais vitais para a Segurança Nacional, expansão da rede de energia elétrica e outros projetos similares.

De acordo com o autor supracitado, a PNOT deve estimular esse processo de desenvolvimento das regiões transfronteiriças (verdadeiras “fronteiras ativas”) a partir dos preceitos de cooperação, contato e articulação produtiva, sobretudo levando em conta as dinâmicas dos processos de integração regional em curso, notadamente, o MERCOSUL, e pelas dinâmicas que acontecem nas cidades-gêmeas. Não coincidentemente, o arco Sul é a região de faixa de fronteira que mais concentra casos de cidades-gêmeas, as quais são fortemente influenciadas pelas políticas integracionistas e de cooperação promovidas pelo MERCOSUL.

Historicamente, a ação governamental nas faixas de fronteira se dividiu, ora entre políticas com ênfase na soberania nacional, ora com foco no desenvolvimento socioeconômico.

No que diz respeito à segurança e defesa, embora os confrontos militares entre Estados sejam raros ao longo das fronteiras do Brasil, a presença constante de violência social e altos índices de criminalidade em certas áreas limítrofes são desafios prementes para o país. Nesse sentido, discutiu-se no Relatório 4 como as fronteiras e as faixas de fronteiras são tratadas na Política Nacional de Defesa e na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, bem como os principais Programas e Planos Nacionais destinadas a essas temáticas.

Com a intenção de priorizar a defesa nacional diante de possíveis cenários de instabilidades entre nações e ameaças internacionais, em 1996, foi aprovada a

Política de Defesa Nacional (PDN), cujo propósito era unificar as diretrizes para a defesa do Brasil, visando criar condições que garantissem a soberania, integridade e cumprimento dos objetivos nacionais. Posteriormente, em 2005, por meio do Decreto nº 5.484, a PDN passou por atualizações e, após revisão, foi redesignada como Política Nacional de Defesa (PND). Esta política concentra-se principalmente em ameaças externas, representando o mais alto nível de orientação no planejamento de defesa. Seu objetivo é estabelecer metas e diretrizes para o preparo e uso das capacidades nacionais, envolvendo os setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa, por sua vez, coordena as ações necessárias para a Defesa Nacional (BRASIL, 2005).

De acordo com Neves, Silva e Monteiro (2016), a PDN de 1996 oferece pouca abordagem sobre as fronteiras e suas áreas limítrofes. Na versão atualizada da PND em 2005, novos aspectos foram abordados, como a vulnerabilidade da fronteira na região amazônica e a necessidade de assegurar a presença do Estado e fortalecer as áreas fronteiriças diante dos desafios representados pela baixa densidade populacional e pelas vastas distâncias, que facilitam o fluxo de atividades ilícitas transnacionais e crimes associados. Destaca-se também a importância da ocupação desses espaços terrestres, visto que as fronteiras continuam a ser pontos sensíveis para possíveis disputas internacionais em um mundo contemporâneo marcado por potenciais conflitos.

Em 2008, a PND foi complementada pela Estratégia Nacional de Defesa (END), passando por revisões em 2012 e 2016. Enquanto a PND delineia os objetivos a serem alcançados, a END especifica os métodos e procedimentos para sua execução. A finalidade da END é reestruturar e direcionar as Forças Armadas para atender aos requisitos estabelecidos pela PND (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

A END discute os princípios que devem fundamentar a defesa do Brasil, apontando para a necessidade de coordenação entre os três Poderes, assim como a interação entre diferentes níveis de liderança para conduzir essas ações, envolvendo também os setores não governamentais da sociedade. Além disso, a END possui quatro objetivos principais: defesa da soberania; proteção dos recursos naturais; desenvolvimento tecnológico e industrial; integração regional e cooperação internacional. De modo geral, a END aborda questões políticas e institucionais essenciais que são indispensáveis para a defesa do país, como os objetivos da

"grande estratégia" e os meios para garantir a participação nacional na defesa (NASCIMENTO PLUM, 2020).

A "grande estratégia" compreende a PND, a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Este último é um documento público que garante transparência às atividades do setor de Defesa e desempenha um papel dual: 1. possibilita que a sociedade acompanhe os planos e o orçamento do setor; 2. compartilha e esclarece às nações vizinhas e parceiros internacionais as intenções e propósitos do aparato militar brasileiro, desempenhando papel crucial na Diplomacia de Defesa.

Devido à Lei Complementar nº 136, datada de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), está prevista a revisão periódica a cada quatro anos da PND, END e LBDN. Dessa maneira, esses documentos foram revisados em 2008, 2012, 2016 e 2020 (BRASIL, 2010). A revisão da PND e END, realizada em 2016, foi encaminhada em 22 de julho de 2020 para apreciação pelo Congresso Nacional, conforme indicado no site do Ministério da Defesa (BRASIL, 2022).

No Relatório 4, mencionou-se alguns dos importantes planos e projetos voltados para segurança e defesa das fronteiras brasileiras. Em 2011, foi implementado pelo governo federal o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), com vistas a alcançar uma atuação mais unificada entre os órgãos de segurança pública, a Receita Federal e as Forças Armadas. Com o objetivo de apoiar a implementação desse Plano, o Ministério da Justiça elaborou a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON).

O ENAFRON se apresenta como um conjunto de políticas e projetos do governo federal que visa melhorar a percepção de segurança pública na sociedade e assegurar a presença contínua das instituições de policiamento e fiscalização nas fronteiras do Brasil. Isso é feito para aprimorar a prevenção e o combate aos crimes transfronteiriços por meio de ações integradas entre diferentes órgãos federais, estaduais e municipais.

Santos (2015) destaca as ações conjuntas entre Ministério da Justiça e Defesa, por meio da realização de grandes operações integradas, como a Operação Sentinel, Ágata e Radar. No entanto, afirma que ainda há desafios na eficiência da ENAFRON, como escassez de recursos humanos, estruturais e técnicos nas polícias estaduais da fronteira, o que prejudica a proteção efetiva do território.

Em 2016, também foi criado o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), que busca fortalecer a segurança nas fronteiras, integrando órgãos como Forças Armadas, Polícia Federal e outros para combater crimes transfronteiriços. O PPIF criado com o Decreto nº 8.903 em 2016, substituiu o antigo PEF (Decreto nº 7.496/2011) como referência legal para as políticas de segurança fronteiriça. Embora tenha revogado o Plano anterior, o PPIF preservou a estrutura original proposta (BRASIL, 2016).

Para reforçar sua presença nas áreas fronteiriças, o Estado Brasileiro adota tecnologias inovadoras em segurança, incluindo o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON). Iniciado em 2012 pelo Comando do Exército, esse sistema de sensoriamento é implantado ao longo da fronteira para fornecer dados decisivos e promover uma atuação integrada, fortalecendo a presença e a eficácia federal nessas regiões. O estímulo ao SISFRON foi impulsionado pelo investimento significativo na Força Aérea Brasileira e na Marinha, nos programas de caças e submarinos, em complementariedade aos esforços do Exército, elevando o SISFRON a um projeto de grande escala. Além do monitoramento, os recursos do SISFRON têm melhorado a infraestrutura das unidades na faixa de fronteira, desempenhando também um papel operacional.

Uma política relevante que influencia o ordenamento territorial e aborda questões socioeconômicas e fronteiriças é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2007 e atualizada em 2019. A PNDR busca reduzir disparidades econômicas e sociais entre regiões, criando oportunidades para o crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida. Sua implementação envolve a coordenação entre ação pública e privada em níveis federal, estadual, distrital e municipal para estimular processos de desenvolvimento por meio de programas e investimentos conjuntos (BRASIL, 2019).

A PNDR adota uma abordagem territorial em diferentes escalas geográficas: macrorregional, enfocando as grandes regiões como Norte, Nordeste e Centro-Oeste para reduzir desigualdades entre regiões; e sub-regional, focando em áreas prioritárias para ações estatais coordenadas a fim de reduzir desigualdades dentro das regiões. Ademais, a PNDR destina atenção específica à faixa de fronteira, visando desenvolver sua estrutura física, social e econômica, reconhecendo-a como uma sub-região especial (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2019).

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, posteriormente chamado de Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), também se configurou como um marco para políticas públicas na faixa de fronteira, por abranger dados de diferentes áreas como: economia, demografia, cultura, geografia e a realidade social dessa região. Este Programa foi estruturado levando em consideração as características complexas da faixa de fronteira, e baseando-se em quatro diretrizes principais: fortalecimento institucional; desenvolvimento integrado; cidadania; marco regulatório.

O PDFF atuou internacionalmente apoiando o Itamaraty na revitalização de Comitês de Fronteira (CFs), transformando-os em fóruns bilaterais para integração local. Esses centros permitem discutir questões como saúde, educação, meio ambiente, segurança, comércio e infraestrutura, dando voz às demandas locais, facilitando respostas mais adequadas por parte dos órgãos estaduais, departamentais, provinciais e federais nas cidades fronteiriças (MIDR, 2009). De acordo com Carneiro Filho e Camara (2019), o PDFF é considerado, ainda hoje, a base de muitas iniciativas relacionadas à criação de programas de desenvolvimento da fronteira criados posteriormente, apesar de nos anos de 2006 e 2013, passar a enfrentar dificuldades em sua execução.

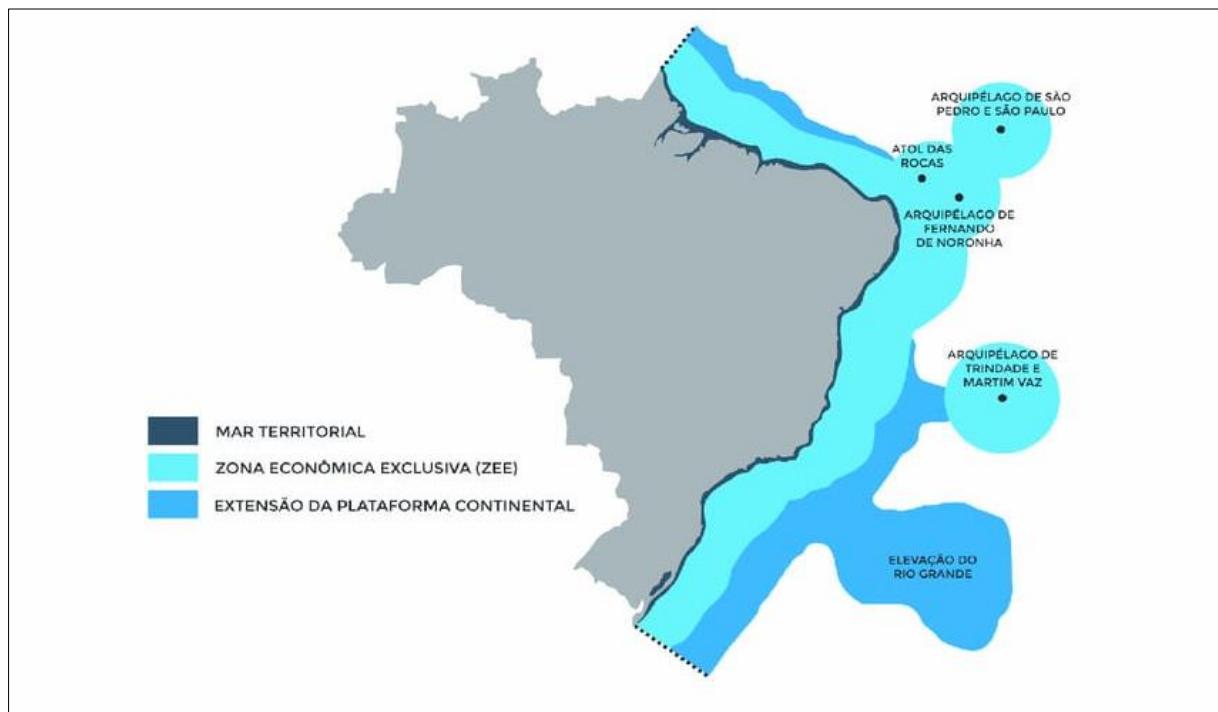
A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) se configura como um órgão superior que propõe e coordena ações para o desenvolvimento na faixa de fronteira, visando ao progresso socioeconômico dos municípios e a interação com os Núcleos Estaduais de Fronteira. Entretanto, em 2018, a CDIF enfrentou desafios significativos para se consolidar como a principal instituição de formulação e coordenação de políticas na faixa de fronteira, e problemas no funcionamento dos Núcleos Estaduais de Fronteira dificultaram o diálogo entre atores locais e a CDIF, comprometendo seu papel. Apesar de ser uma continuação das políticas do PDFF, a Comissão também marcou o fim do programa devido à interrupção na distribuição de verbas (CARNEIRO FILHO; CAMARA, 2019).

Por fim, é mister destacar as informações e análises feitas pela consultora no relatório quatro referente às fronteiras marítimas e a área estratégica da Amazônia Azul. Recomenda-se que essas áreas estratégicas e temas sensíveis sejam devidamente estudados e incluídos nos estudos para a proposição da atual PNOT.

O Brasil possui, aproximadamente, 7,4 quilômetros de costa marítima e 3,5 milhões de quilômetros quadrados de espaço marítimo que estão sob sua jurisdição.

Dentro desta área, o Brasil tem o direito de exploração econômica, o que inclui: navegação, pesca, turismo, geração de energia renovável e extração de petróleo e gás. Em virtude da abundância de recursos naturais e minerais, este espaço marítimo é chamado de “Amazônia azul”, um conceito político-estratégico cunhado pela Marinha do Brasil (MB) que faz referência à floresta Amazônica (Amazônia Verde) e o que ela representa para o Brasil e sua soberania. A Amazônia Azul (Figura 21) se configura como uma região geoeconômica e geoestratégica para o Brasil, notadamente pela extensão do território brasileiro voltado para o Oceano Atlântico, e sua delimitação geográfica abrange o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a Plataforma Continental e as águas interiores brasileiras.

Figura 21: Delimitação geográfica da Amazônia Azul



Fonte: PERLINGEIRO, 2022.

As zonas marítimas são delimitadas e gerenciadas conforme o regime estabelecido pela Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), firmada em Montego Bay, Jamaica, em dezembro de 1982. O Brasil foi um dos primeiros países a assinar e ratificar a CNUDM, garantindo que seus espaços marítimos estejam em total conformidade com o que foi estabelecido na Convenção. No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei 8.617, de 4 de janeiro de 1993, dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental do país.

De acordo com Andrade e Franco (2018), no ordenamento jurídico brasileiro, além da Lei nº 8.617 de 1993, há também o Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995, que reproduz o texto da Convenção e lhe dá executoriedade em âmbito doméstico; e o Decreto nº 4.810, de 19 de agosto de 2003, concebe as regras para a operação de embarcações pesqueiras nas zonas brasileiras de pesca, enquanto o Decreto nº 8.400, de 4 de fevereiro de 2015, estabelece os pontos apropriados para o traçado da linha de base do Brasil ao longo de sua costa continental e insular.

Importante destacar que é na área correspondente à Amazônia Azul onde estão localizadas as reservas do pré-sal, das quais se retira 85% do petróleo, 75% do gás natural e 45% do pescado produzido no Brasil. Além disso, por suas rotas marítimas são escoados 95% dos produtos brasileiros em direção ao exterior, além da existência de recursos naturais e de uma rica biodiversidade ainda inexploradas (PEREIRA, 2019). Nesse sentido, por entender que sua plataforma continental se estende em diversos pontos para além das 200 milhas marítimas e apresenta recursos naturais e minerais de importância estratégica, o Brasil vem buscando o reconhecimento da plataforma estendida junto à Comissão de Limites de Plataforma Continental (CLPC) há décadas, sobretudo no âmbito do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC).

Em 2004, o governo brasileiro apresentou seu pleito de extensão da plataforma continental para além das 200 milhas marítimas, o que englobava 75 pontos fixos e totalizava 953.525 km² de plataforma continental. Se somada à ZEEC (que possui 3,5 milhões de km²), o Brasil teria mais de 4,5 milhões km² de águas jurisdicionais, ou seja, uma extensão de um pouco mais da metade do território continental do país, que possui 8.511.996 km². No entanto, a proposta brasileira de extensão da plataforma continental foi indeferida pela CLPC. Em 2008, iniciou-se a elaboração da Proposta Revista de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira e apresentou-se o litoral brasileiro e sua plataforma continental dividido em três regiões: 1. Sul (Margem Continental Sul), 2. Equatorial (Cone do Amazonas e Cadeia Norte Brasileira) e 3. Oriental (Cadeia Vitória Trindade e Platô de São Paulo). A proposta inicial foi fragmentada em três propostas parciais, cada uma delas englobando a respectiva região. Em abril de 2015, a proposta parcial referente à região Sul foi submetida à CLPC. Em maio de 2016, a proposta revista parcial relacionada à região Equatorial foi preparada e, em setembro de 2017, o Brasil submeteu-a à CLPC por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas. Já a proposta correspondente à região Oriental

está em processo de preparação e ainda está sendo elaborada (GUAITOLINI; OBREGON, 2019).

A Marinha Brasileira afirma que, embora o Brasil esteja localizado em uma região teoricamente livre de grandes conflitos e atue no cenário internacional com base na legitimidade conferida por Organizações Internacionais, a história atesta que, quando um Estado possui um recurso valioso, a ponto de despertar a cobiça ou demanda de outros atores, a nação se encontra em uma situação de insegurança e deve buscar meios dissuasivos de poder. Por isso, a Marinha precisa dispor de meios que sejam capazes de detectar, identificar e neutralizar ações que representem ameaça nas águas jurisdicionais brasileiras (BRASIL, 2016).

Para atender esses preceitos de resguardar a soberania e vigiar as fronteiras marítimas, a Marinha do Brasil elaborou o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), que faz parte de um conjunto de projetos estratégicos. Esses projetos, atualmente sob a gestão do Ministério da Defesa no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), são essenciais para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas, sendo três deles da Marinha (ANDRADE; FRANCO, 2018). Dois desses projetos merecem destaque: a Construção do Núcleo do Poder Naval e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). O primeiro busca expandir a capacidade operacional da Marinha, aumentando sua frota naval, aérea e de fuzileiros navais. Esse projeto se subdivide em seis projetos: Programa de Desenvolvimento de Submarino (PROSUB); Construção dos Navios-Patrulha de 500 toneladas; Construção das Corvetas Classe “Barroso” Construção de meios de superfície – PROSUPER; Construção de Navios-aeródromo – PRONAE; e Construção de Navios-Anfíbios – PRONANF.

O SisGAAz é um dos programas mais ambiciosos da Marinha do Brasil, focado no monitoramento e proteção contínuos de águas Interiores, águas Jurisdicionais brasileiras e áreas internacionais. Esse sistema abrange recursos marinhos, portos, embarcações e infraestrutura para lidar com ameaças, emergências, desastres ambientais, atividades ilegais e garantir a segurança da Amazônia Azul. O SisGAAz, integrado a diversos órgãos e redes, conecta-se com entidades como Polícia Federal, IBAMA, Receita Federal, Petrobras e outras instituições relevantes. Essa interligação permite o rápido compartilhamento de informações para proteger a Amazônia Azul (LAMPERT; COSTA, 2019). Apesar dos desafios de recursos, a Marinha avança na proteção, como evidenciado pelo Aviso de Chamamento Público no Diário Oficial da

União em julho de 2023 para construir Unidades de Vigilância Costeira, um passo significativo na proteção dos recursos marinhos brasileiros.

Em síntese, a consideração das fronteiras terrestres e da Amazônia Azul, é essencial para a construção da política nacional de ordenamento territorial no Brasil. Essas áreas desempenham papéis críticos na segurança nacional, sobretudo no que tange a controle migratório e atividades ilícitas, desenvolvimento regional e relações internacionais. Com relação à Amazônia Azul, em virtude de sua vasta extensão marítima e recursos valiosos, como pesca, energia renovável e petróleo, sua exploração deve ser sustentável para garantir a conservação ambiental e a segurança energética.

Importante destacar que a consideração adequada dessas áreas é vital para as relações diplomáticas com os demais países sul-americanos, influenciando acordos comerciais, cooperação ambiental e segurança regional. Por fim, esses espaços também são cruciais para o desenvolvimento econômico equilibrado entre diferentes regiões do país, demandando planejamento de infraestrutura e ações que visem à preservação ambiental, à defesa da soberania e à proteção contra ameaças externas, o que contribuirá para uma política de ordenamento territorial integral e eficaz no Brasil.

7. RESULTADOS DO SEMINÁRIO “POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL: OS DESAFIOS DA RETOMADA”, RELATORIA, ENCAMINHAMENTOS E RECOMENDAÇÕES

O evento “Seminário Política Nacional de Ordenamento do Território: os desafios da retomada” foi realizado nos dias 16 e 17 de agosto, no auditório do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em Brasília-DF, com público presente e transmissão ao vivo pelo canal do YouTube do MIDR.

A programação do seminário foi estruturada em dois dias inteiros, das 9 às 18 horas, e contou com dezesseis especialistas convidados (servidores públicos e consultores), conforme disposto no quadro 2, com as respectivas instituições de vínculo e tema de cada palestra.

Quadro 2: Instituições e palestrantes do Seminário Política Nacional de Ordenamento do Território

1º dia - 16/08/2023			
Instituição	Palestrante	Tema da Palestra	
1 Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/ Diretor da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial	João Mendes da Rocha Neto	PNOT – Problema a ser enfrentado	
2 Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/ Consultoria da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial	Tatiana de Souza Leite Garcia	Política Nacional de Ordenamento Territorial – Sistematização do Estado da Arte	
3 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Cláudio Stenner	Panorama Territorial segundo o Censo 2022 – Primeiro Resultados	
4 GIZ – Agência Alemã de Cooperação	Taiguara Alencar	Inspiração Internacional: As experiências da Alemanha e da Índia no ordenamento territorial	
5 Ministério do Desenvolvimento Agrário	Olavo Dambrós	Governança fundiária e as políticas públicas territoriais destinadas aos agricultores familiares	
6 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Ernesto Reis	Reforma agrária e o ordenamento fundiário nacional	
7 Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	Thaís Brito de Oliveira	Bens da União e interface com a PNOT	
2º dia - 17/08/2023			
Instituição	Palestrante	Tema da Palestra	
8 Ministério de Portos e Aeroportos	Otto Luiz Burlier	A importância atual do sistema portuário e a Política Nacional de Ordenamento do Território	
9 Ministério dos Transportes	Vicente Correia Lima Neto	Infraestrutura e a Dimensão Territorial: A dimensão territorial no ciclo de planejamento integrado de transportes	
10 Ministério de Minas e Energia	Rita Alves Silva	Setor energético brasileiro e ordenamento do território	
11 Ministério da Defesa	José Leonardo Maniscalco	Ministério da Defesa e Ordenamento do Território	
12 Presidência da República - Gabinete de Segurança Institucional	Claudio Paradelo Peixoto	As atividades do Gabinete de Segurança Institucional e o ordenamento territorial	
13 Prefeitura Municipal de Fortaleza	Luciana Lobo	A visão do território pelos entes subnacionais – o caso de Fortaleza	
14 Ministério do Turismo	Ana Carla Moura	Atividade turística e suas formas de incorporação ao território	

15	Ministério das Cidades	Nathan Belcavello de Oliveira	O Brasil urbano e a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)
16	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	Marinez Scherer	Gestão Costeira (e marinha) e suas interfaces com o ordenamento territorial

No Produto 5, há uma breve descrição de todas as palestras proferidas no evento, com algumas figuras que correspondem aos slides de cada palestrante. As palestras foram gravadas e estão disponíveis no canall do YouTube do MIDR nos seguintes links:

- Dia 1 - 16/08/2023: <https://www.youtube.com/watch?v=L5sFGysTQ4A>
- Dia 2 -17/08/2023: https://www.youtube.com/watch?v=BPJF_LEolzs&t=24001s

Em diversos momentos do evento, os palestrantes elucidaram a interrelação entre seus ministérios/secretarias com o ordenamento territorial. Por isso, esse Seminário pode ser considerado um bom ponto de partida para o diálogo e as articulações interministerial e interinstitucionais, os quais serão fundamentais para a proposição da PNOT, com apoio técnico-institucional, uma vez que os atores presentes no evento se mostraram sensíveis à sua importância e reconheceram o impacto que a PNOT propiciará nas diversas escalas geográficas e setores econômicos, sociais, ambientais e políticos.

É mister mencionar que alguns temas elencados nos relatórios anteriores da nossa consultoria convergiram com preocupações apontadas pelos palestrantes, evidenciando temáticas importantes na contemporaneidade que precisam constar na PNOT, como as consequências e as ações necessárias à mitigação das mudanças climáticas, a importância geopolítica, geoeconômica e social das fronteiras terrestres e marítimas, dentre outras.

Nesse sentido, será imprescindível estabelecer estratégias qualificadas e participativas para efetivos diagnóstico, proposição, implementação e monitoramento pelos atores legitimamente interessados no ordenamento territorial – atores estatais centrais e entes federados subnacionais das três esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário), representantes dos setores produtivos, comunidades locais diretamente afetadas e/ou vulneráveis, setor acadêmico e sociedade civil organizada. Seguindo o ciclo das políticas públicas, são estes agentes que poderão colaborar com o monitoramento dos resultados e os ajustes relacionados à PNOT.

Graças a esse evento também se confirmou que existe grande quantidade de dados e ações desenvolvidos pelos ministérios e secretarias especializados, sendo que parte desses já haviam sido identificadas pela consultora e constam nos relatórios produzidos e entregues mencionados anteriormente, os quais poderão constituir a base técnica atualizada para a formatação, retroalimentação e monitoramento da PNOT.

8. ESTADO DA ARTE A RESPEITO DAS POLÍTICAS, PLANOS E PROGRAMAS REGIONAIS QUE IMPACTAM NO ORDENAMENTO TERRITORIAL NA ESCALA NACIONAL, COM FOCO NAQUELES VOLTADOS À PROTEÇÃO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA E COMBATE À SECA NO NORDESTE

As cinco macrorregiões do Brasil apresentam peculiaridades e heterogeneidade nas suas características biogeográficas, socioculturais e econômicas-produtivas. Existem acentuadas assimetrias de condições de vida e de desenvolvimento intrarregionais e inter-regionais. Entretanto, as macrorregiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam os mais baixos indicadores socioeconômicos, condições que justificam políticas públicas com vistas a promoção do desenvolvimento regional.

Alves e Rocha Neto (2014) afirmam que as políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento regional estão sendo planejadas e implementadas no Brasil desde o final dos anos de 1930, e estavam associadas às preocupações para ocupar os vazios territoriais e, em certa medida, para reduzir as desigualdades regionais. Nas décadas de 1950 e 1970, as políticas regionais estavam na agenda governamental, porém perderam espaço nas décadas de 1980 e 1990, devido aos novos delineamentos provocados pela globalização e orientações neoliberais, associados ao enfraquecimento do papel do Estado como indutor do desenvolvimento. Ao longo desse tempo, as políticas regionais no Brasil tiveram formatações e estratégias diferentes, muitas vezes vinculadas aos regimes de governo e contextos internacionais, influenciados por questões ideológicas. Nesse período o planejamento nacional foi direcionado a partir dos Planos Plurianuais (PPAs).

A retomada da preocupação regional na agenda do governo federal acontece durante o 1º mandato de presidente de Luiz Inácio Lula da Silva, quando uma equipe do Ministério da Integração Nacional, liderada por Tânia Bacelar de Araújo, elaborou a proposta da **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR**, a qual passou por processo de discussão e negociações, e foi instituída por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais entre as regiões brasileiras e promover a equidade no acesso às oportunidades de desenvolvimento, orientando os programas e as ações federais no território nacional e atendendo ao disposto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL/MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2007; SILVA, 2015).

A PNDR foi proposta como uma política de desenvolvimento com viés territorial, baseada no reconhecimento de que existem desigualdades regionais em múltiplas escalas, e que deveria ser conduzida pelo Ministério da Integração, em coordenação com demais instâncias do governo federal e de ministérios setoriais, com a necessária articulação com o Congresso Nacional, os três níveis de governo, o setor empresarial e a sociedade civil (BRASIL/MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2007).

Naquela época foram definidas as seguintes áreas prioritárias para a atuação da PNDR em sua primeira fase (2008-2011): 1. Escala macrorregional: áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, exceto os espaços de alta renda; 2. Escala intermediária: Semiárido, Faixa de Fronteira e regiões integradas de desenvolvimento (RIDES); 3. Escala sub-regional: mesorregiões diferenciadas, territórios rurais e territórios da cidadania.

Apesar da importância e das expectativas atribuídas a PNDR, Alves e Rocha Neto (2014) expõe que esta não tinha a maturidade necessária para ser instituída naquela época, porque não havia consensos nos diversos órgãos do governo e níveis federativos, e as estratégias de implementação e coordenação não eram robustas, ou dispunham de instrumentos efetivos para sua execução.

Brandão (2020) reforça essa percepção ao afirmar que inexistia uma articulação entre políticas regionais, setoriais e regime de partilha de recursos no federalismo atual, condições que também influenciaram para sua não efetividade.

Na segunda fase da PNDR (2011-2015) foram feitas algumas inovações, dentre elas pode-se citar o modelo de governança multinível e participativo, intitulado

“Sistema Nacional de Políticas Regionais”, que seria estruturado por quatro instâncias deliberativas e de gestão; e princípios de valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica (ALVES E ROCHA NETO, 2014; BRANDÃO, 2020).

A atual versão da PNDR (PNDR II: Uma política feita para o Brasil, uma política de todos nós) foi atualizada com o Decreto nº 9.810 de 2019, que, além de manter alguns de seus pressupostos originais de 2007 e as mudanças supracitadas, manteve a prioridade dada ao Nordeste, à Amazônia e ao Centro Oeste. Nas três últimas décadas, essas regiões apresentaram níveis de crescimento econômico acima da média nacional e, ao mesmo tempo, mudanças importantes em suas respectivas configurações socioeconômicas e espaciais em que se acentuaram a diversidade e as desigualdades internas em cada uma delas.

No site do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (2023), consta que as intervenções pretendidas na PNDR têm como eixos setoriais: I - desenvolvimento produtivo; II - ciência, tecnologia e inovação; III - educação e qualificação profissional; IV - infraestruturas econômica e urbana; V - desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; VI - fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais. Para tanto, a PNDR conta com uma gama de instrumentos que auxiliam na priorização e na execução de ações de desenvolvimento territorial, com destaque para os planos macrorregionais e sub-regionais de desenvolvimento, os pactos de metas com governos estaduais e as carteiras de projetos prioritários.

Ainda em relação aos seus aspectos gerais, deve-se citar a importância para a aplicação da PNDR nessas três regiões por meio dos Planos de Desenvolvimento Regional (PRDNE, PRDA e PRDCO), que devem ser elaborados (e revisados a cada quatro anos) pelas respectivas superintendências regionais. Inspirados nos pressupostos e diretrizes da política nacional, esses planos procuram internalizar em cada caso suas estratégias e objetivos, de modo geral partindo de um diagnóstico regional – o *estado da arte* – até a proposição do conjunto das ações setoriais e dos prováveis cenários de futuro.

Finalmente, fazendo um balanço da primeira e segunda fase da PNDR, Alves e Rocha Neto (2014) e Silva (2015) enumeram uma série de desafios para a efetividade da PNDR, como melhorar a articulação e cooperação entre órgãos governamentais e instâncias do pacto federativo, fortalecer as instituições

governamentais responsáveis pelo planejamento regional, ampliar o apoio e a contribuição de atores subnacionais (locais, estaduais e regionais) diretamente interessados nas questões regionais, dar melhor direcionamento aos recursos financeiros destinados aos projetos desenvolvimento local-regional, dentre outros.

O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) é o principal instrumento de planejamento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste para fortalecer o desenvolvimento da área de atuação da autarquia. O PRDNE 2024-2027 contou com a contribuição técnica de especialistas, governos estaduais, ministérios setoriais e membros da sociedade civil. O documento ficou disponível para consulta pública e contribuições de 22 de junho a 02 de julho de 2023; e foi aprovado na 31^a Reunião do Conselho Deliberativo da Sudene, em 10 de julho de 2023.

Em seus aspectos gerais quanto à concepção e à abordagem, o plano mantém-se alinhado aos marcos orientadores da versão atualizada da PNDR, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) 2020-2031, e a Agenda Estratégica para o Nordeste, elaborada pela SUDENE durante a revisão da versão anterior da PRDNE, e em convergência com as iniciativas nacionais relacionadas a Agenda 2030 da Organização das Unidas e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL/MIDR/SUDENE, 2023).

O PRDNE 2024-2027 mantém a abordagem territorial que privilegia as regiões geográficas intermediárias, a integração urbano-rural e a conectividade entre as cidades que exercem a centralidade regional (rede policêntrica de cidades). Destacam-se os conceitos de inovação como eixo condutor e seu papel na elevação da produtividade e competitividade econômica regional em todos os setores, a transversalidade da sustentabilidade ambiental e transição ecológica – notadamente pela potencialidade da produção energética renovável, a riqueza biogenética que pode ser aplicada à saúde, segurança alimentar e produção de novos materiais, e a o devido olhar que precisa ser dado à região costeira devido as atividades turísticas, ocupação urbana, atividades pesqueiras, geração energética offshore (eólica, petróleo, maremotriz e hidrogênio) e transporte marítimo (BRASIL/MIDR/SUDENE, 2023).

No que tange questão combate à seca no Semiárido nordestino, a principal menção feita no PRDNE refere-se à conclusão do Projeto de Integração do São Francisco, respaldado pelo Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH). A conclusão dos eixos da integração do São Francisco propiciará a fluuição de suas

água pelos seus Canais Leste e Norte na direção de diversas sub-regiões de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, quando se espera solucionar problemas de abastecimento nos centros urbanos, melhorar as condições de vida das pessoas que moram nas zonas rurais, bem como propiciará o alavancamento de novos projetos baseados na agricultura irrigada. O Projeto de Integração do São Francisco é um dos principais projetos de infraestrutura conduzido pelo governo federal com forte impacto e rebatimento no ordenamento do território nas escalas regional, estadual e local.

Porém, o PRDNE já aponta os cenários de dificuldades para construir o arranjo institucional de administração dos recursos a serem destinados para energia e administração do Projeto, inclusive considerando a necessidade de revitalização para sua despoluição, serviços de saneamento básico para as comunidades e cidades ribeirinhas, reflorestamento de margens e recuperação de áreas degradadas na bacia hidrográfica e adjacentes.

O **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2024-2027** foi construído no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, em consonância com as diretrizes e ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com as Agendas Macrorregionais, com o PPA federal e com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS/ONU. O objetivo geral deste Plano é servir como instrumento de planejamento capaz de promover a redução das desigualdades regionais através da geração de emprego e renda, do crescimento econômico, da qualidade de vida e da internalização da riqueza regional. O PRDA passou por consulta pública e foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da SUDAM por meio da Resolução/CondéL n.106, de 04 de agosto de 2023 (BRASIL/MIDR/SUDAM, 2023).

O PRDA 2024-2027 apresenta o atual diagnóstico sobre a Amazônia ressaltando as características singulares da região, a grande dimensão de seu território (mais da metade do território nacional), ao lado de sua imensa cobertura florestal e rede hidrográfica, além da rica diversidade biológica e sociocultural. A sociobiodiversidade é destacado como elemento de propulsão do desenvolvimento endógeno associado à ciência, tecnologia e inovação.

Nesse sentido, o Plano incorpora novos elementos do planejamento regional, sem deixar de lado as propostas trazidas pela versão anterior, que permanecem até a atualidade. O foco do Plano é o uso sustentável da biodiversidade como fonte do

desenvolvimento da região, com geração de emprego e renda, fortalecimento das cadeias produtivas voltados à bioeconomia, o aproveitamento de áreas antropizadas, o turismo ecológico e a sociobiodiversidade, com a promoção de tecnologias sustentáveis ou tecnologias sociais (BRASIL/MIDR/SUDAM, 2023).

O processo de modernização conservadora e ocupação direcionado pelo planejamento nacional a partir do início da década de 1970, gerou fluxos migratórios e crescimento populacional de forma desordenada, levando a expansão da urbanização da região, sem o devido fornecimento de infraestrutura urbana. Além disso, a pobreza rural e urbana associada ao semi-isolamento das comunidades do interior e as imensas distâncias a percorrer, agravadas pela precariedade das conexões terrestres e a baixa eficiência do transporte hidroviário tradicional, são fatores que precisam ser observados de forma cuidadosa nas políticas e planos de desenvolvimento e ordenamento territorial, devido às condições geográficas e socioculturais, e que podem impactar diretamente no fracasso ou sucesso destas políticas e planos na região.

Essas questões refletem para que a região amazônica apresente os mais baixos indicadores de pobreza do país, especialmente na renda per capita, agravada pela carência de oferta de serviços fundamentais como saneamento, educação e saúde, tanto no interior dos estados como nas periferias das médias e grandes cidades. Inclusive, a faixa de fronteira da região amazônica é um recorte prioritário para a definição de políticas públicas na área de atuação da SUDAM e do PRDA.

Os maiores desafios na região amazônica são: como promover desenvolvimento social com acesso a serviços básicos, qualidade de vida e geração de renda e, concomitantemente ‘manter a floresta de pé’ e recuperar as áreas antropizadas. Como conciliar os anseios da população local por maior oferta de infraestruturas e serviços básicos, como energia, transportes, habitação e saneamento e, do outro lado, a pressão de investidores privados de origem nacional e internacional pela expansão de empreendimentos produtivos, sobretudo agroindustriais, florestais e minerais, mas geram produtos de baixo valor agregado e tecnológico, cujos rendimentos não são retornados nas localidades exploradas para gerar medidas redistributivas e de recuperação e conservação ambiental.

Para tentar responder a esses desafios, no PRDA 2024-2027, seus autores apresentam importante base teórica e conceitual advinda das literaturas que defendem a intervenção estatal na economia, a promoção da economia regional, o

institucionalismo, a formação de arranjos institucionais multistakeholders, a abordagem neoschumpeteriana, e as dinâmicas industriais que influenciam no crescimento econômico regional e na diversificação da atividade produtiva aderente aos princípios do desenvolvimento sustentável e da economia ecológica. Assim, optou-se pela estratégia da integração e da diversificação produtiva da biodiversidade, com agregação de valor, conhecida como bioeconomia, de modo a direcionar as ações de todos os eixos de intervenção do Plano.

O PRDA 2024-2027 adota eixos estratégicos baseados na PNDR, que são: desenvolvimento produtivo; pesquisa, inovação e educação; infraestrutura econômica e urbana, fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais, educação e desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais. Nesse sentido, com vistas a colocar em prática esses eixos estratégicos, a Carteira de Projetos Complementares corresponde a um conjunto de projetos pactuados com os estados e municípios de abrangência do Plano e que materializam no território seus Programas e suas Ações Estratégicas.

Especificamente na região amazônica, a bioeconomia será peça-chave para reordenar e desenvolver circuitos produtivos que utilizam dos recursos naturais para geração de produtos e serviços, em atendimento a diferentes setores da economia, mas obrigatoriamente pautados na tecnologia, ciência e inovação, na valorização de saberes e práticas dos povos da floresta, na conservação da natureza e do equilíbrio dos serviços ecossistêmicos, e nas soluções baseadas na natureza, configurando-se em cadeias de valor biodiversas e sustentáveis.

Outras possibilidades de desenvolvimento de cadeias produtivas sustentáveis e integradas na região amazônica podem advir da implementação efetiva e integrada de sistemas agroflorestais, que possibilite intercalar a fruticultura amazônica tradicional e a aquicultura, ao lado daqueles segmentos avançados do mercado nacional e internacional, em especial no setor dos bioproductos ou da bioindústria voltados à produção de fito-cosméticos e fitofármacos obtidos a partir de extratos vegetais, atividades ainda incipientes na região, mas com grande potencial de expansão, desde que abordadas de modo apropriado pelas políticas públicas.

O Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO) é a ferramenta de planejamento regional da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO. O PRDCO 2024-2027 está alinhado com as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, foi submetido à consulta

pública, e aprovado em 10 de agosto de 2023 pelo Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (CONDEL/SUDECO).

O diagnóstico sobre a região ressalta o domínio praticamente absoluto das estruturas produtivas lideradas pelo agronegócio voltado para a produção grãos (soja e milho principalmente), de algodão e de proteína animal (pecuária de corte principalmente) e em grande parte voltado para as exportações. Trata-se, de modo geral, de aparatos produtivos de elevado padrão tecnológico que envolve os avanços de pesquisa e desenvolvimento em biotecnologia obtidos e disseminados, principalmente, pela Embrapa no Cerrado brasileiro, associados ao emprego de equipamentos agrícolas de ponta e sistemas empresariais de gestão.

O sucesso da região como a maior produtora de *commodities* do país, entretanto, é ao mesmo tempo a fonte de seus principais problemas de estrutura e dinâmica regionais, pois o meio rural dominado pelas médias e grandes propriedades e sua rarefeita rede de cidades fracamente industrializadas dependem muito dos rumos do agronegócio e de suas teias de relações em todas as escalas.

Por isso o Plano chama a atenção para a necessidade de que as políticas regionais elaboradas para a região – com ênfase naquelas coordenadas pela SUDECO – para que apostem em estratégias que visem promover a diversificação da estrutura produtiva, mediante a agregação local e regional de valor aos produtos agropecuários e, desse modo, fortalecer a rede de cidades, especialmente as intermediárias, visto que nos últimos anos tem se agravado a grande concentração econômica e populacional no eixo urbano-metropolitano de Goiânia-Anápolis e Brasília. Além dessa, outras estratégias são indicadas, como o incentivo ao turismo histórico e ecológico, e medidas específicas (fiscais e creditícias) para atração de indústrias de vários segmentos e portes. Outro diagnóstico indicado no PRDCO que também mobilizou a formulação de projetos específicos diz respeito às questões relacionadas à disponibilidade hídrica para atender as altas demandas nos meios rural e urbano e seus múltiplos usos.

Na última parte desse relatório foram apresentadas as Fases I e II do **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**, com um breve histórico, as principais medidas do governo, as obras e os valores de investimentos, e algumas críticas.

Em linhas gerais, foi possível ter um panorama dos investimentos realizados e que estavam em andamento no Brasil nas fases 1 e 2 do PAC, que desde o início mobilizou grande volume de investimentos em infraestrutura. O conjunto dos

investimentos programados estava direcionado para os seguintes eixos: infraestrutura logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, metrôs, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos).

Brandão (2020) menciona as expectativas e os impactos positivos no desenvolvimento regional e interiorização promovidos pelos investimentos do PAC nesse duas fases, seja na geração de emprego e nos benefícios secundários relacionados à qualidade de vida, como construção de moradias, ligações de energia elétrica para milhões de pessoas residentes no campo e nas comunidades tradicionais, bem como os reflexos das modernizações e novos projetos em portos e terminais de cargas, os portos secos e centros logísticos e industriais aduaneiros, e as modernizações e leilões de aeroportos, hidrovias e ferrovias etc. Entretanto, o autor tece críticas ao afirmar que o Brasil perdeu a oportunidade de ter avançado em uma estratégia nacional e latino-americana de desenvolvimento e planejamento territoriais efetivos, se de fato tivesse ativado as áreas deprimidas e articulado crescimento econômico com ciência e produtividade regional, mas optou-se pelo suporte infraestrutural para rápida exploração e escoamento de recursos naturais.

Ao final, apresentou-se o Novo PAC, em que se pretende investir R\$ 1,7 trilhão em todos os estados do país, sendo R\$ 1,4 trilhão até 2026 e R\$ 320,5 bilhões após 2026, em projetos de infraestrutura, como energia, transporte e logística, porém, agora expande seu escopo para abranger áreas como inclusão digital, transição energética, ciência, tecnologia, educação e saúde (BRASIL, 2023a).

Destaque foi dado para os projetos de infraestrutura do PAC na região da Amazônia Legal, para identificar quais são as obras prioritárias, as localidades que serão afetadas, o volume dos investimentos, e as possíveis interfaces territoriais e ambientais.

Se todos os projetos forem executados precipitadamente, com foco exclusivo em interesses setoriais e sem uma visão holística, poderá acarretar danos irreversíveis ao meio ambiente, agravar as questões sociais e perpetuar o desperdício de recursos públicos. Portanto, toda e qualquer obra de infraestrutura deve, necessariamente, contribuir para o fortalecimento da população amazônica e a conservação ambiental dos biomas, solos e recursos hídricos. Ademais, entraves de

competitividade, insegurança jurídica e falta de obras de longo prazo devem ser superados.

Por fim, foram apresentados as obras e os investimentos do PAC 3 na região Nordeste, com foco nos projetos de combate à seca, como investimentos em infraestrutura hídrica, como a construção de barragens, canais e sistemas adutores, e o “Programa Água para Todos”.

Com esse estudo pode-se recomendar que as políticas públicas de base estritamente territorial, como o PAC, precisam atender aos preceitos de ordenamento territorial e as dimensões da sustentabilidade, para não infringir os territórios que precisam ser devidamente respeitados, como as Unidades de Conservação e os Territórios Indígenas, sem usar da justificativa de desenvolvimento socioeconômico a qualquer custo para superar as históricas mazelas socioeconômicas do Brasil.

Também se recomenda que a PNDR e os Planos Regionais de Desenvolvimento estejam alinhados com a PNOT, e o ordenamento territorial precisa constar em seus processos de revisão e atualização. Assim como a PNOT precisa ter uma base estratégica que complemente e reforce a importância da PNDR, para que essas políticas e planos não se tornem mais um elemento de panaceia normativa sem efetividade.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS COM RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: O ordenamento territorial no Brasil deve basear-se nas dimensões da sustentabilidade e na promoção da governança multinível (multisetorial, multistakeholders e intergovernamental – horizontal e vertical).

Para que governo federal atue no ordenamento territorial em escala nacional, indica-se o estabelecimento de macroestratégias com o objetivo de prover a integração e gestão dos territórios; a defesa da soberania e das fronteiras; o direcionando dos investimentos; e a instalação de infraestruturas que possibilitam o desenvolvimento social e produtivo-econômico. Nesse sentido, reconhecendo que existem áreas prioritárias e críticas, com particularidades ambientais, sociais e econômicas, em cada localidade e região, para possibilitar a adequada gestão do acesso aos recursos naturais e dos conflitos territoriais, em condições equânimes,

visando induzir o bem-estar da sociedade brasileira e atender parte das demandas internacionais

Para cumprir com o desafio de operacionalização dessas diretrizes, a Política Nacional de Ordenamento Territorial deve servir como indutora e agregadora, a tal ponto que propicie ambiente favorável para que as políticas setoriais, regionais, estaduais e municipais e seus respectivos planos de ações, encontrem pontos de convergência e efetivamente consigam promover crescimento econômico, qualidade de vida e uso sustentável dos recursos naturais, além de considerar as interfaces e os impactos de ações que ocorrem nos espaços naturais, rurais e urbanos,.

Nesse sentido, a PNOT deve priorizar as características geográficas e as riquezas naturais do país como variáveis condicionantes e intervenientes de caráter transversal, porque são subsídios imprescindíveis para o desenvolvimento humano e para retroalimentar os sistemas produtivos.

O ordenamento territorial no Brasil deve estar atrelado às dimensões da sustentabilidade (ambiental, social, cultural, econômica, institucional e política), correlacionando-o com as particularidades e indicadores regionais, estaduais, municipais e locais que estejam legitimamente destinados a promover, de forma equilibrada e associada, o crescimento econômico, com geração de renda, melhoria da qualidade de vida e da justiça social, com preservação e conservação ambientais.

Consequentemente, a PNOT criará as condições favoráveis para servir como política norteadora e matriz, ao considerar as potencialidades, vulnerabilidades e necessidades de cada localidade e região, para que então sejam implementadas ações em todos os níveis de gestão – federal, regional, estadual e municipal - de forma coordenada, complementar e efetiva – e contando com a participação e engajamento de atores não estatais – como o setor privado, universidades e sociedade civil organizada.

A perspectiva multidimensional da sustentabilidade no ordenamento do território é tão atual, que está em consonância com a nova agenda global, conhecida como Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com suas 169 metas associadas, acordados na 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015.

Se o Brasil se dedicar a promover o ordenamento territorial em bases sustentáveis reforçará sua intenção de legitimar-se como líder regional e protagonista na governança socioambiental, ancorado pelos compromissos nacionais e

internacionais assumidos nas últimas três décadas.

Para atender essa recomendação indica-se a realização de dois novos estudos. Um estudo destinado a pensar uma matriz de estratégias e parâmetros para a territorialização das dimensões da sustentabilidade na PNOT. E o outro estudo que servirá para analisar as oportunidades e os impasses para a governança da PNOT, identificando possíveis arranjos já existentes ou para apoiar proposta de um modelo de governança (comitê, comissão, conselho) que acompanhe os processos de criação, implementação, monitoramento e melhoria contínua desta política pública.

Recomendação 2: O ordenamento territorial no Brasil deve considerar as causas e as consequências das mudanças climáticas; e as medidas de prevenção, mitigação e gestão de riscos e desastres associados.

Outra recomendação que indicamos são estudos específicos e detalhados referentes a questões relacionadas às mudanças climáticas, ordenamento do território e prevenção e gestão de riscos e desastres associados.

Pode-se elencar uma série de desastres que ocorrem e se repetem no Brasil, há décadas, cada vez mais intensos e apresentando correlação direta com os efeitos das mudanças climáticas e ocupação do território sem planejamento. Casos recentes foram os deslizamentos de encostas e inundações na Bahia, Minas Gerais e São Paulo, em 2023, as secas no Rio Grande do Sul e na região Norte, entre 2021 e 2023, os incêndios no Pantanal e na Amazônia, em 2020, 2021 e 2023.

Esses desastres provocam grandes perdas humanas e de biodiversidade, além de elevados prejuízos econômicos, sendo que o aumento na frequência e magnitude dos eventos climáticos extremos constitui um agravante severo ao quadro de vulnerabilidade socioeconômica e ambiental em determinadas localidades e comunidades, o que justifica a urgência de seu enfrentamento.

Desde o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 já se considerava importante a inclusão de Programas específicos para Mudanças Climáticas, com o objetivo de desenvolver informações científicas relativas à emissão de gases de efeito estufa para subsidiar a definição da política de atuação em mudanças climáticas. Posteriormente, a Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) foi instituída por meio da Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, na qual são estabelecidos os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos em relação à mudança do clima, declarando o compromisso

do país com ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020.

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima, de maio de 2009, por sua vez, apresentou objetivo referente à redução das taxas de desmatamento, com menção ao ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle do desmatamento por biomas (Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal), além do fomento a atividades produtivas sustentáveis.

Também foi estabelecido o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), através da Portaria Ministerial n. 150, de 10 de maio de 2016, no qual há um eixo sobre “Estratégia de Gestão de Risco de Desastres”. E, paralelamente, foram criados Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, sob responsabilidade de vários ministérios e autarquias, como o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado), Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), Plano para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC) e Plano de Emissões da Siderurgia.

No que tange às políticas relacionadas a desastres, no âmbito federal, destacamos a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.602 de 2012, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNDC), em fase de elaboração, que já conta com onze produtos técnicos produzidos pela parceria entre o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/Brasil) e instituições de ensino e pesquisa, sob responsabilidade técnica da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Laboratório de Logística Humanitária e Gestão de Operações em desastres, crises e emergências.

Apesar da existência dessas Políticas e Planos destinados às questões relacionadas às mudanças climáticas e gestão de riscos e desastres, esses problemas ainda permanecem e se agravaram nos últimos anos. Por terem relação direta com os processos de ocupação dos territórios e degradação dos ecossistemas terrestres e aquáticos, é imprescindível que esses assuntos sejam considerados nos estudos para a proposição da PNOT.

Recomendação 3: A PNOT deve reforçar a importância de criação, implementação e monitoramento de políticas e projetos relacionados a Zoneamento Costeiro e Marinho, Amazônia Azul e Economia do Mar.

Como recomendação desta consultoria, para serem considerados na atual proposta da PNOT, sugere-se a elaboração de novos estudos que tratem de forma transversal questões relacionadas (i) ao Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC), conforme fora abordado no Relatório 1; e (ii) às fronteiras marítimas, zona geoestratégica e geoeconômica conhecida como Amazônia Azul, também abordadas pela consultora no Relatório 4.

Essas questões são essenciais no ordenamento territorial e devem ser correlacionadas com as Políticas Regionais de Desenvolvimento (notadamente Norte e Nordeste), com as políticas destinadas aos territórios institucionais ou especialmente protegidos (UCs, indígenas, quilombolas e reforma agrária) que também se localizam nas áreas costeiras, bem como analisar as possíveis sobreposições com as políticas econômicas, de defesa, de desenvolvimento urbano e de turismo.

Brasília, dezembro de 2023.

TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA

Consultora Técnica

“Este produto foi realizado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica especificado no item 1, alínea a, das Declarações, em contrato celebrado entre o(a) CONTRATADO(A) e o CONTRATANTE”.

10. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Planos de recursos hídricos e enquadramento dos corpos de água/** Agência Nacional de Águas. Brasília: SAG, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Política Nacional de Recursos Hídricos.** 2022. Disponível em: < <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos>>. Acesso em: 12 set. 2022.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas – Prodes.** 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/prodes>>. Acesso em: 18 out. 2023a.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Produtor de Água.** 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-produtor-de-agua>>. Acesso em: 18 out. 2023b.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Procomitês.** 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/procomites>>. Acesso em 19 out. 2023c.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência dos desafios. **Revista Política e Planejamento Regional.** Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez. 2014, p.311-338

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE (ABEMA). **Agenda Gerco - Gerenciamento Costeiro.** Nov/2022. Disponível em: <https://www.abema.org.br/images/galerias/cop/AGENDA_GERCO_vfinal_1.pdf>. Acesso em: 26 set. 2023.

ALVES, Cintia de S. Resgatando a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Iniciativas no período de 2015 a 2021. **Revista Confins**, nº 58, 2023.

BAVARESCO, Andréia; MENEZES, Marcela. **Entendendo a PNGATI:** Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas. – Brasília: GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014.

BECKER, B. (org.) **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial:** Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional/ Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: 2005

BRANDÃO, Carlos A. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. In: MONTEIRO

NETO, Aristides (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**, 2. Rio de Janeiro: Ipea, 2020

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm> Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.** Disponível em: <<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2023-10-20;14701>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm#art19>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 08 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração (MI). Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Sumário Executivo)**. Brasília, 2007

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2024 -2027**. Belém: 2023

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). **Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste PRDCO 2024-2027** – Documento de referência. Brasília: 2023

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). **Documento de referência do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período 2024-2027**. Recife: julho de 2023.

BRASIL. **Nova versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-praia/nova-versao-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>>. Acesso em: 20 dez. 2023a.

CARDOSO, Abdoral. Governo veta Zoneamento Ecológico com base em recomendação do Ministério Público. **Portal do Governo do Estado de Rondônia**. 2021. Disponível em: <<https://www.sedam.ro.gov.br/governo-veta-zoneamento-ecologico-com-base-em-recomendacao-do-ministerio-publico/>>. Acesso em: 21 out. 2023.

COBRAPE. **Subsídios Técnicos para o Plano Estadual de Recursos Hídricos 2020-2023**. Relatório Final Volume 1 - Diagnóstico Síntese. Tomo I - Caracterização e Situação dos Recursos Hídricos. Novembro de 2020.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (CNUC). **UCs de Proteção Integral nos respectivos biomas.** 2023. Disponível em: <<https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>>. Acesso em: 01 de maio de 2023.

CARNEIRO FILHO, Camilo P; CAMARA, Lisa B. **Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil:** PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Confins**, 41, 2019.

COSTA, W. M. da. Ordenamento territorial e Amazônia: vinte anos de experiências de zoneamento ecológico e econômico. In: BATISTELLA, M.; ALVES, D. S.; MORAN, E. F. **Amazônia:** natureza e sociedade em transformação. São Paulo: Edusp, 2008, p. 241-275

DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA (DAEE). **Outorgas o melhor instrumento para gerenciar os recursos hídricos.** Governo do Estado de São Paulo, 2022. Disponível em: <<http://www.daee.sp.gov.br/site/oqueeoutorga>>. Acesso em: 15 set. 2022.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Pesquisa subsidia o Zoneamento Ecológico Econômico do Acre.** 2022. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/76114844/pesquisa-subsidia-o-zoneamento-ecologico-economico-do-acre>>. Acesso em 21 out. 2023.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). **Terras Indígenas.** 2023. Disponível: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

GUAITOLINI Francisco L; OBREGON, Marcelo F. Q. A extensão da Plataforma Continental além das duzentas milhas marítimas e a Amazônia Azul. **Derecho y Cambio Social**, n. 55, 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Regularização de território quilombola:** perguntas e respostas. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/perguntas_respostas.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **A Política.** 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/a-politica>>. Acesso em: 15 de mai. 2023.

LAMPERT, João A. de A; COSTA, Edvaldo. SisGAAz: Proteção e Monitoramento das Águas Jurisdicionais Brasileiras. **Ministério da Defesa – Marinha do Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/sisgaaz-protecao-e-monitoramento-das-aguas-jurisdicionais-brasileiras>>. Acesso em: 27 jul. 2023.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. **Patrimônios da União.** Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao>>. Acesso em: 01 jun. 2023

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília: 2005

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT (Versão preliminar). Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). Faixa de fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Secretaria de Programas Regionais: Brasília, 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MIDR). Dia 1 Seminário Política Nacional de Ordenamento Territorial: desafios da retomada. Youtube, 16 ago. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L5sFGysTQ4A>. Acesso em: 31 agosto de 2023a

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MIDR). Dia 2 Seminário Política Nacional de Ordenamento Territorial: desafios da retomada. Youtube, 16 ago. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=BPJF_LEolzs&t=24001s. Acesso em: 31 agosto de 2023b.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020 – 2023. Brasília. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/espelhos_completos_programas_2022.pdf>. Acesso em: 20 de ago. 2022

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Relatório de Resultados Intermediários – 2022 (PPA 2020-2023). 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/completo-relatorio-ri-2022.pdf>>. Acesso em: 20 de ago. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Regularização fundiária: processo de intervenção pública. Atualizado em 28/07/2022. Brasília, 2022c. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria/regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 10 mai. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR). Elaboração do PNRH 2022-2040. Documento Base do Processo Participativo. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-recursos-hidricos-1/doc_base_elab_pnhr_2022_2040.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil. Brasília: MMA, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro: 25 Anos do Gerenciamento Costeiro no Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br.secirm/files/gerco.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Apresentação – Zoneamento Ecológico Econômico.** Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial.html>>. Acesso em: 21 set. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP.** 2006. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/estruturas/205/_arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf>. Acesso em: 08 out. 2023.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União.** 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-1/2017/171214_pnc_edicao.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2023.

MORAES, A. C. R. Ordenamento territorial: uma Conceituação para o Planejamento Estratégico. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial.** Brasília: 2005, P. 43-48.

NASCIMENTO PLUM, Mariana. **Livro Branco de Defesa: Por quê? Para quê? Para quem?** 2020. Disponível em: <<https://iree.org.br/defesa/livro-branco-de-defesa-por-que-para-que-para-quem/>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

NEVES, Alex. J. das; SILVA, José. C das; MONTEIRO, Licio C. do R. **Mapeamento das Políticas Públicas Federais na Faixa de Fronteira:** Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília: Distrito Federal, 2016.

NICOLODI, J. L.; ASMUS, M.; TURRA, A.; POLETTE, M. Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, p. 378-404, 2018.

PEREIRA, P. F; SCARDUA, F.P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceitos e implicações jurídicas. **Ambiente & Sociedade.** Campinas v. XI, n. 1, p. 81-97, jan-jun. 2008.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Rondônia tenta enfraquecer proteção ambiental mudando lei do zoneamento no estado. **Jornal OECO.** Brasil, 13 jul. 2021. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/rondonia-tenta-enfraquecer-protecao-ambiental-mudando-lei-do-zoneamento-no-estado/>>. Acesso em 28 ago. 2022.

ROSS, J. L. S.; CUNICO, C.; LOHMANN, M.; DEL PRETTE, M. E. (orgs.). **Ordenamento territorial do Brasil:** potencialidades naturais e vulnerabilidades sociais. Osasco, SP: Ed. dos Autores, 2022. 585 p.

RÜCKERT, Aldomar A. A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL, BRASIL. Uma política territorial contemporânea em construção. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.** Universidad de Barcelona. Vol. XI, núm. 245 (66), 1 de agosto de 2007.

SANTOS, Claudia R. dos; POLETTE, Marcus. **A gestão costeira integrada do Brasil:** histórico, processos e desafios. Itajaí: Editora Univali, 2022.

SANTOS, Gleice A. Estratégia Nacional de Segurança Pública nas fronteiras: um debate recente. **Revista MovimentAção** v.02, n.01, pp. 50-61, 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL (SEDAM). Vinte e um anos de Zoneamento Socioeconômico e Ecológico do Estado de Rondônia. Porto Velho – Rondônia, 2010. Disponível em: <https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/publicacoes_estados/Rondonia/ZEE_Rondonia.pdf>. Acesso em: 21 out. 2023.

SENADO FEDERAL. Terras indígenas: Lula veta marco temporal aprovado pelo Congresso. 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/10/23/terras-indigenas-lula-veta-marco-temporal-aprovado-pelo-congresso>>. Acesso em: 19 out. 2023.

SILVA, Simone A. A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI. **Texto para Discussão** (IPEA. Brasília), v. 2150, p. 1-52, 2015

SISTEMA INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO (SIGRH). Enquadramento dos Corpos D'água. 2023. Disponível em: <<https://sigrh.sp.gov.br/enquadramentodoscorposdagua>>. Acesso em: 08 out. 2023.

SISTEMA INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO (SIGRH). Divisão Hidrográfica. 2023. Disponível em: <<https://sigrh.sp.gov.br/divisaohidrografica>>. Acesso em: 09 dez. 2023.

TAKARA, Naomy C.. **O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da zona costeira.** 2020. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Políticas federais para a faixa de fronteira. Relatório de Políticas e Programas de Governo, 2019. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/105/974/Tribunal_de_Contas_da_União_-_TCU_-_Políticas_federais_para_a_faixa_de_fronteira.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2023.

ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resumo Executivo Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado De São Paulo (ZEE-SP). 2022. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/portalzee/sites/83/2023/01/1_resumo_executivo_zee_sp_final.pdf>. Acesso em: 21 out. 2023.