

## **ORDENAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL DE AMBIENTES COSTEIROS: O CASO DO ESTADO DA BAHIA, BRASIL**

**Sarah Andrade Sampaio**

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Geociências.

[sarahandradegeo@gmail.com](mailto:sarahandradegeo@gmail.com)

**Regina Célia de Oliveira**

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Geociências.

[regina5@unicamp.br](mailto:regina5@unicamp.br)

### **RESUMO**

Ao se referir às peculiaridades ambientais dispostas na zona costeira da Região Nordeste do Brasil, em especial à zona costeira baiana, no que concerne ao Ordenamento e Gestão Territorial, há um cenário desafiador. Atividades econômicas de exploração petrolífera, industrial, portuárias, turismo e especulação imobiliária são destaques no sentido da urgente necessidade de regulamentação. A proposta deste artigo é levantar reflexões acerca da legislação e efetividade da política de ordenamento territorial costeira no estado da Bahia. Frente a isso, sabe-se que na tentativa de orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira brasileira, têm destaque a Lei Federal nº 7.661/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. No estado da Bahia, o cenário de Ordenamento e Gestão Territorial é ainda mais complexo, quando comparado aos avanços em algumas partes do território nacional. Nota-se que somente em 2018, voltou-se a debater sobre a tentativa em se construir planos municipais de gerenciamento costeiro, na tentativa de atribuir aos municípios o controle de gestão litorâneos, descaracterizando os processos sistêmicos em escala supramunicipal, o que é um problema tendo em vista a dimensão no Estado e a descentralização da gestão a partir da demanda crescente pelos Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro, seguindo indicações da própria GERCO/BA. Cabe mencionar neste momento que a implementação de tais normativas e decretos a fim de gerenciar a zona costeira, por vezes nascem de ações exigidas em acordos internacionais, em descompasso com as necessidades das populações habitantes, sua diversidade étnico-cultural e a fragilidade dos aspectos naturais presentes no litoral baiano.

**Palavras-chave:** Legislação ambiental. Zoneamento. Estado da Bahia. Zona costeira.

### **PLANNING AND TERRITORIAL MANAGEMENT OF COASTAL ENVIRONMENTS: THE CASE OF THE STATE OF BAHIA, BRAZIL**

#### **ABSTRACT**

When referring to the environmental peculiarities arranged in the coastal zone of the Northeast Region of Brazil, especially the coastal zone of Bahia, with regard to Territorial Planning and Management, there is a challenging scenario. Economic activities of oil exploration, industrial, port, tourism and real estate speculation are highlighted in the sense of the urgent need for regulation. The purpose of this article is to raise reflections on the

legislation and effectiveness of the coastal territorial planning policy in the state of Bahia. In view of this, it is known that in an attempt to guide the rational use of resources in the Brazilian coastal zone, Federal Law No. the Resources of the Sea - PNRM and National Environmental Policy - PNMA. In the state of Bahia, the Land Planning and Management scenario is even more complex when compared to advances in some parts of the national territory. It is noted that it was only in 2018 that the debate began again on the attempt to build municipal coastal management plans, in an attempt to assign coastal management control to municipalities, decharacterizing systemic processes on a supra-municipal scale, which is a problem. in view of the dimension in the State and the decentralization of management based on the growing demand for Municipal Coastal Management Plans, following indications from GERCO/BA itself. It is worth mentioning at this point that the implementation of such regulations and decrees in order to manage the coastal zone, sometimes arise from actions required in international agreements, in disagreement with the needs of the inhabitants, their ethnic-cultural diversity and the fragility of natural aspects. present on the Bahian coast.

**Keywords:** Environmental legislation. Zoning. State of Bahia. Coastal zone.

## BREVE INTRODUÇÃO AO DEBATE

Tendo em vista a dimensão continental do território brasileiro, a variação latitudinal dos componentes climáticos, geomorfológicos e oceanográficos atribuem uma ampla diversidade aos sistemas naturais costeiros. Tal diversidade reflete em diferentes formações que promovem funções e serviços ecossistêmicos, a exemplo de restingas, praias arenosas, costões rochosos, lagunas, estuários, manguezais e recifes de corais, além de uma rica biodiversidade de espécies de flora e de fauna (BAHIA, 2022).

Considerada como patrimônio nacional pela Constituição de 1988, a zona costeira brasileira abrange cerca de 400 municípios, distribuídos por 17 Estados (BRASIL, 2021). Seguindo a tendência geopolítica em ocupar predominantemente áreas próximas ao litoral, o Brasil apresenta 26,6% da população nessa área, o equivalente a 50,7 milhões de habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2011). Para além das informações demográficas, cabe ressaltar que as atividades econômicas costeiras são responsáveis por cerca de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (BRASIL, 2022). Tais características naturais e socioeconômicas refletem o panorama da complexidade em ordenar os territórios costeiros no Brasil.

Desde o século XVI, em função da paulatina apropriação territorial, do extermínio dos povos originários, da implantação dos ciclos econômicos do pau-

Brasil, da cana-de açúcar, do ouro, do café e da borracha, há a devastação de parte do bioma Mata Atlântica e a consequente alteração dos ambientes naturais pelas atividades antrópicas intensivas. Cabendo destacar a significativa interferência nas dinâmicas ecológicas da zona costeira enquanto sistema, considerando seus fluxos de energia e matéria (SCHWARCZ; STARLING, 2015; CHRISTOFOLETTI, 1999).

Tais alterações, num contexto histórico secular, e ainda hoje, quando não associados a ações de Gestão e Ordenamento Territorial aplicados, podem provocar consequências às sociedades presentes e futuras, para além dos seus aspectos físicos, como também na formação dos aspectos culturais e econômicos, designando relações de causa e efeito em uma ampla escala espaço-temporal (ROSS, 1990; MEIRELES et al., 2007). Acrescenta-se que a degradação de ambientes de zonas costeiras torna-se ainda mais marcante diante do nível de ocupação populacional, associados aos seus aspectos evolutivos naturais.

Ao se referir à zona costeira da Região Nordeste do Brasil, em especial à zona costeira baiana, em termos de Ordenamento e Gestão Territorial, esse cenário é desafiador. Atividades econômicas de exploração e campos de produção de petróleo, industrial, escoamento portuário, turismo e especulação imobiliária são destaques no sentido da urgente necessidade de regulamentação. Com maior enfoque nas atividades turísticas, tendo em vista que o litoral do Nordeste é o principal destino do Turismo de sol e mar e Cultural/ Étnico no país, cujas implantações de grandes complexos turísticos imobiliários e o desenvolvimento urbano e socioeconômico, despertam alertas sobre a ocupação nessas áreas. Segundo Magalhães, Gonçalves e Oliveira (2021), somente as atividades imobiliárias concentram mais de 11% da participação no PIB costeiro nordestino, podendo-se considerar a força do setor de turismo na região, com ampla atividade de compras e aluguéis de imóveis para dentro e fora da temporada.

A Bahia, constitui-se como o estado com a maior dimensão de litoral do Brasil, num total de 1.181 km, faixa marítima de 12 milhas náuticas e uma faixa terrestre com uma superfície de 41.409 Km<sup>2</sup> que abrange 53 municípios, o que corresponde a 12,4% do total do país. E estima-se que os municípios costeiros da Bahia totalizem 5.051.310 habitantes, 34% da população costeira do Nordeste (BAHIA, 2022). Diante das paisagens de beleza cênica, cabe mencionar a capital do

estado, Salvador, a qual destaca-se pelo carnaval local, que atrai cerca de 2,7 milhões foliões em seis dias de festa (BAHIA, 2022), além do distrito da Costa do Sauípe, maior complexo turístico do Brasil, projetado desde o seu princípio visando o turismo e preenchida quase em sua totalidade por hotéis e resorts. No extremo sul do estado, está o Arquipélago de Abrolhos, área legalmente protegida e naturalmente frágil diante da biodiversidade existente. Há ainda muitos outros locais litorâneos cujas atividades especulatórias imobiliárias são marcantes, a exemplo dos municípios de Ilhéus, Prado, Itacaré, Santa Cruz Cabralia, Camamu, Ituberá, Alcobaça, Morro de São Paulo, entre outros.

Tal dinâmica imobiliária movimenta a economia de parte dos municípios do estado em diversos setores, no entanto, a enorme exploração imobiliária amparada pela errônea aplicação dos licenciamentos ambientais, as características de ocupação das terras de caráter histórico e os aspectos econômicos de ocupação das terras atuais tendem a colocar em risco a biodiversidade natural e étnica das populações remanescentes e tradicionais, tornando ainda mais vulnerável um ambiente que já é naturalmente frágil. Com a crescente demanda por serviços e ampliação urbana, são observadas significativas alterações na paisagem natural do litoral da Bahia, sem que haja uma política de Ordenamento adequada às distintas peculiaridades existentes ao longo da costa.

## **INSTRUMENTOS DE GESTÃO E ORDENAMENTO TERRITORIAIS COSTEIROS**

Na tentativa de gerenciar a zona costeira brasileira, foi criada a Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, que visa orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira, elevar a qualidade da vida da população que ali habita, além de proteger os patrimônios naturais, históricos e culturais (BRASIL, 1988), haja vista a realidade dessas áreas, nas quais coincidem intensa urbanização, atividades portuária e industrial relevantes e exploração turística em larga escala.

Diante do exposto, e considerando que, com a expansão das fronteiras de monoculturas agrícolas, dos ambientes urbanizados e das atividades turísticas

predatórias, zonas costeiras de grande riqueza cultural e de natureza cênica vêm sofrendo com um processo de mudança expressiva de uso e ocupação das terras nas últimas décadas. Tal realidade reflete em cenários de desmatamento expressivo, culminando em diversos problemas ambientais como empobrecimento do solo, desertificação e extinção das faunas e floras endêmicas. Dito isso, é de fundamental importância que se busque, a nível de Gestão e Ordenamento Costeiro, políticas públicas ambientais voltadas ao monitoramento e proteção dessas áreas de forma integrada e concernentes com a realidade local, considerando seus aspectos naturais e socioeconômicos.

Segundo Vilar (2020), ao longo do século XX, as políticas territoriais brasileiras não possuíam exigências suficientes aos espaços litorâneos, caracterizando como uma das lacunas no âmbito do planejamento territorial e na gestão de zonas costeiras, incluindo ambientes de praias, estuarinos, lacustres e de dunas. Somente a partir da década de 1980 foram elaborados os primeiros documentos normativos específicos para essas áreas, a exemplo da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM, em 1980 (BRASIL, 2005), o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, em 1988 (BRASIL, 1988), o Decreto nº 5.300/2004, que dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira, entre outros.

A partir da década de 1990, as ações conjuntas a nível global em busca do desenvolvimento sustentável ampliaram e, em território brasileiro a tentativa de cumprir tais acordos direcionou a tomada de decisão no aspecto ambiental, a proposição de planos, leis e metas voltados à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade nos biomas brasileiros. Vasconcellos et al. (2019) apontam que, no nível nacional, foram implementadas políticas públicas originadas de tais acordos, com destaque para o Estatuto do Índio (Lei Federal nº 6.001/1973); o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal nº 9.985/2000); o Plano Nacional Estratégico sobre Áreas Protegidas (Decreto Federal nº 5.758/2006); a Lei da Mata Atlântica (Lei Federal nº 11.428/2006 e Decreto Federal nº 6.660/2008); a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei Federal nº 12.651/2012); e o Programa Nacional de Monitoramento dos Biomas Brasileiros (PMABB).

No entanto, em grande parte, as ações de governança estavam distantes da

efetivação da política ambiental brasileira, previstas ainda nas Leis Federais nº 6.938/1981 e na Constituição Brasileira de 1988, as quais alavancaram o debate na necessidade de ordenamento territorial, a fim de minimizar os impactos originados pelas disparidades econômicas regionais e de exploração intensiva dos recursos naturais. Segundo Rückert (2007), somente quinze anos após o início das discussões, em 2003, por meio da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, o Estado dá início a uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), o que aponta um descompasso com as experiências e exigências internacionais.

Ainda que a Constituição de 1988 e a Política Nacional do Meio Ambiente contemplem o ordenamento territorial em suas disposições, o país ainda não dispõe de um sistema nacional integrado que possibilite uma ação coordenada e realize a hierarquização dos diferentes níveis de governo no território (GALVÃO, 2005). Em termos conceituais, o mesmo autor aponta que:

Ordenação (termo preferencialmente usado em Portugal) ou ordenamento (como mais frequentemente utilizado no Brasil), [...] o tema nasceu no país como instrumento de planejamento, como elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado. [...] Desde então, o país avançou muito no sentido da instituição de uma base legal para diversas missões territoriais associadas ao ordenamento territorial [...] A missão, no âmbito do Governo Federal, está delegada aos Ministérios da Integração Nacional e da Defesa, não obstante iniciativas de ordenamento constarem, de forma algo autônoma, na agenda de diversos Ministérios e órgãos de Governo com responsabilidades territoriais concretas. É o caso, por exemplo, do Ministério do Meio Ambiente, com atribuições no gerenciamento costeiro, na política de gestão de florestas, ou ainda na delimitação de unidades de conservação ambiental (GALVÃO, 2005, p. 3).

Os aspectos de gestão do Ordenamento Territorial em diferentes esferas públicas tornam-se ainda mais desafiadores ao considerar a dimensão territorial brasileira e as formas de ocupação das terras de caráter histórico. Com maior ênfase na zona costeira, ambiente mais intensamente explorado e ocupado, desde períodos iniciais da colonização portuguesa, o cenário de ausência de uma política pública nacional e a descentralização de diretrizes sobre o ordenamento territorial torna-se ainda mais crítico.

Ao aprofundar o debate acerca do ordenamento territorial em zona costeira, para além das leis supracitadas, diretrizes e órgãos federais criados para tornar efetiva a aplicação do ordenamento territorial e/ou fiscalizar o desenvolvimento das ações no território nacional, com especificidade para a zona costeira brasileira, Alves

(2010) aponta algumas leis fundamentais na tentativa de ordenar os ambientes costeiros: a criação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, instituído através a Lei 7.661/1988 e regulamentado após 16 anos pelo Decreto 5.300/2004; o Macrodiagnóstico da Zona Costeira do Brasil, publicado em 1996 e atualizado em 2008 (MMA, 2008), o qual objetivou gerar subsídios para o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro – GERCO; o Projeto de Ação Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla (MMA, 2002, 2004), cuja metodologia baseada na análise da paisagem, considera o diagnóstico socioeconômico e a formulação de cenários.

Com maior ênfase no Macrodiagnóstico da Zona Costeira (MMA, 2008), esse aponta-se como um dos principais produtos na tentativa da orientação ambiental voltado ao Ordenamento e Gestão costeira. No entanto, a escala de abordagem do documento não exprime as realidades únicas das microrregiões inseridas nos níveis estaduais, além de ser um documento raso quanto ao planejamento, gestão, comando e controle dessas áreas.

Amparadas por essas legislações federais, planos e programas supracitados, o governo do estado da Bahia, somente muito recente, através do Decreto nº 10.969 de 2008 instituiu a Coordenação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC, vinculada à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH, através da Superintendência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, e; a Comissão Técnica do Estado da Bahia para o Acompanhamento do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima/Projeto Orla – CTE/BA, que integra apenas os municípios de Conde, Ilhéus e Mata de São João (BAHIA, 2008). Cabe mencionar neste momento que a implementação de tais normativas e decretos a fim de gerenciar a zona costeira, por vezes nascem de ações exigidas em acordos internacionais, em descompasso com as necessidades das populações habitantes, sua diversidade etnico-cultural e a realidade dos aspectos naturais presentes.

Em trabalhos desenvolvidos por Nicolodi et al. (2021), acerca dos avanços do Ordenamento Costeiro no Brasil, com foco especial às propostas de Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiros (ZEEC), destaca-se no estado da Bahia uma parcialidade na execução do planejamento dessas áreas, onde esse zoneamento foi realizado somente em uma fração do território. A não disponibilização das informações e a qualidade dos dados gerados, no entanto, não foram analisadas no

referido trabalho. O que pretende-se refletir nesse momento é de que forma a gestão da zona costeira alcança o território baiano e discutir brevemente como se dá a efetivação das políticas públicas de Ordenamento Territorial.

### **A ZONA COSTEIRA DO ESTADO DA BAHIA: complexidades e desafios**

A estratégia, a política, os planos e projetos para a zona costeira na abrangência do estado da Bahia são estudados e implementados pela Secretaria do Meio Ambiente (SEMA). Segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022), a gestão atribuída à SEMA tem como objetivo operacionalizar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) de forma integrada, descentralizada e participativa. Ou seja, considerando o disposto na Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, e no Decreto Federal nº 5.300, de 07 de dezembro de 2004, que regulamenta a referida Lei, somente em 14 de março de 2008, foi instituído oficialmente o Programa GERCO/BA através do Decreto Estadual nº. 10.969/08, ficando a coordenação com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA).

Para desenvolver suas atividades do Programa de Gerenciamento Costeiro no estado da Bahia – GERCO/BA, esse tem por base os seguintes instrumentos legais descritos no Art. 7º do Decreto 5.300/2004, que devem amparar toda a tomada de decisão na escala da zona costeira baiana: o Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro (PNGC), Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF), Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho (SIGERCOM), além do Sistema de Monitoramento do Ambiental da Zona Costeira (SMA, do Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC), e do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC), os quais estão em planejamento desde 2004.

Conforme previsto no Decreto Estadual nº. 10.969/08, a Coordenação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro e a Comissão Técnica do Estado da Bahia para o Acompanhamento do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima/ Projeto Orla - CTE/BA, é formada pelos seguintes órgãos e entidades da



Administração Pública Estadual: a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, o Centro de Recursos Ambientais – CRA; a Superintendência de Recursos Hídricos – SRH; a Secretaria de Turismo – SETUR; a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR; a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER; a Secretaria do Planejamento – SEPLAN; a Secretaria de Infra-Estrutura – SEINFRA; a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicação da Bahia - AGERBA; a Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional – SEDIR; e a BAHIAPESCA. Os citados entes envolvidos e relacionados, objetivam a gestão mais integrada na zona costeira baiana.

Cabe citar que entre os instrumentos de Planejamento Ambiental instituídos pela SEMA-BA em todo o território estadual (não somente na zona costeira), estão três: o Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA, o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH e o Zoneamento Territorial Ambiental – ZTA. Tais instrumentos devem priorizar o reconhecimento, a aplicação de leis, e a gestão do planejamento ambiental no Estado.

Entre os diversos instrumentos previstos nas legislações a nível nacional e estadual voltadas ao Ordenamento Territorial, destaca-se o zoneamento, haja vista as possibilidades de aplicação voltadas ao licenciamento e fiscalização ambientais, como também aos investimentos públicos e privados e à formulação de políticas públicas nas regiões costeiras (TAKARA, 2020). Na Bahia, o Zoneamento Territorial Ambiental – ZTA configura-se como um processo e um instrumento de gestão, que visa subsidiar os planos de desenvolvimento do estado e os processos administrativos e os instrumentos de controle ambiental, a exemplo do licenciamento ambiental, do monitoramento e da fiscalização ambiental (SEI,2022).

Inserido enquanto projeto no ZTA, está o Zoneamento Costeiro – ZEEC. Conforme já exposto, o ZEEC/BA está em fase de planejamento há aproximadamente 20 anos, e os produtos gerados para o reconhecimento da zona costeira do estado correspondem a resultados de pesquisas acadêmicas e elaboração de reconhecimentos municipais referentes ao Projeto Orla. Ainda assim, a SEI (2022) conceitua e aborda a importância de um ZEEC para o estado da Bahia:

O Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do

desenvolvimento socioeconômico de regiões costeiras com a conservação ambiental. É um mecanismo de gestão ambiental que consiste na delimitação de unidades territoriais (zonas) e atribuição de usos e atividades compatíveis respeitando as particularidades de cada uma destas zonas. A proposta é viabilizar o uso sustentável dos recursos naturais e o equilíbrio dos ecossistemas existentes. Para tanto, o ZEEC define diretrizes específicas para cada zona, estabelecendo ações voltadas à preservação do meio ambiente e à mitigação ou correção de eventuais impactos ambientais (SEI, 2022, *online*).

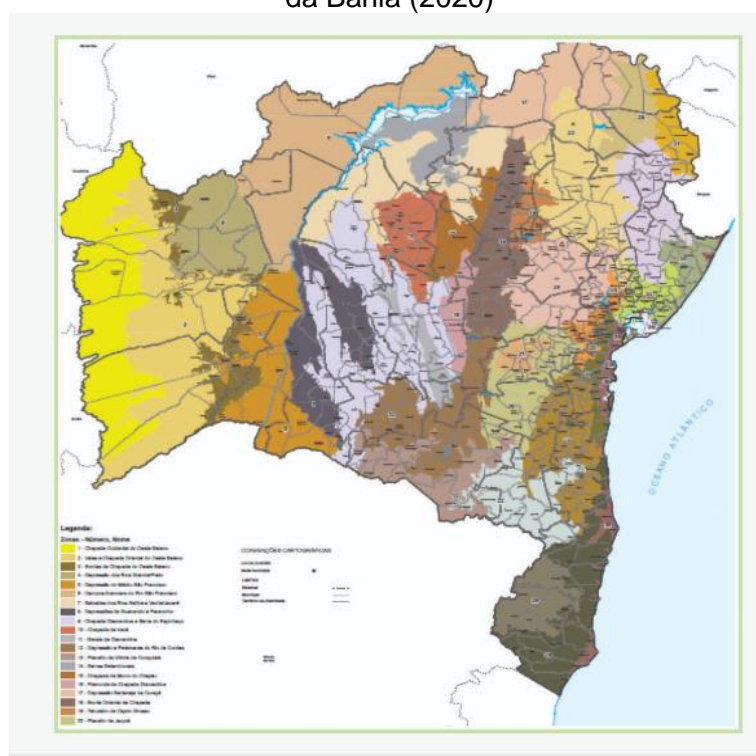
Diante dos inúmeros planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento na zona costeira a nível nacional, tendo em vista as regiões receptoras de investimentos financeiros internacionais voltados às atividades turísticas, destaca-se o Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo. Com foco no Estado da Bahia, o Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (PRODETUR BAHIA, 2015), dividiu o território baiano em treze regiões turísticas, dessas, seis zonas turísticas costeiras, sendo elas: Costa dos Coqueiros, Baía de Todos os Santos, Costa do Dendê, Costa do Cacau, Costa do Descobrimento, Costa das Baleias (BRASIL, 2015).

Além da citada proposta de regionalização especificamente da costa baiana, o Governo do Estado da Bahia ainda considera outros tipos de divisões para gestão dos recursos do estado, a exemplo dos Territórios de Identidade (Secretaria do Planejamento); Núcleos Regionais de Saúde (Secretaria de Saúde); Núcleos Territoriais de Educação (Secretaria de Educação); Mesorregiões e Microrregiões Geográficas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); Regiões Econômicas (Secretaria do Planejamento); Regiões Administrativas (Secretaria do Planejamento); Região Semiárida (Ministério da Integração Nacional); Polígono das Secas (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste); Eixos de Desenvolvimento (Secretaria do Planejamento) (BAHIA, 2022).

Cabe mencionar ainda, que está em fase de finalização desde 2020, o Zoneamento Ecológico-Econômico do estado da Bahia, observa-se tal produto em estágio de publicação gerou um zoneamento ecológico-econômico dos territórios de identidade (Figura 1). São diversas as críticas a serem levantadas à forma que foi conduzido o ZEE no estado da Bahia, entre elas a ausência de uma consulta pública anterior à disponibilização dos resultados preliminares, a ausência de mapeamentos de comunidades tradicionais sejam elas pesqueiras, marisqueiras, quilombolas, indígenas, de fundo de pasto, entre outras; além da pouca qualidade e seguridade

dos produtos gráficos e das representações cartográficas. Entre tantas questões, porém, destaca-se aqui, que esse tipo de regionalização atende a demandas em escala estadual, no entanto é insuficiente ao se tratar das peculiaridades, demandas, potencialidades e fragilidades da zona costeira baiana, necessitando, portanto, de um ZEEC aplicado à realidade atual e respondendo a tais complexidades.

**FIGURA 1** – Mapa das Zonas Ecológico-Econômicas e Territórios de Identidade no estado da Bahia (2020)



**Fonte:** ZEE-BA (2020, *online*) – em fase de elaboração.

Visto que o desenvolvimento de um Zoneamento Costeiro no estado (ZEEC/BA) é atribuído ao programa GERCO/BA, nota-se que até o momento esse não atende minimamente o que está disposto na legislação regulatória, seguindo a delimitação da costa da Bahia inseridas na delimitação das Regiões Turísticas Costeiras, conforme exposto na Figura 2, disponível na plataforma SEI. Porém não possui nenhum produto disponível para acesso público, somente a referida figura está disposta na plataforma, de difícil interpretação.

Ainda nessa delimitação proposta para a GERCO, a SEI (2022) aponta que a zona costeira baiana que abrange 53 municípios, subdivididos pelo programa em 03 setores: Litoral Norte (subsetores: Litoral Norte I e Litoral Norte II), Salvador/Bahia de

Todos os Santos (BTS) e Litoral Sul (subsetores: Baixo Sul, Zona Cacaueira e Extremo Sul). A SEI (2007) aponta que no período de 1987 a junho/2007, o GERCO/BA foi instituído como um projeto aprovado pelo Ministério do Meio Ambiente, com recursos do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA I com abrangência em todos os setores e o PNMA II com abrangência apenas no Litoral Norte por causa da expansão das ações de turismo, com 13 municípios com ênfase nos 5 municípios da APA Litoral Norte) para ser instrumentalizado através de estudos, capacitação técnica, elaboração de cartografias e aquisição de equipamentos com o objetivo final de institucionalização do Programa GERCO no Estado da Bahia. No entanto, cabe destacar com veemência que, além de defasados, os planos e projetos de gestão costeira no estado da Bahia são insuficientes diante da demanda territorial. Além disso, a descentralização e priorização da gestão municipal do território costeiro implica em uma gestão desconectada dos objetivos de um Ordenamento Territorial integrado no estado.

**FIGURA 2** – Mapa base para o Gerenciamento Costeiro no estado da Bahia (2022)



**Fonte:** SEI (2022, *online*) – em fase de planejamento desde 2004.

Em resumo, mais restritivo quanto ao ZEE, há o ZEEC, que não está em andamento no estado, e somente em 2018, voltou-se a debater sobre a tentativa em se construir Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro, na tentativa de atribuir

aos municípios o controle de gestão litorâneo, descaracterizando os processos sistêmicos em escala supramunicipal, o que é um problema tendo em vista a dimensão no Estado e a descentralização da gestão a partir da demanda crescente pelos Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro, seguindo indicações da própria GERCO/BA (BAHIA, 2018).

Tendo em vista que o zoneamento ambiental é um instrumento de planejamento considerado como essencial no desenvolvimento de territórios, proporcionando “o melhor aproveitamento do espaço físico e dos recursos naturais, economia de energia, alocação e priorização dos recursos para as necessidades mais prementes e previsão de situações” (SANTOS, 2004, p. 28). Diante dos pontos mencionados até o presente momento, destaca-se a possibilidade de aplicação do Zoneamento Geombiental enquanto instrumento do Ordenamento e Gestão Territorial Costeiro de forma integrada considerando os sistemas ambientais presentes, baseado em instrumentos normativos já aplicados em território nacional, enquanto elemento fundamental ao desenvolvimento sustentável de áreas em distintas escalas de análise e aplicabilidade, visto que esse consiste em uma ação que abrange variadas atividades, objetivando o pleno desenvolvimento de cunho social, econômico e/ou ambiental (RODRIGUEZ; SILVA; CAVALCANTI, 2022; GIRÃO; CORRÊA, 2004).

Ao corresponder à proposta regional do GERCO/BA (Figura 2), cita-se aqui os diferentes trabalhos que foram elaborados propondo um Zoneamento Geoecológico em diferentes regiões costeiras baianas, a exemplo de propostas desenvolvidas para a Região Costa do Descobrimento (AMORIM, 2011), Região Costa do Cacau (SANTOS, 2012) e Região Costa das Baleias (SOUZA, 2017), e o projeto em andamento referente à Região Costa do Dendê (SAMPAIO, 2022), as quais complementam-se em uma perspectiva ampla de análise.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao compreender o que significa o Ordenamento Territorial, a importância da sua aplicação ao garantir o desenvolvimento sustentável das diferentes regiões e como essa ferramenta chega ao território nacional, especificamente na zona costeira brasileira, podem-se ser considerados diferentes perspectivas de análise. Diante das

demandas e dimensões continentais do Brasil, a densidade populacional presente no litoral, a diversidade etno-cultural, as condições de fragilidade natural dos ambientes costeiros, e a necessidade em conciliar o desenvolvimento econômico com o preservacionismo ambiental, surgem desafios à aplicação do que está previsto em legislações vigentes.

O Ordenamento começou a ser implementado no Brasil de maneira tardia, na tentativa de suprir demandas internacionais. Legalmente, somente em 2003, por meio da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, o Estado dá início a uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), o que aponta um descompasso com as experiências e exigências internacionais. Na zona costeira o atraso na implementação legal é ainda maior, visto que alcança as diferentes Unidades da Federação de maneira desigual.

Na zona costeira baiana, o diálogo da construção do Ordenamento e Gestão dos territórios só começa a ser debatido no ano de 2004, e a aplicação das exigências legais se dão de forma descentralizada. Tal responsabilidade é atribuída à Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) e direcionada aos municípios desde 2016. O que implica em uma gestão desconectada dos objetivos de um Ordenamento Territorial integrado no estado.

Diante de tamanha complexidade e desafios nos avanços legais, estão suscetíveis as riquezas biológica, etno-cultural e patrimonial, em detrimento dos avanços de atividades econômicas de exploração petrolífera, industrial, portuárias, do turismo e da especulação imobiliária. Tornando-se, portanto, urgente a necessidade de regulamentação da zona costeira baiana. A regionalização da zona costeira é urgente no sentido do zoneamento, monitoramento, fiscalização, aplicações de sanções ambientais.

## REFERENCIAS

ALVES, N. M. S. **Análise geoambiental e socioeconômica dos municípios costeiros do Litoral Norte do Estado de Sergipe** – diagnóstico como subsídio ao ordenamento e gestão do território. 2010. 348 f. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

AMORIM, R. R. **Análise geoambiental como subsídio ao planejamento no uso e ocupação das terras da zona costeira da região Costa do Descobrimento (Bahia)**. 2011. 283 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de

Geociências, Campinas, SP. Disponível em:

<<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286678>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BAHIA. **Decreto nº 10.969 de 14 de março de 20089**: Institui a Coordenação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro e a Comissão Técnica do Estado da Bahia para o Acompanhamento do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima/ Projeto Orla - CTE/BA, na forma que indica, e dá outras providências. Disponível em: <<https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/75079/decreto-10969-08>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BAHIA. Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia – SEMA. **Caracterização da Zona Costeira do Brasil**. 2022. Disponível em:

<<http://www.meioambiente.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=137>>.

Acesso em: 09 jun. 2022.

Bahia. Secretaria do Meio Ambiente. **Caminhos para construção de um Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro** / Secretaria do Meio Ambiente. – 1. ed. – Salvador: EGBA, 2018. Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2018/cartilha\\_gerco-bahia-caminhos-para-construir-um-plano-municipal-de-gerenciamento-costeiro.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/arquivos/2018/cartilha_gerco-bahia-caminhos-para-construir-um-plano-municipal-de-gerenciamento-costeiro.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2022.

BAHIA. Secretaria do Meio Ambiente. **Caminhos para construção de um Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro** - Secretaria do Meio Ambiente. Salvador: EGBA, 2018. 37p.

BAHIA. **Zoneamento Ecológico Econômico Preliminar - ZEE-BA**. 2020. Disponível em: <[http://www.zee.ba.gov.br/?page\\_id=416](http://www.zee.ba.gov.br/?page_id=416)>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004**: Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.377 de 23 de fevereiro de 2005**: Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**: Institui o Plano Nacional de gerenciamento Costeiro e dá outras providências. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio ambiente. **Zona Costeira e Marinha**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/ecossistemas-costeiros-e-marinhas>>. Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur Nacional – **Programação**. 2015. Disponível: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/acao-a-informacao/convenios-e-transferencias/projetos-apoiados-pelo-ministerio-do-turismo/programa-nacional-de-desenvolvimento-do-turismo-prodetur-nacional-programacao>>. Acesso em: 09 jun. 2022.

CHRISTOFOLETTI, A. **Modelagem de sistemas ambientais**. Editora Blucher, 1999.

GALVÃO, A. C. Prefácio. In: 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, 2005.

GIRÃO, O.; CORREA, A. D. B. A contribuição da geomorfologia para o planejamento da ocupação de novas áreas. **Revista de Geografia**, n. 21, v. 2, p. 36-58. 2004

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **IBGE em parceria com a Marinha do Brasil lança o Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas**. 2011. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=2036&t=ibge-parceria-marinha-brasil-lanca-atlas-geografico-zonas-costeiras-oceanicas&view=noticia#:~:text=Devido%20a%20fatores%20hist%C3%B3ricos%20relacionados,50%2C7%20zmlh%C3%B5es%20de%20habitantes>>. Acesso em: 09 jun. 2022.
- MAGALHAES, J.P.R ; GONCALVES, R. R. ; OLIVEIRA,C.R. . **ESTRUTURA ECONÔMICA DA REGIÃO COSTEIRA NORDESTINA: UMA ABORDAGEM DO TIPO INSUMO-PRODUTO**.. In: **XIX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. XIX ENABER, 2021, 2021, REMOTO. XIX ENABER, 2021. Disponível em: <<https://brsa.org.br/wp-content/uploads/wpcf7-submissions/4346/COM-ID-.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022.
- MEIRELLES, M. S. P.; JONATHAN, M.; FERRAZ, R. D.; ARVOR, D. Subsídios da Geomática para a Avaliação da Influência da Dinâmica do Uso do Solo nos Serviços Ecosistêmicos, 2007. In: BRANQUINHO, F.; FELZENSZWAL, I. **Meio Ambiente: Experiências em pesquisa multidisciplinar e formação de pesquisadores**. Ed. Mauad Ltda, Rio de Janeiro, p. 113-130, 2007.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. **Macrodiagnóstico da zona costeira e marinha do Brasil**. Brasília, 2008. Disponível em: <[https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/MDZC-Dinamica\\_da\\_populacao.pdf](https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/MDZC-Dinamica_da_populacao.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- NICOLODI, J. L.; ASMUS, M. L.; POLETTE, M.; TURRA, A.; SEIFERT JR, C. A.; STORI, F. T.; GONÇALVES, R. K. Critical gaps in the implementation of Coastal Ecological and Economic Zoning persist after 30 years of the Brazilian coastal management policy. **Marine Policy**, p. 128, 2021.
- RODRIGUEZ, J. M. M.; SILVA, E. D.; CAVALCANTI, A. P. B. **Geoecologia da paisagem: uma visão geossistêmica da análise ambiental**. Fortaleza: EDUFC, 2022, 6º ed.
- ROSS, J. L. S. **Geomorfologia: Ambiente e Planejamento**. In: OLIVEIRA, A. U. (Org.). **Coleção repensando a Geografia**. São Paulo: Contexto, 1990.
- RÜCKERT, A. A política nacional de ordenamento territorial, Brasil: uma política territorial contemporânea em construção. **Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, n. 11, v. 64. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/9porto/aldomar.htm>>. Acesso em: 22 set. 2022.
- SANTOS, M. C. F. **Análise geoambiental da região da Costa do Cacau - Bahia**. 2012. 178 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000881815>>. Acesso em: 1 abr. 2022.
- SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.
- SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia: com novo pós-escrito**. Editora Companhia das Letras, 2015.
- SOUZA, S. O. **Proposta de zoneamento geoambiental como subsídio ao planejamento do uso e da ocupação na Região Costa das Baleias (Bahia)**. Tese (Doutorado em Geociências). UNICAMP – Campinas, 2017.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA – SEI. **Instrumentos de Planejamento Ambiental**. 2022. Disponível em:



<<http://www.seia.ba.gov.br/instrumentos-de-planejamento-ambiental/zoneamento-territorial-ambiental-zta>>. Acesso em: 20 set. 2022.

VASCONCELOS, M. P.; CARBONE, A. S.; SOARES, C. P.; RIBEIRO, D. G. Revisitando conceito e princípios de ordenamento territorial na realidade brasileira. **Jornal da USP**. 2019. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/revisitando-conceito-e-principios-de-ordenamento-territorial-na-realidade-brasileira/>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

VILAR, J. W. C. ORDENAMENTO TERRITORIAL DE AMBIENTES COSTEIROS: REFLEXÕES A PARTIR DE SERGIPE-BRASIL. **Revista Geográfica Acadêmica** n. 14, v. 2, p. 123-140, 2020.