



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Sara Ferreira Ribas

GOVERNANÇA, GESTÃO, E GERENCIAMENTO COSTEIRO: um estudo de caso
do litoral do Paraná

Florianópolis
2025

Sara Ferreira Ribas

GOVERNANÇA, GESTÃO, E GERENCIAMENTO COSTEIRO: um estudo de caso
do litoral do Paraná

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Geografia, na Linha de Pesquisa Utilização e
Conservação da Natureza da Universidade
Federal de Santa Catarina, para obtenção do Grau
de Doutor em Geografia.

Orientador (a): Prof. (a). Dra. Marinez E. G.
Scherer

Florianópolis

2025

Ribas, Sara Ferreira

Governança, Gestão, e Gerenciamento Costeiro: : Um estudo de caso do litoral do Paraná / Sara Ferreira Ribas
Orientador, Marínez Eymael Garcia Scherer, 2025.
230 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Geografia. 2. Gestão Integrada da Zona Costeira, Governança Territorial, Gerenciamento Costeiro, organização territorial. I. Scherer, Marínez Eymael Garcia. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

Sara Ferreira Ribas

Governança, gestão, e gerenciamento costeiro: um estudo de caso do litoral do
Paraná

O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 15 de julho
de 2025, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Erico Porto Filho

Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

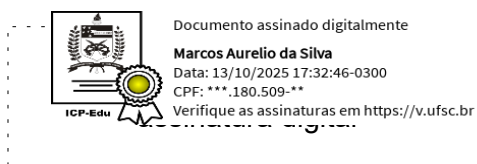
Prof. Milton Lafourcade Asmus, Dr.

Instituição Universidade Federal do Rio Grande

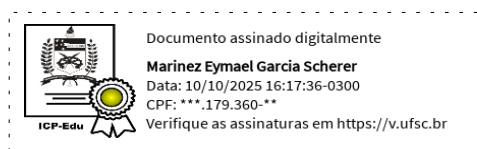
Prof. Carlos Pereira da Silva

Instituição Universidade Nova de Lisboa

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi
julgado adequado para obtenção do título de Doutora em Geografia.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Prof. Marinez E. G. Scherer, Dr.(a)

Orientadora

Florianópolis, 2025.

Dedico ao meu filho Gabriel.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família: ao meu filho Gabriel, por toda saudade e ausência. Te amo. Aos meus irmãos Lineu, Magdalena e Joana, à minha mãe Eliana exemplo de batalhadora e ao meu pai Lineu, que, embora não esteja mais neste plano, também proporcionou que eu chegasse até aqui. Lembro que, quando criança, meu pai dizia que queria que eu fosse geóloga, movido pelo amor à natureza e pela visão ambientalista que desenvolveu ao longo da vida, graças ao estudo. Isso fez dele "dono" de uma visão conservacionista, adquirida pela luta contra o desmatamento e na proteção dos animais, herança que carrego comigo. Pelo amor incondicional à vida, às pessoas, à natureza e ao mar, sem vocês nada disso seria possível.

Aos amigos e colegas do LAGECI, Laboratório de Gestão Costeira Integrada da UFSC, pela troca de ideias, pelas conversas que ampliaram horizontes e pelo companheirismo ao longo dessa caminhada. À Marinez Scherer, minha orientadora, que me deu a oportunidade e a liberdade de desenvolver este estudo em uma universidade pública federal.

Aos colegas de jornada acadêmica, Rita, Joyce, Julliet, Andressa, que estiveram presentes com palavras de incentivo, escuta atenta e solidariedade nos momentos de desafio.

Aos meus amigos de Ponta Grossa, que, mesmo distantes, se fizeram presentes todos estes anos, Pedro, Gisah, Naná, Giselle, Rafaela, Pat, minha profunda gratidão.

Aos amigos que fiz em Floripa, Claudinha, Gustavo, Thaísa, Karol, Júlia, Luz, no decorrer do desenvolvimento deste doutorado, que foram fundamentais para meu enraizamento e meu sentimento de pertencimento a esta cidade e ao estado de Santa Catarina, que tantas oportunidades me proporciona. À Marise, minha parceira do mar, das travessias, do curso de guarda-vidas e os voluntariados no projeto "Surf para Todos".

Ao surf, sonho antigo e infantil, que cresceu junto com o desejo de fazer este doutorado. O caminho acadêmico me trouxe até o mar e, com ele, a realização de aprender a surfar. E eu consegui os dois!

Nada é mais levado em conta, exceto a busca desenfreada do lucro, onde quer que se encontrem os elementos capazes de permiti-lo (Santos, 2000, p.143).

RESUMO

A presente tese versa sobre a governança e a gestão do território costeiro paranaense, analisando os instrumentos legais, os atores e agentes envolvidos, e as dinâmicas sociais que moldam a gestão integrada desses territórios. A pesquisa parte da premissa de que os fóruns e conselhos, como o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), desempenham um papel importante como espaço para articulação de políticas públicas e discussão de assuntos relevantes para a gestão costeira, como o combate às desigualdades sociais, a conservação ambiental e o desenvolvimento econômico. Mas, enfrenta desafios estruturais e institucionais na mediação de conflitos territoriais. O estudo utiliza uma abordagem teórica geográfica, fundamentada em conceitos próprios desta disciplina, como espaço e território, e na interdisciplinaridade da gestão integrada da zona costeira (GIZC), destacando a complexidade dos territórios costeiros enquanto arenas de disputa de interesses. A pesquisa investiga o papel do Estado, através das políticas públicas, normativas, instrumentos e instituições, que atuam na organização e no uso do território costeiro, considerando-o como produto de relações sociais, econômicas e políticas. A análise abrange documentos legais, atas de reuniões, planos de gerenciamento e a interação entre diferentes escalas de governança, revelando a sobreposição de competências entre os níveis federal, estadual e municipal. Os resultados evidenciaram um cenário de fragilidade na implementação de políticas públicas, principalmente quanto à execução dos instrumentos de gestão, causada pelo esvaziamento institucional, baixa participação da sociedade civil e dificuldades de articulação entre agentes municipais e estaduais. Apesar disso, a criação de leis e normativas como Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC-PR) e o Zoneamento Ecológico-Econômico, representam avanços importantes, ainda que insuficientes para enfrentar os desafios impostos por conflitos de interesses, mudanças climáticas e urbanização desordenada. A pesquisa conclui que a governança costeira no Paraná precisa de maior autonomia e fortalecimento dos fóruns de deliberação, como o COLIT, além de um engajamento mais eficaz de comunidades locais e setores vulneráveis. A implementação de ações e dos instrumentos de gestão integrada deve ser baseada em ciência e conhecimento, promovendo um modelo de desenvolvimento que valorize a preservação da biodiversidade e da cultura local.

Palavras-chave: Gestão do Território. Governança Costeira. Organização Espacial.

ABSTRACT

COASTAL GOVERNANCE AND MANAGEMENT: A Case Study of Paraná's Coastal Zone

This thesis addresses the governance and coastal management of the coast of Paraná, Brazil, by analyzing legal instruments, the actors and agents involved, and the social dynamics that shape the integrated management of these territories. The research is based on the premise that forums and councils—such as the Council for Territorial Development of the Paraná Coast (COLIT)—play an important role as spaces for the articulation of public policies and the discussion of relevant issues for coastal management, including the fight against social inequalities, environmental conservation, and economic development. However, these spaces face structural and institutional challenges in mediating territorial conflicts. The study adopts a geographical theoretical approach, grounded in core concepts of the discipline, such as space and territory, and in the interdisciplinarity of Integrated Coastal Zone Management (ICZM), highlighting the complexity of coastal territories as arenas of conflicting interests. It investigates the role of the State, through public policies, norms, instruments, and institutions, in the organization and use of the coastal territory, considering it as a product of social, economic, and political relations. The analysis includes legal documents, meeting minutes, management plans, and the interaction between different scales of governance, revealing the overlap of competencies across federal, state, and municipal levels. The results show a fragile scenario in the implementation of public policies, particularly in the execution of management instruments, due to institutional weakening, low participation of civil society, and coordination difficulties among local and state agents. Despite this, the creation of laws and regulations such as the State Coastal Management Plan (PEGC-PR) and Coastal Zoning represents important, albeit insufficient, progress in addressing the challenges posed by conflicting interests, climate change, and unregulated urbanization. The research concludes that coastal governance in Paraná requires greater autonomy and the strengthening of deliberative forums like COLIT, as well as more effective engagement of local communities and vulnerable sectors. The implementation of actions and integrated management instruments should be based on science and traditional knowledge, promoting a development model that values biodiversity conservation and local cultural heritage.

Keywords: Territorial Management. Coastal Governance. Spatial Organization.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 – Indicadores do Decálogo de Barragán Muñoz.....	35
Figura 2 – Disponibilidade dos documentos das Reuniões do COLIT.....	37
Figura 4 – Disponibilidade dos documentos das Web Reuniões do COLIT.....	43
Figura 5 – Mapa dos municípios do litoral paranaense.....	50
Figura 6 – Unidades de Conservação no estado do Paraná.....	53
Figura 7 – Produto Interno Bruto dos municípios litorâneos do Paraná.....	56
Figura 8 – Arranjo institucional do SISNAMA.....	72
Figura 9 – Arranjo da GIZC no Brasil.....	83
Figura 10 – Evolução da Política Costeira no estado do Paraná.....	96
Figura 11 – Planos de Ação implementados pelo GI-GERCO.....	90
Figura 12 – Área de abrangência de planejamento e gestão portuária.....	161
Figura 13 – Zoneamento Ecológico Econômico.....	162
Figura 14 – Área de conflito territorial.....	163
Figura 15 – Área com sobreposição de usos e interesses.....	165
Figura 16 – Mudança de Zona de desenvolvimento diferenciado para Macrozona Rural.....	167
Figura 17 –Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná (TCPP).....	169
Figura 17 – Sobreposição territorial de instrumentos e estratégias do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e Planejamento Espacial Marinho (PEM) no Brasil.....	174
Gráfico 1 – Quantidade de reuniões do COLIT por ano.....	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicadores da gestão integrada da zona costeira.....	31
Quadro 2 – Frequência de reuniões realizadas pelo COLIT por ano.....	38
Quadro 3 – Reuniões de gerenciamento costeiro.....	43
Quadro 4 – Eventos de gerenciamento costeiro paranaense.....	43
Quadro 5 – A Situação dos instrumentos de gerenciamento costeiro nos estados brasileiros.....	155

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 HIPÓTESE.....	25
1.2 OBJETIVOS.....	25
1.2.1 Objetivo Geral.....	25
1.2.2 Objetivos Específicos.....	26
2 METODOLOGIA.....	27
2.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	30
2.2 DECÁLOGO DE BARRAGÁN COMO BASE PARA ANÁLISE DA GOVERNANÇA COSTEIRA	32
2.2.1 Itens do Decálogo Aplicados.....	34
2.3 ANÁLISE DOCUMENTAL: MAPEANDO AS ESTRUTURAS FORMAIS.....	35
2.3.1 Coleta e Seleção dos Documentos.....	36
2.3.2 Periodização e Análise Histórica.....	38
2.3.3 Análise Quantitativa e Qualitativa.....	42
2.3.4 Análise das Reuniões Virtuais e Workshops.....	43
2.4 ANÁLISE DE DISCURSO: DECIFRANDO NARRATIVAS E CONFLITOS.....	45
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	48
3.1 ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO LITORAL PARANAENSE: DESCRIÇÃO, IMPORTÂNCIA E PROBLEMAS.....	48
3.1.1 A história da ocupação da zona costeira paranaense.....	48
3.1.2 Vocação para a conservação ambiental.....	49
3.1.3 Vocação portuária.....	54
3.2 CONCEITOS E TEORIAS DA GESTÃO INTEGRADA DA ZONA COSTEIRA. .	57
3.2.1 Evolução Histórica da GIZC.....	58
3.2.2 Gestão, Gerenciamento e Governança: distinções conceituais e implicações territoriais.....	62
3.3 UM OLHAR PARA GIZC ATRAVÉS DA VISÃO GEOGRÁFICA.....	64
3.3.1 Geografia política e Planejamento territorial.....	67

3.4 ANÁLISE DA POLÍTICA, NORMATIVAS, RESPONSABILIDADES E INSTITUIÇÕES DE GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1980.....	70
3.4.1 Introdução a Gestão Ambiental do Território Costeiro Brasileiro.....	70
3.4.1.1 <i>Licenciamento Ambiental.....</i>	73
3.4.2 Gestão Costeira no Brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (1988).....	78
3.4.3 PNCG I e Macrozoneamento: A Subordinação às Políticas Econômicas Globais (1990 – 1995).....	79
3.4.4 A criação do GI-GERCO e o PNCG II (1996 – 1997).....	82
3.4.5 As Instituições: Responsabilidades e competências no gerenciamento costeiro	85
3.4.5.1 <i>Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).....</i>	85
3.4.5.2 <i>Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).....</i>	85
3.4.5.3 <i>Secretaria do Patrimônio da União (SPU).....</i>	86
3.4.5.4 <i>Estados e Municípios.....</i>	86
3.4.5.5 <i>Conselhos, comitês, juntas, câmaras, colégios, comissões, equipes e grupos de trabalho de Gestão Costeira.....</i>	87
3.4.5.6 <i>Instituições de Pesquisa.....</i>	88
3.4.5.7 <i>O Papel da GI-GERCO.....</i>	89
3.4.5.8 <i>Os problemas estruturais de cooperação entre as instituições.....</i>	91
4 RESULTADOS ALCANÇADOS.....	95
4.1 A POLÍTICA ESTADUAL DE GESTÃO DO TERRITÓRIO COSTEIRO.....	95
4.1.1 Aspectos Históricos da Legislação Costeira Paranaense: A criação das AEITs.....	96
4.1.2 Macrozoneamento: O Decreto 5040 de 1989.....	101
4.1.3 A Constituição Estadual de 1989, e a Intensificação dos Conflitos de Competências.....	102
4.1.4 Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – Paraná 2001.....	102
4.2 INSTITUIÇÕES: COLIT, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.....	104
4.2.1 Origem e História do COLIT.....	104
4.2.2 Composição, Estrutura Organizacional e Funções.....	105
4.2.2.1 <i>A Representação do Poder Executivo Estadual: Secretarias Estaduais.....</i>	106

4.2.2.2 Ministério Público e a Procuradoria Geral do Estado.....	107
4.2.2.3 As prefeituras municipais.....	108
4.2.2.4 A Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA).....	108
4.2.2.5 O Instituto Água e Terra (IAT).....	108
4.2.2.6 Instituições Acadêmicas e Científicas.....	109
4.2.2.7 Conselhos de classe.....	109
4.2.2.8 Associações Comerciais do Litoral.....	110
4.2.2.9 Associações de Pescadores do Litoral.....	110
4.2.2.10 Agência de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Litoral do Paraná – ADETUR	111
4.2.2.11 Entidades ambientalistas atuantes no litoral do Paraná.....	111
4.2.2.12 Representantes do setor produtivo.....	112
4.2.2.13 Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e afins do Estado do Paraná – SINDI/SEAB.....	112
4.2.3 Competências e Responsabilidades.....	113
4.2.4 Histórico de Funcionamento e Descontinuidade.....	114
4.2.5 Conflitos de Competência e Impactos Jurídicos.....	116
4.2.5.1 1985 Instituição do Conselho.....	116
4.2.5.2 1986: Proteção e conservação: Tombamento da Serra do Mar.....	116
4.2.5.3 1987: Proposta de Gerenciamento Costeiro para o Estado do Paraná.....	118
4.2.5.4 1988 (9:) Construindo um Zoneamento para o litoral e Promulgação da Lei 7.661.....	120
4.2.5.5 1989: Zoneamento e Constituição Estadual e a Ruptura do COLIT.....	126
4.2.5.6 1990 A descontinuidade e a crise institucional, Política, Econômica e Social (1990-1992)	131
4.2.6 A retomada das Reuniões do COLIT (1996-1997).....	137
4.3 A VIRADA DO MILENIO E AS ESTRATÉGIAS MUNICIPAIS PARA GIZC.....	140
4.3.1 Planos Diretores Municipais e o Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo.....	140
4.3.2 A consolidação dos Planos Diretores Municipais e o Projeto Orla (2003-2006).....	143

4.3.3 Dos conflitos com os Planos Diretores a discussões sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) (2007-2010).....	148
4.3.4 Da revisão do Decreto 2.722/1984, à construção do ZEE-Litoral (2011-2018).....	150
4.3.5 Enfraquecimento da Política Ambiental e Institucional - 2019 a 2023.....	152
4.4 INSTRUMENTOS: CONFLITOS DE INTERESSE E AS LIMITAÇÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS GIZC.....	155
4.4.1 Instrumentos de Gerenciamento Costeiro.....	155
4.4.2 Macrozoneamento, Zoneamento Ecológico Econômico e os conflitos territoriais	157
4.4.3 Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCO.....	170
4.4.4 Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA-ZC.....	171
4.4.5 Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC.....	172
4.4.6 Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro.....	172
4.4.7 Outros instrumentos de planejamento que também podem fornecer subsídios para GIZC.....	173
4.5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	176
4.6 INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO.....	179
4.7 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA.....	181
4.8 DESAFIOS RECENTES NA GOVERNANÇA COSTEIRA: O NOVO PARADIGMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, E OS INSTRUMENTOS DE GERENCIAMENTO COSTEIRO (2019-2023).....	182
4.8.1 Mudanças Climáticas no contexto do gerenciamento costeiro.....	183
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	186
5.1 CONFIRMAÇÃO DA HIPÓTESE.....	188
5.2 RESPOSTAS AOS OBJETIVOS.....	189
5.3 RECOMENDAÇÕES.....	191
5.3.1 Fortalecimento Institucional.....	193
5.3.2 Engajamento Social.....	195
5.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS..	196
REFERÊNCIAS.....	198
ANEXO I.....	225
ANEXO II	227

1 INTRODUÇÃO

A zona costeira constitui um espaço marcado pela confluência entre terra, água e ar (MMA, 2015), onde se encontram diversos ecossistemas, como dunas, manguezais, restingas, costões rochosos, ilhas e estuários, que sustentam uma rica biodiversidade e têm sido historicamente ocupados por diferentes grupos humanos (Paraná, 2020). No Brasil, essa faixa litorânea se estende por mais de 8.000 km, abrangendo 17 estados e 443 municípios (Brasil, 2022).

Mais do que um recorte físico-natural, a zona costeira deve ser compreendida, sob uma perspectiva geográfica, como um espaço socialmente produzido, no qual se entrelaçam práticas, representações e relações de poder. Trata-se de um território em constante disputa, onde agentes institucionais e atores sociais negociam, contestam e reconfiguram usos e sentidos do espaço. A ocupação do litoral revela dinâmicas assimétricas, nas quais interesses econômicos, ambientais e sociais coexistem de forma muitas vezes conflituosa.

Nesse contexto, a governança costeira emerge como um processo dinâmico e multiescalar, que envolve a formulação e a implementação de políticas públicas orientadas à gestão desse território (Faria; Karam; Santos, 2018). Participam desse processo diversos agentes com poder decisório, como instituições governamentais, órgãos ambientais e conselhos gestores, cuja atuação impacta diretamente o ordenamento da zona costeira (Steinberger, 2018). Em contrapartida, atores sociais, como pescadores artesanais, agricultores, comunidades tradicionais e movimentos populares, embora muitas vezes desprovidos de poder formal, exercem papel relevante na construção territorial, ao reivindicar reconhecimento, contestar projetos e propor outras formas de uso e ocupação (Souza, 2021).

A governança costeira fundamenta-se na descentralização, na cooperação interinstitucional e na articulação entre diferentes escalas territoriais, buscando conciliar conservação ambiental e desenvolvimento sustentável (Dallabrida; Becker 2003, e Costa; Asmus, 2020). Esse processo envolve desafios éticos e normativos que são amplamente discutidos na literatura por autores como Sorensen (1997), Burroughs (2010), Barragán Muñoz (2014),

A literatura especializada apresenta a GIZC sob diferentes perspectivas. Em alguns contextos, ela é compreendida como uma abordagem de política pública,

institucionalizada em marcos legais nacionais e internacionais para orientar o uso e a ocupação da zona costeira (Asmus et al., 2006; Scherer; Sanches; Negreiros, 2010). Em outros, aparece como uma disciplina técnico-científica interdisciplinar, que articula conhecimentos das ciências naturais, sociais, jurídicas e administrativas na busca de soluções integradas para os problemas costeiros (Gesamp, 1996; Olsen et al., 2004). Há ainda autores que a tratam como um processo de governança, que transcende a técnica e se expressa nas relações de poder, negociação e conflito que estruturam os territórios costeiros. Para Barragán (2003, 2014), a GIZC é, antes de tudo, um processo social e político de negociação. Aqui, ela não é reduzida a técnica nem só a política pública: é vista como uma forma de governar territórios complexos, marcada por disputas e assimetrias de poder (Dias; Polette; Carmo, 2007; Barragán Muñoz, 2014).

Nesta pesquisa, reconhecendo essa diversidade de interpretações, a GIZC é mobilizada sobretudo como referência normativa e analítica: um parâmetro para avaliar até que ponto a governança costeira no litoral do Paraná se aproxima ou se distancia das diretrizes de integração e participação preconizadas por essa abordagem. Portanto, a governança costeira constitui o objeto central de análise, enquanto a GIZC é mobilizada como referência normativa e analítica, isto é, como parâmetro para avaliar em que medida as políticas e instituições do litoral paranaense se aproximam ou se distanciam das diretrizes de integração e participação previstas nos marcos legais nacionais.

Quanto a disciplina de GIZC, quando vista pelas lentes da Geografia, ela ganha densidade analítica ao ser compreendida como prática territorial. A Geografia permite evidenciar que os instrumentos e políticas de governança costeira, não se materializam em um “espaço neutro”, mas em territórios concretos, historicamente conformados, atravessados por desigualdades sociais e disputas de poder (Dallabrida; Becker, 2003; Costa; Asmus, 2020).

A origem da GIZC remonta ao cenário internacional, com destaque para a promulgação, nos Estados Unidos, da Coastal Zone Management Act (CZMA) em 1972, marco na gestão costeira integrada, que influenciou políticas semelhantes em outras nações (NOAA Office For Coastal Management, 2006). Na Europa, a GIZC (em inglês *Integrated Coastal Zone Management* - ICZM) consolidou-se como uma diretriz estratégica da União Europeia, promovendo a gestão coordenada de seus

litorais (European Commission, 2024; Barragán Muñoz, 2003; Pérez-Cayeiro, 2013; Nicolodi; Gruber, 2020).

No Brasil, o conceito de GLZC foi incorporado ao arcabouço jurídico/administrativo a partir do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei nº 7.661/1988 (Brasil, 1988), no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) (Brasil, 1981) e da Política Nacional para os Recursos do Mar (Decreto Federal nº 5.337/2005). Inspirado por experiências internacionais, o PNGC visa orientar o uso racional da zona costeira por meio da integração entre políticas setoriais e níveis de governo (Asmus *et al.*, 2006; Scherer; Sanches; Negreiros, 2010). A primeira versão do PNGC é de 1990 e a segunda, e atual, é de 1997 (Resolução CIRM 05)

Apesar de seu avanço normativo, a implementação do gerenciamento costeiro no Brasil enfrenta entraves estruturais (Dias; Polette; Carmo, 2007). O PNGC estabelece diretrizes gerais, mas carece de mecanismos coercitivos eficazes, especialmente quanto à obrigatoriedade da elaboração e execução de instrumentos como os Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro (PMGC) e o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) (Andrade; Scherer, 2014). Essa lacuna normativa, aliada à dependência de iniciativas estaduais e municipais, resulta em uma aplicação desigual das políticas costeiras no território nacional. Enquanto estados como São Paulo e Pernambuco apresentam experiências consolidadas, outros, como Santa Catarina, enfrentam descontinuidades e fragilidades na condução das ações (Santa Catarina, 2016; São Paulo, 2024, 2018; Pernambuco, 2020).

O estado do Paraná configura-se como um dos pioneiros na institucionalização da governança costeira no Brasil. A criação, em 1984, do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), por meio do Decreto nº 4.605 (Paraná, 1984a), representou um marco na tentativa de articular políticas públicas voltadas ao uso ordenado e à conservação do território litorâneo. Com atribuições normativas e deliberativas, o COLIT foi concebido como instrumento de coordenação interinstitucional, voltado à orientação do uso, parcelamento e ocupação do solo no litoral (Paraná, 1984b).

A institucionalização do COLIT está inserida em um conjunto mais amplo de dispositivos legais que evidenciam a preocupação do estado com a organização

territorial e a proteção ambiental da zona costeira. A Lei Estadual nº 7.389/1980 declarou o litoral paranaense como Área Especial e Local de Interesse Turístico (AEITs), enquanto o Decreto nº 2.722/1984 (Paraná, 1984b) estabeleceu diretrizes específicas para o uso do solo, disciplinando práticas econômicas, sociais e ambientais no espaço costeiro. Essas normativas buscavam conciliar a valorização turística e cultural da região com a preservação de seus recursos naturais, sinalizando um esforço de formulação de uma política territorial integrada (SEDEST, 2023a; Paraná, 1984a).

Contudo, ao longo das quatro décadas da trajetória do COLIT, o conselho é um exemplo para o país, em termos de estrutura de governança territorial ativa, voltada para zona costeira. Por outro lado, revela discontinuidades e contradições que expõem os limites da governança costeira no estado. As rupturas institucionais, ora por mudanças políticas, ora por reconfigurações nos marcos legais, fragilizaram a continuidade das ações, evidenciando a tensão permanente entre interesses econômicos de curto prazo e estratégias de conservação de longo prazo.

A legislação que estrutura o COLIT também incorporou a proteção de áreas costeiras com alta sensibilidade ecológica e relevância cultural, como zonas lindeiras à orla marítima, locais de interesse histórico, artístico e arqueológico, além de regiões com condições climáticas específicas (Paraná, 1980). Tais características tornam o litoral do Paraná especialmente estratégico no contexto da crise climática, ao mesmo tempo em que o expõem à vulnerabilidade frente à elevação do nível do mar, erosão costeira e intensificação de eventos extremos. Isso ressalta a necessidade de fortalecer instrumentos de governança que integrem conservação ambiental, reconhecimento da diversidade sociocultural e planejamento adaptativo diante das mudanças globais.

Nesse cenário, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Paraná (PEGC-PR) surge como um desdobramento importante da política territorial do estado, com potencial para qualificar a regulação do uso do solo e mediar conflitos ambientais e sociais. Promulgado em 2001 pela Lei Estadual nº 13.164, o PEGC-PR amplia o arcabouço jurídico já existente e propõe instrumentos estratégicos, como o zoneamento ecológico-econômico da faixa litorânea (IPARDES, 1989; Paraná, 2006a; ITCG, 2016). Sua formulação reforça a perspectiva de uma gestão integrada, multissetorial e baseada em critérios ambientais.

Contudo, a aplicação prática do PEGC-PR tem revelado novas fricções institucionais e territoriais. Ao delimitar áreas ambientalmente sensíveis e impor restrições de uso, o plano tem sido frequentemente percebido pelos municípios como um entrave à autonomia local, sobretudo diante das pressões por crescimento urbano e econômico. Esse impasse evidencia as dificuldades de se conciliar diretrizes normativas estaduais com os projetos locais de desenvolvimento, que nem sempre se alinham aos princípios da gestão costeira sustentável.

Nesse cenário, o COLIT mantém um papel estratégico como instância mediadora, atuando no equilíbrio entre os interesses do Estado e das administrações municipais. Suas decisões, embora amparadas por um robusto arcabouço legal, são tensionadas pelas disputas políticas e econômicas em torno do território, especialmente quando envolvem grandes empreendimentos ou redefinições de uso do solo. Assim, tanto o PEGC-PR quanto o COLIT exemplificam os desafios estruturais da governança costeira, marcada pela assimetria de poder entre os entes federativos e pela dificuldade de operacionalizar modelos participativos e integrados no cotidiano das políticas públicas.

Apesar da existência de um arcabouço legal consolidado e de uma trajetória institucional significativa no campo da gestão costeira, o Paraná ainda enfrenta entraves substanciais na implementação efetiva dos instrumentos previstos em lei (Brasil, 1988, 2004; Paraná, 2001). Mesmo com um litoral relativamente curto, com cerca de 100 km de extensão, os desafios são amplificados pela complexidade socioambiental e territorial da região.

Esse território abriga o Complexo Estuarino de Paranaguá, uma das áreas de maior biodiversidade do litoral brasileiro, inserida em uma paisagem marcada por extensas Unidades de Conservação (UCs) que compõem o Mosaico Lagamar, responsável por proteger mais de 80% da faixa litorânea paranaense. A forte presença dessas áreas protegidas, somada às restrições urbanísticas estabelecidas pelos Decretos nº 2.722/1984 (Paraná, 1984b) e nº 5.040/1989 (Macrozoneamento), tem gerado tensões recorrentes entre a conservação ambiental e os projetos voltados ao desenvolvimento econômico (Paula; Pigosso; Wroblewski, 2018). Tais restrições frequentemente são percebidas como entraves à expansão urbana e à implementação de grandes empreendimentos, alimentando disputas em torno do uso e da apropriação do território.

Esse conflito é particularmente visível na presença de infraestruturas portuárias estratégicas, como os portos de Paranaguá e Antonina, que formam o segundo maior complexo portuário do Brasil. Enquanto o Porto de Paranaguá continua em expansão, em função de seu papel central na exportação de commodities agrícolas, o Porto de Antonina atua de forma complementar no escoamento de cargas (APPA, 2018, 2022).

Nesse contexto, o projeto de construção de um novo porto em Pontal do Paraná tem sido alvo de debates intensos sobre seus impactos ambientais e sociais, expondo as contradições entre os interesses logísticos e a conservação dos ecossistemas costeiros (AMB, 2009; Minari, 2016; Onofre; Antiquera; Quadros, 2018; Cunha, 2018; Góes, 2020; Corbari, 2020; Onofre, 2021).

Além disso, obras de grande porte, como a revitalização da orla de Matinhos, voltada ao combate à erosão costeira (Miura; Cavalcante; Lloret, 2023), e a construção da ponte de Guaratuba, têm intensificado os debates sobre o modelo de desenvolvimento almejado para o litoral paranaense, que frequentemente desconsidera as fragilidades ambientais e as especificidades socioterritoriais da região (Paula; Pigosso; Wroblewski, 2018).

Outro vetor de pressão é o turismo litorâneo, que, apesar de impulsionar a economia local, contribui para a ocupação desordenada, a degradação ambiental e a intensificação de problemas como a erosão costeira, sobretudo nas áreas urbanizadas próximas à linha de costa. A ausência de planejamento adequado e o descumprimento das normas de uso e ocupação do solo comprometem não apenas os ecossistemas, mas também a atratividade e a sustentabilidade da atividade turística (Andriguetto Filho, 2004; Cataia, 2011; Abrahão; Tomazzoni, 2017; Lopes, 2017; Cunha, 2018; Onofre; Antiquera; Quadros, 2018; Onofre, 2018; Corbari, 2020; Onofre, 2021).

Diante dessa realidade, exposta pelos autores acima, a diversidade socioespacial do litoral paranaense demanda uma abordagem de gestão capaz de equilibrar os interesses, frequentemente conflitantes, dos diversos atores envolvidos. A atuação das políticas ambientais e de ordenamento territorial, nos níveis federal, estadual e municipal, precisa considerar os processos de articulação (ou a falta dela) entre os diferentes entes e instituições envolvidas na gestão integrada e participativa da zona costeira

Nesse sentido, esta pesquisa propõe-se a investigar como as políticas públicas e seus instrumentos de governança estão sendo mobilizados na mediação dos conflitos socioespaciais complexos que marcam o litoral do Paraná. A análise é fundamentada na perspectiva geográfica, com especial atenção aos conceitos de espaço e território (Souza, 2021).

. O espaço, compreendido como produto das relações sociais e das práticas que o constroem continuamente, e o território, como dimensão política da apropriação e do controle, oferecem suporte analítico para entender como os usos da zona costeira são disputados, regulamentados e reconfigurados por agentes com distintos interesses, poderes e legitimidades (Abrahão; Tomazzoni, 2017).

Assim, a gestão do litoral paranaense deve ser entendida como um processo territorializado, no qual os conflitos socioambientais emergem da sobreposição de lógicas econômicas, ambientais, culturais e políticas. As disputas em torno de grandes obras de infraestrutura, o avanço do turismo sobre ecossistemas frágeis e os embates entre comunidades locais e empreendimentos privados revelam uma geografia do conflito, pautada pela tensão entre os usos coletivos do território e os interesses de mercado. Com isso, a análise territorial proposta nesta pesquisa contribui para compreender como o espaço costeiro é produzido, normatizado e contestado, revelando os limites e potencialidades da governança costeira no contexto do litoral paranaense.

A fim de aprofundar a análise proposta, optou-se por um referencial teórico-metodológico capaz de abarcar a complexidade da gestão costeira. Nesse sentido, esta pesquisa adotou o Decálogo de Barragán Muñoz (2003, 2004, 2005, 2014), um modelo analítico amplamente reconhecido na avaliação da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), capaz de sistematizar os principais aspectos da governança ambiental. Esse instrumento fornece uma abordagem sistemática para examinar aspectos essenciais da governança, como políticas públicas, marcos normativos, competências institucionais, instrumentos de planejamento e mecanismos de participação social. Ao adotar esse referencial, a pesquisa buscou compreender como tais dimensões se manifestam no contexto do litoral do Paraná, especialmente por meio da análise documental de leis, decretos, atas do COLIT e outros documentos oficiais relacionados à gestão costeira.

Essa abordagem metodológica possibilitou a integração entre uma perspectiva teórica consolidada e a análise empírica das estruturas formais de governança, permitindo uma compreensão crítica das práticas de gestão territorial. O estudo abrangeu o período de 1980 a 2023, considerando desde as primeiras iniciativas do Estado do Paraná voltadas à organização do espaço litorâneo, com base em legislações e normativas específicas, até o cenário atual da implementação dos instrumentos previstos no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC-PR).

A partir da análise de fontes documentais, como legislações estaduais e municipais, atas do COLIT e registros históricos, foram identificados padrões, dinâmicas e conflitos relacionados à governança da zona costeira. Esses dados empíricos foram articulados a conceitos teóricos-chave, como espaço e território, além das discussões contemporâneas sobre governança costeira e gestão integrada. Tal abordagem permitiu não apenas uma leitura detalhada da realidade local, mas também uma contribuição teórica relevante para o campo da Geografia, ao estabelecer conexões entre a prática institucional e os referenciais analíticos que estruturam a pesquisa.

Apesar de o Paraná contar com um arcabouço legal e institucional pioneiro no país, representado principalmente pelo COLIT e pelo PEGC-PR, a governança costeira do estado apresenta fragilidades estruturais que limitam a efetiva implementação das diretrizes da GIZC. Assim, a questão central que orienta esta tese é: até que ponto a governança costeira no litoral do Paraná se aproxima ou se distancia dos princípios e diretrizes da GIZC, especialmente no que se refere à integração institucional e à participação social?

1.1 HIPÓTESE

Parte-se da hipótese de que, embora a Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) esteja consolidada como referencial normativo e analítico nas políticas públicas brasileiras desde o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (1997), sua efetivação no litoral do Paraná ocorre de forma fragmentada e pouco integrada. Apesar de o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), criado em 1985, representar uma experiência pioneira de estrutura de governança costeira, seu funcionamento tem sido marcado por instabilidade política e descontinuidades institucionais. Essa limitação compromete a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal, reduz a participação social e fragiliza a governança costeira, resultando em dificuldades para a implementação dos instrumentos previstos e para a consolidação de um modelo de gestão territorial efetivamente integrado.

A verificação dessa hipótese se dá por meio da análise das estruturas institucionais, dos instrumentos de gestão e das práticas deliberativas que conformam a governança costeira no litoral do Paraná, com ênfase na atuação do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT). A partir da análise documental, abrangendo legislações, decretos, planos e atas das reuniões do COLIT, e do referencial teórico-metodológico orientado pelo decálogo de Barragán Muñoz (2003, 2014), busca-se identificar em que medida os princípios da GIZC, como integração, descentralização e participação social, são incorporados ou negligenciados nas políticas públicas e nas decisões institucionais. Dessa forma, pretende-se compreender como a governança costeira paranaense se estrutura, quais os seus limites e potencialidades, e até que ponto ela se aproxima ou se distancia do modelo de gestão integrada proposto pela GIZC.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Compreender como a governança costeira se estrutura e se operacionaliza no litoral do Paraná, analisando seus instrumentos, arranjos institucionais e práticas

de deliberação, à luz das diretrizes da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) definidas nas normativas brasileiras.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Analisar a evolução histórica e normativa da gestão costeira no Paraná, com foco nos marcos legais relevantes;
2. Examinar a aplicação dos instrumentos de gestão costeira e suas contribuições para a gestão integrada;
3. Investigar o papel do COLIT como órgão de governança costeira, avaliando sua estrutura, funcionamento e conflitos;
4. Avaliar a participação social e o engajamento das comunidades locais no processo de gestão costeira;
5. Propor recomendações para o fortalecimento da governança costeira no Paraná.

2 METODOLOGIA

A escolha do litoral do Paraná como estudo de caso não é fundamentada em critérios metodológicos que consideram sua relevância institucional, normativa e socioambiental. O estado apresenta um dos arranjos de governança costeira mais antigos do Brasil, com a criação do COLIT em 1985, além de um arcabouço legal robusto, que inclui o PEGC-PR e instrumentos de zoneamento. Essa base normativa, associada à forte complexidade socioambiental marcada por ecossistemas sensíveis, áreas protegidas e pressões de empreendimentos de grande porte, torna o litoral paranaense um caso exemplar para analisar os desafios e potencialidades da governança costeira. Por essas razões, o estudo desse território oferece condições adequadas para verificar a hipótese da pesquisa e responder à questão central sobre a aproximação ou distanciamento em relação às diretrizes da GIZC.

Adotamos como categorias de análise, o espaço e o território, fundamentais na ciência geográfica (Santos, 2000, 2004, 2005, 2006, 2008, 2014), em conjunto com o roteiro metodológico do Decálogo de Barragán Muñoz (Barragán Muñoz, 2003, 2004, 2005, 2010, 2014, 2020), que propõe indicadores para avaliar a qualidade da gestão integrada de zonas costeiras. A pesquisa adota uma abordagem crítica, com foco nos seguintes indicadores: política, normativas, responsabilidades, instituições, instrumentos, informação, educação e participação.

A escolha deste método justifica-se pela possibilidade de analisar a trajetória da gestão costeira a partir da perspectiva territorial. O espaço geográfico é compreendido como um produto das relações sociais e da materialidade física, incorporando as dinâmicas da governança costeira e os conflitos territoriais. Já o território refere-se ao espaço apropriado por diferentes agentes (Estado, setor produtivo, comunidades locais), evidenciando disputas de poder e usos diferenciados da zona costeira.

Na prática analítica, os conceitos de espaço e território foram operacionalizados por meio da articulação entre dados empíricos (Atas de reuniões do COLIT, legislações, documentos institucionais) e categorias interpretativas derivadas da obra de Milton Santos. O espaço foi analisado enquanto produto das práticas sociais e institucionais que materializam diferentes formas de ordenamento

costeiro, revelando as lógicas e racionalidades de planejamento. Já o território foi considerado como o resultado das disputas entre agentes com diferentes capacidades de ação, poder de decisão e acesso aos mecanismos de gestão, permitindo evidenciar conflitos relacionados à apropriação e uso da zona costeira. Assim, a análise se concentrou na forma como políticas públicas, decisões institucionais e ações sociais produzem o espaço e reconfiguram o território litorâneo ao longo do tempo.

Dessa forma, buscamos considerar as dinâmicas socioespaciais e os conflitos concretos do litoral paranaense. Não tratamos o território apenas como um conjunto de ecossistemas a serem gerenciados tecnicamente, mas como um espaço atravessado por disputas políticas e interesses divergentes que, em determinados períodos, moldam a organização espacial do litoral.

Ao incorporar o espaço na análise da GIZC, parte-se do pressuposto de que as relações políticas e econômicas possuem primazia sobre os sistemas ambientais nas decisões de gestão e gerenciamento desses territórios. Isso pode ser observado em casos concretos, como a aprovação do Novo Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná, que gerou intensos debates ambientais, mas acabou avançando devido à forte articulação de interesses econômicos. Da mesma forma, a disputa em torno do Decreto Estadual 7.277/1984 revela como a regulação ambiental frequentemente entra em conflito com a pressão por expansão urbana e industrial. Além disso, o próprio COLIT, enquanto órgão normativo, enfrenta desafios para equilibrar as demandas ambientais e econômicas, refletindo a complexidade da governança costeira no estado.

Desta forma, o litoral do Paraná revelou-se um importante estudo de caso devido à diversidade de valores e interesses identificados entre os agentes e atores envolvidos na governança da zona costeira. Um exemplo significativo é a representante do Ministério Público do Estado do Paraná, que cita a obra de Milton Santos como um exercício de aproximação epistemológica para a gestão e o gerenciamento costeiro (V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021, 4h 41min 00s).

A abordagem de Milton Santos, ao tratar o espaço como produto social, pode contribuir para a compreensão de como o território costeiro é moldado por

forças políticas e econômicas sob a égide do capitalismo¹ (Steinberger, 2018). A GIZC, ao operar como ferramenta de gestão inserida nesse sistema, tende a reproduzir suas lógicas, como a mercantilização da natureza e a intensificação dos usos econômicos das zonas costeiras. Diante desse cenário, questiona-se se seria possível conceber uma GIZC que transcenda a lógica capitalista e priorize outras formas de organização territorial.

Assim, a abordagem da formação socioespacial permite compreender o litoral do Paraná como um espaço em disputa, onde diferentes agentes e forças estruturam e reorganizam continuamente o território. A contribuição de Milton Santos se torna essencial para interpretar esses processos, pois evidencia como as dinâmicas territoriais não são apenas fruto de condicionantes naturais, mas principalmente de interações sociais, econômicas e políticas que moldam a gestão costeira.

A opção pelo estudo de caso justifica-se pela necessidade de uma análise aprofundada das dinâmicas socioespaciais e dos conflitos territoriais específicos do litoral brasileiro. Como destaca Yin (2001), o estudo de caso é uma abordagem apropriada quando se busca compreender fenômenos complexos em seu contexto real, especialmente aqueles influenciados por múltiplos agentes e relações de poder.

No caso do litoral paranaense, a governança costeira se configura como um processo dinâmico e multifacetado, envolvendo Estado, setor produtivo e comunidades locais, cada um com interesses distintos sobre o território. O estudo de caso permite examinar de que forma esses atores interagem, como as decisões são tomadas e quais são os efeitos dessa governança na organização espacial da zona costeira. Além disso, possibilita uma análise crítica do funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), principal instância deliberativa da gestão costeira no estado, órgão normativo e deliberativo específico, instituído em 1984.

Assim, essa abordagem metodológica possibilita não apenas identificar padrões e tendências da governança costeira, mas também captar as

¹ Sob a égide do capitalismo refere-se ao domínio exercido por forças financeiras, como multinacionais e bancárias, no contexto de um sistema econômico cuja essência reside na propriedade privada e na acumulação de capital. Apesar de oferecer vantagens como liberdade econômica, inovação tecnológica e livre concorrência, o capitalismo carrega consigo contradições significativas, destacando-se a desigualdade social e a divisão de classes como aspectos críticos.

especificidades e contradições do contexto paranaense, contribuindo para o avanço da discussão sobre gestão integrada da zona costeira a partir de uma perspectiva geográfica.

Dessa forma, o conceito de governança costeira foi incorporado à abordagem da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), ampliando a compreensão dos processos decisórios e da articulação entre os diferentes atores envolvidos na gestão do litoral. Metodologicamente, isso significa que, além de utilizar o Decálogo de Barragán Muñoz para avaliar a qualidade da GIZC no litoral paranaense, esta pesquisa analisa como a governança costeira se manifesta concretamente nas relações entre instituições, políticas públicas e agentes sociais.

Para isso, a pesquisa considera a governança costeira como um processo de tomada de decisão que envolve disputas políticas, interesses econômicos e demandas sociais (Asmus et al., 2006; Costa; Asmus, 2020), indo além da perspectiva normativa da GIZC. Assim, a análise inclui a atuação do COLIT, a influência dos setores produtivos e a participação da sociedade civil, buscando compreender em que medida a gestão costeira no Paraná reflete (ou não) os princípios da GIZC.

2.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica desta pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de analisar criticamente as abordagens de Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) e governança costeira, incorporando uma perspectiva espacial dos territórios costeiros e considerando as especificidades e conflitos de cada localidade. Para isso, partimos do entendimento de que o espaço geográfico é um produto das relações sociais e da materialidade física (Santos, 2008), sendo permanentemente transformado pelos processos econômicos e políticos que estruturam a organização territorial. Dessa forma, a governança costeira deve ser compreendida a partir das dinâmicas socioespaciais que envolvem a apropriação e o uso do território por diferentes agentes, evidenciando os conflitos inerentes ao planejamento e à gestão da zona costeira.

A pesquisa baseia-se na análise criteriosa das contribuições teóricas de autores-chave, como Muehe (2020), em *Geografia Marinha: Oceanos e Costas na*

Perspectiva de Geógrafos, obra que oferece importantes reflexões sobre gestão e governança costeira. Além disso, foram examinados estudos que abordam diferentes perspectivas da gestão territorial, incluindo Aleixo; Albino (2020), Almeida (2020), Costa; Asmus (2020), Gandra; Bonetti; Scherer (2020), Nicolodi; Gruber (2020), Pires do Rio (2020), Polette (2020), Ribeiro *et al.* (2020). Também foram considerados estudos de caso em outras regiões do Brasil, como Scherer *et al.* (2020) e do mundo, com os trabalhos de Barragán Muñoz (2004, 2005, 2014), Granados e Garcés (2010) e Ramírez e Benavides (2010).

Para a análise das políticas, normativas, instituições e participação social, e para traçar a evolução histórica do gerenciamento costeiro no Paraná, foi realizada revisão da literatura acadêmica. Foram consultados livros e artigos científicos nos periódicos da CAPES, bem como em bases de dados como Google Acadêmico, Web of Science e SciELO. O objetivo dessa revisão foi identificar e contextualizar os principais debates teóricos sobre governança costeira, ordenamento territorial, organização espacial, planejamento territorial e os conflitos associados, buscando identificar lacunas na literatura e as possíveis contribuições deste estudo.

1. **Objetivo:** Identificar as bases teóricas e conceituais da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), da governança costeira e do planejamento territorial, analisando como os conceitos geográficos de espaço e território estruturam a compreensão dos processos de ordenamento e gestão costeira. A ênfase recai sobre a dimensão socioespacial desses processos, considerando a atuação dos diferentes agentes na apropriação, regulação e uso do território litorâneo.
2. **Método:** A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada em fontes científicas (artigos, livros e teses) e normativas (leis, decretos e regulamentos). Foram utilizados como principais repositórios de busca as bases de dados Periódicos CAPES, Web of Science, SciELO e Google Acadêmico, priorizando-se a seleção de materiais que tratam da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), da governança ambiental e costeira e da dimensão geográfica dos processos de planejamento territorial. As buscas foram orientadas por palavras-chave em português, espanhol e inglês, de modo a captar a diversidade terminológica e

conceitual relacionada ao tema. Entre os principais termos utilizados destacam-se: “gestão costeira”, “governança ambiental”, “governança costeira”, “planejamento territorial”, “zona costeira”, “espaço geográfico”, “território”, “formação socioespacial”, assim como os correspondentes internacionais: *Coastal Management*, *Integrated Coastal and Ocean Management (ICOM)*, *Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC)*, *Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL)*, *Ordenación Integrada de la Zona Costera*, e *Gestión Integrada del Litoral y del Espacio Marítimo*, entre outros. A análise teórica ancora-se nos conceitos da geografia crítica, especialmente nas noções de espaço e território conforme definidos por Milton Santos e demais autores da área.

3. **Resultados esperados:** Construção de um referencial teórico-metodológico que fundamente a análise da governança costeira no litoral paranaense, evidenciando como os conceitos de espaço, território e planejamento territorial contribuem para a compreensão das dinâmicas, conflitos e decisões no âmbito da GIZC. Espera-se, assim, avançar na articulação entre os campos da geografia e da gestão costeira, promovendo uma leitura crítica dos processos de ordenamento territorial e das práticas institucionais envolvidas.

2.2 DECÁLOGO DE BARRAGÁN COMO BASE PARA ANÁLISE DA GOVERNANÇA COSTEIRA

O estudo focaliza o papel do Estado na gestão do território costeiro, destacando a política pública como sua principal ferramenta de atuação. Segundo Barragán Muñoz (2014), não há dúvidas quanto à natureza social da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), uma vez que essa abordagem incorpora conhecimentos das ciências físicas, naturais, sociais, econômicas e jurídico-administrativas. O autor enfatiza a relevância das ciências sociais para a gestão costeira, especialmente no que se refere à compreensão das relações entre Estado, sociedade e mercado (Barragán Muñoz, 2010, 2014). Desta maneira, incluímos a análise espacial ao decálogo, através da Geografia Política e do Planejamento territorial, para assim entender a complexidade da GIZC.

Além da formulação e implementação de políticas, a participação social constitui um dos pilares fundamentais da GIZC. Portanto, torna-se essencial aprofundar sua análise para compreender e interpretar os espaços costeiros e as dinâmicas que envolvem os conflitos nesses territórios. As políticas públicas, nesse contexto, devem ser concebidas como instrumentos voltados para a transformação dos comportamentos sociais e institucionais. Dessa forma, este estudo analisa o papel mediador do Estado e da administração pública diante dos diferentes interesses e posicionamentos, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Tópicos de análise da governança costeira

Tópicos	Objetivos
1. 1. Política	Com o objetivo de identificar se o Estado possui políticas institucionais sobre GCI explícita e de conhecimento público (GIZC); esta política, diferentemente das políticas setoriais (econômica, social), ela deve ser compreendida em sua dimensão territorial, levando em conta as especificidades locais e regionais.
2. Marco legal e Normativo	Com o objetivo de averiguar se existem bases normativas que regulamentam a gestão de recursos e atividades costeiras; para conhecer a superestrutura política e jurídica que se edifica no território, é necessário conhecer as relações de produção, que condicionam a vida social, política e intelectual. O marco legal não é um simples reflexo da racionalidade técnica, mas sim um produto das disputas pelo uso, controle e apropriação dos recursos naturais e do espaço. O arcabouço legal deve ser compreendido como expressão das correlações de força no território. A legislação costeira é produzida e aplicada de forma desigual, refletindo interesses hegemônicos. É fundamental considerar o papel da norma na organização e controle do território costeiro, observando sua seletividade e eficácia.
3. Competência	Com o objetivo de avaliar se existe em escala Nacional, Estadual e Municipal distribuição de poderes e de responsabilidade sobre a gestão integrada do espaço e os recursos costeiros;
4. Instituições	Com o objetivo de verificar se existe um marco institucional público que estabeleça as instituições mais envolvidas no assunto relacionados à gestão costeira; as instituições devem ser entendidas como agentes políticos e espaciais. A configuração institucional da GIZC deve ser lida como parte das redes de poder, interesses e estratégias territoriais. A institucionalidade pode tanto fortalecer quanto enfraquecer a participação social e a descentralização, a depender de sua arquitetura e práticas.
5. Instrumentos de Planejamento e ordenamento territorial costeiro	Com o objetivo de determinar se existem instrumentos estratégicos e operativos eficientes que orientem ações harmônicas entre instituições públicas e privadas para a GIZC; contudo, o planejamento costeiro deve ir além da análise cartográfica, e incorporar a lógica do território usado, reconhecendo os usos e práticas sociais já existentes, os conflitos territoriais e as racionalidades diversas que convivem no espaço costeiro.
6. Formação e capacitação	Apontar quais instrumentos para capacitação técnica para profissionais públicos.
7. Recursos	Conhecer as bases econômicas e financeiras para a gestão destes recursos

8.Informação	Fonte de informação e conhecimento para a população sobre as áreas costeiras e acessibilidade destas informações
9.Educação	Identificar quais iniciativas para educação ambiental disponível e/ou Aplicada à população
10.Participação social	Identificar se há e como se dá a participação cidadã para tomada de decisões. A participação deve ser entendida como disputa por poder e representação. Espaços participativos são campos de conflitos e negociações.

Fonte: adaptado de Barragán Muñoz (2010) e Becker; Barboza; Martins (2021).

Esse modelo analítico foi adotado por pesquisadores dos países membros da Rede Ibero-americana de Gestão Costeira Integrada (CYTED, 2008-2012), resultando na publicação de uma análise das iniciativas de gestão costeira em 13 países ibero-americanos, incluindo o Brasil - Red Ibermar (Barragán, 2010). Os diagnósticos elaborados nessa pesquisa serviram como referência para este estudo (Barragán Muñoz, 2010; Granados; Garcés, 2010; Ramírez; Benavides, 2010).

A metodologia proposta por (Barragán Muñoz, 2004, 2005, 2010, 2014, 2020), em sido amplamente utilizada na produção de artigos, dissertações e teses acadêmicas, como demonstram diversos estudos (Andrade; Scherer, 2014; Diederichsen et al. 2013; Gross, 2017; Cavalcante, 2018; Guião; Scherer, 2018; Scherer; Asmus; Gandra, 2018; Scherer *et al.*, 2020; Vilar, 2020; Becker; Barboza; Martins, 2021; Scherer; Asmus, 2021; Sousa, 2021).

Analisar a GIZC a partir dos elementos fundamentais para a gestão costeira implica, necessariamente, na consideração do espaço, do território e do lugar específico, bem como das relações estabelecidas entre os agentes que atuam nesses contextos. Assim, este estudo recorre aos conceitos da geografia para interpretar o território e, a partir dele, examinar a governança costeira, os múltiplos usos e usuários desses espaços e as estratégias desenvolvidas para o gerenciamento deste território.

O Conselho do Litoral (COLIT) foi selecionado como principal ferramenta para interpretar o Decálogo da GIZC, possibilitando a análise da política, das normativas, dos instrumentos e das instituições que promovem uma gestão participativa e integrada da zona costeira. Essa abordagem visa reconhecer e valorizar os esforços empreendidos nas últimas quatro décadas para a gestão costeira no Paraná, ao mesmo tempo em que identifica desafios persistentes, como a baixa implementação e efetividade de diversos instrumentos da política nacional.

2.2.1 Itens do Decálogo Aplicados

Cada etapa metodológica foi associada aos tópicos do Decálogo de Barragán Muñoz, conforme ilustrado na figura a seguir. A imagem apresenta a relação entre os cinco itens elencados para esta tese, e os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa, destacando as fontes de dados e os respectivos enfoques analíticos adotados em cada categoria.

Figura 1 – Tópicos do Decálogo de Barragán Muñoz



Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre os dez elementos propostos no decálogo, para análise do modelo político e administrativo do Paraná e seus municípios, foram selecionados cinco: Política, Marco legal e normativo, Instituições, Instrumentos de planejamento e ordenamento territorial costeiro e Participação social. A escolha se deu por sua relação direta com os objetivos desta pesquisa e por uma questão de exequibilidade, tendo em vista que todos os aspectos da governança propostos pelo decálogo, incitam discussões complexas no campo da Geografia, como é o caso de Formação e capacitação, Recursos, Informação e Educação para a sustentabilidade. A seleção dos cinco itens analisados também se justifica pela ênfase em compreender como o Estado estrutura e operacionaliza os mecanismos de gestão territorial, considerando

tanto o aparato jurídico e institucional disponível quanto a capacidade de articulação entre os diferentes atores sociais. A inclusão da participação social entre os itens destacados reforça a importância de observar se, e como, os processos decisórios incorporam os princípios da gestão democrática e integrada do território, especialmente em contextos marcados por conflitos de uso e interesses divergentes.

2.3 ANÁLISE DOCUMENTAL: MAPEANDO AS ESTRUTURAS FORMAIS

Com o objetivo de identificar as políticas, as normativas, as instituições, as competências e a participação social no processo de governança da zona costeira, este estudo busca traçar a evolução da gestão e do gerenciamento costeiro no litoral paranaense. Para isso, foram coletados e analisados documentos oficiais, incluindo leis, decretos, regulamentações, planos de gestão, atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) e relatórios técnicos de órgãos governamentais, que constituíram a base desta investigação.

A análise das atas das reuniões do COLIT (1985–2023) possibilitou identificar os processos e relações que influenciaram a evolução da gestão territorial nas zonas costeiras do Paraná e de seus municípios, evidenciando avanços, desafios e dinâmicas institucionais que caracterizam a governança costeira na região.

Para aprofundar a análise desses registros, a pesquisa incorporou elementos da abordagem de estado da arte (Ferreira, 2002; Morosini; Fernandes, 2014), entendida como um procedimento metodológico voltado à sistematização, organização e análise crítica de um conjunto expressivo de informações acumuladas ao longo do tempo. Essa escolha se justifica pelo caráter histórico e contínuo das reuniões do COLIT, cuja documentação reúne quase quatro décadas de decisões e deliberações sobre o ordenamento do território litorâneo.

Assim, a análise não se limitou a um levantamento descritivo dos documentos, mas buscou compreender criticamente como os discursos e decisões expressam as dinâmicas de poder, os interesses em disputa e a forma como as diretrizes da GIZC foram (ou não) incorporadas ao longo do tempo. Essa abordagem permitiu identificar padrões de permanência, rupturas institucionais e

reconfigurações políticas que influenciaram diretamente a construção da governança costeira no Paraná.

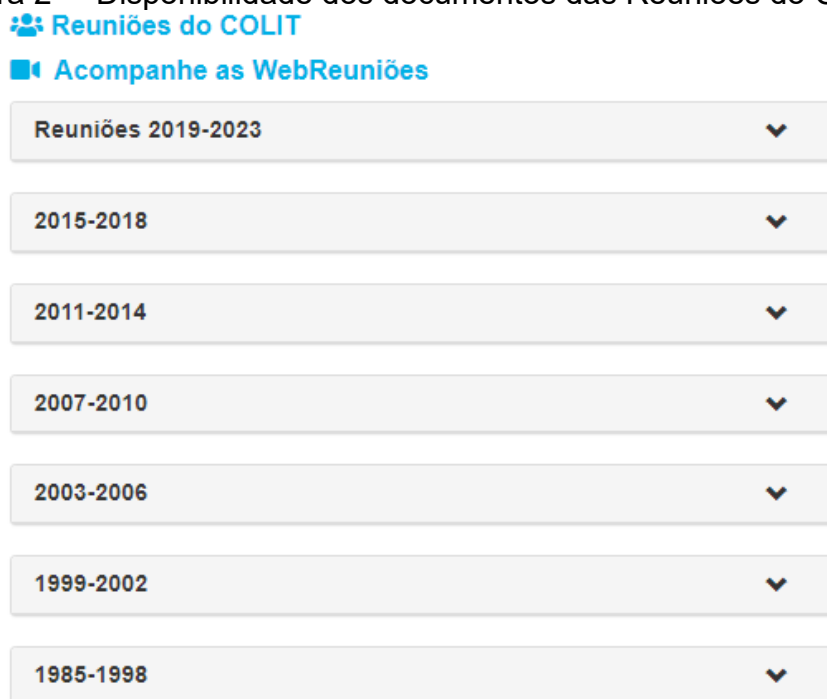
2.3.1 Coleta e Seleção dos Documentos

Os documentos utilizados foram obtidos a partir de diversas fontes institucionais, com destaque para o site da Secretaria do Desenvolvimento Sustentável (SEDEST), onde as atas do COLIT de 1985 a 2023 estão publicamente disponíveis (SEDEST, 2023a). Para esta pesquisa, foram selecionadas as atas da 1ª Reunião Ordinária, realizada em 1985, até a 76ª Reunião Ordinária, ocorrida em 12 de junho de 2023.

Segundo Barros (2023), as atas de reuniões possuem muitas informações difíceis de serem encontradas em outras fontes. A possibilidade de se estudar atas de reuniões enquanto documentos que permitam resgatar períodos históricos anteriores, para assim compreender a composição da própria entidade: o perfil social dos ocupantes das cadeiras do conselho, empresas e membros do Estado; as cooperações e conflitos entre os agentes observados; e alguns dos efeitos dos processos analisados sobre o território.

A análise das atas do COLIT permitiu acessar informações detalhadas sobre a governança da zona costeira ao longo das últimas décadas, possibilitando uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas institucionais, dos atores envolvidos e dos desafios enfrentados na implementação das políticas de gestão costeira. Os documentos analisados encontram-se disponíveis no site da Secretaria do Desenvolvimento Sustentável (SEDEST, 2023a), conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 2 – Disponibilidade dos documentos das Reuniões do COLIT



Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Sustentável (SEDEST, 2023a).

Conforme a disposição das atas mencionadas, foi possível realizar uma análise cronológica e identificar diferentes períodos na evolução da governança costeira no litoral paranaense. Esses períodos serão detalhados a seguir, considerando as mudanças institucionais, normativas e de participação social que marcaram cada fase da gestão integrada da zona costeira.

2.3.2 Periodização e Análise Histórica

A análise documental foi estruturada em períodos, definidos com base nos eventos e transformações observados na política pública de gestão costeira. Esses períodos foram classificados de acordo com o contexto histórico e político vivido, o qual influenciou as agendas e os fóruns de discussão sobre os temas de gestão e gerenciamento costeiro.

Para a construção da análise histórica da governança costeira no litoral do Paraná, elaborou-se um quadro síntese que articula variáveis institucionais e políticas com o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT). A partir dessa sistematização que relaciona o número de reuniões do conselho, os governos federal e estadual vigentes, os presidentes do

COLIT e os contextos político-institucionais de cada ano, foi possível identificar períodos distintos da gestão costeira no estado, os quais estruturam os capítulos da tese.

Esse quadro permitiu reconhecer momentos de maior ou menor atividade do COLIT, bem como os ciclos de mudança política e seus impactos diretos sobre a atuação do conselho. As interrupções nas reuniões, as mudanças de presidência e os contextos de crise ou de investimento foram fundamentais para delimitar as fases da política costeira estadual. Com base nesses elementos, definiram-se os seguintes períodos: redemocratização e institucionalização inicial (1985–1990), paralisia e reestruturação (1991–1999), expansão e normatização (2000–2010), instabilidade e retomada seletiva (2011–2023), conforme o quadro abaixo:

Quadro 2 – Reuniões realizadas pelo COLIT e o período identificado

Ano	Nº de reuniões	Governo Federal	Governos Estadual	Presidentes do COLIT	Período identificado
1985	4	José Sarney	José Richa	Otto Bracarense Costa (pres.)	Redemocratização das políticas, início do COLIT.
1986	4	José Sarney	Transição de José Richa para João Elísio Ferraz de Campos	Otto Bracarense Costa (pres.) Zeferino Perin (Pres)	Redemocratização das políticas públicas.
1987	4	José Sarney	Transição de João Elísio para Álvaro Dias	Arsênio Muratori (Pres.) Ary Velozo Queiroz (Pres)	Políticas conservacionistas
1988	9	José Sarney	Álvaro Dias	Arsênio Miratori, (pres.) Ary Veloso Queiroz (pres) José Rocha (pres)	Constituição Federal e PNGC
1989	7	José Sarney	Álvaro Dias	Ary Veloso Queiroz (pres.) Roberto Requião (pres.) Daniel Pelisson (pres.)	Constituição Estadual e Macrozoneamento: conflitos normativos

Ano	Nº de reuniões	Governo Federal	Governos Estadual	Presidentes do COLIT	Período identificado
1990	5	Transição José Sarney para Fernando Collor	Álvaro Dias	Roberto Requião (pres.) Adolfo rocha da Cruz (sec) Daniel Pelisson (pres.)	Eleições diretas
1991	0	Fernado Collor	Transição Álvaro Dias para Roberto Requião		Crise política, econômica e social. Paralisação do COLIT
1992	0	Impeachment Fernado Collor, assume Itamar Franco	Roberto Requião		Crise política, econômica e social. Paralisação do COLIT
1993	0	Itamar Franco	Roberto Requião		Crise econômica e social, abertura de capital. Paralisação do COLIT
1994	0	Itamar Franco	Roberto Requião		Abertura comercial; Paralisação do COLIT
1995	0	Transição Itamar Franco para Fernando H.C.	Jaime Lerner		Plano Real, crise social. Paralisação do COLIT
1996	0	Fernando H. Cardoso	Jaime Lerner		Estabilização da economia, PNCG II e a GI-GERCO. Paralisação do COLIT.
1997	2	Fernando H. Cardoso	Jaime Lerner	Hitoshi Nakamura (presi) Francisco Nogueira (pres)	Reestruturação do COLIT
1998	0	Fernando H. Cardoso	Jaime Lerner		Paralisação das reuniões do COLIT; Lei Estadual nº 12.243/1998 AEITs
1999	0	Fernando H. Cardoso	Jaime Lerner		Paralisação das reuniões do COLIT
2000	2	Fernando H. Cardoso	Jaime Lerner	Hitoshi Nakamura Hamilton Bonatto Everson Kravetz Hamilton Bonato	Planos Diretores e o zoneamento municipal

Ano	Nº de reuniões	Governo Federal	Governos Estadual	Presidentes do COLIT	Período identificado
2001	0	Fernando H. Cardoso	Jaime Lerner		Paralisação das reuniões do COLIT; Estatuto das Cidades; PEGC-PR
2002	1	Fernando H. Cardoso	Jaime Lerner	José Antônio Andreguetto (pres)	Retorno das reuniões e a promessa da GIZC
2003	1	Transição FHC para Lula	Transição de Jaime Lerner, para Roberto Requião	Luiz Eduardo Cheida José Álvaro da Silva Carneiro	Transição drástica de conselheiros do COLIT
2004	5	Lula	Roberto Requião	Luiz Eduardo Cheida (pres.)	Planos diretores; Decreto Federal nº 5.300/2004; Projeto Orla
2005	2	Lula	Roberto Requião	Luiz Eduardo Cheida (pres.)	Conflitos com planos diretores
2006	4	Lula	Roberto Requião	Luiz Eduardo Cheida (pres.)	Conflitos com planos diretores
2007	4	Lula	Roberto Requião	Lindsley da Silva Rasca Rodrigues	Conflitos com planos diretores
2008	2	Lula	Roberto Requião	Lindsley da Silva Rasca Rodrigues	Eleições, mudanças e Discussão do regimento interno do COLIT
2009	4	Lula	Roberto Requião	Lindsley da Silva Rasca Rodrigues Luiz Fernando Gomes Braga Allan Jones dos Santos Luiz Fernando Gomes	Discussão do regimento interno do COLIT; Crise dos Planos Diretores municipais (PDM).
2010	1	Lula	Transição de Roberto Requião para Orlando Pessuti	Jorge Augusto Callado Afonso	Mudanças na presidência e aprovação de PDM; L.P. Porto Pontal.
2011	2	Transição – Lula para Dilma	Orlando Pessuti para Beto Richa	Jonel Nazareno lurk	Plano estratégico para o desenvolvimento territorial sustentável do litoral do Paraná; Pré-sal.
2012	2	Dilma	Beto Richa	Jonel Nazareno lurk	Comissão de Revisão do decreto 2722; Pré-

Ano	Nº de reuniões	Governo Federal	Governos Estadual	Presidentes do COLIT	Período identificado
					sal.
2013	1	Dilma	Beto Richa		Ata indisponível; Renovação da L.P. Porto Pontal do Paraná
2014	1	Dilma	Beto Richa	Luiz Eduardo Cheida	Planos Diretores de Guaratuba, de Matinhos; judicialização da licença do Porto Pontal do Paraná
2015	2	Dilma	Beto Richa	Ricardo Soavinski,	Plano Diretor do município de Pontal do Paraná; Porto de Pontal.
2016	6	Impeachment Dilma – Temer	Beto Richa	Sr. Ricardo José Soavinski ; Paulino Heitor Mexia; Carlos Bonetti	Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral do Paraná – ZEE-Litoral
2017	5	Temer	Beto Richa	Sr. Antônio Carlos Bonetti	Licenciamento do Projeto de Infraestrutura
2018	5	Temer	Transição de Beto Richa para vice Cida Borghetti	Sr. Antônio Carlos Bonetti	Análise de processos de Licenciamento Ambiental
2019	2	Transição Temer para Bolsonaro	Transição de Cida Borghetti para Ratinho Junior	Sr. Rasca Rodrigues (ad hoc)	Plano para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral PDS-Litoral
2020	0	Bolsonaro	Ratinho Junior		Sem reuniões. Crise Ambiental, “passando a boiada”.
2021	1	Bolsonaro	Ratinho Junior	Sra. Fabiana Campos (ad Hoc).	Crise Ambiental; Projeto de lei para mudar o regramento de licenciamento ambiental.
2022	0	Bolsonaro	Ratinho Junior	Sr. Valdemar Bernardo Jorge	Crise Ambiental
2023	1	Transição Bolsonaro para Lula	Ratinho Junior	Sr. Valdemar Bernardo Jorge	Reestruturação MMA, GI-GERCO

Fonte: A autora.

Essa escolha metodológica parte da compreensão de que a gestão costeira é historicamente situada e que os processos de governança territorial não podem ser compreendidos apenas por meio de normativas e planos, mas também a partir das ações dos agentes políticos. Portanto, o quadro não é apenas ilustrativo, mas operou como ferramenta de análise para a delimitação e interpretação dos ciclos de gestão e os respectivos condicionantes político/administrativo, sociais e ambientais de cada época.

2.3.3 Análise Quantitativa e Qualitativa

A análise documental foi conduzida com ênfase em dois aspectos principais. O primeiro aspecto refere-se aos aspectos quantitativos, nos quais se busca examinar a frequência e regularidade das reuniões do COLIT, a fim de identificar padrões de atuação ao longo dos anos. Esse exame permitiu observar como a periodicidade das reuniões refletiu a dinâmica de gestão e a tomada de decisões no contexto da política continental. O segundo aspecto abrange os aspectos qualitativos, que envolvem a análise das interações entre os agentes participantes do Conselho. Neste caso, procuramos compreender de que maneira os conflitos de interesse e as decisões estratégicas influenciaram a realização das reuniões e impactaram a implementação das políticas internacionais do COLIT. Os resultados dessa análise foram organizados de modo a destacar as variações observadas ao longo do tempo, oferecendo uma visão ampla das influências históricas, políticas e institucionais no funcionamento do COLIT.

2.3.4 Análise das Reuniões Virtuais e Workshops

Além das atas, também foram analisados os vídeos das Web Reuniões do COLIT (2019-2023), que fornecem informações atualizadas sobre as deliberações do Conselho e da Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro (CTGERCO-PR). Esses vídeos foram disponibilizados no canal da Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMA-CERH) (Secretaria Executiva CEMA CERH,

2023) e desenvolvidos para a compreensão das discussões mais recentes, bem como das ações e decisões tomadas nos encontros virtuais do COLIT:

Figura 3 – Disponibilidade dos documentos das Web Reuniões do COLIT

Web Reuniões do COLIT

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento Sustentável (SEDEST, 2023b).

Quadro 3 – Reuniões de gerenciamento costeiro

Fórum	Temas	Duração
I Reunião Extraordinária CTGERCO	criação de Grupo de Trabalho de acompanhamento e adequação do EIA da Ponte de Guaratuba	1:05:22
II Reunião Extraordinária CTGERCO	1. apresentação de Relatório pelo GT indicado pela Portaria IAT nº 407/202; 2. apresentação dos trabalhos de campo já realizados pela Empresa de Consultoria Consorcio Maia Melo; 3. colheita de considerações técnicas em prol da qualificação do TR do empreendimento Ponte de Guaratuba.	2:59:53
III Reunião Extraordinária CTGERCO	1. a apresentação de resposta aos questionamentos levantados, pelos órgãos responsáveis; 2. a análise do relatório do GT designado pela Portaria do IAT; 3. a apresentação complementar do DER sobre as restrições do tráfego de veículos.	2:07:52
VIII Reunião da Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro	- Aprovação da Memória da II Reunião; - Resultado do GT Caieiras; - 5º Workshop de Gerenciamento Costeiro (Semana do Meio Ambiente) - Ciência da Recomendação Administrativa Conjunta do Ministério Público Federal (anexo) - Outros assuntos.	2:01:50
IX Reunião da Câmara Técnica de Gerenciamento Costeiro	- Aprovação da Memória da VIII Reunião e Reunião Extraordinária; - Feedback do GT PR 405; - 5º Workshop de Gerenciamento Costeiro - Parecer do Grupo de Trabalho GT Caieiras - OFÍCIO SEI Nº 162976/2021 - Autorização de Obras em imóvel da União - Revitalização da Orla de Matinhos. - Outros assuntos.	2:59:41

Fonte: A Autora.

Além disso, outros fóruns, como o V Workshop de Gerenciamento Costeiro e o I Workshop de Planejamento Integrado, ofereceram informações adicionais sobre as diretrizes e os desafios contemporâneos do gerenciamento costeiro (ANEXO II). Conforme ilustrado no quadro a seguir:

Quadro 4 – Eventos de gerenciamento costeiro paranaense

Evento	Assunto	Duração
V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná	Contextualização da temática na agenda da gestão costeira paranaense; Intervenções em linha de costa no Brasil: estado da arte, diretrizes oficiais e lições aprendidas; Resiliência aos impactos de obras e ações preventivas aos usuários do surf e da pesca artesanal.	4:48:45
I Workshop de Planejamento Integrado do Litoral do Paraná: Município de Paranaguá (manhã)	Temas a serem abordados nas apresentações: A - Legislação que embasa o instrumento de planejamento; B - Síntese do Roteiro Metodológico adotado; C - Escala de abrangência do plano e escala dos dados de diagnóstico; D - Fase atual do Plano; E - Principais Fragilidades / Desafios identificados para o território; F - Principais Oportunidades identificadas para o território; G - Potencial de interface com os demais planos.	3:35:14
I Workshop de Planejamento Integrado do Litoral do Paraná: Município de Paranaguá (tarde)	Temas a serem abordados nas apresentações: A - Legislação que embasa o instrumento de planejamento; B - Síntese do Roteiro Metodológico adotado; C - Escala de abrangência do plano e escala dos dados de diagnóstico; D - Fase atual do Plano; E - Principais Fragilidades / Desafios identificados para o território; F - Principais Oportunidades identificadas para o território; G - Potencial de interface com os demais planos.	3:40:43

Fonte: A autora.

A partir dos documentos selecionados, foi possível mapear a estrutura legal e normativa que orienta a gestão costeira no estado do Paraná, além de identificar sobre posições de competências e conflitos entre os diferentes níveis de governo. A análise documental revelou obstáculos históricos que prejudicam a continuidade das políticas de governança costeira, permitindo, assim, uma contextualização específica da evolução histórica, cultural, social e econômica do litoral paranaense.

2.4 ANÁLISE DE DISCURSO: DECIFRANDO NARRATIVAS E CONFLITOS

A análise de discurso constitui uma etapa essencial desta pesquisa, pois possibilita a exploração das dinâmicas de poder, ideologias e interesses que

permeiam os debates sobre a governança regional no litoral do Paraná. Essa abordagem focaliza, principalmente, as atas das reuniões do COLIT, que servem como documentos representativos das discussões e das tomadas de decisão entre os diferentes agentes envolvidos na gestão territorial (COLIT, 1985-2023). Além das atas, outras fontes documentais complementares foram analisadas para enriquecer a compreensão dos discursos dominantes e das lacunas observadas no COLIT.

A técnica de análise de discurso, conforme descrita por Pessoa (2012), permitiu a interpretação dos posicionamentos do COLIT enquanto sujeito coletivo, destacando os perfis dos conselheiros e as relações de cooperação e conflito entre os diversos agentes (Barros, 2023). Para isso, foi realizada uma leitura minuciosa das atas, com o objetivo de identificar padrões narrativos que evidenciam as prioridades dos diferentes grupos envolvidos, como representantes do setor portuário, do turismo, das ONGs ambientais, das comunidades locais e dos governos municipais e estadual.

Os pescadores artesanais, por exemplo, frequentemente mobilizam discursos que enfatizam o direito ao território e a continuidade de seus modos de vida, reivindicando acesso a áreas de pesca e políticas públicas que garantam sua permanência. Em contrapartida, setores empresariais, especialmente os ligados à logística portuária e ao turismo, estruturam suas narrativas em torno do crescimento econômico e do desenvolvimento regional, muitas vezes em tensão com demandas socioambientais. As ONGs e movimentos ambientalistas articulam discursos pautados na preservação dos ecossistemas costeiros e no cumprimento das normativas ambientais, questionando projetos de expansão urbana e industrial. Já os governos locais oscilam entre diferentes posicionamentos, dependendo das pressões políticas e econômicas a que estão submetidos, ora favorecendo empreendimento, ora adotando posturas mais regulatórias.

A análise das construções discursivas buscou compreender como esses diferentes atores constroem e articulam suas demandas e justificativas. Esse processo envolveu o exame da linguagem e dos argumentos empregados para defender determinadas posições, como a valorização da expansão portuária em detrimento da conservação ambiental. A análise das construções discursivas teve como objetivo identificar os recursos retóricos e os valores subjacentes às

argumentações, explorando como cada grupo procura legitimar suas propostas e influenciar as decisões no âmbito do COLIT.

Além disso, um aspecto fundamental da análise do discurso foi a identificação dos silêncios e das lacunas discursivas presentes nas atas. Esses "vazios" podem indicar questões que, embora sejam relevantes para uma gestão integrada da zona costeira, são negligenciadas ou subestimadas nas deliberações oficiais. A ausência de temas como a participação comunitária efetiva ou a proteção de áreas ecologicamente sensíveis pode refletir a estrutura de poder predominante, evidenciando áreas de conflito ou negligência intencional na implementação das políticas.

A escolha pela análise do discurso justifica-se pela sua capacidade de revelar a complexidade dos conflitos e das interações entre os diferentes agentes envolvidos na governança costeira. Essa abordagem permite ir além de uma análise descritiva e compreender as forças ideológicas e os interesses econômicos que influenciam a implementação (ou a omissão) das políticas de gestão integrada. Dessa forma, a análise discursiva possibilita identificar tanto os discursos hegemônicos quanto as vozes minoritárias ou ausentes, oferecendo uma visão mais completa sobre os desafios que limitam a efetividade das políticas de gestão territorial no litoral paranaense.

Dessa maneira, as disputas discursivas analisadas nas atas do COLIT revelam não apenas divergências de opinião, mas diferentes projetos de território em disputa. Conforme a abordagem de Milton Santos (2006), o território não é apenas uma base física, mas um espaço apropriado por diferentes agentes que detêm distintos graus de poder e capacidade de ação. Assim, os discursos dos pescadores, empresários, ambientalistas e governos locais expressam formas concorrentes de apropriação e ordenamento do espaço litorâneo, orientadas por lógicas que vão desde a preservação socioambiental até a intensificação do uso econômico. Essa perspectiva permite compreender o litoral do Paraná como um território em permanente reconfiguração, onde os conflitos entre agentes revelam as assimetrias de poder na governança costeira e os limites da GIZC frente às pressões do capitalismo contemporâneo.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO LITORAL PARANAENSE: DESCRIÇÃO, IMPORTÂNCIA E PROBLEMAS

3.1.1 A história da ocupação da zona costeira paranaense

A ocupação da zona costeira do Paraná apresenta distintas fases históricas, refletindo as dinâmicas econômicas, sociais e ambientais que moldaram a região ao longo dos séculos. Os primeiros registros datam do século XVI, com a chegada dos colonizadores portugueses. Em 1545, Guaraqueçaba foi o primeiro ponto do litoral paranaense a ser ocupado, seguido pela região da Baía de Paranaguá, cuja localização estratégica proporcionava abrigo para embarcações. Entre 1550 e 1560, os primeiros habitantes estabeleceram-se na Ilha da Cotinga, marco inicial da formação da cidade de Paranaguá, que, em 1648, foi elevada à categoria de Vila Nossa Senhora do Rosário de Paranaguá, impulsionada pela exploração do ouro (Gobbi, 1997; Paraná, 2006a).

Durante o século XVII, a descoberta de jazidas auríferas intensificou a ocupação e levou ao desenvolvimento de núcleos urbanos como Guaratuba (1656) e Antonina (1797). Entretanto, com o esgotamento das minas e a migração das atividades de extração para Minas Gerais, a economia regional entrou em um período de estagnação (Westphalen; Balhana; Machado, 1969), superado apenas com a diversificação produtiva baseada na agricultura, na pesca e no tropeirismo, este último com impactos significativos no interior do estado (Sopchaki; Langaro; Quadros, 2011).

No século XIX, a ocupação do litoral paranaense passou por um novo ciclo, impulsionado pela chegada de imigrantes europeus, especialmente entre 1853 e 1866. Esses grupos fundaram colônias agrícolas em Guaraqueçaba, Antonina, Morretes e Paranaguá. Apesar das dificuldades de adaptação às condições ambientais da região (Gobbi, 1997), essa presença contribuiu para a consolidação da economia rural e extrativista, ainda que em escala limitada.

O século XX marcou uma nova fase de transformação territorial, impulsionada pela urbanização e pelo desenvolvimento do turismo, especialmente a

partir da década de 1930. O crescimento de áreas como Caiobá, Matinhos e Guaratuba foi favorecido pela construção da Estrada do Mar, em 1926, que conectava Paranaguá à Praia de Leste e ampliava o acesso ao litoral, promovendo o uso recreativo das praias (Bigarella, 1978). Esse movimento resultou na reconfiguração dos fluxos turísticos, deslocando o protagonismo da Ilha do Mel para áreas continentais, como Caiobá e Matinhos (Bigarella, 1978).

A partir da década de 1960, a ocupação litorânea intensificou-se rapidamente, com a expansão de balneários e loteamentos ao longo da costa (Pierri *et al.*, 2006). Essa urbanização desordenada acarretou impactos ambientais, incluindo a degradação da Mata Atlântica e o aumento do assoreamento em áreas como a Baía de Paranaguá, além de gerar conflitos fundiários, particularmente em comunidades tradicionais, como a do Maciel, em Pontal do Paraná (Onofre; Antiquera; Quadros, 2018).

Atualmente, a ocupação da zona costeira do Paraná reflete a complexidade das interações entre os aspectos históricos, sociais e ambientais que influenciaram a conformação do território. O entendimento dessa trajetória é fundamental para a formulação de estratégias voltadas à governança e ao planejamento territorial, de modo a conciliar desenvolvimento econômico e conservação ambiental (Góes, 2020).

3.1.2 Vocação para a conservação ambiental

Atualmente, o litoral do Paraná é composto pelos municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná. As cidades de Paranaguá, Antonina e Guaraqueçaba estão situadas em frente à Baía de Paranaguá, enquanto Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba formam uma faixa contínua de ocupação urbana ao longo da costa. Morretes, por sua vez, encontra-se às margens do rio Nhundiaquara, estendendo-se em direção ao Primeiro Planalto (Paraná, 2019a). A configuração territorial da região pode ser observada no mapa a seguir:

Figura 4 – Mapa dos municípios do litoral paranaense



Fonte: Ribas (2021).

O litoral do Paraná, apesar de relativamente pequeno, com aproximadamente 100 km de extensão, representa menos de 2% do litoral brasileiro. No entanto, considerando suas reentrâncias e os estuários da Planície Litorânea, sua extensão supera 1.400 km. A Planície Litorânea paranaense é recortada pelos estuários de Guaratuba e de Paranaguá (Pierri *et al.*, 2006).

Inserida no bioma da Mata Atlântica, essa região abrange ecossistemas diversos, incluindo a Serra do Mar, praias arenosas, florestas, campos alto-montanos, manguezais e estuários, formando um conjunto de grande relevância ambiental e social (Pierri *et al.*, 2006). Além disso, juntamente com o litoral sul de São Paulo, abriga o maior remanescente contínuo de Mata Atlântica da costa brasileira, fornecendo suporte a comunidades locais e a diferentes atividades econômicas, como turismo, serviços e produção. A importância desse território é reforçada por designações internacionais, como a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, os Sítios do Patrimônio Mundial Natural e os Sítios Ramsar, que reconhecem sua biodiversidade, os serviços ecossistêmicos que presta e seu valor

cultural (Paula; Pigosso; Wroblewski, 2018). As ações de conservação foram impulsionadas por estudos como os de Reinhard Maack, que, em *Geografia Física do Estado do Paraná*, alertou para a devastação ambiental que o estado enfrentava. Na época, Maack destacou:

Em pouco tempo as primitivas regiões de matas estarão completamente destruídas no Estado do Paraná. As últimas reservas de matas virgens talvez resistirão ainda durante uma geração. O destino da mata já está traçado, pois o Estado não criou oportunamente as reservas naturais necessárias. Após seu desaparecimento, a ciência pouco saberá sobre as plantas que caracterizam com suas sutilezas o macro e o microclima de uma região. Talvez os declives de Serra do Mar e suas respectivas regiões alta ainda exibam a vegetação durante um período mais prolongado; porém a mata dos planaltos do interior dentro de alguns decênios dará lugar à terra de cultura, matos secundários e pequenas áreas de reflorestamento. O Paraná então, passará de um Estado exportador para importador de madeiras (MAACK, 2002, p.241).

Outro pesquisador fundamental para a conservação ambiental no Paraná foi João José Bigarella, professor e pesquisador da Universidade Federal do Paraná. Fundador da Associação de Defesa e Educação Ambiental (ADEA), a primeira organização não governamental ambientalista do estado, Bigarella teve uma atuação relevante no litoral paranaense. Embora sua vasta obra acadêmica sobre a geografia física da região não seja o foco desta análise, suas contribuições foram essenciais para influenciar políticas ambientais. Um de seus alertas mais relevantes dizia respeito ao assoreamento da Baía de Paranaguá e dos canais de navegação do Porto de Paranaguá, fenômeno que ele associava ao desmatamento da Mata Atlântica na Serra do Mar e na planície costeira (Bigarella, 1978; Gubert Filho, 2010; V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021, 1h15min00s).

A preocupação com esses impactos levou o setor portuário a reconhecer que, sem a preservação da Serra do Mar e da planície costeira, a atividade portuária estaria ameaçada (Bigarella, 1978). Como resposta, a década de 1980 marcou a criação das principais leis voltadas à conservação e ao desenvolvimento sustentável do litoral paranaense. Em 1986, a Serra do Mar foi tombada (COLIT, 1986c), estabelecendo limites territoriais e restrições quanto ao uso e ocupação da terra.

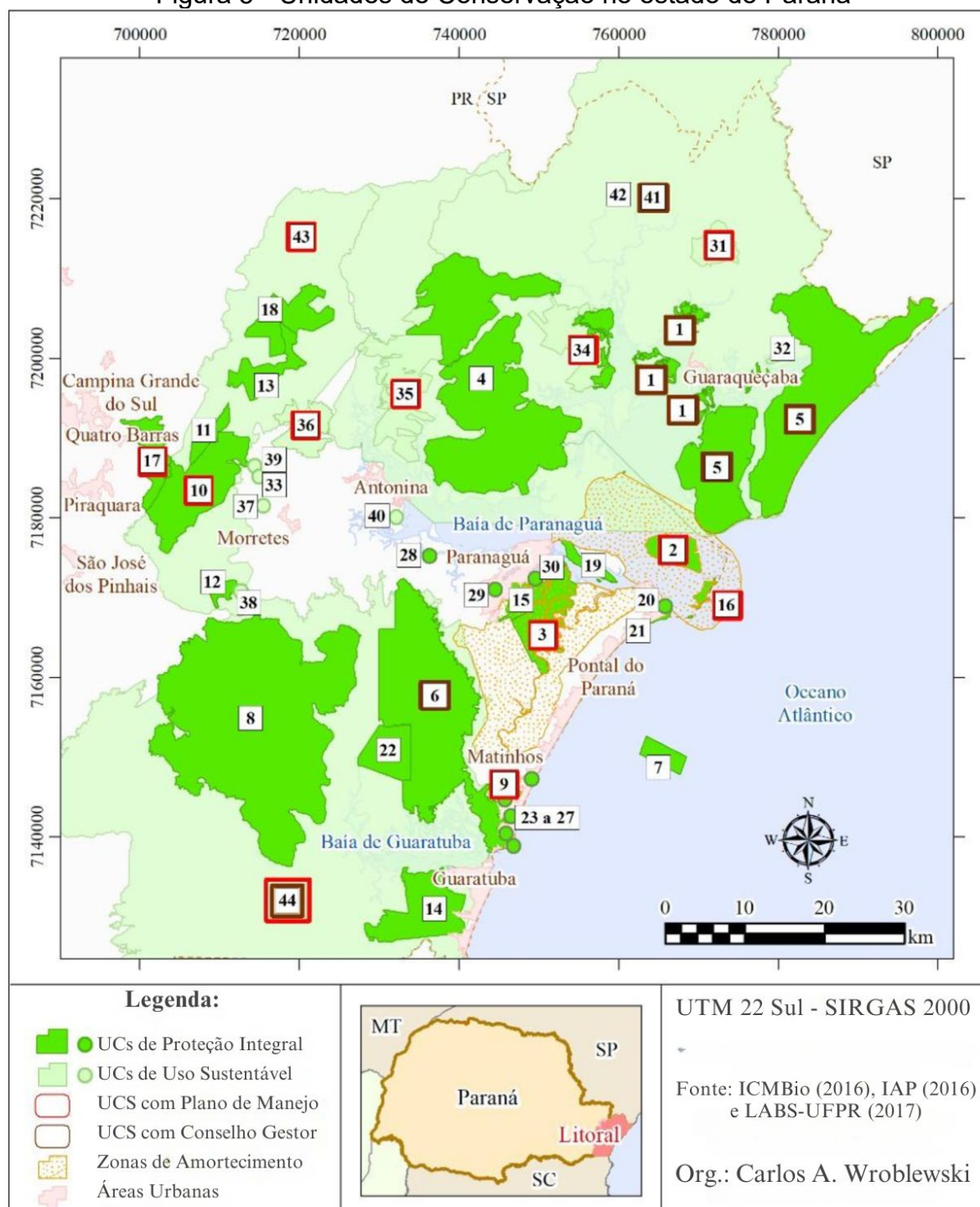
Apesar da proteção conferida à Serra do Mar, a planície litorânea continuava sendo impactada pela ocupação desordenada. Segundo Pierri *et al.* (2006):

Dos anos 1970 para cá, a faixa de ocupação urbana balneária, com a 'desordem' própria da voracidade do capital quando descobre uma nova oportunidade de lucro. Tratou-se de uma urbanização acelerada que desconsiderou as condicionantes físicas, gerando diversos problemas ambientais, e que não deu tempo para montar a infraestrutura e serviços necessários de maneira a garantir condições básicas de saúde pública e qualidade de vida, tanto para os turistas como para a população permanente (Pierri *et al.*, 2006, p. 147).

Os impactos desse crescimento desordenado, aliados à alta capacidade de transporte de sedimentos, resultaram em problemas de erosão e assoreamento nos canais de navegação (Pierri *et al.*, 2006).

Diante da necessidade de conservar a planície litorânea e seus remanescentes florestais, ao longo dos anos foram criadas diversas unidades de conservação na costa paranaense, abrangendo diferentes esferas de gestão. Atualmente, essas unidades cobrem mais de 80% da área do litoral e integram o Mosaico de Áreas Protegidas do Lagamar, reconhecido oficialmente em 2006 (MMA, 2006), conforme ilustrado na figura a seguir:

Figura 5 – Unidades de Conservação no estado do Paraná



Fonte: Paula; Pigosso; Wroblewski (2018, p. 62).

Esses territórios especialmente protegidos, que possuem mecanismos próprios de gestão, como plano de manejo e conselho gestor (Brasil, 2000), devem atuar de forma integrada e participativa na administração do território litorâneo do Paraná (Paula; Pigosso; Wroblewski, 2018).

3.1.3 Vocação portuária

O litoral paranaense possui uma vocação portuária histórica, consolidada desde o século XIX com a inauguração do Porto de Paranaguá em 1872. Esse porto foi fundamental para a integração do Paraná ao mercado nacional e internacional, facilitando o escoamento de produtos agrícolas e impulsionando o desenvolvimento do estado.

Mesmo com um território protegido por diversas unidades de conservação, o Complexo Portuário do Paraná precisou expandir-se. Segundo Góes (2020), o Complexo Portuário, com sua ampla rede de modais de transporte, rodoviário, ferroviário e aquaviário, é o principal indutor de transformações socioespaciais no litoral paranaense.

A trajetória dos portos do Paraná, entre 1980 e 2023, reflete um período de intensas transformações, marcado por avanços na infraestrutura e na gestão portuária, bem como por desafios relacionados ao ordenamento territorial e ambiental (Azevedo, 2016; Minari, 2016; Cunha, 2018; Onofre; Antiquera; Quadros, 2018; Corbari, 2020).

A partir da década de 1990, com a abertura econômica do país, a política de modernização dos portos, instituída pela Lei nº 8.630/1993, impulsionou o estado a investir na construção de novos portos privados em Paranaguá. No entanto, uma questão levantada pelo então prefeito de Paranaguá merece destaque. Ao contextualizar a situação do município, ele afirmou:

Disse que o Porto de Paranaguá é o único órgão empregatício do qual toda cidade depende. Afirma que com a Lei de privatização dos portos a frente de trabalho diminuiu, e onde se empregavam dez mil trabalhadores, hoje trabalham duas mil pessoas. Afirmou o interesse imediato de um retro porto para dar vida a todo o litoral do Paraná, e que o Município se encontra em uma situação de grande desemprego. Coloca que o Município é o maior recordista de AIDS, tuberculose, cólera, mas, bate o recorde de grãos e também o de pobreza (COLIT, 2000, L. 140 a 145).

Essa declaração evidencia o paradoxo do litoral paranaense, que, por um lado, abriga uma riqueza natural significativa e, por outro, enfrenta graves problemas socioeconômicos (Estades, 2003). Embora o setor portuário seja o principal empregador da região e seja frequentemente apresentado como a única solução

para os desafios econômicos e sociais, sua atividade acarreta impactos ambientais e sociais negativos, enquanto os benefícios econômicos tendem a se dispersar pelo território (Góes, 2020).

A atividade portuária depende dos ecossistemas para sua manutenção, seja pelos canais de navegação ou pela necessidade de expansão de sua retroárea, frequentemente associada a manguezais e marismas — ambientes de grande complexidade e fragilidade ambiental. Além disso, os modais rodoviário e ferroviário atravessam a Floresta Atlântica e seus subgrupos, que circundam o Complexo Estuarino de Paranaguá e Guaratuba (CEP) (Paraná, 2006a; AMB, 2009). Esses ecossistemas desempenham funções ecológicas de importância local e global, como a captura de carbono e a regulação dos efeitos das mudanças climáticas.

Atualmente, estão em processo de licenciamento ambiental os portos do Embocuí e Guará (Onofre, 2021). A ampliação do setor portuário também envolve a expansão dos sistemas viário e ferroviário para escoamento de mercadorias, além do aumento do calado dos canais de acesso ao mar, conforme previsto nos planos diretores de Antonina (2008) e Paranaguá (2007)

Outro empreendimento polêmico é o Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná, um porto privado projetado dentro dos instrumentos do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná (Paraná, 2019a) e do Plano Mestre do Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina (APPA, 2018).

Por outro lado, Estades (2003), descreveu o litoral paranaense como um território marcado pelo paradoxo entre sua riqueza natural e a persistência da pobreza social. Conforme dados do IBGE (2021), o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios litorâneos do Paraná apresenta variações expressivas, refletindo diferenças na estrutura econômica e nas atividades predominantes em cada localidade. Paranaguá registra o maior PIB da região, totalizando R\$ 12.659,68 milhões, valor que pode ser atribuído, em grande medida, à presença do Porto de Paranaguá, um dos mais movimentados do Brasil, além da atividade industrial e logística associada.

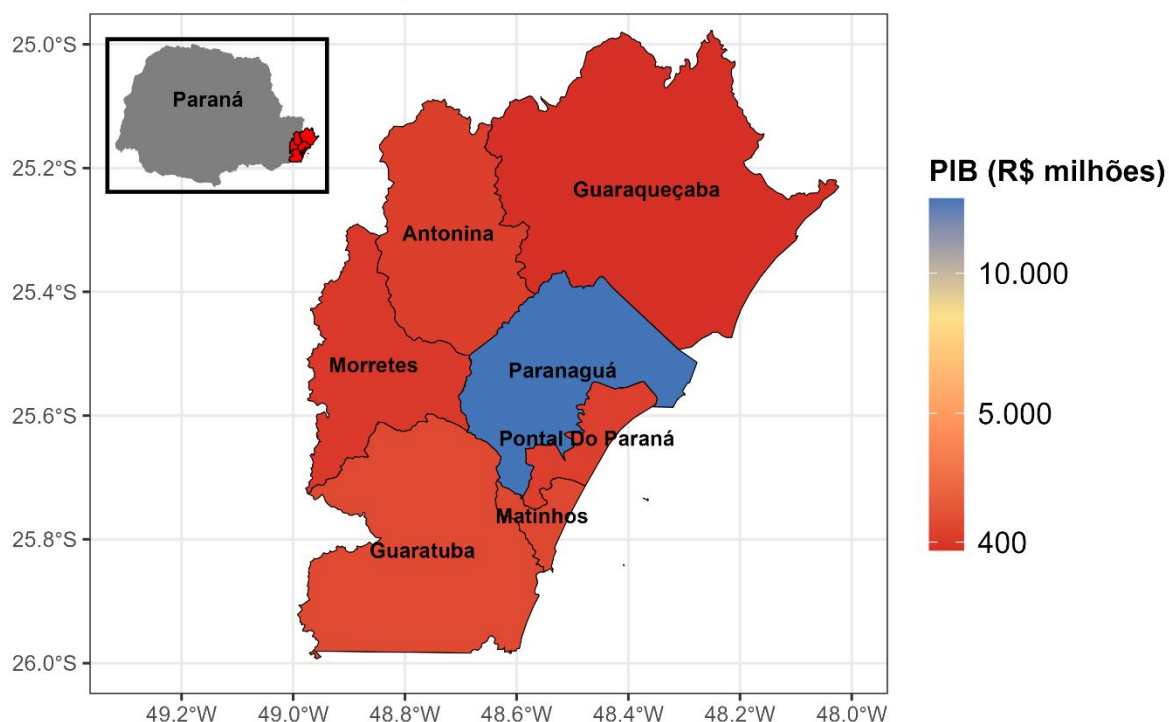
Os demais municípios possuem PIBs consideravelmente inferiores. Guaratuba e Matinhos apresentam valores próximos, de R\$ 1.088,17 milhões e R\$ 980,69 milhões, respectivamente. Assim como Pontal do Paraná (R\$ 696,55

milhões), suas economias são fortemente influenciadas pelo turismo, especialmente durante a alta temporada.

Morretes e Antonina, com PIBs de R\$ 432,39 milhões e R\$ 670,17 milhões, respectivamente, possuem economias diversificadas, que incluem o turismo histórico e gastronômico, além de atividades agropecuárias e industriais em menor escala. Guaraqueçaba, por sua vez, registra o menor PIB entre os municípios analisados, com R\$ 116,25 milhões. Esse valor pode estar relacionado à sua localização remota e à predominância de áreas protegidas, fatores que limitam a atividade econômica tradicional.

Conforme a Figura abaixo, os dados indicam a centralidade de Paranaguá na economia litorânea do estado, ao mesmo tempo em que evidenciam a dependência dos demais municípios em setores como turismo e serviços. Essa distribuição do PIB sugere a necessidade de estratégias específicas para o desenvolvimento econômico da região, considerando as características de cada localidade.

Figura 6 – Produto Interno Bruto dos municípios litorâneos do Paraná
PIB dos Municípios Litorâneos do Paraná



Fonte: Dados IBGE (2021)

Fonte: Elaborado pela autora com dados do IBGE (2021).

Embora a atividade portuária seja frequentemente promovida como a principal alternativa para o desenvolvimento econômico do litoral paranaense (Onofre, 2021), conforme indicam o ZEE-Litoral e o PDS-Litoral (Paraná, 2016, 2019), seus impactos negativos são significativos. Entre os principais efeitos adversos, destacam-se a poluição atmosférica, hídrica e do solo, a produção de rejeitos, a emissão de ruídos, os impactos sobre a biodiversidade e a saúde da população, as alterações no uso e ocupação do solo, as questões de segurança pública e o aumento do tráfego. Enquanto os impactos negativos se concentram na área diretamente afetada, os benefícios econômicos tendem a se dispersar para outras regiões (OECD, 2014; Góes, 2020). Segundo Góes (2020, p. 50), “os impactos positivos, relacionados à geração de emprego, renda e fomento ao desenvolvimento tecnológico, tendem cada vez mais (e este é um fenômeno mundial) a se dispersarem de forma não regionalizada”.

Desta forma, o setor turístico do litoral paranaense surge como uma alternativa econômica promissora, especialmente em contraste com a hegemonia da atividade portuária. Com uma extensa e bem preservada reserva de Mata Atlântica, a região possui um potencial inexplorado para o desenvolvimento do turismo sustentável. Esse bioma, um dos mais ricos em biodiversidade do mundo, abriga ecossistemas como estuários, manguezais e restingas, que constituem atrativos naturais de grande valor turístico (Paula; Pigosso; Wroblewski, 2018;)

Além disso, a presença de comunidades tradicionais, com suas culturas e modos de vida preservados, adiciona uma dimensão cultural única ao turismo local. Ao promover o turismo ecológico e cultural, o litoral paranaense pode se posicionar como um destino turístico diferenciado, capaz de gerar emprego e renda para a população local, ao mesmo tempo em que conserva seus recursos naturais (Grande Reserva Mata Atlântica, 2022; Fonseca Neto, 2025). Essa abordagem demonstra que o desenvolvimento socioeconômico do litoral pode ser integrado à valorização e conservação da Mata Atlântica, rompendo com a visão de que o setor portuário é a única alternativa econômica para a região.

3.2 CONCEITOS E TEORIAS DA GESTÃO INTEGRADA DA ZONA COSTEIRA

Este estudo busca apresentar uma breve contextualização do conceito de Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC). Não é nosso objetivo aprofundar a análise de todos os autores que discutem esse processo de gestão, mas sim estabelecer uma base que permita compreender o panorama internacional e sua influência na implementação desse modelo no Brasil.

A GIZC é um processo voltado para a gestão coordenada e integrada das atividades humanas e dos recursos naturais da zona costeira, com o objetivo de conciliar o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental. Esse modelo de gestão pressupõe a participação ativa de diversos atores, incluindo o poder público, comunidades locais, organizações não governamentais, setor privado e academia. Além disso, envolve um conjunto de ações, como o planejamento territorial integrado, o monitoramento ambiental, o controle da poluição, a conservação da biodiversidade, a promoção do turismo sustentável e a adaptação às mudanças climáticas (Scherer; Asmus; Gandra, 2018; Barragán Muñoz, 2020).

A evolução do conceito não ocorreu de forma homogênea, mas foi influenciada por diferentes contextos históricos, culturais e políticos. Na literatura, o conceito é identificado por diversas denominações, tais como *Coastal Management* (Kay; Alder, 1999), *Manejo Integrado de Zonas Costeras* (Argentina, 2024; Boscarol; Fulquet; Preliasco, 2016), *Gestão Costeira Integrada* (Scherer; Asmus; Gandra, 2018), *Gestión Integrada de Zonas Costeras* (Carvalho; Rizzo, 1994), *Gestión Integrada del Litoral y del Espacio Marítimo* (IH Cantábria, 2023), *Integrated Coastal and Ocean Management* (ICOM) (Cicin-Sain; Knecht, 1998; global Ocean Forum, 2024), *Gestión Integrada de Áreas Litorales* (GIAL) (Barragán Muñoz; Andrés García, 2020; Barragán Muñoz, 2014; Pérez-Cayeiro, 2013), *Ordenación Integrada de la Zona Costeras* (Castro; Morales, 2006), porém adotamos o conceito de Gestão Integrada da Zona Costeira.

3.2.1 Evolução Histórica da GIZC

O conceito de Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) começou a se estruturar entre as décadas de 1960 e 1970, em um contexto de crescimento econômico acelerado, expansão das atividades industriais e construção de grandes infraestruturas em áreas costeiras. Esse período foi marcado por impactos

significativos, como a intensificação da poluição, a perda de biodiversidade e o aumento dos conflitos pelo uso do espaço costeiro.

As respostas iniciais a esses desafios eram fragmentadas e setoriais, refletindo uma visão economicista e antropocêntrica dos recursos costeiros (Martins, 1997; Pérez-Cayeyro, 2013). Entretanto, a partir da década de 1970, emergiram iniciativas que adotavam uma abordagem mais integrada, acompanhando a crescente preocupação global com questões ambientais. Um marco relevante foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, pois impulsionou a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 1973 (MMA, 2015)

Ainda em 1972, nos Estados Unidos, foi promulgado o *Coastal Zone Management Act* (CZMA), um instrumento fundamental para a gestão costeira. Essa legislação promoveu uma abordagem colaborativa e voluntária, envolvendo esferas federais e estaduais, e influenciou significativamente o desenvolvimento de políticas costeiras em diversos países (Barragán Muñoz, 2003; Pérez-Cayeyro, 2013; Nicolodi; Gruber, 2020). Assim, tornou-se veemente a necessidade de criar conceitos e práticas que traduzissem a ideia do *coastal management* para o português, que serão tratadas no próximo subitem.

Nos anos 1980, a gestão costeira foi impactada por mudanças paradigmáticas que trouxeram abordagens mais amplas e participativas, influenciadas pela teoria da complexidade (Pérez-Cayeyro, 2013;. Em 1982, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), realizada em Montego Bay, redefiniu os limites dos espaços marítimos e consolidou diretrizes para a gestão dos usos dos oceanos, tornando-se um marco global (Polette, 2020).

Nesse período, o conceito de GIZC começou a se consolidar como uma disciplina técnico-científica voltada para a interação entre sociedade e zonas costeiras, promovendo conhecimento integrado e participação social (Barragán Muñoz, 2014; Nicolodi; Gruber, 2020). Iniciativas como a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e os debates da Eco-92, no Rio de Janeiro, reforçaram a necessidade de integrar aspectos ambientais, econômicos e sociais nas estratégias de gestão costeira (Nicolodi; Gruber, 2020).

Apesar dos avanços, a literatura sobre GIZC frequentemente se concentra em abordagens pragmáticas e normativas, deixando lacunas teóricas importantes.

Autores como Barragán Muñoz (2003) e Martins (1997) destacam que a gestão costeira integrada tem sido predominantemente tratada como uma ferramenta de planejamento técnico, com pouca atenção às dinâmicas socioespaciais que caracterizam o litoral como um território de conflitos e negociações.

No início do século XXI, a GIZC consolidou-se como um instrumento estratégico de governança, incorporando conceitos como serviços ecossistêmicos e gestão baseada em ecossistemas. Essas abordagens, embora reconheçam os seres humanos como parte integrante dos sistemas costeiros, elas não consideram as dinâmicas socioespaciais ao longo da história da ocupação destes territórios costeiros. Porém estas abordagens promovem ações que almejam a resiliência ambiental e o bem-estar social diante dos desafios climáticos globais (CEBDS, 2016).

Ao longo das últimas décadas, diferentes denominações e interpretações foram atribuídas ao conceito de GIZC, refletindo as diversas perspectivas regionais e institucionais. Segundo Olsen; Lowry; Tobey (1999), uma característica central das definições de GIZC é sua capacidade de integrar múltiplas dimensões, sociais, econômicas e ambientais, em um único arcabouço conceitual.

- **Integrated Coastal Zone Management (ICZM):** Enfoque holístico para a gestão de zonas costeiras, que inclui aspectos físicos, sociais e econômicos, visando o uso sustentável e a conservação dos ecossistemas costeiros (OECD, 2014);
- **Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC):** Processo participativo que visa assegurar o bem-estar social e a conservação ambiental, integrando planejamento territorial e gestão de recursos naturais (Carvalho; Rizzo, 1994);
- **Integrated Coastal and Ocean Management (ICOM):** Processo contínuo de tomada de decisão para o uso sustentável e a proteção das áreas costeiras e oceânicas, considerando suas interações (Cicin-Sain; Knecht, 1998).

Essas definições evidenciam a evolução do conceito, que passou de uma abordagem predominantemente técnica para um modelo mais participativo e integrador. A obra de Olsen; Lowry; Tobey (1999), *Una guía para evaluar el progreso en el manejo costero*, é emblemática nesse contexto, pois apresenta um

referencial metodológico para avaliar o progresso e os desafios na implementação da GIZC. A gestão com base ecossistêmica tem sido utilizadas como ferramenta de apoio da a GIZC (Lima *et al.*, 2018). Segundo esta abordagem, para que os ecossistemas mantenham uma condição saudável, a GBE aborda as interações homem-meio de maneira que os serviços providos por estes ecossistemas (Serviços Ecossistêmicos – SEs) sejam apropriados de modo sustentável (Leslie; Mcleod, 2007).

O debate acadêmico sobre a GIZC na geografia tem se concentrado em estudos sobre vulnerabilidade e erosão costeira (Souza, 2009; Novak, 2017; Novak; Lamour, 2021). Segundo Muehe (2020), essas pesquisas propiciaram uma maior integração entre a Geografia Física e a Geografia Humana. No entanto, observa-se que a GIZC e a governança costeira ainda carecem de uma maior aproximação com as ciências humanas e sociais, pois muitos estudos concentram-se em fornecer subsídios ao gerenciamento costeiro no âmbito da Geografia Marinha. Embora essas contribuições sejam relevantes, permanecem limitadas a essa perspectiva (Aleixo; Albino, 2020; Almeida, 2020; Costa; Asmus, 2020; Gandra; Bonetti; Scherer, 2020; Muehe, 2020; Nicolodi; Gruber, 2020; Pires do Rio, 2020; Quaresma *et al.*, 2020; Ribeiro *et al.*, 2020).

Porém esta tese questiona a gestão costeira a partir de uma perspectiva geográfica e territorial, problematizando a gestão com base ecossistêmica e mostrando como ela pode desconsiderar as dinâmicas socioespaciais e os conflitos reais do litoral paranaense. Pois a GBE tende a naturalizar o espaço, tratando os territórios costeiros como meros conjuntos de ecossistemas a serem gerenciados tecnicamente, sem considerar as disputas de poder, os conflitos de interesse e as dinâmicas socioespaciais que efetivamente determinam as decisões sobre o litoral.

Nesse sentido, faz-se necessário avançar para uma leitura mais crítica da GIZC, explorando as contribuições da geografia e de outras ciências sociais. O conceito de espaço como produto social, proposto por Milton Santos (2004, 2005, 2008, 2014), pode enriquecer a compreensão da GIZC, ao evidenciar como as práticas de gestão refletem e reproduzem relações de poder e desigualdades territoriais. Essa perspectiva permite compreender a GIZC não apenas como um instrumento de governança, mas como um processo profundamente enraizado nas dinâmicas socioespaciais.

A articulação entre os referenciais clássicos da GIZC e as teorias geográficas pode oferecer novas perspectivas para enfrentar os desafios do gerenciamento costeiro. Dessa forma, no próximo subitem exploramos outros conceitos, que muitas vezes, aparecem incorporados ao processo da GIZC.

3.2.2 Gestão, Gerenciamento e Governança: distinções conceituais e implicações territoriais

Este trabalho adota, intencionalmente, os termos governança, gestão e gerenciamento costeiro como categorias complementares, embora cada um possua significados específicos e origens distintas nas políticas públicas e no campo da Geografia. A escolha por manter esses três conceitos no título da tese decorre da necessidade de refletir sobre diferentes dimensões da ação pública e da organização do território costeiro. No entanto, para que esse uso não se torne impreciso, é necessário esclarecer o sentido atribuído a cada termo nesta pesquisa.

O termo gerenciamento costeiro é o mais consolidado no Brasil no campo jurídico, administrativo e institucional. É a nomenclatura oficial adotada nas normativas que instituem o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (Lei nº 7.661/1988) e os Planos Estaduais e Municipais decorrentes. Sua origem está diretamente vinculada à formulação do marco normativo da gestão ambiental e costeira no país.

Na prática, o gerenciamento costeiro se refere ao conjunto de instrumentos, planos e normas que regulam o uso da zona costeira, sendo operacionalizado por órgãos públicos, com forte componente técnico-administrativo. No contexto da zona costeira, o gerenciamento envolve atividades como licenciamento ambiental, fiscalização, monitoramento, elaboração de relatórios e execução dos planos e programas previstos nas políticas públicas. Como destacam Muehe (2020) e Barragán Muñoz (2014), o gerenciamento costeiro está diretamente relacionado à atuação dos órgãos executores e à aplicação dos instrumentos normativos sobre o território.

O termo aparece nos documentos legais, como Zoneamento Ecológico-Econômico, Planos de Gestão Costeira e no próprio funcionamento do COLIT. E por isso, o termo "gerenciamento" muitas vezes reforça uma visão tecnocrática da

gestão ambiental. Desta forma, nesta pesquisa, ele é mantido quando se faz referência aos instrumentos oficiais e ao vocabulário institucional, mas sua análise é ampliada com base em uma abordagem crítica, geográfica, da gestão do território.

A gestão é adotada neste trabalho como um conceito mais abrangente do que o gerenciamento, com raízes na geografia política e no planejamento territorial, vinculando-se ao papel do Estado na organização do espaço. Ela envolve o ato de planejar, coordenar e conduzir ações sobre o território, integrando políticas públicas, estratégias e instrumentos de ordenamento. Neste sentido, a gestão difere do gerenciamento, por não se restringir à implementação de medidas técnicas, mas inclui o planejamento, a formulação de políticas públicas, a articulação entre instituições e a integração entre os diferentes usos e funções do espaço costeiro (GESAMP, 1996; Sorensen, 1997; Dallabrida; Becker, 2003).

Por fim, a governança costeira pode ser compreendida como processo político de articulação entre diferentes atores sociais e instituições, que envolve a negociação de interesses, a deliberação coletiva e a tomada de decisões sobre o território. Trata-se de uma noção que transcende a ação exclusiva do Estado, desta maneira extrapola o conceito de gestão, incorporando a atuação de organizações da sociedade civil, setor privado e comunidades locais (Dallabrida, 2015, Santos; Polette; Stanziola Vieira, 2019, Polette, 2020, Costa; Asmus, 2020).

No contexto da zona costeira, a governança aparece como dimensão estratégica e multiescalar, do local ao global, exigindo cooperação entre instituições municipais, estaduais, federais e internacionais. Os fóruns participativos e as redes interinstitucionais são fundamentais para mediar conflitos e construir acordos, com a participação entre órgãos, entidades, conselhos, secretarias, ministérios, universidades, por exemplo.

A governança representa uma arena política e social, marcada por disputas de poder, negociações, cooperação interinstitucional e articulação entre escalas (Dallabrida, 2015, Barragán Muñoz, 2014; Costa; Asmus, 2020). Envolve, portanto, não apenas o funcionamento do Estado, mas também a participação ativa da sociedade, a mediação de conflitos e a construção coletiva de decisões que moldam o território.

Essa distinção entre gerenciamento, gestão e governança é essencial para a crítica ao modelo de GIZC atualmente discutido no meio acadêmico. Ao priorizar

instrumentos técnicos, como planos, mapas, diagnósticos e modelagens ambientais, a GIZC tende a se restringir a uma lógica de gerenciamento. Com isso, perde-se a oportunidade de aprofundamentos teóricos, capazes de promover uma gestão efetivamente participativa e integrada, baseada no reconhecimento das especificidades locais e das desigualdades que estruturam os territórios costeiros.

Neste trabalho, portanto:

- Governança costeira é a lente política, que extrapola a ação do estado, e estabelece as estratégias entre estado, mercado e sociedade, em redes de poder, na organização do território costeiro;
- Gestão costeira é a dimensão territorial, está ligada ao poder do Estado, e nas estratégias da ação das políticas públicas pública;
- Gerenciamento costeiro é o aparato institucional e normativo aplicado à zona costeira.

3.3 UM OLHAR PARA GIZC ATRAVÉS DA VISÃO GEOGRÁFICA

O estudo da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) exige a análise do espaço geográfico, uma vez que a gestão costeira envolve o ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos territórios litorâneos. O termo “gerenciamento costeiro” refere-se ao processo de gestão que abrange instrumentos, normativas, políticas e os diversos agentes e atores envolvidos, articulando-se de forma integrada, descentralizada e participativa. O objetivo é promover a melhoria das condições de vida da população e a preservação do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (Brasil, 2004).

Ao longo desta pesquisa, verificou-se que não é possível analisar a governança, a gestão e o gerenciamento integrado da zona costeira de forma fragmentada, dissociando os subsistemas sociais, econômicos, político-administrativos e físico-naturais. Tal abordagem requer uma compreensão do espaço para além de sua concepção como cenário estático ou mero suporte material, considerando-o em sua totalidade, isto é, nos usos e conflitos que o configuram (Santos, 2005).

Sob a ótica geográfica, o conceito de espaço passou a ser compreendido como uma construção social, consolidando-se como categoria central da análise

geográfica. Essa reformulação teórica, que fortaleceu os fundamentos científicos da disciplina, permitiu à Geografia posicionar-se como uma ciência social, preocupada em superar a fragmentação característica de vertentes tradicionais, por meio da integração entre dinâmicas naturais e sociais.

Milton Santos define o espaço como um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e de ações, articulados em um único quadro no qual a história se concretiza (Santos, 2004, 2005, 2006, 2008, 2014). Seu propósito é transformar o conceito abstrato de espaço em uma análise aplicada ao “espaço concreto”, como ocorre na zona costeira paranaense, onde infraestruturas, portos, cidades e ecossistemas interagem com práticas políticas, econômicas e sociais. A historicização constitui, nesse sentido, um instrumento essencial para a investigação crítica e a intervenção política.

A obra de Milton Santos atribuiu autonomia epistemológica à Geografia ao estabelecer o espaço como categoria de análise das ciências sociais (Santos, 2000). Entre suas diversas contribuições (Santos, 2004, 2005, 2014), destaca-se o desenvolvimento do conceito de formação socioespacial, segundo o qual não se pode pensar a organização da sociedade sem considerar o espaço. Para o autor, modo de produção, formação socioeconômica e espaço são categorias interdependentes, sendo este último a materialização concreta das relações sociais (Corrêa, 1995). O espaço é, simultaneamente, condição e produto das práticas sociais.

No litoral do Paraná, a formação socioespacial manifesta-se por meio de processos históricos de ocupação, disputas territoriais e interações entre diferentes agentes sociais e econômicos. A região, marcada por uma significativa diversidade ambiental e por ecossistemas sensíveis, tem sido palco de tensões entre interesses de conservação ambiental, demandas das comunidades tradicionais e projetos vinculados à expansão portuária e ao turismo.

Segundo Santos (2004), as relações de produção estruturam não apenas a economia, mas influenciam também as dimensões social, política e cultural da vida. A consciência dos indivíduos e as estruturas ideológicas a ela associadas são determinadas pelo conjunto das relações materiais. Essa abordagem, no entanto, tem sido objeto de críticas por parte de autores marxistas menos ortodoxos, que

apontam a primazia das decisões políticas sobre os determinantes econômicos em certos contextos (Santos, 2006).

O presente estudo buscou compreender a gestão e o gerenciamento costeiro nos municípios paranaenses a partir de uma abordagem territorial, que incorpora as dimensões jurídicas e políticas envolvidas. Com isso, procura-se superar visões exclusivamente físicas ou administrativas, reconhecendo o território como espaço apropriado por diferentes sujeitos sociais, marcado por disputas e relações de poder.

Para Milton Santos (2004, 2008, 2014), o território não se resume à sua materialidade. Ele adquire significado pelas relações sociais, políticas e econômicas nele estabelecidas. Trata-se, assim, de um território usado: um espaço dotado de valor e sentido a partir das práticas que o constituem. Nessas práticas, as relações de poder estruturam o espaço, articulando-se em torno das ações de atores cujos interesses nem sempre são convergentes (Steinberger, 2018).

O conceito de governança costeira, articulado ao de gestão e gerenciamento, refere-se, segundo Olsen *et al.* (2004), a um sistema composto por mecanismos formais e informais pelos quais a sociedade define e executa suas decisões. Esse processo é mediado por instituições e dinâmicas sociais que regulam a ação coletiva. Para Lemos e Agrawal (2006), a governança envolve processos regulatórios, mecanismos e organizações por meio dos quais diversos atores influenciam políticas públicas e seus resultados, incluindo instituições governamentais, empresas, comunidades e a sociedade civil.

Dallabrida e Becker (2003) definem governança territorial como:

o exercício do poder e da autoridade por cidadãos ou grupos organizados em instituições e organizações regionais, envolvendo todos os processos voltados ao diagnóstico da realidade, à definição de prioridades, ao planejamento e à implementação de ações, bem como à alocação de recursos financeiros, materiais e humanos com vistas ao desenvolvimento de uma região ou território [...], mediante a atuação dos diferentes atores em redes de poder (Dallabrida; Becker, 2003, p.80).

Essas redes de poder correspondem a diferentes modelos e práticas institucionais voltados à governança territorial, como fóruns e conselhos de desenvolvimento, agências regionais, consórcios, entidades setoriais, associações de produtores e organizações cooperativas (Dallabrida; Becker, 2003).

Nesse contexto, entende-se que as ações do COLIT refletem essas instâncias institucionais de exercício do poder, que se evidenciam especialmente em momentos nos quais uma nova ordem política, econômica e social se impõe sobre os processos de gerenciamento costeiro. Essa ordem se manifesta na totalidade do espaço, que simultaneamente molda e é moldado pelas dinâmicas sociais (Santos, 2005).

A partir da leitura de Santos, é possível analisar a formação socioespacial do litoral paranaense a partir de três eixos fundamentais: a) os processos históricos que conformaram esse espaço; b) as relações de poder que determinam o uso e a apropriação do território; e c) os impactos das técnicas e das infraestruturas sobre a dinâmica territorial.

O segundo eixo, relacionado às disputas territoriais, evidencia um cenário de conflitos entre diferentes interesses: de um lado, comunidades tradicionais, como pescadores artesanais e populações caiçaras, empenham-se em preservar seus modos de vida e garantir o acesso aos recursos naturais; de outro, setores empresariais e instâncias governamentais promovem projetos de desenvolvimento, como a ampliação portuária, o incremento da malha rodoviária e o estímulo ao turismo.

Essas disputas se materializam nos processos de elaboração de políticas públicas, em que distintos agentes competem pela hegemonia na gestão do território. Para Milton Santos (2004), a Geografia, assim como outras ciências sociais, deve construir um discurso intelectual comprometido com a crítica e com a intervenção política.

Nesse sentido, compreender a formação socioespacial do litoral paranaense a partir da perspectiva geográfica implica reconhecer as relações de poder que estruturam o espaço e moldam as disputas em torno do uso e da apropriação do território. Tais disputas não ocorrem de forma aleatória, mas se organizam segundo lógicas políticas, econômicas e institucionais que operam em diferentes escalas. A gestão integrada da zona costeira, para além de uma abordagem técnica ou ambiental, demanda um olhar atento à dimensão política do território, onde diferentes agentes e atores disputam projetos, recursos e sentidos para o espaço. É nesse ponto que a Geografia Política e o Planejamento Territorial tornam-se

ferramentas fundamentais para compreender os embates em curso e os arranjos institucionais que orientam as decisões sobre a costa.

3.3.1 Geografia política e Planejamento territorial

A Geografia Política, como vertente da Geografia Humana, analisa como os Estados organizam seus territórios e como se estruturam as relações de poder entre sociedade, Estado e espaço geográfico. Trata-se de compreender como o território é disputado, regulado e administrado por diferentes agentes e atores, cuja atuação revela dinâmicas de poder que moldam a organização do espaço.

No contexto da zona costeira, observa-se uma disputa constante entre interesses econômicos (portos, turismo, pesca industrial), ambientais (preservação de ecossistemas frágeis) e sociais (comunidades tradicionais, pescadores artesanais). Os agentes podem ser compreendidos como entidades ou instituições dotadas de poder e capacidade de ação dentro de um sistema territorial, como os órgãos ambientais (IAT, IBAMA, ICMBio), secretarias estaduais e municipais e o próprio presidente do COLIT. Esses agentes possuem autonomia relativa e influenciam a formulação e implementação de políticas públicas, normas e decisões que impactam o uso e a gestão da zona costeira (Dallabrida; Becker, 2003; Dallabrida, 2007, 2015; Faria; Karam; Santos, 2018).

Por outro lado, os atores sociais, como comunidades locais, pescadores, agricultores e movimentos sociais, não detêm poder institucionalizado, mas desempenham papel fundamental ao legitimar ou contestar as decisões dos agentes. Suas demandas expressam a complexidade das dinâmicas territoriais, nas quais o espaço é constantemente negociado, apropriado e ressignificado (Faria; Karam; Santos, 2018; Souza, 2021). É nesse contexto que os interesses do capital frequentemente se contrapõem às reivindicações populares por justiça territorial.

Argumenta-se que a entrada do Gerenciamento Costeiro (GIZC) e do Planejamento Espacial Marinho (PEM) na agenda política não ocorre prioritariamente em função da conservação ambiental ou da crise climática, mas sim por despertar um conjunto de interesses estratégicos sobre a zona costeira. Isso revela que a governança do território litorâneo é permeada por conflitos, nos quais o planejamento territorial é um campo de disputa.

Neste contexto, a Geografia Política oferece um arcabouço teórico essencial para compreender as relações entre poder, território e política pública, sobretudo quando se trata da governança de espaços estratégicos como o litoral. A partir dessa perspectiva, o território não é apenas um recorte físico, mas um produto social em constante disputa, configurado pelas ações de diferentes agentes que o controlam, ordenam e transformam (Raffestin, 1993).

Já o Planejamento Territorial busca ordenar o uso do espaço de forma racional e equilibrada, conciliando desenvolvimento socioeconômico e conservação ambiental. No entanto, sua aplicação na zona costeira frequentemente esbarra em disputas de poder e na fragmentação das políticas públicas, revelando uma estrutura de governança descentralizada e, muitas vezes, conflituosa.

Ao associar essas duas abordagens, é possível compreender que a governança costeira se dá em meio a disputas entre diferentes escalas de poder, federal, estadual e municipal, e entre atores com distintos interesses e visões de território. Os conflitos em torno do uso e da ocupação do solo, da instalação de empreendimentos de grande impacto ou do zoneamento da faixa litorânea refletem essas tensões. Assim, a Geografia Política e o Planejamento Territorial fornecem ferramentas analíticas que permitem compreender a governança como uma arena de disputas políticas, técnicas e simbólicas.

Essa abordagem crítica é fundamental para fortalecer a GIZC como instrumento de gestão democrática, que reconheça a complexidade dos conflitos e as desigualdades sociais, evitando sua captura por interesses hegemônicos (Steinberger, 2018).

Dentre os conflitos que emergem no território litorâneo, destaca-se o embate entre diferentes escalas de governança. No nível federal, a União regula áreas estratégicas como o Pré-Sal e a Faixa de Marinha; no nível estadual, o Paraná implementa políticas como o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC-PR); enquanto no nível municipal, as prefeituras possuem competência sobre o uso e ocupação do solo. Essas competências frequentemente se sobrepõem, gerando conflitos normativos e institucionais que dificultam a efetividade do planejamento territorial.

O Planejamento Territorial, no litoral, envolve instrumentos como:

- **Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)** – criticado por, em algumas situações, flexibilizar áreas de preservação para atender a interesses privados;
- **Planos Diretores Municipais** – que, apesar de fundamentais, muitas vezes não integram as diretrizes estaduais;
- **Planos de Gerenciamento Costeiro** – que propõem usos sustentáveis, mas enfrentam entraves políticos e institucionais para sua implementação efetiva.

Um dos principais desafios do litoral paranaense é a fragmentação das políticas públicas, que compromete a gestão integrada da zona costeira. Os municípios, muitas vezes, priorizam sua autonomia na definição do uso do solo, sem articulação com os planos estaduais e federais, o que resulta em sobreposição de normas, insegurança jurídica e vulnerabilidade dos ecossistemas e comunidades locais.

A partir dessa aproximação teórico-empírica, defende-se que a GIZC deve atuar de forma crítica sobre os conflitos existentes, reconhecendo a pluralidade de atores e interesses. É fundamental evitar que a política de gestão costeira seja instrumentalizada por projetos hegemônicos que aprofundam desigualdades socioespaciais (Steinberger, 2018).

3.4 ANÁLISE DA POLÍTICA, NORMATIVAS, RESPONSABILIDADES E INSTITUIÇÕES DE GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1980

Embora a zona costeira esteja integrada às políticas ambientais e de ordenamento territorial, esse território apresenta particularidades que o diferenciam das tipologias urbana e rural. A interação entre ar, mar e terra, incluindo seus recursos, caracteriza a zona costeira como um espaço geográfico complexo e dinâmico, abrangendo tanto uma faixa marítima quanto uma terrestre. Embora muitos autores considerem os termos "zona costeira" e "litoral" como sinônimos, a zona costeira, em sua complexidade, constitui um território culturalmente construído, e não apenas um espaço fisicamente dado (Andriguetto Filho, 2004).

3.4.1 Introdução a Gestão Ambiental do Território Costeiro Brasileiro

Iniciamos nossa discussão com o conceito de gestão ambiental, compreendida como um processo de articulação entre as ações de diferentes agentes e atores sociais que atuam em um determinado espaço, buscando garantir que os métodos de utilização dos recursos, sejam eles naturais, econômicos ou socioculturais, sejam compatíveis com as características do meio ambiente. Esse processo é orientado por princípios e diretrizes previamente estabelecidos e envolve a formulação de normas, a organização de sistemas gerenciais e a tomada de decisões. Seu objetivo principal é promover, de forma coordenada, o levantamento, a utilização, o controle, a proteção e a preservação ambiental, contribuindo para um desenvolvimento que assegure tanto a qualidade de vida quanto a qualidade ambiental da população envolvida nesse processo (Philipipi Júnior; Bruna, 2004).

O planejamento e a gestão ambiental da zona costeira e marinha tiveram início na década de 1970, com a criação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), por meio do Decreto nº 74.557/1974. Esse período foi marcado pelo regime militar no Brasil, caracterizado pela centralização do poder e pelo controle estatal, restringindo a autonomia do Poder Executivo Federal, incluindo conselhos consultivos e deliberativos na condução de políticas públicas. Nesse contexto, a Marinha desempenhou um papel central no gerenciamento costeiro e na formulação de políticas e estratégias para a gestão desses territórios (Martinez, 2012; Gross, 2017; Cavalcante, 2018; Polette, 2020). Atualmente, a CIRM é coordenada pelo Comandante da Marinha e composta por representantes de diversos órgãos da administração pública federal direta.

A partir da década de 1980, a formulação e a implementação de políticas ambientais e territoriais passaram a adotar uma abordagem mais integrada, resultado da redemocratização do Brasil após o regime militar (1964-1985). Com isso, novos atores sociais passaram a participar do processo decisório, contribuindo para a democratização da gestão territorial.

A institucionalização da gestão ambiental ocorreu com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelecida pela Lei Federal nº 6.938/1981 (Brasil, 1981), que se tornou o marco regulatório para a conservação e proteção ambiental no país. Essa política define instrumentos fundamentais, como o

zoneamento, o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental (Brasil, 1981). Embora tenha sido elaborada ainda no período da ditadura militar, a PNMA já previa mecanismos de governança descentralizada, estruturando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), compostos por diferentes esferas de governo e instituições, com o objetivo de promover ações voltadas à proteção ambiental (Martinez, 2012; Gross, 2017; Cavalcante, 2018; Polette, 2020). Dessa forma, a gestão ambiental no Brasil se estrutura por meio de órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 7 – Arranjo institucional do SISNAMA



Fonte: MMA (2015) e Brasil (2024).

As entidades mencionadas acima possuem suas atribuições e competências definidas pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF) (Brasil, 1988), que estabelece as competências administrativas e legislativas, bem como a gestão dos bens públicos.

Paralelamente à Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), foi instituída, em 1980, a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), cujas diretrizes e instrumentos foram posteriormente estabelecidos e atualizados pelo Decreto Federal nº 5.377/2005. A PNRM tem como objetivo orientar e coordenar as atividades relacionadas ao uso, conservação e exploração dos recursos vivos e não vivos presentes nas águas jurisdicionais brasileiras e na plataforma continental. Como

desdobramento dessa política, entre 1982 e 1989, foram implementados dois Planos Setoriais para os Recursos do Mar: o primeiro entre 1982 e 1985 e o segundo entre 1986 e 1989. Esses planos tinham como finalidade a exploração e conservação dos recursos marinhos, sendo coordenados pela CIRM e pela Marinha do Brasil (Andrade; Scherer, 2014).

No entanto, no início da década de 1980, tanto a PNMA quanto a PNRM ainda se apresentavam desarticuladas. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2015), a Política Nacional para os Recursos do Mar não priorizava a dimensão ambiental, adotando uma perspectiva setorial e economicista. Por outro lado, a PNMA não contemplava os ambientes costeiros e marinhos com a devida atenção (MMA, 2015, p. 18).

Ainda na década de 1980, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 225, reconhece a zona costeira como Patrimônio Nacional, juntamente com a Floresta Amazônica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Mata Atlântica. Além disso, a Constituição estabeleceu a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para a implantação de atividades potencialmente impactantes. Assim, a Carta Magna incorporou princípios da PNMA e fortaleceu a proteção ambiental no Brasil (Brasil, 1988).

Outro marco normativo relevante para a gestão ambiental no país foi a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei Federal nº 9.985/2000. Esse sistema é particularmente significativo para o litoral do Paraná, onde mais de 80% do território é coberto por Unidades de Conservação (Paula; Pigosso; Wroblewski, 2018). O SNUC estabelece princípios e normas para a criação, implementação e gestão dessas áreas especialmente protegidas (Brasil, 2000).

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado em 2007, é o órgão federal responsável pela gestão das Unidades de Conservação Federais (UCs), como parques nacionais e reservas biológicas (BRASIL, 2007). Já o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) mantém a função de fiscalização ambiental e licenciamento, sendo responsável por exercer o poder de polícia ambiental, incluindo a aplicação de multas em casos de infrações ambientais. O ICMBio, desmembrado do IBAMA, atua de forma consultiva no licenciamento ambiental em zonas de amortecimento e

possui atribuições técnicas e administrativas na gestão das UCs. Mas deve exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União (IBAMA, 2024).

3.4.1.1 Licenciamento Ambiental

A política ambiental brasileira conta com uma série de instrumentos e normativas, entre os quais se destaca o Licenciamento Ambiental. Dentre os mecanismos de apoio à gestão costeira, esse foi o único considerado de extrema importância pelos gestores da área (Scherer; Asmus, 2021). Todas as atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras devem passar por esse procedimento administrativo, no qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, operação e ampliação de empreendimentos.

A competência para o licenciamento é compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme estabelecido na Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 1981), nas Resoluções CONAMA nº 001/1986 e nº 237/1997, e na Lei Complementar nº 140/2011. Esta última, em seu artigo 7º, parágrafo único, determina que:

O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (Brasil, 2011).

O Decreto nº 8.437/2015 estabelece os critérios e categorias de atividades e empreendimento sujeitos ao licenciamento ambiental pelo IBAMA. Esse órgão é responsável por autorizar projetos que causem impacto ambiental significativo em nível nacional ou regional, conforme os critérios estabelecidos na legislação vigente:

- localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

- localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas;
- destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen);
- ferrovia federal: Implantação, ampliação de capacidade e regularização ambiental. Não se aplica nos casos de implantação e ampliação de pátios ferroviários, melhoramentos de ferrovias, implantação e ampliação de estruturas de apoio de ferrovias, ramais e contornos ferroviários;
- rodovia federal: implantação, regularização ambiental de rodovias pavimentadas, pavimentação e ampliação de capacidade com extensão igual ou superior a duzentos quilômetros e atividades de manutenção, conservação, recuperação, restauração e melhoramento em rodovias federais regularizadas. Não se aplica nos casos de contornos e acessos rodoviários, anéis viários e travessias urbanas;
- hidrovias federais: implantação e ampliação de capacidade cujo somatório dos trechos de intervenções seja igual ou superior a duzentos quilômetros de extensão;
- portos organizados, exceto as instalações portuárias que movimentem carga em volume inferior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;
- terminais de uso privado e instalações portuárias que movimentem carga em volume superior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano;
- petróleo e gás: exploração e avaliação de jazidas, compreendendo as atividades de aquisição sísmica, coleta de dados de fundo (piston core), perfuração de poços e teste de longa duração quando realizadas no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore);
- petróleo e gás: produção, compreendendo as atividades de perfuração de poços, implantação de sistemas de produção e escoamento, quando realizada no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore);
- petróleo e gás: produção, quando realizada a partir de recurso não convencional de petróleo e gás natural, em ambiente marinho e em zona de transição terra-mar (offshore) ou terrestre (onshore), compreendendo as atividades de perfuração de poços, fraturamento hidráulico e implantação de sistemas de produção e escoamento;
- usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatts;
- usinas termelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatts;
- usinas eólicas, no caso de empreendimentos e atividades offshore e zona de transição terra-mar (IBAMA, 2024).

Caso o empreendimento não se enquadre nos critérios que determinam a competência federal para conduzir o processo de licenciamento, é necessário consultar a Lei Complementar nº 140/2011 (artigos 8º e 9º), além das normativas

estaduais e municipais. Nesses casos, o interessado deve buscar informações junto ao órgão ambiental competente do estado ou município onde a atividade será implantada (IBAMA, 2024).

No que se refere à competência estadual no processo de licenciamento ambiental, o Conselho Estadual do Meio Ambiente do Paraná (CEMA/PR) é o órgão superior estadual de caráter colegiado, consultivo, normativo e deliberativo, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e responsável pela Política Estadual do Meio Ambiente (Brasil, 2024a). O CEMA/PR atua na promoção do desenvolvimento sustentável, participando da formulação de ações administrativas, planos e programas governamentais (Paraná, 2024).

A partir da proposição de políticas ambientais pelo CEMA/PR, cabe à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (SEDEST), antiga Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná (SEMA/PR), sua oficialização e execução, bem como a coordenação da gestão ambiental no estado. A SEMA/PR foi instituída pela Lei Estadual nº 10.066/1992 (Paraná, 1992), e posteriormente revogada pela Lei nº 21.352/2023. A SEDEST tem a finalidade de formular, coordenar e executar políticas relacionadas à proteção, conservação e restauração do patrimônio natural, além de atuar no gerenciamento de recursos hídricos, saneamento ambiental, resíduos sólidos, gestão territorial, política agrária, fundiária, mineral e geológica. A esta secretaria estão subordinados o Instituto Água e Terra (IAT), o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) e o Instituto das Águas do Paraná (Águas Paraná), além do Sistema de Tecnologia e Monitoramento Ambiental do Paraná (Simepar) (Paraná, 2024).

O Instituto Água e Terra (IAT), vinculado à SEDEST, é o órgão ambiental responsável pelo licenciamento e fiscalização no estado. Criado em 2019 a partir da fusão do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), do Instituto das Águas do Paraná e do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia (ITCG), o IAT tem como principais atribuições a fiscalização ambiental, o licenciamento e o monitoramento de atividades com potencial impacto ambiental, além da gestão dos recursos hídricos e florestais e do ordenamento territorial. Para a obtenção de licenças ambientais, a Resolução CEMA nº 107/2020 estabelece critérios e procedimentos para o licenciamento junto ao IAT para atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente (IAP, 2024).

No âmbito municipal, cabe aos municípios o licenciamento de atividades e empreendimento potencialmente poluidores de impacto local, bem como daqueles situados em unidades de conservação municipais. Nos casos em que o município não possui órgão ambiental qualificado ou conselho de meio ambiente, o estado deve assumir as ações administrativas municipais até que esses órgãos sejam instituídos (Brasil, 2011).

A inobservância das normas ambientais pode resultar em penalidades previstas na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998). A legislação estabelece sanções para atividades que promovam alterações em áreas especialmente protegidas por lei, como zonas costeiras, praias e manguezais, incluindo multas e outras penalidades para construções realizadas em áreas não edificáveis sem autorização da autoridade competente (Brasil, 1998).

O Licenciamento Ambiental (LA) representa um procedimento fragmentado da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), no qual cada solicitação, seja por pessoa física (CPF) ou jurídica (CNPJ), é analisada isoladamente pelo poder público, por meio do IBAMA, do IAP ou das secretarias municipais de meio ambiente. No litoral do Paraná, onde há um conselho próprio com legislação específica, o LA deve atender às condicionantes ambientais estabelecidas pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), obedecendo aos parâmetros de edificação estabelecidos nos decretos estaduais vigentes. Assim, a tramitação do licenciamento exige a anuência prévia do COLIT antes do prosseguimento do processo administrativo nos órgãos licenciadores.

A anuência prévia do COLIT é obrigatória para empreendimentos localizados em áreas de maior restrição ambiental, conforme definido pelos decretos estaduais nº 2.722/1984 (Paraná, 1984b) e nº 5.040/1989, que estabelecem o macrozoneamento ambiental, incluindo Zonas de Proteção Ambiental (ZPA). Essas áreas abrangem ecossistemas sensíveis, como restingas, manguezais, praias, ilhas e ilhotas. A necessidade de aprovação do COLIT para empreendimentos situados em áreas urbanas consolidadas, no entanto, gera controvérsias, uma vez que a legislação determina que o conselho deve "conceder anuência aos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental e em procedimentos administrativos de autorização florestal" (Paraná, 2017a; 2022).

Essa governança busca evitar que o licenciamento seja manipulado para legitimar empreendimentos em áreas ambientalmente frágeis. Isso se evidencia em projetos de grande porte no litoral do Paraná, cujos estudos de impacto ambiental, por vezes, são insuficientes ou não consideram riscos de longo prazo. O licenciamento ambiental, além de ser um instrumento técnico, sofre influência de interesses políticos e econômicos, o que pode levar à aprovação de empreendimentos de alto impacto ambiental sem uma análise criteriosa.

O processo de Licenciamento Ambiental é frequentemente burocrático e demorado, resultando em longas esperas para a emissão das licenças. Isso pode tanto paralisar projetos legítimos quanto gerar pressão política para a flexibilização das normas ambientais. Além disso, a sobrecarga dos órgãos ambientais, muitas vezes sem estrutura adequada para a análise de impacto ambiental, constitui um desafio estrutural no Brasil.

Diante dessas dificuldades, nos últimos anos, têm se intensificado as propostas de alteração na legislação federal que rege o licenciamento ambiental no Brasil, com destaque para o Projeto de Lei nº 2.159/2021, aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal (BRASIL, 2021). A proposta visa instituir uma Lei Geral de Licenciamento Ambiental, substituindo a atual regulamentação baseada em resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e normas estaduais. Entre os principais pontos da proposta estão a dispensa de licenciamento para determinadas atividades econômicas, a instituição do licenciamento autodeclaratório (Licença por Adesão e Compromisso – LAC) e a criação de prazos máximos para manifestação dos órgãos intervenientes, o que, segundo críticos, pode enfraquecer o controle ambiental e favorecer a flexibilização dos processos. Ambientalistas, pesquisadores e representantes do Ministério Público têm alertado para os riscos da proposta, sobretudo no que se refere à proteção de áreas sensíveis, como as zonas costeiras, territórios indígenas e unidades de conservação. Assim, a discussão em torno da nova lei reflete o tensionamento entre os interesses econômicos e a conservação ambiental, e a necessidade de garantir uma governança ambiental qualificada, pautada pela precaução e pela participação pública nos processos decisórios.

3.4.2 Gestão Costeira no Brasil: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (1988)

Diante das lacunas na legislação e da necessidade de maior integração entre as políticas públicas, tornou-se evidente a importância de um instrumento normativo que abordasse a zona costeira de maneira mais articulada. Em resposta a essa demanda, foi promulgada, em maio de 1988, a Lei Federal nº 7.661, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). O PNGC integra a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM), buscando planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na zona costeira. Suas diretrizes incluem medidas de controle, proteção, preservação e recuperação dos ecossistemas e recursos naturais, promovendo sua utilização racional (Brasil, 1988; MMA, 2015).

Segundo a publicação 25 anos do Gerenciamento Costeiro no Brasil (MMA, 2015), o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) teria iniciado em 1982, com a realização de encontros e seminários promovidos pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), envolvendo representantes da esfera federal, governos estaduais e universidades.

Embora essa publicação aponte 1982 como o marco inicial das ações, é importante destacar que a formalização legal do Gerenciamento Costeiro ocorreu com a promulgação da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), estabelecendo seu marco normativo. A partir de então, o termo “GERCO” passou a ser utilizado para designar, de forma prática e administrativa, o programa executivo responsável pela implementação das diretrizes estabelecidas pelo PNGC (MMA, 2015; NICOLIDI; GRUBER, 2020).

3.4.3 PNCG I e Macrozoneamento: A Subordinação às Políticas Econômicas Globais (1990 – 1995)

O período analisado por Oseki e Pellegrino (2004) marca uma inflexão na gestão ambiental brasileira, atravessada por um contexto de reestruturação do Estado e pela crescente subordinação das políticas públicas aos imperativos

econômicos da globalização. Conforme os autores, o início da década de 1990 foi marcado pelo esvaziamento das agências de planejamento territorial e ambiental, em razão de reformas estruturais que buscaram adequar o país aos novos fluxos financeiros internacionais e à abertura do mercado nacional ao capital estrangeiro (PORTO-GONÇALVES, 2006, SANTOS, 2006).

Esse momento histórico coincide com as primeiras eleições diretas (1990–1992) após o regime militar, período de grandes expectativas sociais, mas também de instabilidade política e crise econômica. A adoção de medidas neoliberais, como a desregulamentação do setor público e a reorientação do papel do Estado, teve como consequência a flexibilização das políticas ambientais, agora adaptadas às exigências do mercado internacional. Nesse cenário, a globalização passa a operar como um vetor de homogeneização dos usos do território, transformando-o em mercadoria e esvaziando suas dimensões sociais e históricas (Oseki; Pellegrino, 2004, SANTOS, 2006).

Segundo Milton Santos (2000, 2006), essa é a lógica da globalização perversa, que não considera as singularidades territoriais e impõe uma racionalidade técnica e econômica incompatível com a complexidade da realidade local. A gestão ambiental brasileira, mesmo com avanços institucionais, tornou-se vulnerável aos interesses globais e aos agentes hegemônicos da economia internacional, evidenciando a contradição entre o discurso normativo da proteção ambiental e a prática concreta de subordinação do território aos fluxos financeiros (PORTO-GONÇALVES, 2006).

Até então, o IBAMA, criado em 1989, era o órgão central na execução da PNMA e coordenador do SISNAMA. No entanto, em 1990, o recém-eleito presidente criou a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, elevando as atribuições do SISNAMA ao primeiro escalão do governo. Porém, ao mesmo tempo, sua gestão foi marcada por medidas econômicas radicais, como o confisco das poupanças, e por uma orientação liberalizante que agravou a pobreza, a hiperinflação e a instabilidade social (Oseki; Pellegrino, 2004). Após o impeachment do presidente em 1992, o país vivenciou um novo ciclo de reformas com o Plano Real (1994), que estabilizou a economia, mas manteve a lógica de liberalização econômica e privatização estatal (Philippi Júnior; Bruna, 2004). Esse período, além

de agravar a pobreza, a hiperinflação, também intensificou a alta dívida externa e o descontrole das contas públicas (Oseki; Pellegrino, 2004).

Mesmo diante da pobreza, da fome e da crise social que assolava o país entre 1992 e 1995, os recursos internacionais advindos do Banco Mundial financiou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, por meio do Programa Nacional do Meio Ambiente (MMA, 2015). Em outubro de 1993, a coordenação do GERCO foi transferida do IBAMA para o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2015). Entre 1992 e 1995, os apoios financeiros continuaram sendo destinados aos 17 estados costeiros, em conformidade com a Resolução CIRM nº 01/1990, que aprovou o PNGC I e viabilizou a execução do macrozoneamento costeiro, cujo objetivo era fornecer uma visão detalhada do território nacional. Esse instrumento, embora apresentado como ferramenta de ordenamento territorial, incorporou também os interesses de um projeto desenvolvimentista nacional inserido na lógica da globalização: o mapeamento e a classificação dos usos do espaço costeiro tornaram-se estratégias para o desenvolvimento econômico ligado à expansão da produção nacional (MMA, 2015).

Nesse período, o GERCO incorporou o conceito de GIZC, influenciado pelas deliberações da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), também conhecida como Rio 92. Dentre os acordos firmados, destaca-se a Agenda 21, cujos objetivos incluem a busca por soluções para os problemas socioambientais globais, combinando proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. O Capítulo 17 da Agenda 21 evidencia a necessidade da GIZC (Agenda 21, 1992).

Esse cenário demonstra como o PNGC foi influenciado pelas condições econômicas e políticas da época. A dependência de recursos internacionais e a necessidade de alinhamento com a agenda global de desenvolvimento refletem não apenas os desafios econômicos enfrentados pelo Brasil, mas também as pressões que o mercado externo exerce (SANTOS, 2005, PORTO-GONÇALVES, 2006). Portanto, cresce a necessidade de se buscar por uma governança ambiental estruturada, para lidar com a conjuntura que se desenhava.

Entretanto, como nos alerta Steinberger (2018), o discurso ambiental serve para camuflar conflitos e encobrir desigualdades sociais, que são consequências do modelo capitalista. As próprias políticas ambientais e de ordenamento territorial no

Brasil foram concebidas como medidas compensatórias, elaboradas para atenuar ou corrigir impactos negativos de modelos de desenvolvimento econômico que priorizam a exploração intensiva de recursos naturais e a expansão urbana desordenada.

No Brasil, o número de acordos internacionais voltados ao meio ambiente só perde para aqueles relacionados ao comércio, o que revela uma adesão formal significativa à agenda ambiental global. No entanto, essa expressiva participação internacional muitas vezes não se traduz em ações efetivas de proteção ambiental no plano interno (Steinberger, 2018).

Em grande medida, a política ambiental brasileira tem sido moldada para atender às exigências do mercado internacional, funcionando como um instrumento de legitimação externa do país, enquanto internamente se mantém subordinada às diretrizes neoliberais e aos interesses do capital. O período entre 1990 e 1995 evidencia esse descompasso: embora se observe o avanço institucional do gerenciamento costeiro com o PNGC I e a elaboração do macrozoneamento, esses instrumentos foram implantados em um contexto de reestruturação do Estado, fragilização das agências de planejamento e dependência de financiamento externo, refletindo mais uma estratégia de inserção competitiva do país na ordem econômica global do que um compromisso genuíno com uma gestão ambiental territorialmente justa (Steinberger, 2018).

3.4.4 A criação do GI-GERCO e o PNCG II (1996 – 1997).

Em 1996, o Ministério da Marinha e a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) instituíram o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), por meio da Portaria Ministerial n.º 440/1996, com o objetivo de articular as ações federais, apoiar a tomada de decisões e integrar os diferentes órgãos atuantes na zona costeira (Scherer; Sanches; Negreiros, 2010; Santos; Polette; Stanziola Vieira, 2019).

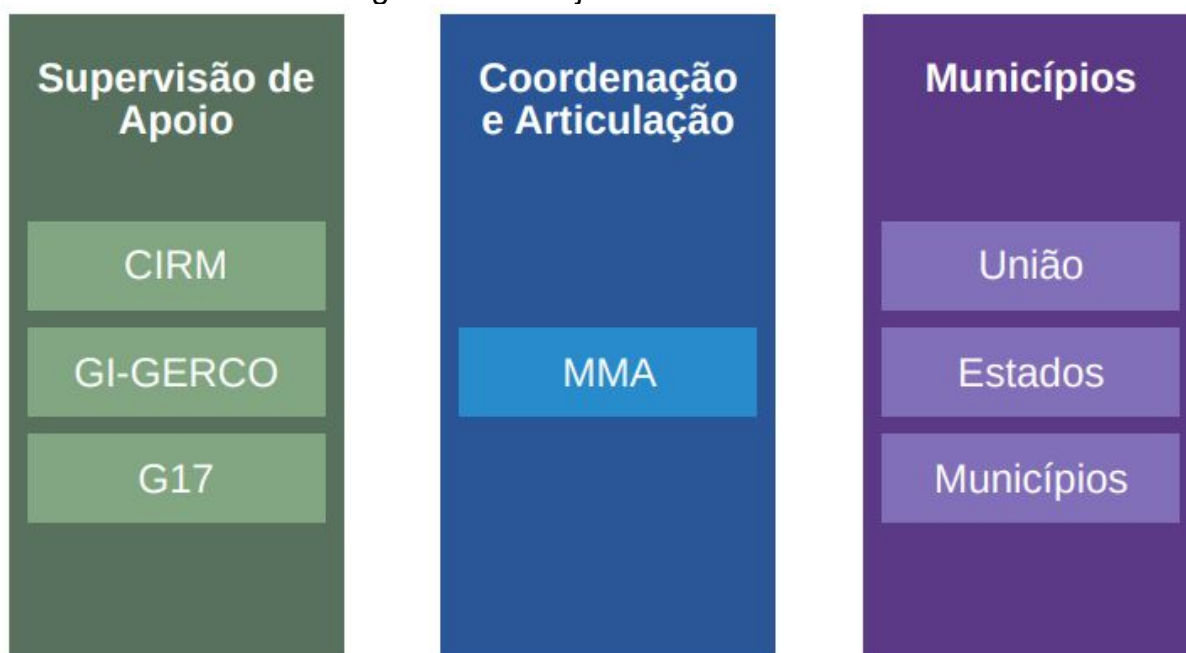
É importante destacar que o GI-GERCO não constitui uma instituição ou ente autônomo, mas sim um grupo de discussão e articulação técnica no âmbito da própria CIRM. Funciona como um fórum intersetorial de apoio à implementação da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), sob coordenação do

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Trata-se, portanto, de uma instância de governança integrada e consultiva, que compõe o arranjo institucional do GERCO e visa fomentar a articulação entre os diferentes níveis de governo e setores envolvidos com a gestão da zona costeira.

Em 1997, o GI-GERCO passou a integrar formalmente a estrutura de governança do gerenciamento costeiro ao ser incorporado no PNGC II como instância de apoio ao MMA, especialmente na articulação das ações federais incidentes sobre a zona costeira, a partir da aprovação de Planos de Ação Federal (Resolução CIRM nº 05/1997).

O GI-GERCO, em conjunto com o GERCO, deve articular-se com os governos dos 17 estados costeiros por meio de seus respectivos órgãos ambientais, os quais, por sua vez, devem buscar a integração com os municípios (ASMUS et al., 2006; MMA, 2015). Conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 8 – Arranjo da GIZC no Brasil



Fonte: MMA (2015).

O GI-GERCO é considerado fundamental para o gerenciamento costeiro no Brasil, pois atua como instância colegiada responsável pelas discussões e pela definição de estratégias relacionadas à gestão costeira (MMA, 2015; Scherer; Asmus, 2021).

No entanto, o GI-GERCO "configura como um espaço importante, porém, é um espaço de participação institucional e não da sociedade como um todo" (Scherer et al., 2020, p. 38). Para garantir sua eficácia, é necessário que conte com uma estrutura organizacional bem definida, demandando a participação de diversos ministérios e uma liderança centralizada no MMA (Santos; Polette; Stanziola Vieira, 2019; Scherer; Asmus, 2021).

O PNGC II, que é a segunda versão do plano, foi formulado em resposta à necessidade de ajustes, especialmente no que se refere à responsabilidade do governo federal. A versão original do PNGC (1990) atribuía um papel central aos estados, enquanto a atuação da União e dos municípios era mais restrita. Em razão disso, a CIRM promoveu modificações na estrutura de execução do PNGC II (Resolução CIRM n.º 005/1997), conferindo ao Estado, por meio do MMA, a responsabilidade de coordenar e integrar as ações dos diferentes entes federativos (MMA, 2015), conforme ilustrado a seguir:

- a) acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos Planos Estaduais e Municipais com o PNGC e as demais normas federais, sem prejuízo da competência dos outros órgãos;
- b) promover a articulação intersetorial e interinstitucional;
- c) promover o fortalecimento institucional, mediante o apoio técnico, financeiro metodológico;
- d) propor normas gerais, referentes ao controle e manutenção de qualidade ambiente costeiro;
- e) promover a consolidação do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO);
- f) estabelecer procedimentos para ampla divulgação do PNGC; e
- g) estruturar, implementar e acompanhar os Programas de Monitoramento, Controle e Ordenamento nas áreas de sua competência (Brasil, 2004).

Somente em 2004 a Lei nº 7.661/1988, que institui o Gerenciamento Costeiro no Brasil, foi regulamentada por meio do Decreto Federal nº 5.300/2004. Esse decreto estabelece diretrizes para o uso e ocupação da zona costeira brasileira, com foco na proteção, ordenamento e desenvolvimento desse território estratégico. Entre suas principais disposições, destaca-se o Art. 3º, que delimita a zona costeira:

espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites:

I - Faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;

II - Faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

como uma faixa territorial de interação entre o ambiente terrestre e marinho, abrangendo áreas terrestres e marítimas que sofrem influência direta dos costeiros (Brasil, 2004).

O decreto também estabelece mecanismos para a participação da sociedade civil e de comunidades tradicionais nos processos decisórios relacionados ao gerenciamento costeiro, por meio da criação de colegiados municipais e estaduais. Além disso, enfatiza a necessidade de integração entre os diferentes níveis de governo e instituições na implementação das políticas de gerenciamento costeiro.

O Decreto nº 5.300/2004 também institui importantes instrumentos que orientam o planejamento e a gestão das atividades na zona costeira, os quais serão abordados com maior profundidade adiante. Dessa forma, sua promulgação representa um avanço significativo na política nacional voltada à gestão integrada da zona costeira brasileira.

3.4.5 As Instituições: Responsabilidades e competências no gerenciamento costeiro

O Gestão Integrado da Zona Costeira (GIZC) no Brasil é um processo que depende da articulação entre diversas instituições e instrumentos em diferentes níveis de governança: federal, estadual e municipal. Essas instâncias possuem atribuições complementares para assegurar a implementação da política nacional de ordenamento territorial, ambiental, social e econômica.

No âmbito administrativo, o gerenciamento da zona costeira no Brasil é compartilhado entre os entes federativos, com competências claramente estabelecidas pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei nº 7.661/1988, regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004.

Este tópico examina as principais instituições envolvidas no gerenciamento costeiro no Brasil, suas responsabilidades e competências, destacando suas funções e os desafios inerentes à articulação interinstitucional.

3.4.5.1 Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA)

Em nível federal, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) é o órgão central responsável por coordenar a implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Em 2023 foi criado, na estrutura do MMA, o Departamento de Oceano e Gestão Costeira, com a competência de prover subsídios técnicos, prioridades e diretrizes para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e diretrizes de adaptação nas políticas de gerenciamento costeiro integrado (BRASIL, 2023, 2024b).

3.4.5.2 Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)

Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), criada pelo Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974, e atualmente regulamentada pelo Decreto nº 9.858, de 25 de junho de 2019, é um órgão deliberativo e de assessoramento do Governo Federal, coordenado pelo Comando da Marinha do Brasil. Sua principal função é coordenar e integrar as ações relacionadas à formulação e implementação da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), promovendo a articulação entre os diversos setores envolvidos com a gestão dos espaços marinhos e costeiros.

A CIRM é composta por representantes de diversos ministérios e órgãos da administração pública federal, incluindo a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios da Defesa; Relações Exteriores; Infraestrutura; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Educação; Saúde; Minas e Energia; Economia; Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Meio Ambiente; Cidadania; Turismo; Desenvolvimento Regional; e o Comando da Marinha. Além disso, a Comissão conta com a participação de representantes de outros órgãos e entidades públicas e privadas, convidados a contribuir com suas expertises em assuntos específicos relacionados aos recursos do mar.

Além da PNRM, a CIRM também é responsável pela coordenação do Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) e do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira

(LEPLAC), e o Planejamento Espacial Marinho (PEM), atuando em iniciativas voltadas à proteção e ao desenvolvimento sustentável da chamada “Amazônia Azul” (BRASIL, 2025).

3.4.5.3 Secretaria do Patrimônio da União (SPU)

A Secretaria Nacional do Patrimônio da União (SPU), vinculada ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, desempenha um papel central na administração e fiscalização das áreas de domínio da União na zona costeira, incluindo terrenos de marinha e áreas de preservação ambiental. Por meio do Projeto Orla, a SPU busca promover a gestão integrada das áreas costeiras, alinhando as estratégias locais de ordenamento territorial com os objetivos do PNGC. E serão mais aprofundados no item 4.3.2.

3.4.5.4 Estados e Municípios

Os estados são responsáveis pela elaboração e implementação dos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro (PEGC), articulando os interesses regionais com as diretrizes nacionais. Já os municípios, por meio dos Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro (PMGC), devem executar ações de ordenamento territorial, monitoramento ambiental e gestão dos recursos naturais.

No entanto, como observado em atas do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), a falta de articulação entre os diferentes níveis de governo compromete a efetividade das ações de gerenciamento costeiro. As secretarias estaduais de meio ambiente costumam liderar a implementação dessas políticas, coordenando esforços voltados ao planejamento territorial, conservação ambiental e fiscalização de atividades na zona costeira.

3.4.5.5 Conselhos, comitês, juntas, câmaras, colégios, comissões, equipes e grupos de trabalho de Gestão Costeira

Os conselhos estaduais e municipais, como o COLIT no Paraná, tem um papel importante no gerenciamento costeiro ao reunir representantes da sociedade

civil, do setor produtivo e do poder público (COLIT,1985-2023). Esses colegiados são responsáveis por discutir e deliberar sobre o uso e os conflitos na zona costeira, funcionando como espaços essenciais para a governança participativa. Além disso, atuam na mediação de conflitos e na implementação das políticas de gerenciamento integrado da zona costeira.

Tanto o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), em nível federal, quanto o COLIT, no Paraná, são órgãos colegiados voltados à governança costeira. No entanto, possuem escalas, objetivos e composições distintas. Apesar dos esforços para consolidar uma governança integrada, o avanço prático dessas políticas varia entre os estados. Observa-se a predominância de conselhos gerais de meio ambiente ou de recursos hídricos que incorporam pautas costeiras, mas algumas unidades federativas, como São Paulo e Pernambuco, apresentam experiências mais estruturadas de colegiados exclusivos para a zona costeira (São Paulo, 2024, 2018; Pernambuco, 2020). Em contrapartida, em Santa Catarina, iniciativas semelhantes enfrentaram dificuldades de continuidade (Santa Catarina, 2016).

No estado de São Paulo, o gerenciamento costeiro é organizado por setores específicos, como o Litoral Norte, Litoral Sul e Baixada Santista. Para cada setor, foram criados Grupos Setoriais de Coordenação, que funcionam como colegiados responsáveis pelo gerenciamento da zona costeira em suas respectivas áreas. Esses grupos são compostos por representantes do governo estadual e das prefeituras municipais (São Paulo, 2024).

Em Pernambuco, a Secretaria de Meio Ambiente, Sustentabilidade e de Fernando de Noronha (Semas-PE), em parceria com a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), realizou, em 2024, a primeira reunião ordinária do Fórum Pernambucano de Gerenciamento Costeiro (Pernambuco, 2024).

A análise dos órgãos colegiados estaduais indica que Paraná e São Paulo apresentaram maior integração nas ações de gerenciamento dos territórios costeiros. Esse processo teve início ainda na década de 1980, consolidando experiências de governança costeira mais estruturadas.

3.4.5.6 Instituições de Pesquisa

Embora não detenham competências formais no gerenciamento costeiro, atribuição exclusiva de órgãos públicos, conforme o ordenamento jurídico brasileiro, as instituições de ensino e pesquisa desempenham um papel estratégico no apoio técnico-científico, na formação de profissionais e na promoção de espaços de diálogo e articulação. A Universidade Federal do Paraná (UFPR), por exemplo, ocupa uma cadeira no Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), participando ativamente dos processos deliberativos relacionados ao ordenamento territorial e à gestão da zona costeira do estado.

No litoral do Paraná, diversas instituições de ensino superior contribuem para o fortalecimento das capacidades locais e regionais em temas costeiros e marinhos. Destacam-se:

- **Universidade Federal do Paraná – Campus Litoral (UFPR Litoral):** oferece cursos voltados para o desenvolvimento da região costeira, promovendo ensino, pesquisa e extensão integrados às comunidades locais.
- **Centro de Estudos do Mar (CEM/UFPR):** localizado em Pontal do Paraná, é um centro avançado de ensino, pesquisa e extensão nas áreas de Ciências do Mar e Engenharia em Ambiente Costeiro, contribuindo para a formação de profissionais e para a produção de conhecimento aplicado à gestão costeira.
- **Instituto Federal do Paraná – Campus Paranaguá (IFPR Paranaguá):** oferece cursos técnicos e superiores, colaborando com a formação de profissionais qualificados para atuar em setores estratégicos da região litorânea.
- **Instituto Superior do Litoral do Paraná (ISULPAR):** instituição privada de ensino superior localizada em Paranaguá, oferece cursos de graduação e pós-graduação em diversas áreas, contribuindo para o desenvolvimento educacional da região.
- **Faculdade ISEPE Guaratuba:** situada em Guaratuba, oferece cursos de graduação, como Administração, Direito e Pedagogia, além de programas de extensão voltados para a comunidade local.
- **Universidade Estadual do Paraná – Campus Paranaguá (UNESPAR Paranaguá):** como instituição pública estadual, oferece cursos de graduação e desenvolve projetos de pesquisa e extensão voltados para as especificidades do litoral paranaense.

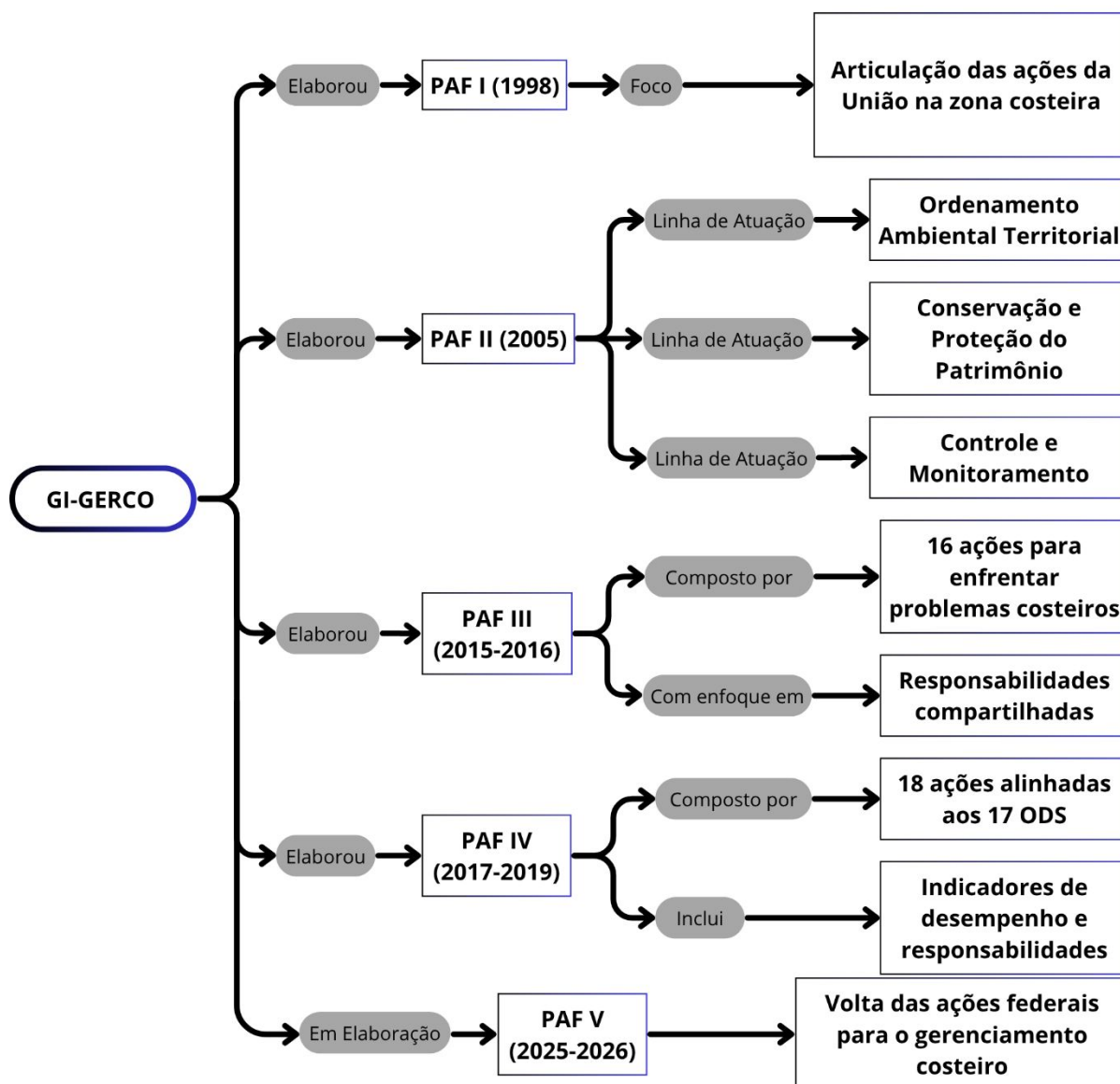
Essas instituições, ao promoverem a formação de profissionais, a produção de conhecimento científico e a interação com as comunidades locais, desempenham um papel fundamental no apoio às políticas públicas e na promoção do desenvolvimento da zona costeira, mesmo não possuindo competências legais na gestão direta desses territórios (Costa; Asmus, 2020).

3.4.5.7 O Papel da GI-GERCO

O Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) é responsável pela articulação e implementação das políticas públicas voltadas à gestão da zona costeira brasileira. Criado em 1996 pelo Ministério da Marinha e pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), o GI-GERCO foi definido no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II) como instância de articulação das ações federais na zona costeira, especialmente por meio da aprovação de planos de ação federal. O Decreto nº 5.300/2004 consolidou esse instrumento ao instituir formalmente os Planos de Ação Federal (PAF), que passaram a compor a estratégia de implementação das políticas costeiras em nível federal (Santos; Polette; Stanziola Vieira, 2019).

A composição do GI-GERCO inclui representantes de diversos ministérios, secretarias especiais da Presidência da República, agências reguladoras, organizações não governamentais (ONGs), empresas públicas com políticas voltadas para a zona costeira e universidades. Essa estrutura multissetorial visa assegurar uma abordagem integrada e participativa na gestão costeira, permitindo que diferentes perspectivas e áreas de especialização sejam consideradas no processo decisório. Ao longo de sua trajetória, o GI-GERCO definiu cinco Planos de Ação Federal, que foram aprovados no contexto da CIRM, conforme figura abaixo:

Figura 9 – Planos de Ação implementados pelo GI-GERCO



Fonte: Elaborado pela autora.

A análise da estrutura e do funcionamento do GI-GERCO indica avanços na gestão integrada e sustentável da zona costeira brasileira (Scherer *et al.*, 2020). Contudo, persistem desafios, especialmente no que se refere à articulação entre as diversas instituições, visto que a participação efetiva dessas instituições na gestão ainda é limitada. Além disso, é necessário avançar em ações programáticas nas diferentes regiões brasileiras e garantir a implementação integral dos instrumentos previstos nos 17 estados costeiros, cujos programas estaduais de gerenciamento costeiro precisam evoluir nos aspectos institucionais, técnicos e legais.

Nesse contexto, o fortalecimento do GI-GERCO demanda uma maior articulação entre as instituições e a criação de mecanismos que assegurem a integração das ações e a participação efetiva da sociedade civil, com o objetivo de superar os conflitos de interesse e promover um modelo de desenvolvimento costeiro mais justo e sustentável.

3.4.5.8 Os problemas estruturais de cooperação entre as instituições

Embora o arcabouço institucional brasileiro para o gerenciamento costeiro seja amplo e diversificado, sua efetividade enfrenta desafios estruturais e organizacionais (Scherer; Asmus; Gandra, 2018; Scherer *et al.*, 2020). A chamada sobreposição de competências, frequentemente apontada como um entrave técnico, manifesta-se, no caso paranaense, como expressão concreta de disputas pelo uso e controle do território. Isso pode ser observado na resistência de prefeituras em acatar os parâmetros definidos pelos Decretos Estaduais nº 2.722/1984 e nº 5.040/1989, que estabeleceram diretrizes para o zoneamento e uso do solo no litoral.

Nesse contexto, a fragmentação da gestão integrada não resulta apenas de falhas de coordenação técnica, mas de estratégias políticas e disputas de poder que fragilizam propositalmente, grupos de debate, e canais abertos para discussão, que na realidade são mecanismos de coordenação interinstitucional, como o GI-GERCO e o COLIT, dificultando, assim, a implementação de uma gestão integrada, conforme preconizado pelo PNGC

Além disso, o descompasso entre a formulação e a execução das políticas é agravado pela insuficiência de recursos financeiros e técnicos, especialmente em nível municipal. Em síntese, embora a cooperação seja centralizada no nível federal, a execução das políticas de gerenciamento costeiro é altamente descentralizada e depende da adoção voluntária e articulação entre os diferentes níveis de governo, bem como da colaboração com a sociedade civil e o setor privado. A falta de integração entre esses agentes ainda constitui um dos principais desafios para a efetividade da governança costeira no Brasil (Dias; Polette; Carmo, 2007; Polette, 2020).

As eleições presidenciais de 2018 e a subsequente posse do novo governo federal, em 2019, marcaram uma mudança significativa na condução das políticas públicas, em especial na área ambiental. Durante a gestão de Ricardo Salles à frente do Ministério do Meio Ambiente (2019–2021), observou-se um processo de enfraquecimento deliberado da política ambiental brasileira.

Esse movimento ficou simbolizado por uma declaração emblemática do próprio ministro, durante uma reunião interministerial realizada em 22 de abril de 2020, no início da pandemia de Covid-19. Na ocasião, o Ministro Salles sugeriu que o governo aproveitasse a atenção da mídia voltada para a crise sanitária para "ir passando a boiada e mudando todo o regramento", em referência à flexibilização das normas ambientais. Esta declaração repercutiu em muitos canais de notícias da época (El país, 2020, BBC, 2020).

A frase, amplamente divulgada e criticada, tornou-se a síntese do que muitos especialistas e ambientalistas classificaram como um desmonte institucional da governança ambiental no país. Além disso, esse período foi marcado por denúncias de corrupção, resultando na exoneração do ministro e no afastamento do então chefe do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (IBAMA) (Agência Brasil, 2021; Inocêncio, 2021; Nascimento *et al.*, 2023).

O projeto de governo que se desenhou no governo de 2019 - 2022, descrito acima, impacta a gestão costeira, resultando em rupturas de tendências, seguidos de retrocessos (Scherer *et al.*, 2020). Nesse contexto, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu, entre outros colegiados, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), e, conseqüentemente, o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO). O regimento interno do CIRM foi revisado por meio da Resolução CIRM nº 1/2019, e a Portaria nº 236/MB/2019 reconfigurou o GI-GERCO como um grupo técnico de avaliação temporária, com duração de apenas um ano. Essa mudança comprometeu todas as articulações necessárias para a implementação de ações na zona costeira, gerando incertezas sobre os impactos dessa nova conformação na gestão costeira (Santos; Polette; Stanziola Vieira, 2019, p. 157).

Entre 2019 e 2022, o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) desapareceu da estrutura formal do Ministério do Meio Ambiente (MMA),

deixando de ser convocado e operado oficialmente. A portaria que o regulamentava perdeu validade e não houve novas nomeações, o que contribuiu diretamente para sua inatividade. Nesse contexto, o Gerenciamento Costeiro (GERCO) manteve-se ativo apenas de forma residual, enfrentando desafios significativos, a desarticulação federativa e a falta de diretrizes claras por parte do governo federal. A descontinuidade nas políticas públicas e o esvaziamento dos instrumentos institucionais enfraqueceram substancialmente sua eficácia e capacidade de coordenação.

Em 2023, com a eleição de um novo presidente, houve uma mudança de direção. O Decreto nº 11.371/2023 revogou o Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu os colegiados da administração pública federal e o GI-GERCO pode ser reestruturado. Assim, o GI-GERCO foi retomado na forma de Grupo de Trabalho ad hoc (Resolução CIRM 02/2023) e tem trabalhado na proposição de alterações no Decreto que regulamenta a CIRM, para que o GI-GERCO volte a funcionar com a participação da sociedade civil e de representantes da academia, estados e municípios costeiros (CIRM, 2023). Além disso o GT ad hoc GI-GERCO aprovou em 22 de maio de 2025 o PAF 2025-2026 selando a volta das ações federais para o gerenciamento costeiro.

Também em 2023, a Agenda de Gerenciamento Costeiro (Agenda GERCO) foi lançada como um importante instrumento de articulação federativa voltado ao fortalecimento da gestão costeira nos estados brasileiros. O documento foi elaborado pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), por meio da Oficina de Gerenciamento Costeiro, OfiGerco/22, que envolveu o grupo dos 17 estados costeiros, com apoio técnico do Projeto TerraMar. Esta publicação contou com o apoio do Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza, Segurança Nuclear e Defesa do Consumidor (BMUV) da Alemanha, no âmbito da Iniciativa Internacional para o Clima (IKI) (ABEMA, 2023).

A Agenda foi lançada juntamente com o 1º Seminário sobre Planejamento Espacial Marinho (PEM), que visou avançar nos debates sobre a proteção e o uso sustentável dos recursos costeiros e marinhos no país (BRASIL, 2023), e que estabeleceu a Visão e os Princípios para o PEM no Brasil, formalizados por meio da Resolução CIRM nº 07/2023.

Convém ressaltar que O Ministério do Meio Ambiente (MMA) passou por uma reestruturação institucional no início de 2023 (Brasil, 2024a). Essa reestruturação resultou em uma nova organização administrativa. O Departamento de Oceano e Gestão Costeira, responsável pelo GERCO e pelo Planejamento Espacial Marinho, está atualmente alocado na Secretaria Nacional de Mudança do Clima, que também contém departamentos de Apoio ao Conselho Nacional de Mudança do Clima, ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e de Políticas de Mitigação, Adaptação e Instrumentos de Implementação.

De acordo com a reportagem de O Eco (2023), a agenda ambiental do atual governo foi marcada por mudanças significativas em comparação com a gestão anterior. Entre as ações prioritárias estão a recomposição dos quadros de pessoal e da infraestrutura operacional para o MMA, o IBAMA, o ICMBio e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), como parte do esforço para reconstruir a agenda ambiental do país.

4 RESULTADOS ALCANÇADOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa sobre governança costeira no litoral paranaense, estabelecendo conexões entre as análises teóricas e documentais e os objetivos propostos. Os resultados abordam aspectos históricos, normativos e institucionais, destacando os conflitos e as lacunas na gestão integrada da zona costeira.

4.1 A POLÍTICA ESTADUAL DE GESTÃO DO TERRITÓRIO COSTEIRO

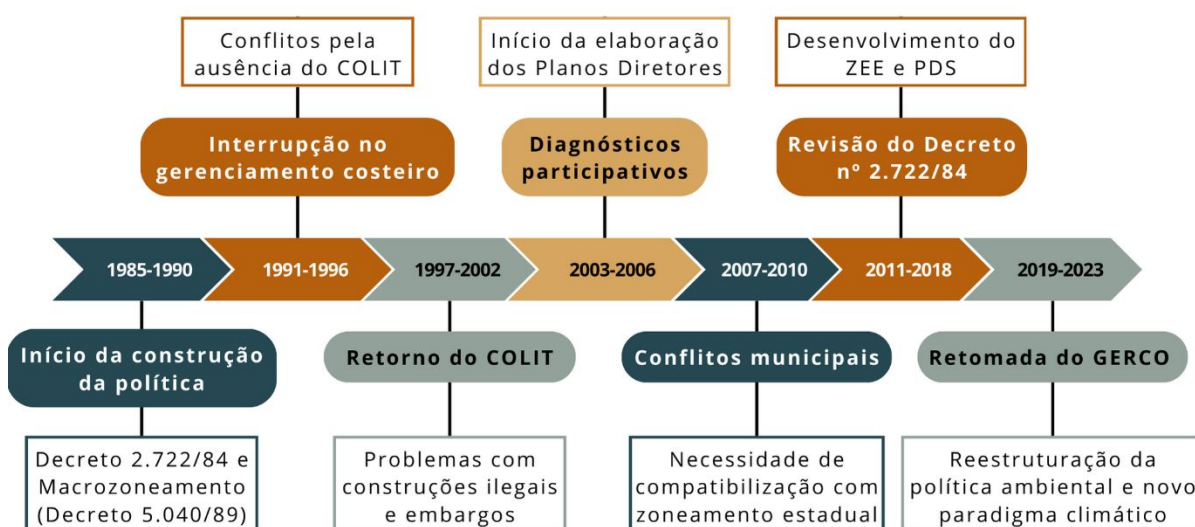
A gestão da zona costeira no Brasil é orientada por um conjunto de instrumentos legais em âmbitos federal e estadual, que visam ordenar o território, conciliando o uso e a conservação dos bens naturais, culturais e históricos. No entanto, apesar da amplitude desse arcabouço normativo, persistem lacunas na implementação e na articulação entre as diferentes esferas de governo, o que evidencia os desafios da gestão integrada (Andrade; Scherer, 2014; Santos; Polette; Stanziola Vieira, 2019; Nicolodi; Gruber, 2020; Polette, 2020; Scherer *et al.*, 2020; Scherer; Asmus, 2021).

Essa complexidade é particularmente evidente no litoral paranaense, onde a diversidade de usos do território, incluindo portos, pesca, maricultura, turismo e unidades de conservação, exige uma abordagem integrada para lidar com os conflitos entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental. Embora existam marcos legais e normativos, como o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC-PR) e o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), a implementação desses instrumentos enfrenta desafios, como a sobreposição de competências entre os níveis federal, estadual e municipal, além da baixa articulação entre agentes governamentais e a sociedade civil.

Nesse contexto, este capítulo apresenta uma análise detalhada dos principais resultados da pesquisa, estruturada em três eixos centrais: as políticas públicas e normativas que fundamentam a gestão costeira; os instrumentos e mecanismos utilizados para sua operacionalização; e as dinâmicas socioespaciais que evidenciam os conflitos e limitações da governança no litoral paranaense.

A trajetória da governança costeira no Paraná revela a consolidação gradual de um arcabouço legal e institucional que, embora pioneiro no país, apresenta rupturas e descontinuidades ao longo de quatro décadas. Para compreender melhor esse processo, a Figura 10 sintetiza os principais marcos legais e institucionais relacionados à política costeira no estado.

Figura 10 – Evolução da Política Costeira no estado do Paraná
EVOLUÇÃO DA POLÍTICA COSTEIRA



Fonte: Elaborado pela autora.

A seguir, serão melhor detalhados os aspectos históricos e normativos que moldaram a política estadual de gestão do território costeiro, bem como a estrutura e o funcionamento das instituições envolvidas, com destaque para o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT). Essa análise permite identificar avanços, barreiras e oportunidades para fortalecer a governança integrada e participativa da região.

4.1.1 Aspectos Históricos da Legislação Costeira Paranaense: A criação das AEITs

O estado do Paraná apresenta particularidades em relação às políticas e normativas que incidem sobre sua zona costeira. Embora a Lei nº 7.661, de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), seja um marco

fundamental em nível nacional, o ordenamento da zona costeira paranaense antecede essa legislação. Esse processo teve início com a Lei Federal nº 6.513, de 1977, que foi recentemente revogada pela Lei nº 14.978, de 18 de setembro de 2024, que estabelecia "trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, devem ser preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico" (Brasil, 1977).

Com base nessa legislação, os estados receberam a prerrogativa de criar Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEITs) e Locais de Interesse Turístico (LITs). No Paraná, essa prerrogativa foi concretizada pela promulgação da Lei Estadual nº 7.389, de 1980, que delimitou como AEITs áreas situadas nos municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá. Essas áreas passaram a ser reconhecidas por sua relevância cultural, histórica e ambiental, sendo incorporadas ao ordenamento territorial do estado como parte das iniciativas de preservação e valorização do patrimônio natural e turístico. Conforme o artigo 1º dessa lei:

- a) as localidades que apresentam condições climáticas especiais;
- b) as paisagens notáveis;
- c) as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas, de lazer, de pesca artesanal e de artesanato regional típico;
- d) as áreas lindeiras à orla marítima que compreendem a faixa de terra que se estende até 2.000m (dois mil metros), medidos horizontalmente, bem como a faixa que se estende até 400m (quatrocentos metros) em torno das baías, estuários de rios e canais do litoral do Estado, que serão estabelecidas a partir da linha do preamar-médio de 1831;
- e) as reservas e estações ecológicas;
- f) as áreas destinadas a proteção dos recursos naturais;
- g) as fontes hidrominerais;
- h) os locais de interesse histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico;
- i) os locais onde ocorram manifestações culturais ou etnológicas (Paraná, 1980).

A Lei Estadual nº 7.389, de 1980, teve um papel fundamental na proteção ambiental do litoral paranaense, pois foi promulgada antes da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981). Dessa forma, conferiu proteção jurídica especial ao território costeiro, reconhecendo seu valor natural, especialmente por abrigar remanescentes da Mata Atlântica, e seu valor cultural, associado às populações e comunidades tradicionais que ali residem (Paraná, 1980; Cunha, 2018).

Em 1998, essa legislação foi revisada e atualizada por meio da Lei Estadual nº 12.243/1998, que não a revogou, mas ampliou sua abrangência ao incluir o município de Pontal do Paraná, criado pela Lei Estadual nº 11.252/1995. Além disso, incorporou novas disposições, como a proteção de habitats de espécies ameaçadas de extinção, a introdução de conceitos atualizados e a implementação de instrumentos de gestão, incluindo o zoneamento ambiental, a participação social e mecanismos de fiscalização, como advertências, multas, embargos e demolição de construções que desrespeitassem os parâmetros estaduais (Paraná, 1980, 1998).

Para regulamentar as condições de aproveitamento das Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEITs), o Poder Executivo estadual editou o polêmico Decreto nº 2.722/1984 (Paraná, 1984b), que regulamenta a Lei nº 7.389/1980 (Paraná, 1984a), a qual institui essas áreas no âmbito do ordenamento territorial do Paraná. Esse decreto foi criado com o objetivo de conter os danos ambientais no litoral paranaense, agravados pela expansão imobiliária desordenada (Góes, 2020). Na época, a ocupação do solo urbano, incluindo edificações e parcelamentos, ocorria sem critérios técnicos adequados. Esse processo foi impulsionado pelo rápido crescimento imobiliário, favorecido pela construção de rodovias que conectaram o litoral aos planaltos. Como resultado, edificações foram erguidas sobre a faixa de areia das praias, e diversos loteamentos foram implantados sem estudos prévios sobre aterros, drenagem e saneamento básico.

Conforme relata o Sr. Castella:

Até 1968, mais especificamente em 1967, quando foi construída a BR 277, o trecho Curitiba - Paranaguá já estava inserido em um contexto de rápido crescimento devido à estrada. Esse 'boom' imobiliário ocorreu de forma desorganizada. Naquele momento, as pessoas não compravam terrenos, pois o Pontal do Paraná era composto por terras devolutas, ou seja, terras pertencentes ao estado. A ocupação naquela região foi intensa e desordenada, especialmente na linha de praia, o que resultou em um processo de ocupação severo e agressivo. Além disso, essa expansão foi acompanhada de perto pelo professor Bigarella, que, ao estudar a geologia da Serra do Mar, percebeu que a construção da BR 277 poderia afetar negativamente o porto, gerando preocupações sobre a manutenção da infraestrutura portuária (V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021, 1h13min48s-1h14min38s).

O Decreto nº 2.722/1984 (Paraná, 1984b) foi elaborado e aprovado após uma série de estudos conduzidos por urbanistas, engenheiros e arquitetos, que estabeleceram novos parâmetros para o uso e ocupação do solo em todo o litoral

paranaense. Seu objetivo era garantir um desenvolvimento territorial equilibrado, conciliando a ocupação urbana com a preservação ambiental (COLIT, 1985-2023).

A polêmica em torno desse decreto decorre, principalmente, das restrições impostas ao número de andares permitidos em edificações situadas em avenidas próximas ao mar, onde os terrenos possuem alto valor imobiliário. Essas limitações geraram forte oposição de setores econômicos, como a construção civil, a indústria e o turismo, além de prefeitos municipais, que reiteradamente pleitearam sua revisão. Desde a criação do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), parte dos agentes e atores envolvidos no gerenciamento costeiro questiona, de maneira sistêmica, a autonomia dos municípios na gestão do uso e ocupação do solo (COLIT, 1985-2023).

Apesar das pressões e das discussões sobre a flexibilização do decreto, sua revisão não resultou em revogação, mas em adaptações pontuais que buscaram conciliar os interesses econômicos com a necessidade de proteção ambiental. O decreto permanece em vigor como referência para a gestão do uso e ocupação do solo no litoral paranaense. No entanto, em situações onde leis municipais estabelecem normas mais restritivas, estas prevalecem, tornando o decreto um instrumento secundário. Nesse contexto, o ordenamento do território costeiro no Paraná é regulado por diversas normas voltadas para a conservação ambiental e a gestão dos recursos naturais. A legislação estadual estabelece zonas de proteção e limites específicos para áreas sensíveis ao longo da costa, conforme detalhado no Decreto Estadual nº 2.722/1984:

- I - A faixa de terreno lindeira à orla marítima que se estende até 2.000(dois mil) metros, medidos horizontalmente em sentido contrário ao mar, a partir da linha do preamar médio do ano de 1831;
- II - As faixas de terreno lindeiras à linha de contorno das baías de Antonina, Guaratuba, Laranjeiras, Paranaguá e Pinheiros e aos estuários de rios e canais do litoral do Estado, que se estendem até 400 (quatrocentos) metros, medidos horizontalmente em sentido contrário ao mar, a partir da linha do preamar médio de 1831;
- III - As faixas de terreno ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d'água que medidas de ambos os lados apresentem as seguintes dimensões: de 30(trinta) metros para os rios de menos de 10(dez) metros de largura; de 50 (cinquenta) metros para os cursos que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; e de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100(cem) e 200(duzentos) metros de largura e igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros .

- IV - Os terrenos montanhosos e as elevações isoladas da planície costeira, inclusive as faixas de 50 m (cinquenta metros) de largura contados horizontalmente a partir dos seus sopés;
 - V - As áreas de mangue e os terrenos em cotas originais inferiores ao nível máximo do preamar;
 - VI - As ilhas fluviais costeiras e as do interior das baías de Antonina, Guaratuba, Laranjeiras, Paranaguá e Pinheiros;
 - VII - As pontas e os pontais;
 - VIII - As faixas de 200 m (duzentos metros) em torno das áreas lagunares e restingas;
 - IX - Os complexos zoobotânicos inalterados representativos da orla marítima;
 - X - Os conjuntos de valor histórico, arquitetônico, artístico e etnológico;
 - XI - Os sítios de valor arqueológico ou pré-histórico, em especial os sambaquis.
- § Único - Ficam igualmente abrangidos por este Decreto os bens que tipificam as áreas e locais a que se refere este artigo (Paraná, 1984b).

Ao estabelecer essas zonas de proteção, o Decreto Estadual também define áreas com restrições mais severas para garantir a conservação do ambiente costeiro. Entre as áreas de maior restrição, destacam-se as seguintes, conforme disposto no decreto:

- I - A faixa de terreno lindeira à orla marítima que se estende até 80 (oitenta metros), medidos horizontalmente em sentido contrário do mar, a partir da linha do preamar médio do ano de 1831;
- II - As faixas de terreno lindeira a linha de contorno das baías de Antonina, Guaratuba, Laranjeiras, Paranaguá e Pinheiros e aos estuários de rios e canais do litoral do Estado que se estendem até 80 (oitenta metros), medidos horizontalmente em sentido contrário ao mar, a partir da linha da preamar média de 1831;
- III - As faixas de terreno ao longo dos rios ou qualquer outro curso d'água que medida de ambos os lados apresentam, cada uma delas, as seguintes dimensões: de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura de 50 (cinquenta) metros para os cursos que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura e igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos metros);
- IV - Os terrenos montanhosos e as elevações isoladas da planície costeira, com altura superior a 20 m (vinte metros), medidos a partir do nível máximo da preamar;
- V - As faixas de 50 (cinquenta metros), contados horizontalmente a partir dos sopés dos terrenos montanhosos ou elevações isoladas da planície costeira;
- VI - As áreas de mangue e os terrenos em cotas originais inferiores ao nível máximo da preamar;
- VII - As ilhas fluviais, costeiras e as do interior das baías de Antonina, Guaratuba, Laranjeiras, Paranaguá e Pinheiros;
- VIII - As áreas onde a declividade natural for superior a 20%;
- IX - As pontas e pontais;

- X - As faixas de 200 m (duzentos metros) em torno das áreas lagunares e restingas;
- XI - Os conjuntos de valor histórico, arquitetônico, artístico e etnológico;
- XII - Os sítios de valor Arqueológico ou pré-histórico, em especial os sambaquis;
- XIII - Os complexos zoo-botânicos representativos inalterados da orla Marítima (Paraná, 1984a).

O modelo normativo das AEITs, embora inovador, evidencia os conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento econômico. As atas do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) registram as pressões do setor imobiliário, que frequentemente questiona as normativas estaduais frente aos interesses econômicos locais (COLIT, 1985-2023).

4.1.2 Macrozoneamento: O Decreto 5040 de 1989

Um dos primeiros resultados das reuniões do COLIT foi a publicação do Macrozoneamento da Região do Litoral Paranaense (Decreto Estadual nº 5.040/1989), elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) em colaboração com outros órgãos e instituições estaduais (IPARDES, 1989). Esse marco foi fundamental para o gerenciamento costeiro do Paraná. O estudo foi amplamente discutido no âmbito do Conselho do Litoral entre 1985 e 1989 e fundamentou-se na Lei Estadual nº 7.389/1980 e na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) (COLIT, 1985-2023).

Segundo Cunha (2018), "a subdivisão da zona costeira do litoral do Paraná em Unidades Ambientais Naturais (UAN), estabelecida pelo Decreto Estadual nº 5.040/1989, serviu de base para a Lei Estadual nº 13.164/2001, que instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC-PR)" (Cunha, 2018, p. 75). O PEGC-PR é implementado por meio de um conjunto de atividades, procedimentos institucionais e instrumentos específicos que visam garantir a gestão integrada e participativa do território costeiro (Paraná, 2001).

Até esse período da história do gerenciamento costeiro paranaense, as diretrizes estabelecidas nos Decretos Estaduais nº 2.722/1984 (Paraná, 1984b) e nº 5.040/1989 estruturavam as políticas ambientais e os planos de ordenamento territorial, conferindo-lhes aplicabilidade e efetividade (Cunha, 2018). No entanto, esses decretos impunham restrições à instalação de empreendimentos portuários

em Pontal do Paraná, uma vez que o artigo 11º do Decreto nº 5.040/1989 limitava a implementação de empreendimentos industriais na região:

Não serão permitidas as atividades industriais, nos seguintes casos: nas UAN Serras (SS), Áreas Colúviais (SC), Planícies Aluviais, Não Significativas (SP), Planalto Dissecado (PD), Mangues (LM) e nas áreas com declividade superior a 25°; b) nas áreas de ocorrência de associações vegetais relevantes; c) nas áreas de sítios de importância para a reprodução e sobrevivência de espécies animais ameaçadas de extinção; d) nas áreas e locais com ocorrência de conjuntos de importância histórica, artística, etnológica, paisagística e/ou sítios arqueológicos, incluindo seus entornos imediatos, cujas dimensões e características serão estabelecidas caso a caso; e) nas faixas de proteção dos mananciais, corpos e cursos d' água. Parágrafo Único - Os demais casos, observados as normas legais pertinentes, deverão ser submetidos a apreciação final do Conselho do Litoral (Paraná, 1989).

Embora o decreto contemple diretrizes relevantes, a ausência de atualização e a falta de mecanismos punitivos para seu descumprimento comprometem sua efetividade. Além disso, a exclusão da faixa marítima de até 12 milhas náuticas evidencia lacunas na abordagem integrada da gestão territorial costeira.

4.1.3 A Constituição Estadual de 1989, e a Intensificação dos Conflitos de Competências

A Constituição Estadual de 1989, ao reconhecer a importância da proteção do litoral paranaense, gerou um novo conjunto de conflitos e desafios para a gestão costeira. A nova legislação estadual buscou fortalecer a autonomia dos municípios na gestão do território, o que foi interpretado por alguns como um possível conflito com as diretrizes estabelecidas pelas leis e decretos estaduais anteriores, como o Decreto 2.722/1984 (Paraná, 1984b), que impunha restrições ao uso e à ocupação do solo em áreas próximas ao mar. Essa tensão entre a autonomia municipal e as políticas estaduais de gestão costeira reflete a complexa governança territorial do Paraná, onde diferentes atores com interesses conflitantes buscam influenciar a organização do espaço costeiro, um reflexo das relações de poder que se estabelecem no território e moldam a utilização dos recursos naturais e do espaço (Dallabrida; Becker, 2003; Dallabrida, 2007, 2015).

4.1.4 Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – Paraná 2001

Segundo Leal (2000), entre os anos de 1998 e 1999, foi criada a Câmara de Assessoramento Técnico ao Conselho do Litoral para o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (COLIT). A autora, que também foi Secretária Executiva do COLIT em 2000, afirma que essa Câmara teria a função de promover a elaboração e implantação dos Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento, bem como dos Planos de Gestão. Tratava-se de uma tentativa de unir esforços governamentais para buscar alternativas de desenvolvimento que preservassem os ecossistemas costeiros (Leal, 2000).

No entanto, não conseguimos localizar informações sobre os trabalhos desenvolvidos nesse período (1998-1999), pois não há documentos oficiais disponíveis nos sites do COLIT e da SEDET, nem registro de atas das reuniões do COLIT (1985-2023). O Sr. Castella, agente de gerenciamento costeiro no estado, durante a contextualização das políticas para o gerenciamento costeiro (ANEXO 1), relata que:

Destacando 2001 a lei do GERCO-PR, que eu acho o grande marco para gestão costeira, e não menos que isso, antes de 2001, nós tivemos 1998, uma oficina para estabelecer um plano de gestão para zona costeira, que daria subsídios para uma gestão integrada para região, a oficina foi feita, foi estabelecido, mas não saiu do papel, e não saiu dos arquivos ali, e ficou esquecido em alguma prateleira (V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021, 1h23min28s-1h23min53s).

Mesmo sem a documentação e a transparência necessárias sobre os trabalhos desenvolvidos pelo COLIT durante o período de 1998-1999, é possível identificar os caminhos que levaram à implementação da GIZC. Através da análise das Atas das reuniões do GI-GERCO (MMA, 1997-2018). Em 2001, foi promulgada a Lei Estadual 13.164/2001, que estabeleceu a Política Estadual para o Gerenciamento Costeiro, na forma do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC-PR. Para operacionalizar o PEGC-PR, a lei determina, em seu 6º artigo, que deverão ser implementados os instrumentos específicos, os quais têm como premissa orientar o processo de ocupação e utilização racional dos recursos naturais da zona costeira, conforme descrito abaixo:

- I - Macrozoneamento da Região do Litoral Paranaense, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 5040, de 11 de maio de 1989;
- II - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro;
- III - Programas de Monitoramento Ambiental; e
- IV - Planos de gestão (Paraná, 2001).

Embora o Macrozoneamento (1989) seja o principal instrumento do PEGC-PR, ele não abrange a faixa marítima até as 12 milhas náuticas da costa, conforme determina a Lei 13.164/2001 (Paraná, 2001). Dessa forma, em 2006, o governo do estado lançou o estudo *Paraná Mar e Costa*, que deveria subsidiar uma proposta de ordenamento para os ambientes estuarinos e costeiros. Contudo, para que isso ocorresse, seriam necessários instrumentos normativos específicos (Paraná, 2006b). Embora o PNGC e o PEGC-PR sejam leis de diretrizes, elas não impõem obrigações ou sanções claras aos estados e municípios quanto ao cumprimento das normativas, nem quanto à elaboração e execução dos instrumentos estipulados pelo Decreto 5.030 de 2004.

4.2 INSTITUIÇÕES: COLIT, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

4.2.1 Origem e História do COLIT

O Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) constitui um órgão essencial para a gestão da zona costeira do Paraná, funcionando como um espaço de debate e decisão sobre o desenvolvimento econômico e social, em consonância com a conservação ambiental desses territórios.

De acordo com o Decreto nº 2.722, de março de 1984, o artigo 10º estabeleceu a criação de um órgão colegiado, com a participação de representantes do Estado, dos Municípios e de membros da comunidade envolvidos com as questões econômicas, sociais e ambientais, para coordenar e controlar o uso e a ocupação do solo na região (Paraná, 1984b; Paraná, 2019a).

Dessa forma, por meio do Decreto nº 4.605, de 26 de dezembro de 1984 (Paraná, 1984a), foi instituído o COLIT, que faz parte do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e tem como objetivo orientar a política relativa ao uso, parcelamento e ocupação do solo no Litoral Paranaense. Naquela fase do desenvolvimento da gestão costeira (1985), os membros do Conselho não possuíam

respaldo técnico para conceder, ou não, anuência para atividades descritas no Decreto Estadual nº 2.722/84 (Paraná, 1984b).

Esse período revela as dinâmicas de funcionamento do Conselho e o desenvolvimento de seu regime interno, que passou por atualizações ao longo dos anos, assim como a própria estrutura do Conselho, que se modificou e se adaptou às novas realidades políticas de cada momento (COLIT, 1985-2023).

Um dos princípios fundamentais da gestão costeira é a descentralização das decisões, o que implica uma responsabilidade compartilhada entre as esferas de governo (Scherer; Sanches; Negreiros, 2010; Santos; Polette; Stanziola Vieira, 2019). A continuidade das agendas e a descentralização das ações e decisões na zona costeira dependem, em grande parte, da vontade política dos governantes eleitos, o que contribui para a instabilidade observada (Scherer; Sanches; Negreiros, 2010; Santos; Polette; Stanziola Vieira, 2019).

4.2.2 Composição, Estrutura Organizacional e Funções

Para que a governança costeira seja eficaz, é fundamental a continuidade nos processos administrativos, independentemente dos ciclos governamentais, que variam de 4 a 8 anos. Contudo, as chefias responsáveis pela gestão são frequentemente cargos de confiança, nomeados diretamente pelas autoridades eleitas, o que resulta em mudanças recorrentes e descontinuidade, como exemplificado pelos Gestores Públicos, membros natos do Conselho, incluindo as Secretarias SEDEST, SEDU, o Superintendente da APPA, o Diretor-Presidente do IAP, IAT, ITCG, além dos prefeitos municipais.

Já os membros efetivos, embora sejam designados pelo presidente do COLIT, ocupam cargos técnicos, mas necessitam de indicação prévia das entidades a que pertencem, conforme o Decreto Estadual nº 7.948, de 2017:

I – Membros natos:

- a) - o Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, como Presidente;
- b) - o Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano;
- c) - o Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral;
- d) - o Secretário de Estado do Esporte e do Turismo;
- e) - o Secretário de Estado de Infraestrutura e logística;
- f) - o Secretário de Estado da Cultura;

- g) - o Secretário de Estado da Agricultura e do Abastecimento;
- h) - o Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- i) - o Procurador Geral do Estado;
- j) - o Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina;
- k) - o Diretor - Presidente do Instituto Ambiental do Paraná;
- l) - o Diretor - Presidente do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências;
- m) - o Diretor - Presidente do Instituto das Águas do Paraná;
- n) - o Prefeito do município de Antonina;
- o) - o Prefeito do município de Guaraqueçaba;
- p) - o Prefeito do município de Guaratuba;
- q) - o Prefeito do município de Matinhos;
- r) - o Prefeito do município de Morretes;
- s) - o Prefeito do município de Paranaguá;
- t) - o Prefeito do município de Pontal do Paraná;
- II – **Membros efetivos:**
 - a) - um representante da Universidade Federal do Paraná do campus do Litoral e um representante do Centro de Estudos do Mar;
 - b) - um representante da Universidade Católica do Paraná do campus do Litoral;
 - c) - um representante do Conselho de Engenharia e Agronomia do Paraná;
 - d) - um representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná;
 - e) - um representante do Conselho Regional de Biologia do Paraná;
 - f) - um representante das Associações Comerciais do Litoral;
 - g) - um representante das Associações de Pescadores do Litoral;
 - h) - um representante da Agência de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Litoral do Paraná – ADETUR;
 - i) - três representantes das entidades ambientalistas do Paraná que atuem no litoral paranaense;
 - j) - um representante da FIEP;
 - k) - um representante da FAEP;
 - l) - um representante do Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e afins do Estado do Paraná – SINDI/SEAB;
- III – **Observador:**
 - a) um representante do Ministério Público do Estado do Paraná, indicado pelo Procurador Geral de Justiça;
 - b) um representante do IBAMA;
 - c) um representante do ICMBio (Paraná, 2017a).

O COLIT se destaca como o primeiro conselho no Brasil dedicado à coordenação de ações voltadas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental para a zona costeira (Paraná, 2017a; 2019). Como foi possível analisar, seus membros representam uma diversidade de agentes, incluindo diversas secretarias estaduais, órgãos federais e estaduais, além de representantes da sociedade civil organizada. Essa diversidade permite que o conselho aborde de maneira mais ampla e eficiente as complexas questões relativas ao desenvolvimento sustentável

da região, promovendo o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção ambiental no litoral do Paraná.

4.2.2.1 A Representação do Poder Executivo Estadual: Secretarias Estaduais

No contexto da administração pública, essas secretarias têm a responsabilidade de formular, implementar e monitorar políticas públicas que atendam aos objetivos de gestão territorial e desenvolvimento sustentável, levando em consideração as especificidades da zona costeira. A participação das secretarias estaduais no COLIT reflete a busca por uma administração integrada, na qual as decisões devem ser tomadas com base nos princípios de eficiência, legalidade, transparência e interesse público. Elas funcionam como agentes responsáveis pela implementação de políticas públicas setoriais que, em conjunto, buscam promover o equilíbrio entre as demandas econômicas, sociais e ambientais do litoral paranaense.

Além disso, essas instituições representam diferentes competências e expertise técnica, o que enriquece as discussões e decisões do conselho, contribuindo para a formulação de estratégias mais robustas e coerentes com a realidade.

No que se refere diretamente à gestão costeira, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), instituída em 1992 pela Lei Ordinária nº 10.066, é a principal responsável pela condução da política de gerenciamento costeiro, bem como pela legislação ambiental e pelo ordenamento territorial. A figura do Secretário de Estado do Meio Ambiente, que também preside as reuniões do COLIT, é central nesse processo.

4.2.2.2 Ministério Público e a Procuradoria Geral do Estado

O Ministério Público e o Procurador Geral do Estado desempenham papéis relevantes na governança integrada da zona costeira, particularmente no que se refere à garantia da legalidade, à proteção dos interesses coletivos e à mediação de conflitos socioespaciais. Sua atuação dentro do COLIT e em outros fóruns de governança assegura o respeito aos princípios do Estado Democrático de Direito,

promovendo decisões que buscam equilibrar as necessidades de desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e os direitos das populações locais.

O Ministério Público, como instituição independente, tem a função de fiscalizar a aplicação da lei e defender os interesses difusos e coletivos, especialmente em questões relacionadas ao meio ambiente, ao patrimônio público e aos direitos das populações. No contexto da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), o Ministério Público é essencial para monitorar a aplicação das legislações ambientais e urbanísticas, garantindo que os instrumentos de planejamento e gestão sejam implementados de acordo com os marcos legais.

O Procurador Geral do Estado, por sua vez, é o principal responsável pela representação jurídica do governo estadual. No âmbito da GIZC, sua atuação está diretamente voltada à defesa do Estado em questões legais e à assessoria jurídica das políticas e projetos implementados na zona costeira (Miura; Cavalcante; Lloret, 2023).

4.2.2.3 As prefeituras municipais

Os prefeitos enfrentam o desafio de equilibrar interesses locais e regionais, particularmente em questões que envolvem conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento econômico. Sua participação no COLIT é essencial para assegurar que as políticas de gestão sejam eficazes e adequadas ao nível municipal, respeitando as particularidades de cada território.

4.2.2.4 A Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA)

A APPA é uma empresa pública estadual vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Paraná, responsável pela gestão dos portos de Paranaguá e Antonina. Esses portos compõem um complexo portuário estratégico para o comércio exterior brasileiro, com destaque na exportação de produtos agrícolas e na importação de fertilizantes. O cargo de Superintendente da APPA, também denominado Diretor-Presidente, é ocupado por indicação do governador do

estado do Paraná, refletindo uma escolha política, mas que exige, igualmente, um elevado conhecimento técnico (APPA, 2023a).

4.2.2.5 O Instituto Água e Terra (IAT)

Os cargos de Diretor-Presidente do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG) e do Instituto das Águas do Paraná são posições de liderança em órgãos estaduais responsáveis por políticas ambientais, territoriais e de recursos hídricos. Esses cargos são preenchidos por nomeação do governador do estado, conferindo-lhes uma natureza política. Com a fusão dessas instituições em 2019, foi criado o Instituto Água e Terra (IAT), o que resultou na centralização do cargo de Diretor-Presidente, unificando a liderança de todas essas áreas sob uma única nomeação (Paraná, 2019b).

4.2.2.6 Instituições Acadêmicas e Científicas

As universidades e centros de pesquisa, como a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), tem um papel importante na produção de conhecimento técnico-científico e na mediação entre desenvolvimento e conservação. A UFPR, em particular, é fundamental na governança, gestão e no gerenciamento da zona costeira paranaense (Miura; Cavalcante; Lloret, 2023).

Essas universidades contribuem para o fortalecimento do diálogo entre os diversos atores envolvidos na gestão costeira, fornecendo subsídios técnicos e científicos essenciais para a tomada de decisões. Ao oferecer suporte técnico e promover o debate crítico, as universidades não apenas enriquecem o processo decisório, mas também desempenham um papel direto na formação de gestores públicos e privados, capacitando-os para lidar com as complexas questões da gestão costeira.

4.2.2.7 Conselhos de classe

Os conselhos de classe têm um papel estratégico na composição do COLIT, trazendo perspectivas técnicas e científicas que enriquecem a formulação de políticas para a gestão integrada da zona costeira (GIZC). Representantes do CREA-PR, CAU-PR e CRBio-PR têm a responsabilidade de fornecer análises técnicas e de engenharia que asseguram a aplicação de boas práticas nas decisões do conselho, garantindo que o desenvolvimento regional esteja em conformidade com as exigências técnicas e ambientais (COLIT, 1989a; Paraná, 2017a).

4.2.2.8 Associações Comerciais do Litoral

No contexto do COLIT, o representante das Associações Comerciais do Litoral tem a responsabilidade de articular as perspectivas do setor privado nas discussões sobre planejamento e gestão territorial. Sua atuação busca assegurar que as decisões do conselho levem em consideração os impactos nas atividades econômicas, com o objetivo de criar um ambiente propício ao empreendedorismo e ao desenvolvimento (Paraná, 2017a). Além disso, as Associações Comerciais contribuem para o fortalecimento da economia regional ao promover iniciativas que valorizem os recursos naturais e culturais do litoral, destacando-os como diferenciais competitivos.

4.2.2.9 Associações de Pescadores do Litoral

O representante das Associações de Pescadores do Litoral no COLIT tem um papel essencial ao trazer a perspectiva de uma das comunidades mais tradicionais e diretamente dependentes dos recursos costeiros. A pesca artesanal, que caracteriza grande parte das atividades dessas associações, é não apenas um meio de subsistência, mas também um componente cultural e social significativo da zona costeira paranaense (Associação Caiçara do Paraná, 2024).

Esse representante tem a responsabilidade de defender os interesses dos pescadores, assegurando que suas práticas e direitos sejam respeitados nas decisões do conselho (Paraná, 2017a). Isso envolve questões como o acesso aos recursos pesqueiros, o uso sustentável dos ecossistemas marinhos e a preservação de suas áreas de atuação, frequentemente ameaçadas por empreendimento

costeiros, como portos e projetos turísticos. A presença desse representante no conselho é fundamental para garantir que as vozes das comunidades pesqueiras sejam ouvidas em um espaço de governança muitas vezes marcado por interesses econômicos de maior escala.

4.2.2.10 Agência de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Litoral do Paraná – ADETUR

A ADETUR Litoral é uma entidade privada sem fins lucrativos que representa o setor turístico do litoral paranaense. Fundada em 2006, foi reconhecida como de Utilidade Pública Estadual, com a missão de promover e apoiar o Turismo Responsável, por meio do desenvolvimento de ações sustentáveis que elevem o associativismo e a competitividade do destino turístico Litoral do Paraná. Entre as iniciativas promovidas pela ADETUR Litoral destacam-se as parcerias para o desenvolvimento de rotas turísticas, como a Rota Caiçara de Cicloturismo, e o incentivo ao Turismo de Base Comunitária, em colaboração com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e o Grupo de Pesquisa em Meio Ambiente e Desenvolvimento (GPMA). Além disso, a entidade participa de campanhas para promover a Grande Reserva Mata Atlântica como destino turístico (Grande Reserva Mata Atlântica, 2022).

4.2.2.11 Entidades ambientalistas atuantes no litoral do Paraná

O litoral do Paraná, caracterizado por sua expressiva diversidade socioambiental e por ecossistemas costeiros e marinhos sensíveis, tem contado com a atuação constante de entidades ambientalistas na defesa de seus territórios. Embora não detenham competência legal direta na formulação ou aplicação de políticas públicas, as Organizações Não Governamentais (ONGs) têm exercido um papel estratégico nos processos de gestão ambiental participativa.

No âmbito do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), três cadeiras são reservadas a representantes de ONGs ambientalistas, eleitos por votação entre as entidades cadastradas. Como exemplo, no Biênio 2021-2023, participaram ONGs Associação MarBrasil e o Observatório de

Justiça e Conservação (OJC). Ambas as ONGs tiveram um papel relevante na conservação ambiental do litoral paranaense, contribuindo com suas expertises para a gestão sustentável da região, sendo fundamentais para o equilíbrio entre os aspectos ecológicos, sociais e econômicos do litoral.

4.2.2.12 Representantes do setor produtivo

A Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) e a Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP) são entidades que representam importantes setores da economia estadual e participam dos espaços de governança da zona costeira, como o COLIT. Embora não possuam responsabilidade direta na formulação ou aplicação de políticas públicas, sua presença no COLIT garante a representação dos interesses produtivos nas decisões que envolvem o território costeiro (Sistema FAEP, 2025; Sistema FIEPR, 2025).

A FIEP, como representante do setor industrial, atua nos debates sobre políticas públicas voltadas à zona costeira, levando em consideração os impactos das atividades industriais sobre o meio ambiente e propondo alternativas para sua mitigação (Sistema FIEPR, 2025). Por sua vez, a FAEP representa o setor agropecuário, contribuindo nas discussões sobre o uso do solo e práticas agrícolas compatíveis com a conservação dos ecossistemas costeiros (Sistema FAEP, 2025).

A participação dessas entidades no COLIT é relevante para promover o diálogo entre os setores econômicos e os demais atores envolvidos na gestão costeira, buscando o equilíbrio entre as demandas de desenvolvimento e a preservação dos recursos naturais, além de garantir a inclusão das perspectivas produtivas nos processos de planejamento territorial.

4.2.2.13 Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e afins do Estado do Paraná – SINDI/SEAB

O Sindicato Estadual dos Servidores Públicos da Agricultura, Meio Ambiente, Fundepar e Afins do Estado do Paraná (SINDI/SEAB) participa do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) como representante dos trabalhadores do setor público vinculados às áreas de agricultura,

meio ambiente e educação. Embora não detenha responsabilidade direta na formulação ou execução de políticas públicas, sua presença no conselho contribui com a perspectiva dos servidores que atuam na linha de frente da gestão pública (SINDISEAB, 2025).

A atuação do SINDI/SEAB no COLIT agrega um olhar voltado para a valorização do funcionalismo público, as condições de trabalho e a importância da atuação técnica e operacional dos servidores nas ações voltadas à gestão do território costeiro. O sindicato também atua na defesa dos direitos trabalhistas, buscando garantir que os servidores tenham estrutura e respaldo adequados para o exercício de suas funções, o que se reflete na efetividade das políticas implementadas.

Sua participação fortalece o diálogo sobre a importância da estrutura pública e da qualificação técnica no planejamento e na execução das ações relacionadas à zona costeira, promovendo uma gestão mais integrada, eficiente e sensível aos desafios enfrentados pelos profissionais que atuam diretamente no território.

4.2.3 Competências e Responsabilidades

O COLIT é responsável por lidar com uma série de questões territoriais complexas, incluindo licenciamento ambiental, uso do solo e ocupação do território. Como órgão colegiado, o COLIT deve garantir que as decisões sejam tomadas de maneira transparente e participativa, respeitando os princípios de sustentabilidade e considerando as múltiplas dimensões do litoral, sejam elas econômicas, sociais ou ambientais (Paraná, 1984b; SEDEST, 2023a).

Como instância de discussão pública, o COLIT deve assegurar plena transparência em suas ações e decisões, de modo que os projetos e iniciativas debatidos reflitam os interesses da coletividade e estejam alinhados aos princípios de gestão integrada e sustentável. Sua função enquanto órgão colegiado busca fortalecer uma governança participativa e eficiente, capaz de harmonizar os diversos interesses e desafios existentes no território costeiro (Paraná, 1984b; Paraná, 2017a SEDEST, 2023a).

Essa estrutura democrática é fundamental para integrar os diversos órgãos, além de possibilitar a discussão técnica de questões que impactam a zona costeira,

como o zoneamento urbano e rural, o licenciamento de atividades poluidoras e a elaboração de instrumentos como o PEGC-PR e o PMGC. Conforme o Art. 11 do Decreto nº 7948/2017, cabe ao Conselho Pleno:

- I - Deliberar sobre pareceres, proposições, programas e relatórios dos Conselheiros, dos Conselheiros Relatores, das Comissões Temáticas, das Câmaras Técnicas de Assessoramento, dos Grupos de Apoio aos Conselheiros e da Secretaria Executiva;
- II – Conceder anuência aos procedimentos administrativos de licenciamento ambiental e em procedimentos administrativos de autorização florestal;
- III - requerer informações, esclarecimentos e providências;
- IV - Deliberar sobre pedidos de licença dos seus membros e a sua prorrogação;
- V - Propor assuntos e temas para discussão e deliberação;
- VI - Propor alterações e deliberar sobre o Regimento Interno do COLIT;
- VII - Deliberar sobre a criação de Comissões Temáticas e Câmaras de Assessoramento Técnico;
- VIII – Apreciar as decisões tomadas pelo Presidente do COLIT ad referendum do Pleno, na forma do inciso VIII do Art. 2º do Decreto Estadual nº 7.948/17;
- IX - Deliberar sobre os casos omissos (Paraná, 2017a).

Em 1985, foi estabelecida a criação de três Comissões Permanentes, responsáveis pela emissão de pareceres sobre os processos de edificações com três ou mais pavimentos, conforme o Decreto 2.722/1984 (Paraná, 1984b), além de deliberar sobre a anuência ou não em processos de licenciamento, quando solicitados pelo órgão ambiental. Naquela ocasião, foram aprovados, pela maioria, os seguintes procedimentos para as três comissões:

- a) a Secretaria Executiva distribuirá os processos de modo aleatório para as comissões 1, 2 ou 3;
- b) As comissões, após o recebimento, terão até 15 (quinze) dias discutir, emitir parecer e enviá-lo à Secretaria Executiva;
- c) Secretaria Executiva após o recebimento, terá até 5 (cinco) dias para cientificar todos os membros sobre os pareceres emitidos;
- d) não havendo manifestação contrária durante 5 (cinco) dias; a anuência prévia será aprovada ou rejeitada. Em caso oposto, havendo manifestação contrária esta deverá ser enviada à Secretaria Executiva no prazo estabelecido, que dará ciência ao Presidente do Conselho;
- e) Disposição dos membros do Conselho nas Comissões 1, 2, 3 (COLIT, 1985a, L. 19 a 27).

No entanto, essa estrutura, a cada nova gestão, é frequentemente alvo de críticas ou questionamentos quanto à sua legitimidade, especialmente diante dos diversos conflitos territoriais resultantes do uso e da ocupação do solo, os quais foram analisados ao longo desta pesquisa.

4.2.4 Histórico de Funcionamento e Descontinuidade

Observa-se que a estrutura de governança estabelecida, embora eficiente para promover discussões, permaneceu por onze anos sem um canal efetivo de comunicação e integração entre as instituições, além de carecer de transparência nas, evidenciada pela ausência das Atas das reuniões do COLIT (COLIT, 1985-2023). Apesar disso, o trabalho desempenhado pelo conselho continuou, embora sem o espaço de debate democrático que caracterizava a tomada de decisões.

Gráfico 1 – Quantidade de reuniões do COLIT por ano



Fonte: A autora, com base nas atas das reuniões do COLIT (1985-2023).

Ao percorrermos quase quatro décadas de atuação do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), constatou-se, conforme gráficos acima, uma oscilação considerável em seu funcionamento. Entre 1991 e 1996, houve um período de quase "parada cardíaca", seguido de uma retomada gradual no final do século. Contudo, o conselho manteve uma "saúde" institucional instável, alternando momentos de maior atividade com períodos de declínio. Essa dinâmica desperta questionamentos sobre os fatores políticos, econômicos e sociais que contribuíram para esses períodos de estagnação e, por outro lado, quais eventos possibilitaram sua retomada. Além disso, surge a dúvida sobre quais interesses impulsionaram o COLIT ao longo desse processo.

Ao analisar o número de reuniões anuais do COLIT, verifica-se que houve anos com uma frequência significativamente maior de encontros, enquanto em

outros períodos a quantidade de reuniões foi notavelmente reduzida. Para compreender essa irregularidade, examinamos as atas das reuniões, levando em consideração a administração pública responsável pela designação dos trabalhos do conselho, atualmente presidido pela Secretaria de Meio Ambiente, reestruturada como Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e do Turismo (SEDEST).

4.2.5 Conflitos de Competência e Impactos Jurídicos

Através da análise das atas, observa-se que, desde o início das atividades do COLIT, uma parte do Conselho defende o Decreto 2722/84 e a legislação vigente, enquanto outra parcela se concentra em destacar, sempre que possível, a necessidade de adequação ou alteração do referido decreto. O discurso dos agentes públicos municipais é de que a burocracia ambiental impede o desenvolvimento econômico e social dos municípios. Para ilustrar essa afirmação, destacam-se algumas situações extraídas das atas das reuniões, que serão analisadas nos próximos parágrafos.

4.2.5.1 1985 Instituição do Conselho

Na IV Reunião Ordinária, realizada em 12 de dezembro de 1985, foi dada continuidade à proposta apresentada na reunião anterior, referente ao encaminhamento da sugestão de promover um macrozoneamento na área rural litorânea. Durante a reunião, foram discutidas e realizadas sugestões preliminares sobre os estudos do macrozoneamento. Um dos membros do conselho ressaltou que, "enquanto não se processar o trabalho sobre o macrozoneamento, qualquer posição do Conselho sobre o assunto, que não se apoie em bases técnicas conclusivas, criará precedências perigosas observando que se poderia analisar a questão de forma conjuntural ouvidos os órgãos técnicos estaduais" (COLIT, 1985b, L. 83 a 85), observando que a questão poderia ser analisada de forma conjuntural, com a devida consulta aos órgãos técnicos estaduais. A discussão também abordou as dificuldades enfrentadas pelas Comissões Permanentes ao autorizar atividades agropecuárias acima da cota de 20 metros, conforme estipulado no artigo 6º do

Decreto 2.722/84, que assegura a competência do Conselho para conceder ou não a anuência.

4.2.5.2 1986: *Proteção e conservação: Tombamento da Serra do Mar*

A V Reunião Ordinária, realizada em 25 de março de 1986, evidenciou a preocupação em estabelecer uma solução prática para a delimitação da linha do preamar médio de 1831, uma vez que os órgãos técnicos enfrentavam dificuldades na definição e na demarcação dessa referência (COLIT, 1986a, L. 31 a 33).

Observou-se, até esse momento, o interesse de determinados segmentos do conselho, especialmente dos representantes municipais, em modificar o Decreto nº 2.722/1984. Contudo, Dr. Wilson Pichet Gheur, membro do conselho, “colocou seu posicionamento no sentido da manutenção do Decreto 2.722/84, como sendo de grande avanço no Estado em relação às Legislações sobre o uso e ocupação do solo, cabendo ao Conselho o dever de propor modificações que se façam necessárias, baseadas não em casuísmos, mas em estudos técnicos e científicos” (COLIT, 1986a, L. 93 a 96).

Durante a VI Reunião Ordinária, realizada em 02 de julho de 1986, continuaram as discussões sobre os problemas decorrentes do Decreto 2.722/84, especialmente no que se refere ao zoneamento urbano. Nesse contexto, o Prefeito Waldir Salmon, de Paranaguá, apresentou uma proposta de alteração do Decreto 2.722/84. Houve consenso de que a proposta fosse encaminhada às Comissões Permanentes para exame e parecer conclusivo. O Dr. Guilherme Lindroth sugeriu que a equipe responsável pela elaboração do Decreto comparecesse à reunião do Conselho para expor os critérios utilizados na delimitação do zoneamento. A convocação dessa equipe foi aprovada por todos os membros do conselho (COLIT, 1986b, L. 28 a 32).

Entretanto, na VII Reunião Ordinária, realizada em 17 de setembro de 1986, o principal ponto de discussão foi a análise do relatório conclusivo elaborado pela equipe técnica responsável pelo Decreto Estadual 2.722/84. No entanto, essa ata apresenta um erro a partir da linha nº 30, onde o texto se repete de forma idêntica ao da VI reunião ordinária, até o final da ata. Embora esse “erro” na ata seja notável, ele parece ser relevante para o contexto da reunião. Na mesma ocasião, a

presidência dos trabalhos foi assumida pelo Diretor Geral da Secretaria de Estado do Planejamento, Professor Zeferino Perin, substituindo o Professor Otto Bracarense Costa, que presidia a reunião anterior (COLIT, 1986c).

Outro ponto importante da reunião foi a discussão sobre o tombamento da Serra do Mar, exposto pela Secretaria da Cultura e do Esporte. O Dr. Fernando Eugênio Ghignone comentou sobre o processo de tombamento, enquanto o Professor João José Bigarella, convidado para a reunião, explicou sobre a “problemática e a necessidade do uso racional do solo do Litoral, levando em conta a existência de assoreamento na baía de Paranaguá e devastação de importantes ecossistemas dos manguezais, colocando-se favorável à necessidade de se garantir, na oportunidade, a preservação da Serra do Mar” (COLIT, 1986c, L. 117 a 120). A maioria dos membros do conselho se mostrou a favor do tombamento da Serra do Mar, com exceção da planície litorânea, pois havia preocupações sobre a sobreposição das áreas de competência da Curadoria do Patrimônio Histórico e do Conselho do Litoral, além das implicações para o desenvolvimento econômico dos municípios litorâneos: Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá.

Na VIII Reunião Ordinária, realizada em 11 de dezembro de 1986, foi analisada a proposta de alteração do Decreto Estadual 2.722/84, encaminhada pelo Prefeito Waldir Salmon, da Prefeitura Municipal de Paranaguá. O Prefeito destacou os problemas de segurança e a alta valorização das primeiras quadras contempladas pela legislação de ocupação e utilização do solo urbano do litoral paranaense, apresentando justificativas técnicas para as alterações propostas. O Engenheiro José Antonio Coelho, secretário de Urbanismo da Prefeitura de Paranaguá, detalhou essas justificativas técnicas, reforçando a necessidade de modificações no decreto (COLIT, 1986d).

4.2.5.3 1987: Proposta de Gerenciamento Costeiro para o Estado do Paraná

Durante a IX Reunião Ordinária, realizada em 26 de agosto de 1987, foi destacado um ponto crítico, que foi a ausência de todos os Secretários de Estado, membros do Conselho, apesar do *quórum* suficiente para a reunião. Além disso, o tema central da reunião foi a proposta de convênio com o CREA/PR para a

fiscalização das edificações irregulares no litoral, um tema que evidenciou a preocupação com a regularização das construções no território costeiro (COLIT, 1987a, L. 21 e 22).

Na X Reunião Ordinária, realizada em 06 de outubro de 1987, um dos destaques foi a sugestão do membro Dr. Guilherme Lindroth de incluir o Decreto 822, de 06 de julho de 1987, no Artigo 1º. Esse decreto transferiu a competência do COLIT da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, consolidando o COLIT sob a Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Nesse mesmo encontro, pela primeira vez, surgiu o termo "Gerenciamento Costeiro do Paraná". O conselheiro Ricardo Schussel fez comentários sobre o documento elaborado pela Secretaria Executiva, que tratava da proposta de gerenciamento costeiro para o Estado. O "Dr. Luciano Pizzatto sugeriu que a Secretaria Executiva realizasse seminários com a comunidade, o ITCF, a SUREHMA, a Polícia Florestal, entre outros, a fim de esclarecer as populações locais sobre as legislações que afetavam o litoral paranaense" (COLIT, 1987b, L.115 a 118).

Durante a mesma reunião, o Conselheiro Roberto Ribas Lange, da Associação de Defesa e Educação Ambiental (Adea-Pr), fez solicitações referentes ao parecer técnico conjunto da Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA) e do Terras Cartografia e Florestas (ITCF) sobre o zoneamento interno do Balneário de Pontal do Sul, a vocação do canal para navegação, cais, entre outros aspectos da infraestrutura local. Essa área, que à época pertencia a Paranaguá, mais tarde passaria a ser parte de Pontal do Paraná, e se tornaria um foco para a expansão portuária, tema que geraria vários processos de judicialização.

Na XI Reunião Ordinária, realizada em 04 de novembro de 1987, o conselheiro Dr. Luciano Pizzatto apresentou o relatório sobre o Zoneamento do Litoral. Ele explicou que o zoneamento deveria servir como um instrumento para melhorar as condições de vida das populações litorâneas. Em seguida, o conselheiro expôs os mapas do zoneamento proposto pelo IPARDES, subdividindo a proposta em sete itens para votação, cada um abordando diferentes aspectos do planejamento territorial litorâneo (COLIT, 1987c):

- 1º Tornasse urgente e necessário a implementação do Zoneamento do Litoral, coordenado pelo Conselho do Litoral;
- 2º O Zoneamento deve ser um instrumento acessível e compreensível por toda a população;
- 3º Que o Zoneamento seja implementado aos dois níveis propostos, Micro e Macrozoneamento;
- 4º Que o Conselho do Litoral seja o órgão gerenciador e coordenador do Zoneamento.
- 5º Que seja feita uma reavaliação da Mitologia de Controle do Litoral, visando determinar e corrigir as razões da desestruturação da produção agrosilvopastoril;
- 6º Solicitar um modelo de projeto de manejo sustentado para o Litoral que seja aceito pelos órgãos Estaduais e Federais;
- 7ª Realização de seminários de esclarecimento à população Litorânea sobre o zoneamento, envolvendo todos os órgãos ligados a região (COLIT, 1987c, L. 54 a 58).

Em seguida, os conselheiros e prefeitos se posicionaram de forma unânime, favoráveis à implementação das discussões e propostas relativas ao zoneamento do litoral.

Na XII Reunião Ordinária, realizada em 01 de dezembro de 1987, as diligências cotidianas foram mantidas, estabelecendo critérios para a aprovação de projetos, sem diligências significativas, considerando que esta seria a última reunião do ano de 1987 (COLIT, 1987d).

4.2.5.4 1988 (9:) *Construindo um Zoneamento para o litoral e Promulgação da Lei 7.661*

Na XIII Reunião Ordinária, realizada em 13 de janeiro de 1988, discutiu-se a proposta de criação de um fundo destinado ao recolhimento de multas, aplicáveis nos casos de descumprimento dos parâmetros estabelecidos pelos diplomas legais vigentes. Os conselheiros chegaram a um consenso sobre a necessidade de constituir uma comissão específica para tratar da regulamentação desse fundo de multas (COLIT, 1988a).

Durante a XIV Reunião Ordinária, realizada em 23 de fevereiro de 1988, foi apresentada e discutida com a comunidade a proposta de zoneamento do litoral paranaense. O Dr. Rodolfo Angulo, representante do IPARDES – UFPR, expôs o trabalho desenvolvido pelo instituto, demonstrando abertura para receber contribuições que pudessem aprimorar o projeto de zoneamento proposto. O técnico também abordou o conceito de eco-desenvolvimento, “procurando harmonizar as

atividades produtivas, de infraestrutura, etc., com a conservação dos recursos naturais” (COLIT, 1988b, L. 31 e 32).

Em seguida, o técnico do instituto apresentou a classificação proposta das Unidades Ambientais Naturais (UAN) da região, oferecendo uma descrição detalhada destas. Ele enumerou as atividades abordadas no trabalho, bem como as normas e diretrizes para a implantação e condução dessas atividades, além de sugerir recomendações para sua execução. O técnico complementou sua apresentação, destacando a necessidade de estudos mais aprofundados sobre as UAN, mas salientando que as normas e diretrizes propostas poderiam ser implementadas de imediato. Os estudos futuros seriam realizados e aperfeiçoados conforme a necessidade do zoneamento do litoral (COLIT, 1988b, L. 38 a 41).

O Dr. Ary Veloso Queiroz, presidente do conselho, ressaltou a relevância de um ordenamento no uso e ocupação do solo litorâneo, expressando sua preocupação em relação ao Decreto 2.722/ 1984. Segundo ele, e conforme observado por outros conselheiros, o decreto contribuiu para a descapitalização das populações rurais do litoral. O conselheiro enfatizou a necessidade de uma extensão rural efetiva, com acompanhamento e assistência aos trabalhadores locais, além da urgência de estudos voltados para o reassentamento das famílias que vivem em áreas com restrições absolutas de uso e ocupação (COLIT, 1988b, L. 52 a 53).

O Dr. Roberto Ribas Lange, complementando a fala de presidente do conselho, Sr. Veloso, solicitando que o trabalho fosse ampliado para incluir estudos que abordassem também os aspectos sociais da região, a fim de fornecer uma visão mais abrangente sobre as necessidades e desafios enfrentados pelas populações locais (COLIT, 1988b).

O prefeito de Guaratuba expressou sua indignação em relação à situação do litoral do município, destacando a falta de conservação da Avenida Beira Mar, que se encontra em total estado de abandono, com a pista e as calçadas em péssimas condições. Além disso, mencionou o problema da localização inadequada dos quiosques na faixa de areia da praia, o que reflete a negligência com a infraestrutura da cidade e as necessidades da comunidade local (COLIT, 1988b).

Por outro lado, o Prefeito de Guaraqueçaba demonstrou insatisfação com o desempenho do Conselho do Litoral, considerando-o ineficiente na resolução das reivindicações e problemas enfrentados por seu município (COLIT, 1988b, L. 178 a

180). A PR 405, única estrada que liga Guaraqueçaba ao restante do estado, é um caso emblemático, uma vez que há muito tempo se reivindica a liberação ambiental das obras dessa rodovia, que atravessa áreas sensíveis como a Mata Atlântica, territórios indígenas, quilombolas e regiões com restrições, ambientais, incluindo áreas propensas a alagamentos (Muniz, 2011; JB Litoral, 2023; Prefeitura Municipal de Guaraqueçaba, 2024) . Essa situação gera conflitos significativos, especialmente de natureza político-ideológica, entre a conservação ambiental e o desenvolvimento da infraestrutura necessária para o crescimento da região.

Na XV Reunião Ordinária, realizada em 23 de março de 1988, a principal pauta foi a análise do relatório sobre o processo de um empreendimento hoteleiro em Guaraqueçaba. O prefeito de Guaraqueçaba manifestou-se favorável ao projeto, destacando que o município é carente de recursos e que empreendimento dessa natureza poderiam gerar fontes de renda para a população local (COLIT, 1988c, L. 51 e 52). Contudo, o relatório técnico concluiu que o empreendimento estava localizado em uma Área de Maior Restrição, conforme o Decreto 2.722/1984, o que inviabilizaria o desmatamento solicitado e a construção das edificações nos locais propostos. O relatório observou que as áreas sugeridas para o projeto não estavam sob a propriedade do empreendedor e que, por se tratarem de zonas de maior restrição, as atividades planejadas não poderiam ser realizadas (COLIT, 1988c, L. 41 a 45). Como alternativa, o relatório recomendou a formação de uma comissão técnica para determinar as áreas adequadas para a implantação de equipamentos turísticos, incluindo empreendimentos hoteleiros, no município.

Durante a mesma reunião, o Sr. José Roque da Silva, membro efetivo do conselho, destacou a necessidade urgente de adequação da legislação vigente para viabilizar o empreendimento hoteleiro em Guaraqueçaba, sugerindo mudanças que permitissem a implementação de tais projetos (COLIT, 1988c, L. 69 a 70). Este conselheiro já havia demonstrado, em reuniões anteriores, sua oposição ao Decreto 2722 de 1984. Por outro lado, o Sr. Luiz Renato Munhoz expressou preocupações quanto à compatibilidade do projeto com as diretrizes de órgãos como a SEMA, o IBDF e a EMBATUR. Ele ressaltou que o empreendimento estava localizado próximo a uma área de mangue, considerada área de preservação permanente pela legislação vigente. Munhoz também mencionou que havia visitado o local para obter uma compreensão mais detalhada sobre a situação. Além disso, o Dr. Ivo Mendes

Lima abordou a importância de ajustar a legislação existente para garantir o desenvolvimento sustentável e racional do litoral, compatibilizando-a com a preservação ambiental (COLIT, 1988c).

Ou seja, ao longo das discussões, enquanto uma parte do Conselho defendia a manutenção do Decreto 2722 de 1984 e da legislação vigente, a outra parte enfatizava, sempre que possível, a necessidade de adequar ou alterar o referido decreto. Esse posicionamento é sustentado pelo argumento de que a burocracia ambiental impede o desenvolvimento econômico e social dos municípios, com destaque para o caso específico de Guaraqueçaba (COLIT, 1988c).

Durante a XVI Reunião Ordinária, realizada em 26 de abril de 1988, com poucas diligências, a Ordem do Dia tratou dos esclarecimentos sobre os problemas fundiários do Bairro Caieiras, em Guaratuba. O conselheiro Dr. Ary Veloso Queiroz solicitou ao Dr. Paulo Rogério A. César, da COHAPAR, que explicasse a situação. O Dr. Paulo Rogério esclareceu que a área em questão foi doada pelo Estado à COHAPAR para a construção de um conjunto habitacional destinado à população de baixa renda. O Dr. Ary Veloso Queiroz expressou sua preocupação quanto aos destinatários das casas populares, enfatizando que o conjunto habitacional em Caieiras deveria ser estritamente destinado à população local de baixa renda. O Dr. Paulo Rogério César afirmou que essa preocupação era compartilhada pela Diretoria da COHAPAR (COLIT, 1988d). Percebe-se que as solicitações de anuência em áreas de maior restrição são analisadas caso a caso e discutidas pelo COLIT, sendo posteriormente votadas de maneira democrática. Questões como pobreza e desigualdade devem e podem ser debatidas dentro do âmbito da GIZC.

Na XVII Reunião Ordinária, realizada em 24 de maio de 1988, a Ordem do Dia tratou da proposta para a continuidade do Zoneamento Litorâneo. O secretário executivo em exercício, Dr. Shigueru Shimizu, iniciou a apresentação e relatou que o texto sugeria a formação de uma Comissão Técnica, sob a coordenação da Secretaria Executiva, para analisar a proposta apresentada pelo IPARDES. O objetivo seria indicar os estudos necessários para a implementação da proposta e a subsequente elaboração do Plano de Gerenciamento (COLIT, 1988e, L. 38 a 42).

Porém, o Dr. Ary Veloso Queiroz, Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, manifestou-se contrário à implantação de uma comissão técnica, argumentando que “o estudo do IPARDES é viável de ser

implantado na forma em que se apresenta”. Ele sugeriu que, na próxima reunião, o IPARDES apresentasse os resultados das discussões sobre o zoneamento até aquele momento, incorporando à proposta as eventuais contribuições recebidas dos diversos órgãos e da comunidade envolvida. Com base nessa apresentação, o Conselho teria condições de deliberar sobre o assunto. Essa sugestão foi aprovada por unanimidade pelos Conselheiros presentes (COLIT, 1988e, L. 51 a 54).

Na ata da XVIII Reunião Ordinária, realizada no dia 21 de junho de 1988, a Ordem do Dia foi a apresentação do zoneamento proposto para o litoral, elaborado pelo IPARDES, já incorporando as contribuições recebidas dos órgãos e das comunidades envolvidas. Em seguida, o técnico do instituto, Dr. Rodolfo Angulo, prosseguiu com a apresentação (COLIT, 1988f, L. 35 a 37).

Na ata da XIX Reunião Ordinária, realizada no dia 23 de agosto de 1988, a Ordem do Dia foi a apreciação do Projeto da Avenida Atlântica no município de Matinhos. A Dra. Rosângela Heinz Gavinho esclareceu que, apesar de a Comissão (02) ter emitido parecer favorável, houve consenso em encaminhar o processo à análise do Conselho Pleno, por se tratar de um projeto integrante do plano de Governo (COLIT, 1988g).

Entretanto, o Dr. Celso Gomes Carneiro apresentou considerações de ordem técnica e legal em relação ao projeto. Argumentou que as obras viárias em andamento têm gerado graves problemas de instabilidade nas praias e de contenção nas faixas de rodagem, ressaltando que, por isso, deveriam ser observados critérios técnicos adequados para a execução dessas obras. Concluiu sua argumentação sugerindo que o processo fosse analisado de forma mais aprofundada, levando em consideração os aspectos levantados durante a reunião. No entanto, o Dr. Valentino Edwin Pock ponderou que a Avenida Atlântica já existia e que a obra em questão consistia apenas na pavimentação da via. Diante disso, o Dr. Ary Veloso Queiroz anunciou a convocação de uma reunião extraordinária “para a discussão do projeto da Avenida Atlântica em Matinhos, dada a urgência em encontrar uma solução para o processo” (COLIT, 1988g, L. 116 a 118).

Na ata da XX Reunião Ordinária, realizada em 27 de setembro de 1988, a Ordem do Dia foi a apreciação da proposta para o parcelamento, uso e ocupação das Zonas de Proteção Ambiental (ZPA). O texto em análise “pretende definir e propor um conjunto de parâmetros para a urbanização das ZPA(s), conforme

estabelecido pelo Decreto nº 2.722/84, que regulamenta a Lei nº 7.389/80, a qual dispõe sobre as Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEITs) no litoral paranaense, atendendo à solicitação do Conselho do Litoral” (COLIT, 1988h, L. 33 a 35). O Dr. Celso Gomes Carneiro explicou que a proposta sugere a observância da faixa '*non edificandi*' de 80 metros, contados a partir da linha do preamar médio de 1831, o que tornaria inviável a execução de construções nesta faixa (COLIT, 1988h, L. 48 a 50). Contudo, o Dr. Ary Veloso Queiroz sugeriu aprofundar a análise e convocar uma reunião específica para discussão do tema, com a participação da comunidade envolvida, proposta que foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros presentes.

Durante esta reunião, a segunda Ordem do Dia foi a apreciação do projeto da Avenida Atlântica, trecho Matinhos - Monções. O Dr. Djalma R.C.A. Martins Pereira, da Enemax Estudos e Projetos de Engenharia Ltda, apresentou sua análise sobre o projeto, abordando a situação da Avenida Atlântica à época e os impactos na estabilidade da praia, além da influência do mar sobre a obra. Após sua explanação, a palavra foi aberta para debates. O Dr. Roberto Ribas Lange, da ADEA/PR, que nesta ocasião estava presente como convidado, mas já havia sido membro nato do Conselho, fez uma série de ponderações técnicas sobre o projeto (COLIT, 1988h).

De maneira resumida, o Dr. Roberto Ribas Lange destacou que o projeto indicava que a obra estava sendo executada em algumas áreas próximas à linha da preamar médio atual (maior restrição), ou seja, na linha de equilíbrio dinâmico entre o mar e a área das câmaras da praia. A interferência nesta área afetaria o nível da areia, o perfil da praia e a paisagem natural. Ele ressaltou que a construção de taludes na linha do preamar não era aconselhável, considerando a infraestrutura ainda não implantada e a possibilidade de desapropriação de terrenos em balneários com pouca edificação (COLIT, 1988h, L. 120 a 123). Além disso, o Dr. Ribas Lange alertou que a implantação de taludes na linha do preamar foi projetada como se o mar respeitasse essa intervenção (COLIT, 1988h, L. 128 e 129). Ele enfatizou que a obra estava muito próxima ao mar e, durante as ressacas, que ocorrem em determinadas épocas do ano, a infraestrutura poderia ser destruída.

Em seguida, foi apreciado o projeto de duplicação da BR-376, trecho Km 48 - Entroncamento BR 101 Garuva, no qual foi identificada a necessidade de

complementação do Estudo de Impacto Ambiental apresentado. Mesmo assim, o Dr. Ary Veloso Queiroz fez considerações sobre os avanços na discussão e condução dos projetos que impactam o meio ambiente, destacando também o progresso da legislação ambiental, que tem buscado resguardar os interesses das populações. “Ao final, ressaltou a importância das Câmaras Técnicas do Conselho do Litoral, que tem como função primordial reunir os mais diversos órgãos envolvidos e propor soluções aos problemas enfrentados” (COLIT, 1988h, L. 170 a 172).

Na mesma reunião, o Dr. Roberto Ribas Lange fez comentários sobre a necessidade de manifestação deste Conselho em razão da promulgação da nova Constituição Federal. Sugeriu que fossem encaminhadas manifestações à Assembleia Legislativa, que estava prestes a iniciar a elaboração da Constituição Estadual (COLIT, 1988h).

Durante a XXI Reunião Ordinária, realizada em 25 de outubro de 1988, a ordem do dia foi a avaliação da proposta para o parcelamento, uso e ocupação das zonas de proteção ambiental (ZPA(s)), já mencionadas anteriormente. O Dr. Francisco José Lobato da Costa fez uma revisão da proposta da Secretaria Estadual de Planejamento (SEPL), resumindo os critérios, dados e informações consideradas para a utilização das ZPA(s). Ao final, ressaltou que a "proposta não visa proibir a ocupação dessas áreas, mas sim estabelecer critérios específicos para o seu uso" (COLIT, 1988i, L. 28 a 31).

O Prefeito Waldir Salmon sugeriu que a proposta fosse encaminhada ao DNOS e à SUREHMA para análise do aspecto insalubre das zonas alagadiças. Além disso, propôs que essas áreas, quando situadas no interior de zonas urbanizadas, fossem drenadas. No entanto, as zonas a que o prefeito se referia são mangues, que fazem parte da zona de preservação ambiental. A maioria dos conselheiros concordou que a proposta deveria ser submetida à análise de uma comissão de juristas (COLIT, 1988i).

4.2.5.5 1989: Zoneamento e Constituição Estadual e a Ruptura do COLIT

Na ata da XXII Reunião Ordinária, realizada em 24 de janeiro de 1989, registram-se os cumprimentos aos novos prefeitos eleitos dos municípios litorâneos, que tiveram expressiva participação na reunião. Diante disso, tornou-se necessário

contextualizá-los sobre a legislação estadual referente ao litoral paranaense, o funcionamento do Conselho e a importância do inter-relacionamento com os prefeitos locais, princípios fundamentais para uma gestão compartilhada da zona costeira (COLIT, 1989a).

Para isso, foi convocada uma reunião extraordinária com o objetivo de apresentar, de forma técnica e jurídica, os diversos diplomas legais aplicáveis à região litorânea. Dessa maneira, os novos prefeitos poderiam se familiarizar com o COLIT e se sentir mais seguros para discutir os temas que compõem a ordem do dia das próximas reuniões do Conselho.

Além dessa introdução, foram relatadas algumas situações ocorridas no litoral, como as inúmeras edificações construídas irregularmente em Caiobá, que chegaram a ser embargadas, mas cujos proprietários, por meio de mandados de segurança, conseguiram concluir as obras. Também se discutiu a necessidade de maior fiscalização e o convênio firmado com o CREA-PR para fiscalizar construções que ultrapassassem o número de pavimentos permitido pela legislação vigente (COLIT, 1989a).

Já na XXIII Reunião Ordinária, realizada em 21 de fevereiro de 1989, foram listadas diversas obras embargadas pelo Conselho, referentes a projetos executados de maneira irregular dentro das Zonas de Proteção Ambiental (ZPAs) (COLIT, 1989b). O presidente da sessão, o Conselheiro Dr. Ary Veloso Queiroz, então Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, relatou que:

está muito preocupado com estas ações que visam burlar a legislação e desrespeitar as decisões do Conselho, salientou mais uma vez e deixou claro que a Lei é para ser cumprida e que os embargos que estão ocorrendo serão levados as últimas consequências para que sejam respeitados, salientou que em nosso país é preciso que se dê exemplos de seriedade e de cumprimento da lei, acabando-se com o célebre "jeitinho brasileiro", afirmou que aqui não existirá isto, que a lei será aplicada e as responsabilidades serão apuradas até o final, resultando em ações administrativas e jurídicas que causaram sérios problemas às pessoas que tentam ou estejam desrespeitando a lei e as decisões do Conselho (COLIT, 1989b, L.109 a 117).

Contudo, as especulações sobre possíveis mudanças na legislação continuaram. Coincidentemente, após esse embate político relacionado à revisão dos parâmetros urbanísticos, houve uma mudança na presidência do COLIT.

A ata da XXIV Reunião Ordinária apresentou erro, pois seu conteúdo é idêntico ao da ata da XXV Reunião Ordinária (COLIT, 1989c). No entanto, conforme registrado na XXV Reunião, realizada em 27 de junho de 1989, houve a alteração na presidência dos trabalhos. O Dr. Roberto Requião de Mello e Silva assumiu o cargo de Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente (SEDU), anteriormente ocupado pelo Dr. Ary Veloso Queiroz (COLIT, 1989d).

Na nova gestão, o presidente do Conselho determinou que, a partir de então, as reuniões do COLIT, anteriormente realizadas em Curitiba, passariam a ocorrer nos municípios do litoral. Antes de dar início à ordem do dia, ele declarou:

sua predisposição para promover uma reunião parcial da legislação sobre o uso do solo litorâneo, pois entende que embora a nova constituição Federal estabeleça claramente a competência concorrente da União e do Estado para legislar sobre a matéria, talvez a legislação atualmente em vigor tenha descido a detalhes muito sofisticados quanto à postura de Urbanismo. Nesse sentido sugere a formação de uma Comissão Técnica Especial, composta pelo Dr. Mauro Rocha e Omar Okel funcionário da Secretaria do desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, e por um (1) representante da Associação dos Municípios do Litoral, para estudar do ponto de vista técnico / constitucional, as possibilidades de alteração da Lei, naquilo que diz respeito ao interesse específico dos Municípios, mantendo-se obviamente a disposição genérica da Constituição Federal, quanto a competência da União e do estado para legislar sobre o Assunto (COLIT, 1989d, L. 24 a 35).

Em seguida, foi discutido sobre as alterações sugeridas para o Decreto nº 2.722/84, onde o sr. Roberto Requião, o então novo presidente do conselho, solicitou as prefeituras interessadas se manifestassem sobre o assunto (COLIT, 1989d). Assim, passou-se a discussão aos municípios, que fizeram propostas para alterações dos padrões urbanísticos.

Essa iniciativa demonstrou uma tentativa do governo de se aproximar dos municípios, especialmente considerando a decisão de realizar as reuniões fora da capital, atendendo às localidades que mais necessitavam de políticas públicas. Segundo o Secretário Roberto Requião, então em exercício (1989-1990), essa mudança reforçava o compromisso com a descentralização. Curiosamente, ou não, ele viria a se tornar governador do estado em 1991.

Entretanto, essa reunião se diferenciou das anteriores. Foi possível identificar uma mudança na composição do COLIT, conforme estabelecido pelo Decreto nº 4.926, de 11 de abril de 1989. Esse decreto disciplinava o funcionamento

do conselho como um órgão de caráter deliberativo, com foco nos órgãos governamentais estaduais, centralizando o poder de decisão no Executivo. A UFPR foi mencionada como participante, mas sem direito a voto, limitando sua atuação ao papel consultivo. Essa configuração contrastava com a estabelecida pelos Decretos Estaduais nº 7.948/2017 (Paraná, 2017a) e nº 4.926/1989, pois, naquele momento, o conselho era composto majoritariamente por representantes do governo estadual, com menor participação de outros setores, como sociedade civil, academia e municípios.

No contexto do gerenciamento costeiro daquela época, essas mudanças na estrutura do COLIT geraram questionamentos. O conselheiro Luciano Pizzatto apontou que:

“sua surpresa não se deve à nova composição que considera inclusive muito interessante, mais sim pelo fato do Conselho não ter sido ouvido e também por outros problemas que considera impressionantes, tais como: eliminação do mandato de três anos, que era a garantia de que o Conselho ultrapasse os governos, impede a recondução, como era possível pelo Decreto anterior, o que permitia a manutenção da capacidade e experiência acumulada pelos Conselheiros relativamente ao procedimento do Conselho e vários outros problemas de difícil análise. Assim sendo pede simplesmente que o Conselho vote uma moção ao Senhor Governador do Estado para revogação do Decreto nº 4. 926, até que o Conselho seja ouvido (COLIT, 1989d, L. 93 a 101).

Contudo, o presidente dos trabalhos, Sr. Roberto Requião, rebate: “o Conselho é um instrumento da comunidade, mas o Conselho não pode falar pela sociedade inteira. No momento em que o Conselho devesse ser modificado, nós teríamos que ouvir não o Conselho, mas a sociedade, por que esta é que estabelece o Conselho” (COLIT, 1989d, L. 103 a 105). Dessa forma, manteve-se a composição do órgão, com a prerrogativa de que fosse realizada uma consulta à sociedade e elaborada uma proposta alternativa para a composição do Conselho, a ser submetida ao Governador do Estado no prazo de seis meses.

Segundo o secretário executivo em exercício, Sr. Roberto Requião, as motivações para a mudança na composição do COLIT teriam sido debatidas na XXIV Reunião Ordinária. No entanto, a ata dessa reunião estava idêntica à da XXV Reunião, evidenciando um erro, embora oportuno.

Na reunião subsequente, a XXVI Reunião Ordinária, ainda em 1989, os prefeitos apresentaram um "reestudo do uso do solo", visando modificar a ocupação

da orla urbana, área que sofre as maiores pressões. Segundo os representantes municipais, expresso na fala do relator Celso Carneiro, constatou-se que “os prefeitos possuem um poder decisório relativo e que o Conselho está voltado excessivamente à liberação de anuência prévia, para edificações, quando ele deveria ser um Conselho de desenvolvimento” (COLIT, 1989e, L. 162 e 163).

Nesse contexto, os prefeitos tiveram liberdade para expor as mudanças desejadas para seus municípios. Guaratuba reivindicou a adequação do zoneamento, permitindo maior adensamento na área central, com a construção de edifícios de até dez pavimentos, além da adequação dos recuos aos padrões dos lotes mais antigos. Já Matinhos destacou problemas relacionados a coberturas irregulares em Caiobá, questões de gabarito na orla entre a sede urbana e o limite com os balneários de Paranaguá, bem como a necessidade de adequação dos padrões das edificações mais altas, de modo a garantir maior área de recreação. Também apontou dificuldades operacionais no licenciamento, sugerindo maior integração entre a Prefeitura e o Conselho (COLIT, 1989e). Contudo, após essas solicitações de mudanças no zoneamento urbano, o presidente do Conselho adotou uma postura distinta das anteriores.

Na ata da XXVII Reunião Ordinária, realizada em 22 de agosto de 1989, em Guaratuba, o Sr. Roberto Requião iniciou os trabalhos ressaltando que representava o Governo do Estado nas questões de interesse público. Ao tratar dos aspectos urbanísticos, utilizou como exemplo Camboriú, que, segundo ele, teria sido “depredada pela selvageria imobiliária”. Ressaltou ainda que Caiobá já apresentava problemas de infraestrutura, água e esgoto, sendo a questão mais crítica a dificuldade de usufruir do ambiente e da luz solar devido à verticalização excessiva. Nesse sentido, argumentou que conter a expansão imobiliária seria uma estratégia para garantir a qualidade de vida e a permanência da população no litoral. No entanto, ponderou a necessidade de um meio-termo que viabilizasse o desenvolvimento da região sem comprometer seu futuro (COLIT, 1989f).

Diante dessa posição, o prefeito de Guaratuba solicitou seu desligamento do Conselho e se retirou da reunião. O presidente dos trabalhos lamentou a decisão e reforçou que o Conselho era um espaço democrático para a discussão do desenvolvimento do litoral. O Dr. Requião esclareceu ainda que a legislação sobre a região litorânea é de competência concorrente entre o Estado e os municípios.

Dirigindo-se aos representantes municipais, afirmou que, caso todos renunciassem à participação no Conselho, este seria extinto; no entanto, sua Secretaria Executiva permaneceria com plenos poderes para fazer cumprir o Decreto urbanístico do Governo do Estado, independentemente de consultas. Prosseguiu seu discurso, afirmando que:

O Governo do Estado se preocupa com a qualidade de vida e o meio ambiente, e qualquer tentativa de pressão no sentido de estabelecer privilégios para especulações imobiliárias, recebera a mais efetiva oposição, pois o litoral não é só nosso e sim de toda população e o que subordina ao interesse público deve ser preservado (COLIT, 1989f, L 59 a 62).

A XXVIII Reunião Ordinária, realizada em 26 de setembro de 1989, ocorreu no município de Matinhos e teve como principal pauta o prosseguimento das “Discussões do Zoneamento”, conforme deliberado na reunião anterior. No entanto, ainda se aguardava um parecer jurídico, após as análises técnicas realizadas (COLIT, 1989g).

Na sequência, o prefeito de Matinhos, Dr. Francisco Carlim dos Santos, manifestou sua insatisfação em relação às diversas manchetes publicadas na imprensa, nas quais a prefeitura era acusada de envolvimento com o setor imobiliário. Essas reportagens denunciavam o embargo de edifícios que haviam sido construídos com o aval das prefeituras, mas em desacordo com as normas estaduais, evidenciando os conflitos entre os entes federativos (COLIT, 1989g).

A Ata da XXIX Reunião Ordinária, realizada em 24 de outubro de 1989, no município de Morretes, registra a última reunião do conselho naquele ano. A adequação do Decreto nº 2.722/84 foi o tema de maior destaque. O município de Guaraqueçaba manifestou o desejo de que o desenvolvimento ocorresse de maneira ordenada e apresentou sua proposta para a elaboração do Plano Diretor do município, definindo alternativas para as áreas que não foram contempladas em parques (COLIT, 1989h).

4.2.5.6 1990 *A descontinuidade e a crise institucional, Política, Econômica e Social (1990-1992)*

Durante a XXX Reunião Ordinária, realizada em 21 de fevereiro de 1990, houve mudanças na presidência dos trabalhos, agora conduzidos pelo Dr. Daniel

Pelisson, Diretor-Geral da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente. Embora não tenham sido tomadas grandes deliberações, os empreendimentos foram analisados caso a caso, dentro da normalidade, uma vez que não se discutiram alterações nas Zonas de Proteção Ambiental (ZPA) nem mudanças nos parâmetros de uso e ocupação do solo. No entanto, essa primeira reunião do conselho na década de 1990 foi marcada pelo contexto de transição política nacional, com a troca de governo federal, de José Sarney para Fernando Collor, na primeira eleição direta realizada após a ditadura (COLIT, 1990a).

Na XXXI Reunião Ordinária, realizada em 20 de março de 1990, a presidência dos trabalhos permaneceu com o Dr. Pelisson, e a pauta concentrou-se na análise dos empreendimentos em tramitação no conselho. Dando continuidade à reunião anterior, o conselheiro Dr. Roberto Ribas Langue, da Associação de Defesa e Educação Ambiental (Adea-Pr), analisou o processo da Associação de Pesca Amadora de Matinhos e fez considerações incisivas sobre aspectos técnicos e administrativos. O primeiro ponto destacado foi a "pressa na tramitação" do projeto, que, segundo ele, visava "privatizar uma praia", pois exigia que os usuários se tornassem sócios da associação para ter acesso ao trapiche. O conselheiro também apontou que a construção teve início sobre uma formação rochosa na praia de Caiobá, caracterizando a apropriação indevida de uma área pública (COLIT, 1990b, L. 79 a 82).

Inicialmente, a discussão girava em torno da necessidade ou não de um Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para o empreendimento. No entanto, constatou-se que o processo não possuía responsável técnico nem pareceres de órgãos competentes, como a Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Além disso, não havia anexos contendo estudos ambientais, ata de constituição da associação, declaração de utilidade pública, cópia da última eleição da diretoria ou alvará de funcionamento da prefeitura. Do ponto de vista jurídico, a proposta desconsiderava a Lei do Gerenciamento Costeiro e ignorava órgãos federais como o IBAMA, que não foi consultado. Assim, uma série de inconformidades foi identificada no projeto (COLIT, 1990b).

Mesmo o COLIT fazendo ponderações tão pertinentes no licenciamento de atividades que alteram a paisagem da orla, transformando ecossistemas, ainda nessa reunião, surgiu questionamentos sobre a relevância do conselho para a

sociedade. O Dr. Guilherme Moreira Rodrigues, representante das associações comunitárias de Matinhos, rebateu os questionamentos lamentando o esvaziamento do conselho, que, segundo ele, ocorria de forma acentuada e vinha sendo percebido pela comunidade. Ele ainda questionou:

1) ou concluímos que o Conselho é um órgão inócuo, inútil, vamos dizer a comunidade que não adianta ter o Conselho, que a competência do Conselho, as atividades do Conselho são supridas por outros órgãos e vamos extingui-lo; 2) agora, se o Conselho é importante e tem suas relevâncias, ele deve ser valorizado e deve ter meios para exercer plenamente as suas funções, a sua competência; não pode o Conselho, por motivos operacionais ou outros quaisquer ter as suas atividades, que são públicas, impedidas de serem exercidas plenamente. É necessário que haja uma harmonia entre o Conselho, os Prefeitos e as comunidades porquê do contrário este passará a ser um órgão autoritário no âmbito Estadual (COLIT, 1990b, p. 4).

O presidente do conselho rebateu as críticas, afirmando que o órgão sempre foi "muito nervoso" no âmbito político, devido aos constantes conflitos de interesses. Além disso, mencionou a questão da Constituinte, referindo-se à Constituição Estadual, que, na percepção de parte da sociedade, conferiu maior autonomia aos municípios. Segundo a ata alguns juristas sustentam a prevalência da Lei 7.389 e do Decreto Estadual 2.722. Por outro lado, as prefeituras alegam que a Constituição Estadual, promulgada em outubro de 1989, extinguiu tanto o Conselho quanto a legislação estadual. Diante desse impasse, o presidente sugeriu que os conselheiros refletissem e apresentassem propostas para solucionar a questão (COLIT, 1990b).

Na XXXII Reunião Ordinária, realizada em 19 de junho de 1990, houve uma nova mudança na presidência dos trabalhos, agora sob a condução do Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza, Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente. Em seu discurso inicial, o novo secretário destacou seu compromisso com as leis ambientais e anunciou a assinatura de um convênio com empresas para a limpeza e dragagem de canais, colocando esses serviços à disposição dos prefeitos de Guaratuba, Matinhos e Paranaguá. A ata da reunião também registra uma participação expressiva de agentes e atores envolvidos na gestão territorial do litoral paranaense (COLIT, 1990c).

Na sequência, retomou-se a análise do processo da Associação de Pesca Amadora de Matinhos. No entanto, mesmo após discussões anteriores, havia uma insistência em viabilizar a obra, apesar de o processo continuar incompleto. Como a

construção estava localizada em uma área de restrição máxima, conforme estabelecido pelo Decreto Estadual 2.722, caberia à Superintendência dos Recursos Hídricos (SUREHMA) justificar a dispensa do EIA, além de esclarecer a ausência de outros documentos essenciais, como a responsabilidade técnica do projeto, a fim de evitar possíveis implicações jurídicas futuras (COLIT, 1990c).

Essa ata também foi citada no *Plano para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná* (PDS), especificamente no subitem denominado “Conflitos entre os atos normativos estaduais e a legislação editada pelos Municípios” (Paraná, 2019a, p. 45). Na ata em questão, os conflitos normativos emergem no contexto da discussão sobre edificações embargadas:

A legislação municipal de Guaratuba define o uso do solo na cidade, assim como o Decreto Estadual 2.722, gerando conflitos entre as normas. Situação semelhante ocorre em Matinhos, que conta com uma lei de solo criado, e em Paranaguá, onde já foi estabelecida uma legislação específica para uso e ocupação do solo. A Secretaria Executiva manifestou preocupação diante desse cenário, uma vez que não há uma solução clara para as dúvidas dos empresários quanto à legislação aplicável. Enquanto alguns juristas sustentam a prevalência da Lei 7.389 e do Decreto Estadual 2.722, as prefeituras argumentam que a Constituição Estadual, promulgada em outubro de 1989, extinguiu tanto o Conselho quanto a legislação estadual. Diante desse impasse, os conselheiros foram instados a refletir e apresentar propostas para solucionar a questão (COLIT, 1990c, L. 257 a 265).

O conselheiro Pizzatto reagiu com espanto, afirmando que inúmeras horas haviam sido dedicadas a debates com o Dr. Requião sobre um novo zoneamento, o qual, segundo ele, fora amplamente considerado indevido. Acrescentou ainda que as decisões do Conselho sempre se destacaram por contrariar interesses do poder econômico e das prefeituras, resultando no embargo de diversas obras. Por essa razão, certos grupos contestavam a validade, a aplicação e a vigência da legislação vigente. O Dr. Guilherme Moreira, membro efetivo, reforçou que o Conselho jamais hesitou em reconhecer a plena vigência dessas normas, mas, em atitude de rebeldia, alguns municípios editaram leis próprias e adotaram posturas administrativas em desacordo com a legislação estadual (COLIT, 1990c, Paraná, 2019a, p. 48).

A XXXIII Reunião Ordinária, realizada em 18 de dezembro de 1990, foi a última do ano e veio a ser também a última pelos seis anos seguintes. Essa ata se

destacou como a mais extensa analisada até o momento, o que evidencia a complexidade dos temas debatidos (COLIT, 1990d).

Na abertura da reunião, o presidente dos trabalhos apresentou uma explanação sobre a análise jurídica das legislações aplicáveis ao litoral paranaense. Segundo o Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza, foram contratados três juristas, identificados em ata, para avaliar a situação do Gerenciamento Costeiro do Litoral e a legislação sobre o uso do solo (COLIT, 1990d). Conforme informado pelo secretário, o parecer dos juristas:

Concluiu-se que a Constituição Federal outorgou competência concorrente à União, Estados e Municípios para legislar sobre matéria ambiental, que existe enquanto há um vazio legislativo referente em torno de determinada matéria. No momento em que os entes federados são autorizados pela Constituição a tratar do assunto, o de maior hierarquia, ao restringir mais, vedaria a ação dos de menor hierarquia que viessem a restringir menos a legislação. A decisão unânime dos três juristas é que as leis estaduais sobre o uso e ocupação do solo do litoral estariam em absoluto vigor, sem nenhuma restrição, e que o dispositivo da Constituição Estadual que diz respeito à autonomia municipal refere-se exclusivamente aos interesses peculiares do município, conforme a Constituição Federal (COLIT, 1990d, L. 52 a 62).

Esse parecer teria o objetivo de encerrar as discussões sobre a validade das legislações de uso e ocupação do solo litorâneo. O secretário acrescentou que a única solução viável seria a implementação de uma política integrada para o litoral.

No entanto, os anos de impasse na tentativa de modificar as Zonas de Proteção Ambiental (ZPA) e os parâmetros de edificação resultaram em um grande passivo para a região. Durante esse período, diversas construções irregulares foram erguidas, muitas vezes com o aval das prefeituras, mas em desacordo com os parâmetros estabelecidos pela legislação estadual. Esse cenário levou à emissão de inúmeras ordens de demolição para casos considerados insolúveis, o que gerava preocupação entre alguns conselheiros.

A crise resultante, de natureza jurídica e normativa, decorreu do conflito de competências entre estados e municípios na definição dos padrões urbanísticos, especialmente em áreas de maior restrição, como as regiões lindeiras à orla marítima, que se estendem até 80 metros para o interior a partir da linha do preamar médio de 1831 (Paraná, 1984a).

Vale destacar que 1990 foi um ano eleitoral, no qual seria escolhido o novo governador do estado. Todas essas discussões ocorreram em meio à campanha dos candidatos ao cargo. Entre eles, estava o ex-secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente (SEDU) no governo de Álvaro Dias (1989-1990). Em 1991, Roberto Requião, que ocupou essa secretaria, assumiu o cargo de governador do Paraná (1991-1994) (Colit, 1989 – 1990).

O trecho acima, extraído das atas, reflete, de forma detalhada, os conflitos de competência e os impactos jurídicos relacionados ao uso do solo no litoral paranaense. A atuação da presidência do Conselho no contexto do COLIT foi marcada por tentativas de equilibrar o desenvolvimento e a preservação ambiental. As disputas entre a legislação estadual, representada pelo Decreto 2.722/84, e os planos diretores municipais, como o de Matinhos, evidenciam o embate entre interesses públicos e privados, com consequências significativas para o desenvolvimento e a conservação da região.

Os discursos de Requião são descritos como contraditórios, oscilando entre a defesa da aplicação das normativas vigentes e a necessidade de alterações na legislação litorânea. Essa postura ambígua poderia estar diretamente relacionada ao contexto político e econômico da época, especialmente ao dilema entre desenvolvimento e proteção ambiental, um tema recorrente em debates e políticas públicas. O próprio nome da secretaria – "Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente" – reflete essa tensão entre objetivos aparentemente contraditórios: fomentar o crescimento econômico ao mesmo tempo em que se busca preservar o meio ambiente. Essa conciliação, embora desafiadora, deu origem a novos paradigmas na sociedade, como o conceito de desenvolvimento sustentável.

As decisões do Conselho frequentemente contrariaram interesses do poder econômico e das prefeituras, resultando no embargo de várias obras. No entanto, as manobras políticas para alterar os parâmetros de ocupação do solo de Matinhos, conduzidas pela presidência do Conselho do Litoral, resultaram na formulação de uma legislação específica para o município, que, contudo, não foi submetida à votação no Conselho.

O Dr. Guilherme Moreira ressaltou que, desde sua implementação, o Decreto 2.722/84 (Paraná, 1984b) enfrentou contestações por parte de determinados grupos da sociedade, especialmente quanto à sua validade, aplicação

e vigência. O conselheiro enfatizou que o Conselho nunca hesitou em reconhecer a plena vigência desses diplomas, mas que, em ato de resistência, alguns municípios promulgaram leis próprias e adotaram posturas administrativas em desacordo com a legislação estadual (COLIT, 1990d).

Durante a gestão do governador Roberto Requião (1991-1996), que anteriormente havia ocupado os cargos de secretário de Meio Ambiente e presidente do COLIT, o Conselho deixou de realizar reuniões. O próprio Requião já havia declarado, anos antes, que, caso todos os membros renunciassem à participação no Conselho, este seria extinto, mas sua Secretaria Executiva manteria plenos poderes para fazer cumprir o decreto urbanístico do Governo do Estado, independentemente de consultas (COLIT, 1989f).

Mesmo sem as reuniões do COLIT, a Secretaria Executiva seguiu atuando, e o problema se agravou à medida que diversas obras irregulares ao longo da costa paranaense foram embargadas e submetidas a ordens de demolição. No entanto, esse processo ocorreu sem a devida transparência e sem o exercício democrático representado pelas reuniões e atas do Conselho, que permaneceram inativas entre 1991 e 1996.

4.2.6 A retomada das Reuniões do COLIT (1996-1997)

Conforme discutido no subitem anterior, o período entre 1985 e 1989 correspondeu à institucionalização do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) como instância estadual de deliberação sobre o uso e a ocupação do solo na zona costeira. Contudo, nos anos subsequentes (1990 a 1996), observa-se uma expressiva redução na atuação do conselho, em um contexto marcado pela intensificação das pressões dos setores econômicos e pelas transformações trazidas pelo processo de globalização, que impulsionaram a expansão das fronteiras produtivas e urbanas no litoral (SANTOS, 2006).

Reiterando as reflexões desenvolvidas no item 3.4.4, mas agora a partir do recorte estadual, destaca-se que a instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II) e do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), enquanto instância federal de articulação técnica, exigia dos estados costeiros maior engajamento e capacidade institucional para dialogar com as

diretrizes nacionais e com os desafios específicos da sua faixa litorânea. Nesse cenário, a reativação do COLIT no Paraná passou a representar um esforço, ainda incipiente, de reposicionamento frente à nova agenda do gerenciamento costeiro.

Durante o governo de Jaime Lerner (1995–2002), as reuniões do COLIT foram retomadas, embora ainda sem a regularidade necessária à consolidação de sua função deliberativa e de governança territorial. A retomada das atividades formais do conselho se deu em meio a disputas entre seus integrantes, que colocavam em xeque não apenas a relevância do próprio órgão, mas também os parâmetros legais de uso e ocupação do solo vigente no litoral do estado. Foi nesse contexto que se realizou a XXXIV Reunião Ordinária, em 24 de fevereiro de 1997, considerada marco da reativação do conselho após anos de inatividade (COLIT, 1997a).

A presidência dos trabalhos foi assumida pelo Sr. Hitoshi Nakamura, então Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA). Cabe ressaltar que a SEMA foi criada em 1992. Na XXXV Reunião Ordinária, ainda em 1997, intensificaram-se os conflitos entre os membros do conselho. Nessa ocasião, o Procurador do Estado, Sr. José Anacleto Abduch Santos, foi convidado para esclarecer aos conselheiros a respeito da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado contra atos normativos editados pelos municípios de Guaratuba e Matinhos, que estavam em desacordo com a legislação estadual (COLIT, 1997b).

Durante a explanação do então Procurador, foi esclarecido que a medida proposta pelo Estado não teve liminar concedida. Caso a liminar tivesse sido aprovada, as prefeituras não poderiam mais conceder autorizações para construções que desrespeitassem os parâmetros da legislação estadual. Parte dos desembargadores considerou que uma decisão anterior do Superior Tribunal de Justiça indicava a revogação de todas as normas que, de alguma forma, interferissem na autonomia municipal, a partir da edição da Constituição Estadual. No entanto, a Procuradoria sustentou que, embora a Constituição garanta autonomia aos municípios, essa liberdade está sujeita aos limites estabelecidos pela própria Constituição. Assim, as leis municipais seriam revogadas apenas se ultrapassassem a esfera de competência dos Estados e da União, seja de forma concorrente ou suplementar.

Apesar disso, cinquenta e duas (52) obras permaneciam embargadas, e, após anos de discussões, alguns encaminhamentos se faziam necessários. Parte dos conselheiros defendia a necessidade de cumprir a legislação vigente, posicionando-se a favor da manutenção dos embargos. Outros, porém, argumentavam que a legislação deveria ser atualizada ou reformulada, ou ainda que fosse criada uma nova lei que não entrasse em conflito com os interesses do município em relação ao seu desenvolvimento. Essas posições divergentes ficam evidentes nas falas a seguir, conforme apontado pelo Dr. Lubomir Ficinski:

E qual é o objetivo de preservar a praia? É preservar os valores que ela tem, não destruir os valores pelos quais ela é tão desejável. Ela é desejável porque apresenta alguma coisa que não temos normalmente. No momento que enchermos tudo isso de estruturas desnecessariamente grandes, em benefício de alguns poucos, não há nenhuma vantagem e do ponto de vista de utilização urbana, se obtém as mesmas densidades utilizando estruturas apropriadas, estruturas que não agriam o meio ambiente e por isso a Procuradoria tem razão, devemos respeitar a Lei e, se algum acordo há de ser feito, e que pode ser feito é achar um meio termo que seja razoável a todos (COLIT, 1997b, L. 93 a 99).

Já o Conselheiro Alberto Accioly Veiga Filho argumentou que:

chegamos a um impasse, temos um problema muito sério e devemos tomar uma decisão em termos gerais, por não acreditar que manutenção dos embargos venha trazer benefícios a ninguém. Em quinze meses, desde o início nenhuma obra foi paralisada e vários empreendimentos foram concluídos. e a decisão deveria ser muito mais do ponto de vista, resgatando o que aconteceu, porque a situação encontra-se desta maneira porque o Conselho (nesses seis anos) de omissão acarretou essa série de problemas. Na sua visão, essa pendência jurídica não está beneficiando de modo nem as empresas, nem os municípios e nem o governo, pelo contrário a decisão tem que ser a nível de bom senso. Temos um problema ser resolvido, que talvez ele possa ser interrompido dentro de uma nova legislação ser proposta por esse conselho de uma maneira construtiva, para que a gente possa ter uma sequência normal nas atividades, de acordo com as novas leis, mais elaboradas. Não vejo interessante a manutenção desses embargos, dessa postura, porque não está trazendo benefícios a ninguém, muito pelo contrário, está trazendo prejuízos sérios ao meio ambiente" (COLIT, 1997b, L. 148 a 156).

O Conselheiro José Anacleto discordou da colocação do Conselheiro Alberto Accioly Veiga Filho e afirmou:

Na verdade, essa 'briga judicial', tem um propósito muito elevado, ela não é inútil, porque estamos diante de uma situação de contraposição de interesses privados de cinquenta e dois contra o interesse público de um

número inestimável de pessoas, que podem usufruir de um patrimônio que é público e que poderão usufruir no futuro, se isso for preservado (COLIT, 1997b, L. 161 a 164).

Após a discussão, a Secretária Executiva abriu a votação, na qual a maioria decidiu pela manutenção dos embargos. No entanto, após essa reunião, as atividades do COLIT foram novamente interrompidas. Em 1997, ocorreram apenas duas reuniões, seguidas por um período de dois anos de inatividade do conselho.

É válido lembrar, que neste período, os municípios não tinham base jurídica municipal para a gestão da zona costeira, como ainda a maioria dos municípios paranaenses não possui uma política específica para o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC). Assim, a gestão costeira e marinha ainda não está plenamente institucionalizada.

No entanto, nos anos subsequentes, surgiram os Planos de Gestão, do PEGC-PR (Paraná, 2001), e em 2004 o Projeto Orla os Planos de Gestão Integrada (PGI), amparada no Decreto 5.300, de 2004. Esta metodologia de planejamento integra órgãos setoriais do estado, articuladamente com os municípios, buscando integrar as políticas ambiental, urbana e patrimonial para a gestão compartilhada desse espaço (Brasil, 2004, Paraná, 2001). Além disso, o Projeto Orla já incorpora as normas ambientais na legislação de uso e ocupação dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Em 2001 também surge os Planos Diretores municipais, que podem e devem incorporar os princípios do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, fortalecendo a governança costeira nos territórios locais. Todas estas ferramentas citadas, foram analisadas nos próximos subitens.

4.3 A VIRADA DO MILENIO E AS ESTRATÉGIAS MUNICIPAIS PARA GIZC

Este capítulo analisa os principais elementos da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) no litoral paranaense, agora sob a perspectiva dos municípios, tendo como referência os princípios do decálogo de Barragán para uma análise crítica. Os subitens abordam as dimensões políticas, normativas e institucionais, bem como as competências, os instrumentos e as estratégias adotadas. Além disso, a participação social é destacada como um elemento transversal ao processo. A

análise tem como base as atas do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT).

4.3.1 Planos Diretores Municipais e o Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo

No início do milênio, o retorno das reuniões do COLIT destacou a relevância das discussões sobre o processo de urbanização e sua relação com a expansão do setor industrial. Durante a 36ª reunião ordinária, realizada em 28 de janeiro de 2000, sob a presidência do Sr. Hitoshi Nakamura, então Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, foi apreciada a proposta da Prefeitura Municipal de Paranaguá para a criação de um Distrito Industrial. Essa proposta evidenciava as pressões por desenvolvimento econômico no litoral e os desafios resultantes para a gestão territorial (COLIT, 2000).

A proposta, que envolvia alterações no Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo das áreas urbanas de Paranaguá, conforme a Lei Complementar nº 04/98, gerou debates sobre o equilíbrio entre a expansão industrial e a preservação ambiental. Entre as mudanças aprovadas, destacaram-se a transformação de uma pequena área da Zona de Proteção Ambiental (ZPA) dentro da Zona de Interesse Portuário (ZIP) em área portuária exclusiva. Além disso, foi discutida a criação de Parques Municipais e Estaduais em áreas com cotas superiores a 20 metros, incluindo as ZPAs presentes nos estudos, evidenciando o esforço para conciliar os interesses econômicos e ambientais (COLIT, 2000).

Em 2001, não há registros de reuniões do COLIT. Contudo, esse ano foi marcado por avanços legislativos significativos que influenciaram a gestão territorial e urbana no litoral do Paraná. Destaca-se, nesse contexto, a promulgação da Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro, Lei Ordinária nº 13.164, de 23 de maio de 2001 (Paraná, 2001), e da Lei Federal nº 10.257, de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes para a política ambiental e o planejamento urbano (Brasil, 2001). Esta análise da ata reforça a fala do Sr. Castella:

Depois nós temos na década de 1990, do governador Lerner, a cooperação técnica SEMA e COLIT e Municípios e UFPR, quando começa fazer os estudos para os planos diretores da região litorâneas, e dos estudos sai

grandes diagnósticos, onde a população participou através de seminários, oficinas, que é um trabalho que está dentro da página do COLIT, quem tiver condições de acessar, veja esse material, que nos remete a questões de gestão costeira, e a questões de linha de praia. Destacando em 2001 a lei do GERCO-PR, que eu acho o grande marco para gestão costeira (V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021, 1h 22min 27s -1h 23min 28s).

Os planos diretores são instrumentos do Estatuto das Cidades e, embora sejam de competência municipal, a articulação entre os municípios e o COLIT se tornou fundamental devido aos conflitos gerados por atos normativos municipais que divergiam das orientações do Conselho e das leis estaduais. Para alinhar essas diretrizes, foi firmado um acordo visando à elaboração de uma Lei de Uso do Solo para os municípios de Matinhos e Guaratuba, com base no diálogo entre as esferas municipal e estadual. Segundo o Secretário Executivo da COLIT, Hamilton Bonatto, o acordo foi direcionado aos "prefeitos que foram parceiros do Conselho do Litoral".

Esse marco foi oficializado com o lançamento do acordo para a construção dos Planos Diretores Municipais, consolidando um esforço de planejamento territorial integrado. Como resultado, em 2002, foi publicado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guaratuba (Paraná, 2002) e, em 2006, o Plano Diretor Participativo e de Desenvolvimento Integrado de Matinhos (Paraná, 2006a). Essas iniciativas representam um avanço na governança territorial do litoral paranaense, ao integrar legislações urbanísticas locais com as diretrizes de gestão costeira.

Após dois anos sem reuniões do COLIT, a 38ª Reunião Ordinária foi realizada em 12 de dezembro de 2002. Vale destacar que, em outubro de 2002, o país elegeu novos presidente e governadores (COLIT, 2002). Essa reunião foi marcada como a última da gestão do COLIT, que permaneceu por oito anos, cumprindo dois mandatos.

Na ocasião, o Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) e Presidente do Conselho do Litoral, Sr. José Antônio Andreguetto, em caráter de encerramento de gestão, apresentou um breve histórico dos Planos Diretores e destacou:

Lembrou que foi pensado no planejamento de todo o Litoral, pois já foi aprovado e transformado em Decreto o Plano de Expansão de uma Área Específica de Paranaguá, está sendo elaborado e já em fase de conclusão

o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Guaratuba, bem como está sendo elaborado o de Matinhos e os profissionais do Conselho do Litoral estão acompanhando o Plano de Pontal do Paraná; e ainda destacou a elaboração do Plano de Gestão Integrada da Zona Costeira Paranaense, a qual será a primeira a fazer o zoneamento do espelho d'água em mar aberto (COLIT, 2002, L. 31 a 37).

Esta foi a primeira vez que o termo e o conceito de Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) apareceram nas atas do COLIT. Além dos Planos Diretores que estavam sendo elaborados, destacam-se também o Plano de Expansão de Paranaguá e a promessa de que "está iniciando a Gestão Integrada da Zona Costeira com ênfase na área marinha" (COLIT, 2002, L. 137, 138). Observou-se que esforços estavam sendo realizados para a implementação da política estadual de GIZC, como exemplificado pela reunião da GI-GERCO, realizada em 19 de março de 2003. Nesse encontro, foram apresentados os projetos estaduais de gerenciamento costeiro em andamento, e o Paraná foi destacado pelo projeto "Gestão Integrada da Zona Costeira do Paraná, com ênfase na Área Marinha", sugerindo que o planejamento estava em andamento e visava abranger a interface terra-mar (MMA, 2003, p. 3).

4.3.2 A consolidação dos Planos Diretores Municipais e o Projeto Orla (2003-2006)

A partir de 2003, ocorreram mudanças significativas no cenário político, tanto em nível federal quanto estadual, com reflexos na governança costeira. Na esfera federal, houve a transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), enquanto no Paraná, Jaime Lerner foi sucedido por Roberto Requião (2003-2010), que já havia governado o estado entre 1991 e 1994, período em que não ocorreram reuniões do COLIT. Requião também acumulou experiência como Secretário de Desenvolvimento Urbano do Paraná (1989-1990), durante o qual presidiu o COLIT.

Com a mudança de governo, o Conselho passou a ser liderado pelo Secretário da SEMA, Luiz Eduardo Cheida, e pelo Secretário Executivo, José Álvaro Carneiro, que ocuparam os cargos entre 2003 e 2006 (Paraná, 2003). Essas

alterações impuseram novos desafios e diretrizes para a consolidação dos Planos Diretores Municipais e para a implementação do Projeto Orla, alinhados com as políticas e mudanças institucionais.

Durante o governo Lula, que foi marcado por um crescimento econômico significativo (Santos; Fonseca, 2022), houve um restabelecimento importante na gestão do COLIT. Esse período foi caracterizado pela retomada de projetos prioritários, destacados no cronograma do Conselho entre 2003 e 2006. Entre as iniciativas estavam: a elaboração e revisão dos Planos Diretores dos Municípios, o licenciamento ambiental dos portos de Antonina e Paranaguá, a adequação da gestão de resíduos sólidos em Paranaguá e a implementação plena das Unidades de Conservação (UCs). Essas ações foram delineadas na 39ª reunião do COLIT, realizada em novembro de 2003 (COLIT, 2003).

Com o início da gestão do novo presidente do COLIT, a 40ª reunião ordinária, realizada em janeiro de 2004, trouxe à tona debates importantes sobre a governança territorial no litoral paranaense. Durante o encontro, o Sr. Luiz Forte Netto, representante da SEDU, destacou a importância de resgatar e obedecer às regras de uso e ocupação do solo, conforme estabelecido pelos Decretos 2722/1984 e 5040/1989, reafirmando o papel legal do COLIT como fiscalizador dessas normativas (COLIT, 2004a). Nesse contexto, o Secretário Municipal de Meio Ambiente de Pontal do Paraná, Sr. Jackson César Bassfeld, sugeriu a formação de uma força-tarefa dedicada à conclusão dos Planos Diretores dos municípios do litoral paranaense, enfatizando a urgência de consolidar esses instrumentos como base para uma gestão territorial mais eficiente e integrada.

As Secretarias Municipais de Meio Ambiente são responsáveis por integrar os municípios ao SISNAMA, gerenciar o meio ambiente, o saneamento básico e o ordenamento territorial, além de disciplinar o uso do solo urbano. No que se refere aos Planos Diretores, a responsabilidade pela elaboração recai sobre as prefeituras (Poder Executivo), em um processo que deve contar com a participação ativa da sociedade civil, do Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) e o apoio técnico das secretarias municipais, conforme disposto no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) (Brasil, 2001).

No litoral paranaense, foi dado andamento ao convênio firmado entre as prefeituras e a SEMA para a conclusão dos Planos Diretores Municipais, em

parceria com o COLIT (COLIT, 2004). Dessa colaboração resultaram os diagnósticos apresentados pelo Sr. Castella (ANEXO I), os quais estão disponíveis no site da SEDEST (2023), conforme listado abaixo:

- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – Guarauba (2002);
- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Pontal do Paraná (2004);
- Plano Diretor Participativo e de Desenvolvimento Integrado de Matinhos – (Paraná, 2006c);
- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paranaguá (2007);
- Plano Diretor de Antonina: Relatório realizado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (Paraná, 2007);
- Plano Diretor do Município de Guaraqueçaba (2006);
- Plano Diretor Municipal de Morretes (2008).

Ainda em 2004, o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima, conhecido como Projeto Orla, foi incluído nas discussões do COLIT durante a 42ª reunião ordinária, ganhando relevância nas deliberações. O Secretário Municipal de Meio Ambiente de Pontal do Paraná, Sr. Jackson César Bassfeld, sugeriu aos gestores dos Planos Diretores que consultassem o manual executivo do Projeto Orla. Ele ressaltou a importância de integrar as ações previstas nos planos com as diretrizes do projeto, destacando também as oportunidades de captação de recursos federais que poderiam ser viabilizadas por meio dessa articulação (COLIT, 2004b). Essa referência, registrada em ata, confirma o que anos mais tarde o Sr. Castella descreveu na contextualização do gerenciamento costeiro no estado:

Nós temos aí 2004, para poder estabelecer junto aos planos diretores, os planos de intervenção da orla marítima, dos 3 municípios litorâneos, Paranaguá, Matinhos e Pontal, muito bem elaborado, muito bem elogiado acho que por todos, o Jackson, estava como secretário em Pontal, e está nos assistindo, um trabalho que ele desenvolveu, quando ele estava na época em Pontal como secretário municipal, um dos mais elogiados do Brasil também. Então bons planos de intervenção (V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021, 1h 24min 19s -1h 24min 50s).

O Projeto Orla, oficialmente denominado Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima, está diretamente vinculado aos Planos de Intervenção, que são ferramentas destinadas ao planejamento e ordenamento do uso e ocupação do solo na zona costeira. Essa vinculação foi reforçada com a publicação do Decreto Federal nº 5.300/2004 (Brasil, 2004), que estabeleceu diretrizes para a

implementação da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro, prevista na Lei Federal nº 7.661/1988 (Brasil, 1988). O referido decreto contribuiu para consolidar instrumentos como o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC) e o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), fortalecendo a abordagem da gestão integrada.

O Projeto Orla, por meio de seus manuais, orienta a elaboração do Plano de Gestão Integrada (Brasil, 2002, 2022). Sua gestão é compartilhada entre os entes federativos e a sociedade, abrangendo o litoral, as margens dos rios e os estuários. Assim como outros instrumentos de ordenamento do uso da zona costeira, o Projeto Orla enfrenta desafios relacionados à sua implementação total, devido às grandes diferenças entre os mais de 400 municípios costeiros, distribuídos ao longo de uma faixa de mais de 20.000 km da orla marítima (Brasil, 2002, 2022).

Como uma das principais estratégias operacionais, o Projeto Orla visa integrar ações de planejamento territorial e gestão ambiental nos municípios costeiros. Os Planos de Intervenção, por sua vez, são documentos específicos criados no âmbito do Projeto Orla para diagnosticar, planejar e propor soluções para problemas na faixa costeira, com o objetivo de compatibilizar os interesses econômicos, ambientais e sociais. Essa articulação reforça a relevância do Projeto Orla como uma ferramenta que possibilita a integração entre os diferentes níveis de gestão e facilita a captação de recursos federais para sua implementação (Brasil, 2002, 2022).

Uma das peculiaridades jurídicas da orla marítima refere-se ao domínio, uma vez que esses terrenos pertencem ao Estado. Os Terrenos de Marinha são definidos no Decreto-Lei nº 9.760/1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União:

São terreno de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar médio de 1831: a) Os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagos, até onde se faça sentir a influência das marés; b) Os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés (Brasil, 1946).

Os terrenos de marinha são definidos como aqueles “formados, naturalmente, pela ação dos ventos e das águas, ou artificialmente, localizados na costa marítima do litoral brasileiro, no continente e nas margens dos rios e lagos, até onde ocorre a influência das marés” (Brasil, 1946). Originalmente, os terrenos de

marinha foram concebidos com o objetivo de promover o aproveitamento econômico e a defesa nacional, sendo, por essa razão, reservados à União (Brasil, 2002, 2022).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, esses territórios adquiriram características distintas das previstas em 1946. As funções atribuídas a esses espaços passaram a abranger questões estratégicas para políticas públicas territoriais, como a regularização fundiária, o gerenciamento costeiro, o ordenamento urbano, a proteção ambiental e a preservação das comunidades tradicionais (Nicolodi; Gruber, 2020; Paraná, 2024).

O Projeto Orla foi atualizado pela Lei nº 13.240/2017 e pela Portaria SPU nº 113/2017, que transferiram a gestão das praias e dos bens de uso comum da União para a exploração econômica pelos municípios. Essas normativas visam ordenar os espaços litorâneos sob domínio da União, com a articulação entre as três esferas de governo e a sociedade. No Paraná, a SEDEST, por meio da Resolução SEMA 049/2008, constituiu a Comissão Técnica para acompanhar as ações do Projeto Orla (SEDEST, 2023), conforme segue:

- Plano de Intervenção na Orla Marítima e Estuarina de Guaratuba;
- Plano de Intervenção na Orla Marítima de Matinhos;
- Plano de Intervenção na Orla Marítima de Pontal Do Paraná (SEDEST, 2023);

Durante o período de 2003 a 2004, importantes diagnósticos foram elaborados. Contudo, assim como o Projeto Orla, os Planos Diretores devem ser revisados. Conforme estabelece o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), artigo 40, inciso III: “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, mediante processo participativo e aprovação do Conselho da Cidade e da Câmara Municipal” (Brasil, 2001).

É exatamente nesse ponto que ocorre a interseção, conforme relatado pelo Sr. Castella: “Aí vêm os conflitos dos planos diretores, construídos dentro dos gabinetes de 2007 para 2021, com sérios conflitos” (V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021, 1h 25min 46s).

O fato de os planos diretores terem sido elaborados em "gabinetes", sem a devida participação e aprovação do COLIT, é um problema que contribui para a descontinuidade e fragmentação da governança dos territórios, gerando conflitos de interesse na zona costeira. Após as eleições municipais de outubro de 2004, o ano

de 2005 resultou na mudança dos membros natos, compostos pelos prefeitos e seus representantes.

Em 2006, esses conflitos foram identificados, conforme registrado na ata da 46ª reunião ordinária do COLIT, quando foi apresentado o Plano Diretor de Guaratuba. O representante do setor imobiliário questionou o plano, conforme trecho abaixo:

O Conselheiro Valentino Edwin Pock se apresenta, e pergunta sobre questões de organização, e a respeito do zoneamento se o mesmo atende totalmente, informalmente ou parcialmente ao decreto 2722. A Prefeitura responde que o Decreto 2722/84 já é uma lei de Uso e Ocupação do Solo do Litoral e ali já estão todas as diretrizes, dados de recuos de aproveitamento, etc. E se o município levar em consideração o decreto não deveria fazer lei de zoneamento. O Plano teve audiências, diagnósticos, reuniões com toda a comunidade, técnicos, com bastante publicidades, ressalta que os técnicos do COLIT estiveram em todas as audiências, e se chegou ao Plano. A Prefeitura responde que no Plano não houve consulta ao Decreto 2722/84, mas sim teve como base a vontade da população. Ou seja, o Plano responde como uma vontade da população, toda e qualquer comparação com o Decreto é mero acaso (COLIT, 2006, L. 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164).

Após as eleições de outubro de 2006, apesar da reeleição dos governos federal e estadual, ocorreu uma mudança na presidência do COLIT. O secretário Luiz Eduardo Cheida, que havia liderado a SEMA, viu sua gestão marcada por desentendimentos com o setor produtivo durante o governo de Requião. Dessa forma, em 2007, houve novamente, alteração na presidência dos trabalhos do COLIT.

4.3.3 Dos conflitos com os Planos Diretores a discussões sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) (2007-2010)

A composição do COLIT passou por transformações significativas a partir de 2007, refletindo mudanças tanto na presidência do órgão quanto nos representantes municipais, especialmente após as eleições municipais de 2008. A posse do Sr. Rasca Rodrigues como presidente do COLIT e Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná, no governo de Roberto Requião, marcou o início de uma gestão caracterizada por intensos debates sobre os Planos Diretores Municipais (PDM) e o zoneamento costeiro. Essas mudanças na composição do

conselho coincidiram com o aumento das tensões entre os interesses de desenvolvimento econômico e os imperativos de conservação ambiental, questões historicamente em disputa na região (Azevedo, 2016; Minari, 2016; Cunha, 2018; Onofre; Antiquera; Quadros, 2018; Corbari, 2020).

Em 2007, algumas discussões em torno do PEGC-PR foram registradas na ata da 50ª reunião ordinária, quando o Conselheiro Luciano Pizzatto destacou que a legislação incumbia o COLIT de instituir uma Câmara Técnica específica para acompanhar a implementação do PEGC. Contudo, ele fez críticas ao apontar que “o número de membros representantes na Câmara Técnica é muito grande, o que a torna ineficiente e pouco representativa” (COLIT, 2007, L. 95, 96). Relatos frequentes mencionaram a dificuldade de operacionalizar as propostas do plano, devido à ausência de mecanismos claros de financiamento e à escassez de dados atualizados sobre as dinâmicas ambientais e socioeconômicas do litoral paranaense.

Neste período, as discussões sobre os planos diretores ganharam protagonismo, enquanto os instrumentos da PNGC tiveram um papel secundário. Os conflitos registrados destacam a relação entre o PDM e as normas estaduais, especialmente o Decreto Estadual nº 2.722/1984. No caso de Paranaguá, o Plano Diretor de 2007 criticou abertamente a interferência do COLIT nos processos de uso e ocupação do solo. O documento aponta:

Essa última regra legal é totalmente precária e excessivamente discricionária, vez que não determina, especificamente, o que seriam “empreendimentos”, deixando nas suas entrelinhas a possibilidade de o COLIT intervir sobre toda e qualquer aprovação de projetos de parcelamento do solo e de edificações, na área urbana de Paranaguá. A incorreta e abusiva interpretação desse dispositivo, pode, além de engessar a atuação do poder de polícia da Prefeitura de Paranaguá, pela lenta tramitação de projetos no COLIT, causar insegurança jurídica nos executores de obras e intervenções simples, que foram implementados sem a anuência desse Conselho (Paranaguá, 2007, p.247).

Ainda segundo o Plano, “a descentralização de normas cria uma grande dificuldade para a interpretação dessa legislação urbanística [...], reduzindo a eficiência das atividades de fiscalização” (Paranaguá, 2007, p.264, 247).

O descompasso entre as normativas estaduais e as demandas municipais foi uma constante durante esse período. A ata da 56ª reunião do COLIT, realizada em 2009, evidencia a frustração dos conselheiros diante da falta de resolutividade

no Conselho. Na ocasião, questionou-se a eficácia do órgão em face da ausência de aprovação do PDM e da morosidade recorrente nas deliberações (COLIT, 2009). O membro do conselho, representante da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Sr. Walter Horst Poniewas, afirmou:

Temos problemas homéricos em todos os municípios e particularmente nos Municípios do Litoral e, enquanto os Planos Diretores não estiverem aprovados estaremos fazendo reuniões absolutamente inúteis [...], mas isso é uma gozação! Porque eu entendo o seguinte: No Conselho do litoral, ente maior do processo do litoral paranaense, me preocupa muito se nós vamos deliberar ou vamos só receber informações, enquanto do outro lado a cidade continua crescendo as pessoas continuam catando lixo para sobreviver e nós o que vamos poder deliberar? [...] me disponho a colaborar na revisão do regimento interno do COLIT [...]. Ao mesmo tempo que me deparo com grande movimento de extinção do COLIT, aonde o líder deste movimento não faz nada, só atrapalha? O COLIT só vai trabalhar se puder trabalhar (COLIT, 2009, L. 224 a 250).

Essa manifestação evidencia as limitações do COLIT em sua atuação como mediador entre os interesses de conservação e desenvolvimento. Embora o órgão possuísse um regimento interno, este foi alvo de críticas por parte dos prefeitos, que questionavam a autonomia do Conselho frente às decisões locais. Tal insatisfação contribuiu para o surgimento de um movimento que defendia mudanças no regimento interno do COLIT, liderado por atores descontentes com a condução das políticas e com o zoneamento.

Na gestão do Sr. Rasca Rodrigues, os conflitos com o zoneamento do PDM e o Decreto 2.722 agravaram-se, e, após sua saída em 2010 para concorrer às eleições, assumiu o Sr. Jorge Augusto Callado Afonso. Em uma única reunião deste ano, na 59ª reunião ordinária, foi votado e aprovado o Plano Diretor e de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Paranaguá (COLIT, 2010). Essa aprovação reflete os interesses e as estratégias políticas para a flexibilização das leis.

O período de 2007 a 2010 evidencia a persistência de conflitos estruturais na gestão territorial do litoral paranaense. Contudo, é importante destacar que, nesse mesmo período, foi levantada a necessidade de integrar o PEGC-PR com os Planos Diretores Municipais (PDM). As atas revelaram que, enquanto o PEGC-PR buscava delimitar zonas de uso e preservação ambiental com base em critérios técnicos e legais, os municípios frequentemente priorizavam demandas locais de desenvolvimento econômico e urbano, o que gerava críticas significativas.

Como ponto positivo, podemos destacar, até aqui, o papel do PEGC-PR na gestão de conflitos territoriais e ambientais. Grandes empreendimentos, como a expansão portuária e obras de infraestrutura rodoviária, intensificaram os debates no COLIT sobre os limites e possibilidades do PEGC-PR como ferramenta de regulação. Enquanto setores empresariais e municipais argumentavam que as normas do plano restringiam o desenvolvimento econômico, representantes de entidades ambientais alertavam para a necessidade de fortalecer a proteção de ecossistemas frágeis, como manguezais e restingas. Esses episódios ilustram como as dinâmicas de poder entre estados, municípios e outros atores refletem a luta por controle sobre o território costeiro, ressaltando a centralidade do espaço como produto de relações sociais.

4.3.4 Da revisão do Decreto 2.722/1984, à construção do ZEE-Litoral (2011-2018)

O sexto período identificado por esta pesquisa, compreendido entre 2011 e 2018, foi marcado pela transição de governos tanto no âmbito estadual, com a eleição de Roberto Richa no Paraná, quanto federal, sob a presidência de Dilma Rousseff.

No contexto da gestão costeira, esse período trouxe à tona a revisão do Decreto Estadual nº 2.722/1984 (Paraná, 1984b), já considerado um marco regulatório, que havia sido alvo de debates desde sua promulgação, e a construção do Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral do Paraná (ZEE-Litoral).

Entre 2012 e 2013, foram realizadas 15 reuniões da Comissão de Revisão do Decreto 2.722/1984 (SEDEST, 2012-2013). A revisão ocorreu em um contexto de renovação das lideranças políticas e administrativas no Estado, refletindo-se na composição do COLIT e, conseqüentemente, nas abordagens e prioridades adotadas. Cada mudança de gestão trouxe novos agentes e atores com diferentes perspectivas ideológicas e interesses, o que contribuiu para prolongar as discussões e atenuar os conflitos.

Os agentes municipais acreditam que o Decreto transferiu para o estado uma responsabilidade que era dos municípios. Eles argumentam que, em 1984 aos anos dois mil, os municípios estavam em uma situação precária, o que levou o

Estado a definir parâmetros mínimos. Contudo, este período é marcado por considerável evolução técnica, o que levou a acreditar que a realidade mudou e que alterações seriam necessárias.

Os gestores municipais defendem que o decreto limita a autonomia dos municípios em decidir sobre o uso e ocupação do solo, assim como a gestão ambiental. Além disso, o decreto é visto como um obstáculo para empreendimentos e investimentos imobiliários, devido à limitação de pavimentos, que, segundo os prefeitos, impede o desenvolvimento econômico dos municípios. A Ata da Primeira Reunião da Comissão de Revisão do Decreto Estadual nº 2.722/84², foi realizada em 30 de maio de 2012, e a última, em 10 de abril de 2013, totalizando 15 reuniões sobre este tema (SEDEST, 2012-2013).

A Comissão para Revisão do Decreto foi um reflexo das complexas relações de poder que moldam a gestão costeira do Paraná. O objetivo principal da comissão foi analisar os impactos e a efetividade do decreto, buscando soluções para as demandas dos setores econômicos, como a construção civil e a portuária, e da sociedade civil, que se sentiam, de alguma maneira, prejudicados pelas restrições impostas.

A revisão do decreto, apesar de exaustiva, não foi concluída com um consenso pleno entre os atores. Paralelamente, o debate sobre o ZEE-Litoral ganhou força, consolidando-se como uma tentativa de estabelecer diretrizes estaduais mais atualizadas e integradas às necessidades do mercado. Embora o ZEE-Litoral tenha avançado como proposta, ele herdou as dificuldades enfrentadas pelo Decreto 2.722/1984, especialmente no que diz respeito à articulação entre os interesses locais e estaduais.

Esse período reflete a complexidade das relações entre os diferentes níveis de governança e os desafios de construir instrumentos que equilibrem a conservação e o desenvolvimento no litoral paranaense. A análise das atas reforça a centralidade do espaço como produto de disputas sociais e políticas, uma perspectiva que enriquece a compreensão sobre a gestão costeira no estado. A transição dos instrumentos de gestão, do Decreto 2.722 ao ZEE, reflete não apenas a evolução técnica do planejamento territorial, mas também a permanência da

² SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Comissão para Revisão do Decreto Estadual nº 2.722/84 (2012-2013)**. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Comissao-para-Revisao-do-Decreto-Estadual-no-272284>. Acesso em: 2 ago. 2024.

tensão entre conservação e desenvolvimento, evidenciando os limites e as possibilidades da governança costeira no Paraná.

4.3.5 Enfraquecimento da Política Ambiental e Institucional - 2019 a 2023

O período de 2019 a 2023 representa uma fase de desestruturação significativa das políticas ambientais no Brasil, acompanhada de um enfraquecimento abrupto dos fóruns democráticos de discussão em nível federal, como o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), onde foi “passando a boiada”. Essa conjuntura reflete-se diretamente nos debates e decisões do COLIT, conforme evidenciado nas atas desse período.

A crise na gestão ambiental brasileira nesse período é caracterizada pela redução de recursos financeiros e humanos destinados à gestão ambiental, flexibilização das normas regulatórias e pelo esvaziamento de instâncias participativas. A diminuição da atuação de conselhos e grupos técnicos, como o GI-GERCO, ilustra um retrocesso no modelo participativo, essencial para a formulação de estratégias de proteção costeira e marítima.

A análise das atas do COLIT destaca o impacto direto dessa conjuntura na governança do litoral paranaense. Discussões sobre o planejamento e execução de projetos estruturantes, como o engordamento da praia de Matinhos e os conflitos em torno do uso e ocupação do solo, revelam uma abordagem prioritária ao desenvolvimento econômico em detrimento da conservação ambiental.

Em diversas atas do período, observa-se a perda de força do COLIT como instância de controle e fiscalização ambiental. Alterações no regimento interno e mudanças na composição do Conselho indicam uma centralização das decisões no poder executivo estadual, restringindo a participação de membros da sociedade civil e de entidades acadêmicas.

As atas das reuniões de 2021 e 2023 mostram como o COLIT perdeu força como instância deliberativa, passando a adotar um caráter consultivo em muitos casos. A atuação foi limitada a aprovações “*ad referendum*” para projetos como a pavimentação de trechos viários em Morretes e a recuperação da orla de Matinhos. Os debates sobre o engordamento da praia de Matinhos destacam a ênfase em projetos de infraestrutura com viés econômico, enquanto as dimensões sociais e

ambientais permanecem secundárias. Durante a 75ª reunião, questionou-se a ausência de anuência do COLIT para esse projeto, apesar da exigência legal de análise (COLIT, 2021). O enfraquecimento do conselho é evidenciado nas falas do conselheiro Luiz Arthur Gineste da Conceição e do prefeito Justus, que questionam a transparência e a efetividade das deliberações do Conselho:

realmente a obra de Matinhos não foi enviada para o Conselho. E pela lei estadual, que foi elaborada pelo Jaime Lerner, em 1998, determina que qualquer mudança urbanística é necessária passar pelo Colit. Ok? Então, é nesse sentido aí que queria me manifestar. Obrigado. A Sra. Presidente:- Obrigada, Arthur. Prefeito, Justus, por favor. O Sr. Conselheiro Roberto Justus (Prefeito de Guaratuba):- Obrigado. Na verdade, é uma dúvida que eu tenho. Eu me lembro que quando terminaram as nossas reuniões presenciais, houve alguma informação por conta da Sedest no sentido de que o Colit não teria mais competência deliberativa, seria algo mais consultivo. Eu precisava só esclarecer isso: se é deliberativo ou se é consultivo dentro da competência do Colit. Se confirma isso mesmo (COLIT, 2021, p.13).

Os debates sobre grandes projetos de infraestrutura, como o engordamento da praia de Matinhos, refletem uma visão de curto prazo voltada para a execução de obras, sem um planejamento integrado que considere os impactos socioambientais de longo prazo. Além disso, foram levantadas críticas recorrentes sobre a falta de transparência e o acesso restrito aos processos de licenciamento ambiental, especialmente no que se refere à emissão de licenças ambientais simplificadas, conforme destacado em discussões do período:

Presidente, é o seguinte: a gente concorda com essa resolução, enfim, não discordamos dela. Porém, nós não temos acesso aos processos, sabe, Presidente? É mandado de página, não tem acesso ao processo inteiro do licenciamento, e é corriqueiro abrir uma reunião e, às vezes, fazer a convocação mas não enviar os processos na sua íntegra para análise. É só uma observação, Presidente. Obrigado (COLIT, 2023; L. 194 a 199).

Mesmo sem deliberações formais, projetos de grande impacto foram aprovados, evidenciando a centralização das decisões no poder executivo estadual e a ausência de envolvimento efetivo do Conselho. Esse direcionamento fica evidente pelo predomínio de resoluções “*ad referendum*” e pela falta de avaliações sobre os impactos ambientais de longo prazo.

O período analisado revelou a fragilidade da governança costeira em um contexto de retrocesso institucional. A redução da capacidade deliberativa do COLIT

e a prevalência de decisões políticas centralizadas apontam para a necessidade urgente de uma revisão estrutural dos mecanismos de governança do litoral paranaense.

A perda de atribuições do COLIT foi formalizada pelo Decreto Estadual nº 518, de 14 de fevereiro de 2019, que revogou os incisos V e VIII do artigo 2º do Decreto nº 7.948, de 3 de outubro de 2017. Com essa mudança, o Conselho deixou de ter competência para conceder anuência em processos de licenciamento ambiental e autorização florestal (Paraná, 2017a)

Com essa alteração, o COLIT deixou de ter a função de anuência prévia nesses processos, o que resultou em uma redução de seu papel deliberativo nas questões ambientais do litoral paranaense. No entanto, essa alteração foi revertida pelo Decreto Estadual nº 10.979, de 6 de maio de 2022 (Paraná, 2022). Em cumprimento à decisão judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0008076-19.2019.8.16.0004, pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o Decreto nº 10.979/2022 tornou nulo o Decreto nº 518/2019. Essa medida restabeleceu as atribuições originais do COLIT, permitindo que o Conselho voltasse a exercer plenamente suas competências relacionadas ao licenciamento ambiental e à autorização florestal, conforme previsto no Decreto nº 7.948/2017 (Paraná, 2017a). Embora, não foi encontrada essa informação atualizada no site da SEDEST\COLIT.

A obra de engordamento da praia de Matinhos, um dos maiores projetos de infraestrutura estratégica do estado, ilustra esse cenário de fragilidade institucional. Orçada em aproximadamente R\$ 500 milhões, a obra foi aprovada pelo Instituto Água e Terra (IAT), que atuou simultaneamente como órgão executor e licenciador, sem a anuência formal do COLIT, em desacordo com a legislação estadual para alterações urbanísticas. Esse processo gerou questionamentos sobre a transparência e a legalidade dos procedimentos de licenciamento (Miura; Cavalcante; Lloret, 2023).

O Ministério Público do Paraná (MPPR) desempenhou um papel importante na identificação de irregularidades nos processos de licenciamento ambiental, especialmente no caso do engordamento da praia de Matinhos. Ao longo do período analisado, o MPPR estabeleceu parcerias com a Universidade Federal do Paraná

(UFPR), cuja equipe técnica emitiu notas apontando falhas nos estudos de impacto ambiental e no cumprimento das normas legais (Miura; Cavalcante; Lloret, 2023).

A reconfiguração das atribuições do COLIT evidencia a tensão entre as políticas de gestão ambiental e os interesses políticos e econômicos que influenciam a governança costeira no Paraná. Além disso, demonstra a importância das instâncias judiciais na proteção dos instrumentos participativos e deliberativos voltados à gestão ambiental e costeira.

4.4 INSTRUMENTOS: CONFLITOS DE INTERESSE E AS LIMITAÇÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS GIZC

Neste subitem, analisamos como os instrumentos de gestão costeira refletem as relações de poder no estado do Paraná e em seus municípios, além de sua influência na organização do litoral. Com base na análise das atas, identificamos as limitações e os desafios enfrentados na implementação desses instrumentos.

4.4.1 Instrumentos de Gerenciamento Costeiro

Os instrumentos introduzidos pelo Decreto nº 5.300/2004 incluem o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), o Sistema de Monitoramento Ambiental Costeiro (SMAZC), o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQAZC) e os Planos de Gestão Integrada da Zona Costeira (PGZC). Embora representem avanços normativos, observa-se que, no Paraná, muitos desses instrumentos ainda carecem de implementação efetiva, conforme ilustrado na figura abaixo.

Quadro 2 – A Situação dos instrumentos de gerenciamento costeiro nos estados brasileiros

	PEGC	PMGC	SIGERCO	SMA	RQA	ZEEc	PGI
AP	Concluído	Não elaborado	Concluído parcialmente	Não elaborado	Não elaborado	Concluído	Concluído
PA	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído
MA	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído	Não elaborado
PI	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído	Não elaborado
CE	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído	Concluído
RN	Concluído	Não elaborado	Concluído parcialmente	Não elaborado	Não elaborado	Concluído	Concluído
PB	Concluído	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído
PE	Concluído	Concluído parcialmente	Concluído parcialmente	Concluído parcialmente	Concluído	Concluído	Concluído
AL	Não elaborado	Concluído parcialmente	Não elaborado	Concluído parcialmente	Concluído	Não elaborado	Concluído
SE	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído
BA	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído
ES	Concluído	Concluído parcialmente	Concluído	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído
RJ	Não elaborado	Concluído parcialmente	Concluído	Concluído parcialmente	Não elaborado	Não elaborado	Concluído
SP	Concluído	Não elaborado	Concluído parcialmente	Não elaborado	Concluído	Concluído	Concluído
PR	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído	Concluído
SC	Concluído	Concluído parcialmente	Concluído parcialmente	Não elaborado	Não elaborado	Concluído	Concluído
RS	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Não elaborado	Concluído	Concluído

 Concluído
 Concluído parcialmente
 Não elaborado

Fonte: Brasil (2023).

Essa realidade ocorre, em parte, devido à forma como a base legal do gerenciamento costeiro foi estruturada. A Lei Federal nº 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), representa um marco importante para a gestão da zona costeira no Brasil. Embora seja uma norma jurídica, seu conteúdo tem natureza predominantemente programática, pois estabelece diretrizes e instrumentos, mas não impõe obrigações coercitivas ou sanções em caso de descumprimento. O Decreto nº 5.300/2004, que aprofunda a aplicação dessa lei, detalha os instrumentos de gerenciamento costeiro, como o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro (PEGC e PMGC), entre outros. No entanto, também não estabelece mecanismos legais de punição para sua não implementação. Essa limitação foi apontada por Scherer et al. (2020), que destacam que a ausência de dispositivos coercitivos compromete a efetividade da gestão, resultando em ações fragmentadas e ineficientes nos diferentes níveis federativos.

Portanto, a implementação dos instrumentos de gestão e gerenciamento costeiro no Brasil enfrenta um conjunto complexo de desafios, que envolvem desde lacunas normativas e conflitos de interesse até questões estruturais, como a

escassez de recursos e a falta de articulação institucional. Essa situação evidencia a necessidade de revisões na estrutura regulatória e do fortalecimento das capacidades institucionais, de modo a garantir a efetividade dos princípios da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC).

Embora o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) tenha sido formalmente elaborado, sua aplicação tem gerado controvérsias (Cunha, 2018; Góes, 2020). Esses instrumentos, embora concebidos para equilibrar a conservação ambiental e o desenvolvimento, têm sido alvo de críticas, especialmente no contexto do Paraná. O ZEEC, em particular, é frequentemente questionado por sua aplicação limitada, que, em muitos casos, prioriza interesses econômicos em detrimento da conservação ambiental. Esse cenário reforça a importância de revisar as estratégias da GIZC sob a perspectiva da formação socioespacial, a fim de compreender as dinâmicas do litoral paranaense.

4.4.2 Macrozoneamento, Zoneamento Ecológico Econômico e os conflitos territoriais

O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) é um instrumento previsto na Lei nº 7.661/1988, que orienta o ordenamento territorial e serve de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão ambiental. No entanto, em 2016, foi publicado o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná – Litoral (ITCG, 2016), cujo documento não faz menção ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), tratando o zoneamento como um instrumento vinculado à Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

O Decreto Estadual nº 4.996/2016 estabeleceu o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Paranaense (ZEE PR - Litoral) como um documento técnico-científico, com o objetivo de:

organizar de forma vinculada as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas, levando em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração sustentável e de ordenamento territorial (ITCG, 2016).

Se o próprio plano prevê a necessidade de "organizar de forma vinculada as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos e projetos", a ausência de referência à Lei nº 7.661/1988 e aos instrumentos de gerenciamento da zona costeira em documentos como o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral do Paraná levanta questionamentos relevantes. Essa omissão pode decorrer do desconhecimento da legislação por parte dos responsáveis pela elaboração desses documentos, o que representaria uma falha grave, dada a importância da Lei nº 7.661/1988 na governança costeira e a necessidade de integração entre os instrumentos normativos e as ações dos agentes públicos.

Outra possibilidade é que a legislação tenha sido deliberadamente ignorada, o que suscita dúvidas sobre a legitimidade e a efetividade dos planos elaborados. O prognóstico desenvolvido pelo ZEE resultou em um macrozoneamento que tem sido alvo de críticas (Góes, 2020; Cunha, 2018). Segundo Góes (2020, p. 37) "áreas de relevante importância para conservação foram estabelecidas como zonas de desenvolvimento diferenciado (ZDD), as quais teriam, conforme o documento, potencial para expansão urbana, portuária e industrial". Cunha (2018, p. 47) reforça essa perspectiva ao apontar que determinadas áreas "deixaram de ser reconhecidas como setores especiais rurais pelos municípios, sendo transformadas em zonas de expansão portuária pelo zoneamento".

Para Cunha (2018), o ZEE-Litoral viabilizou a instalação portuária, especialmente no caso do Porto de Pontal do Paraná. De acordo com o principal instrumento do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC-PR), o Macrozoneamento (Decreto nº 5.040/1989), a área destinada ao porto privado estava inserida dentro da Zona de Proteção Ambiental (ZPA), abrangendo manguezais e territórios delimitados por unidades de conservação. Além disso, a região é considerada um sítio de importância para a reprodução e sobrevivência de espécies ameaçadas de extinção e inclui territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais. A instalação do porto poderia transformar significativamente a paisagem da Baía de Paranaguá, do Pontal do Sul, da Ilha do Mel e das áreas próximas a sítios arqueológicos. No entanto, parte da sociedade defende a revisão dos parâmetros de edificação estabelecidos pelos Decretos nº 2.722/1984 e nº 5.040/1989 (Minari, 2016).

O Macrozoneamento de 1989 estabeleceu as Unidades Ambientais Naturais (UAN), criando zonas correspondentes às unidades naturais, classificadas em três sub-regiões: Montanhosa Litorânea, Planícies Litorâneas e Planaltos. O Decreto Estadual nº 5.040/1989 define as permissões e restrições para atividades como mineração, silvicultura, extração vegetal, agricultura, pecuária, aquicultura, indústria, infraestrutura viária, energética e geral dentro das diferentes UANs (Leal, 2000). A viabilidade dessas atividades está condicionada à avaliação de impacto ambiental realizada pelos órgãos competentes.

Em relação às atividades industriais, o artigo 11 do Decreto nº 5.040/1989 estabelece:

Art. 11 Não serão permitidas as atividades industriais, nos seguintes casos: nas UAN Serras (SS), Áreas Colúviais (SC), Planícies Aluviais Não Significativas (SP), Planalto Dissecado (PD), Mangues (LM) e nas áreas com declividade superior a 25°; b) nas áreas de ocorrência de associações vegetais relevantes; c) nas áreas de sítios de importância para a reprodução e sobrevivência de espécies animais ameaçadas de extinção; d) nas áreas e locais com ocorrência de conjuntos de importância histórica, artística, etnológica, paisagística e/ou sítios arqueológicos, incluindo seus entornos imediatos, cujas dimensões e características serão estabelecidas caso a caso; e) nas faixas de proteção dos mananciais, corpos e cursos d' água. Parágrafo Único - Os demais casos, observados as normas legais pertinentes, deverão ser submetidos a apreciação final do Conselho do Litoral (Paraná, 1989, art. 11).

As atividades portuárias desenvolvidas em Paranaguá e Antonina foram excepcionadas, uma vez que, à época, Pontal do Paraná ainda integrava o município de Paranaguá (Minari, 2016; Cunha, 2018). Décadas após a primeira versão do Macrozoneamento, tornou-se necessária a atualização e adequação da legislação.

O Macrozoneamento do litoral, instituído em 1989, segundo Góes (2020), tem sido revisado por meio de diferentes planos e instrumentos normativos, como o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral do Paraná – ZEE-Litoral (ITCG, 2016); o Plano Mestre do Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina (APPA, 2018); o Plano para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral – PDS-Litoral (Paraná, 2019a); e o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Paranaguá e Antonina – PDZ (APPA, 2023b).

Para Góes (2020), a destinação das áreas deveria ser definida pelos instrumentos públicos de planejamento e zoneamento, de acordo com sua aptidão.

No entanto, essa função tem sido desempenhada, predominantemente, pelo licenciamento ambiental. O planejamento e o ordenamento territorial do litoral do Paraná seguem, majoritariamente, os interesses da principal atividade econômica da região, o setor portuário, uma visão compartilhada por diversos autores (Minari, 2016; Cunha, 2018; Onofre; Antiquera; Quadros, 2018; Corbari, 2020; Góes, 2020; Onofre, 2021).

Para compreender esse processo, analisamos o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), um instrumento da política portuária que é orientado pelos Planos Mestres. O PDZ tornou-se obrigatório com a promulgação da Lei nº 8.630/1993, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, posteriormente revogada pela Lei nº 12.815/2013. Com essa legislação, o Brasil adotou o modelo de gestão portuária denominado *Landlord*, no qual a infraestrutura portuária é provida pelo Estado, enquanto o setor privado assume as operações portuárias por meio de arrendamentos (concessões) (I Workshop de Planejamento Integrado do Litoral do Paraná, 2020).

A política adotada para o setor portuário incumbiu as autoridades portuárias de elaborar os PDZs, que incluem informações sobre meio ambiente e licenciamento ambiental, visando à expansão e ao desenvolvimento portuário de maneira ordenada e sustentável, dentro das áreas designadas como Porto Organizado. A abrangência dos PDZs é delimitada pela poligonal dos portos organizados, podendo incluir áreas adjacentes para possíveis expansões (APPA, 2023b). Conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 3 – Área de abrangência de planejamento e gestão portuária



Fonte: Administração Dos Portos De Paranaguá E Antonina (APPA, 2023b).

Dessa forma, analisamos a seguir o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral do Paraná (ZEE-Litoral), um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), elaborado, institucionalizado e normatizado pelo Decreto nº 4.996/2016 (ITCG, 2016; Nicolodi *et al.*, 2018).

A responsabilidade pela elaboração do ZEE-Litoral coube ao Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG), que instituiu duas comissões compostas por diversos órgãos governamentais e técnicos. No entanto, o ZEE-Litoral não abrangeu toda a extensão considerada como Zona Costeira, pois sua delimitação não alcançou as 12 milhas náuticas na porção marítima, conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 4 – Zoneamento Ecológico Econômico



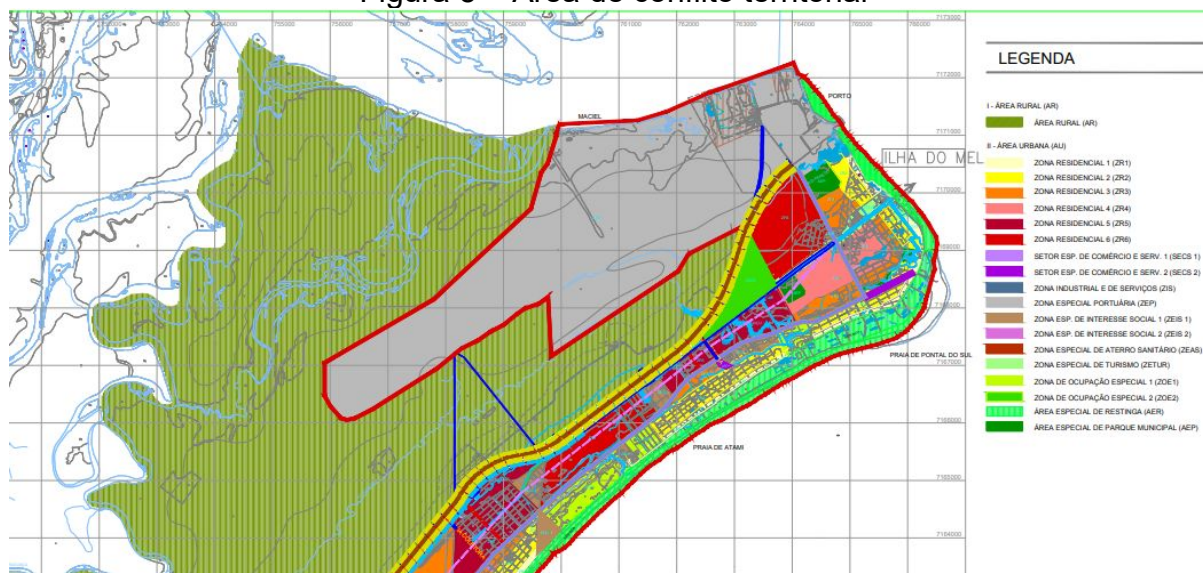
Fonte: ITCG (2016).

O ZEE foi elaborado por uma ampla equipe de técnicos e instituições, mas sob fortes influências políticas. Sua implementação gerou conflitos com a legislação estabelecida pelo Decreto nº 5.040/1989, além de divergências em relação às áreas de unidades de conservação (V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021, 1h 13min 48s - 1h 25min 09s).

Além disso, o ZEE-Litoral favoreceu a instalação de um complexo industrial-portuário em Pontal do Paraná, uma região marcada por intensos conflitos relacionados ao modelo de desenvolvimento projetado para o litoral do estado. O plano prevê a construção de um porto privado e de um complexo industrial voltado à exploração do Pré-Sal brasileiro. Para viabilizar esse empreendimento, o poder público realizou alterações normativas e ajustes em instrumentos de ordenamento territorial (Onofre; Antiquera; Quadros, 2018).

Os conflitos territoriais foram ainda mais acentuados com a proposta da prefeitura de Pontal do Paraná para a revisão do Plano Diretor Municipal. O documento, aprovado pelo Decreto Estadual nº 5.980/2017, incluiu a criação de uma “zona especial portuária”, destacada na cor cinza na figura abaixo:

Figura 5 – Área de conflito territorial



Fonte: Pontal do Paraná (Paraná, 2017b).

Segundo Cunha (2018) o Plano Diretor de Pontal do Paraná (decreto estadual 5980/2017), apresenta um zoneamento semelhante ao Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral (ITCG, 2016; Paraná, 2017b), pois “parecia uma versão um pouco mais especificada do zoneamento proposto pelo documento técnico do ZEE” (Cunha, 2018, p. 88). A autora evidencia os conflitos existentes entre os instrumentos de zoneamento e os interesses envolvidos:

A área reservada ao futuro porto privado, que no ZEE é zona de desenvolvimento diferenciado (ZDD), no Plano Diretor é zona especial

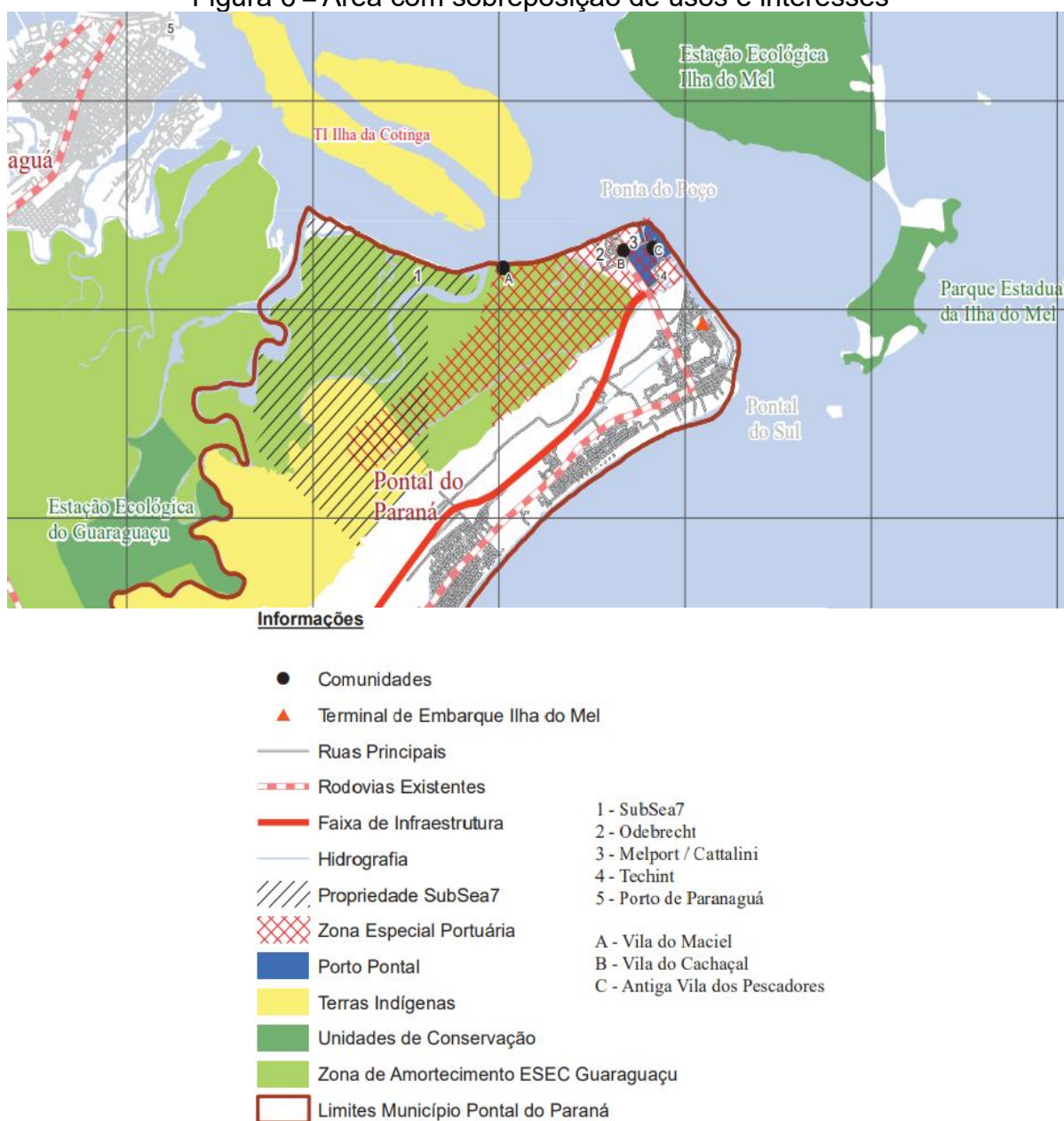
portuária (ZEP), inclusive o território da comunidade tradicional pesqueira do Maciel. Não só a comunidade do Maciel é ignorada no Plano Diretor, nenhuma comunidade tradicional pesqueira é mencionada enquanto tal (Cunha, 2018, p. 88-89).

Essa região abriga comunidades tradicionais caiçaras e indígenas que lutam para preservar suas culturas e conhecimentos locais (Cunha, 2018). No entanto, essas comunidades enfrentam grandes grupos econômicos — públicos e privados — ligados aos setores energético, portuário, da construção civil e de infraestrutura logística, que sobrepõem seus interesses aos territórios ocupados por comunidades pesqueiras (Santos; Polette; Stanziola Vieira, 2019). Segundo Onofre; Antiquera; Quadros (2018):

Diversos projetos de empreendimentos privado estão previstos, empresas como SubSea7, Melport, Techint, Odebrecht e o Terminal de Contêineres do Porto Pontal (TCPP) estão envolvidas nesse cenário, além de obras públicas que têm fins de viabilizar a operação destes projetos neodesenvolvimentistas, como a Nova Faixa de Infraestrutura (Onofre; Antiquera; Quadros, 2018, p. 8).

Para ilustrar esse contexto, o estudo de Corbari (2020), elaborou um mapa que representa o cenário de conflito socioambiental relacionado ao complexo industrial-portuário de Pontal do Paraná – PR, conforme a figura abaixo:

Figura 6 – Área com sobreposição de usos e interesses



Fonte: Corbari (2020).

Uma das questões levantadas em relação à instalação de infraestruturas e à operação portuária refere-se ao modelo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) adotado no Brasil. O modelo de AIA é aplicado no âmbito do licenciamento ambiental, em que cada empreendimento, ou seja, cada pessoa jurídica (CNPJ), é analisado de forma individual. Esse procedimento resulta em uma avaliação fragmentada dos impactos ambientais, desconsiderando as análises de impactos sinérgicos e cumulativos nesses estudos (Góes, 2020; Onofre, 2021).

Além do porto privado projetado para Pontal do Paraná, o Complexo Portuário de Paranaguá encontra-se em expansão, havendo processos de licenciamento ambiental em andamento para a construção de dois novos portos privados em Paranaguá: o Porto do Embocuí e o Porto Guará (Onofre, 2021). Também estão previstas ampliações dos sistemas viário e ferroviário para o escoamento de mercadorias, bem como o aumento do calado dos canais de acesso ao mar, conforme previsto nos planos diretores de Antonina (2008) e Paranaguá (2007).

Todas essas transformações afetam ecossistemas alagados e terrestres, como manguezais e marismas, de elevada complexidade e fragilidade ambiental, além da Floresta Atlântica e seus subgrupos, que circundam o Complexo Estuarino de Paranaguá (CEP) (Paraná, 2006a; 2019). Esses ecossistemas desempenham funções ecológicas de importância local e global, atuando como sumidouros de carbono e contribuindo para o equilíbrio dos efeitos das mudanças climáticas.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná (PDS) constitui um plano de ação voltado ao desenvolvimento econômico dos municípios costeiros. Sua elaboração ocorreu entre 2017 e 2019, com participação da comunidade por meio de oficinas e audiências públicas, conforme relatado pelo Sr. Carlos Alberto Gnatta Neto, representante da Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) (I Workshop de Planejamento Integrado do Litoral do Paraná, 2020, 38min 00s - 01h 10min 00s).

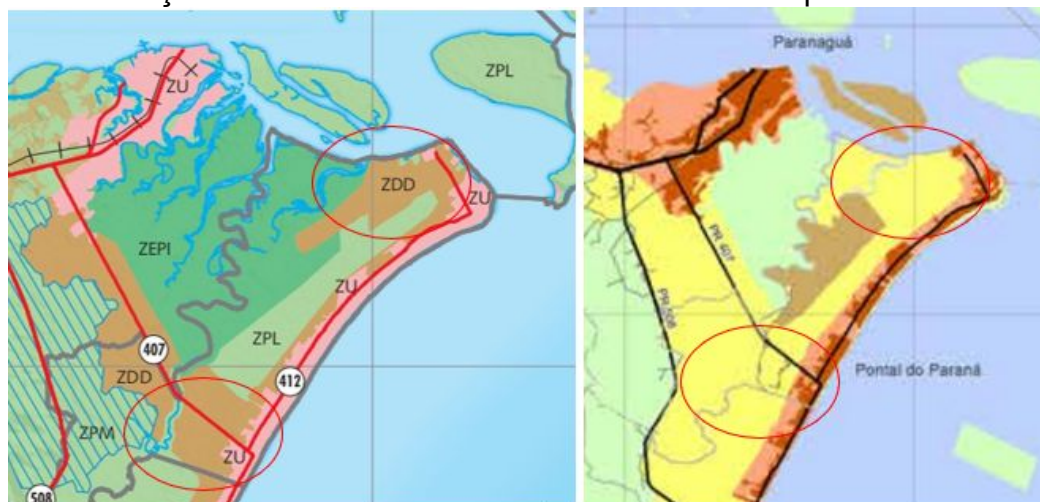
O PDS foi desenvolvido pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes, em parceria com o Consórcio Litoral Sustentável, que reúne as empresas Barcelona Brasil Group, Mcrit S.L. - Multicriteri, Hidria Ciencia Ambiente y Desarrollo S.L. e Quanta Consultoria Ltda (Paraná, 2019a). Embora não seja uma exigência legal no escopo jurídico nacional, o PDS surgiu em resposta a acordos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e os Princípios do Equador, sendo financiado pelo World Bank (Paraná, 2019a; Góes, 2020).

Segundo agentes do GERCO-PR, há um descompasso na gestão costeira dentro das instituições estaduais, uma vez que as secretarias de planejamento e desenvolvimento sustentável não apresentam uma comunicação eficiente. Nenhum dos instrumentos, seja o ZEE-Litoral ou o PDS, faz referência à legislação específica

para a gestão costeira, como a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituída pela Lei nº 7.661/1988, ou a Lei Estadual nº 13.164/2001, que regula o GERCO-PR. Dessa forma, observa-se um esquecimento das normativas que orientam a gestão da zona costeira (V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021, 1h 12min 09s - 1h 26min 00s). Além disso, a atividade portuária é apresentada como a única alternativa viável para o desenvolvimento econômico e sustentável do litoral paranaense (Onofre, 2021, (Paraná, 2016, 2019).

Entretanto, o PDS Litoral (Paraná, 2020), complementou o diagnóstico produzido pelo ZEE-Litoral no que se refere à presença de comunidades tradicionais. O plano destacou a existência dessas comunidades e promoveu ajustes significativos no macrozoneamento proposto pelo ZEE-Litoral. Dentre essas mudanças, destaca-se a reclassificação da Zona de Desenvolvimento Diferenciado (ZDD) em Pontal do Paraná, que anteriormente se sobrepunha à Terra Indígena Sambaqui, para Zona Especial de Comunidade Tradicional. Assim, a área deixa de ser destinada à industrialização e passa a integrar a Macrozona Rural.

Figura 7 – Mudança de Zona de desenvolvimento diferenciado para Macrozona Rural



Fonte: ZEE- Litoral (Paraná, 2016) e PDS (Paraná, 2019).

De acordo com Góes (2020), planos como o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral (ZEE-Litoral) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Litoral (PDS-Litoral), embora tenham como proposta orientar o macroplanejamento regional, acabam sendo fortemente influenciados pelas demandas do planejamento portuário, evidenciando o peso desse setor nas decisões territoriais. Um exemplo

dessa influência pode ser observado no PDS-Litoral, que, ao apresentar o mapa da expansão do Complexo Portuário de Paranaguá, por meio da prospecção de cenários de longo prazo (2035), planeja infraestruturas diretamente relacionadas ao porto de Pontal do Paraná.

Segundo Góes (2020), o prognóstico apresentado pelo PDS indica que, dos 15 projetos de infraestrutura previstos, 11 estão diretamente vinculados ao Complexo Portuário do Paraná, a saber:

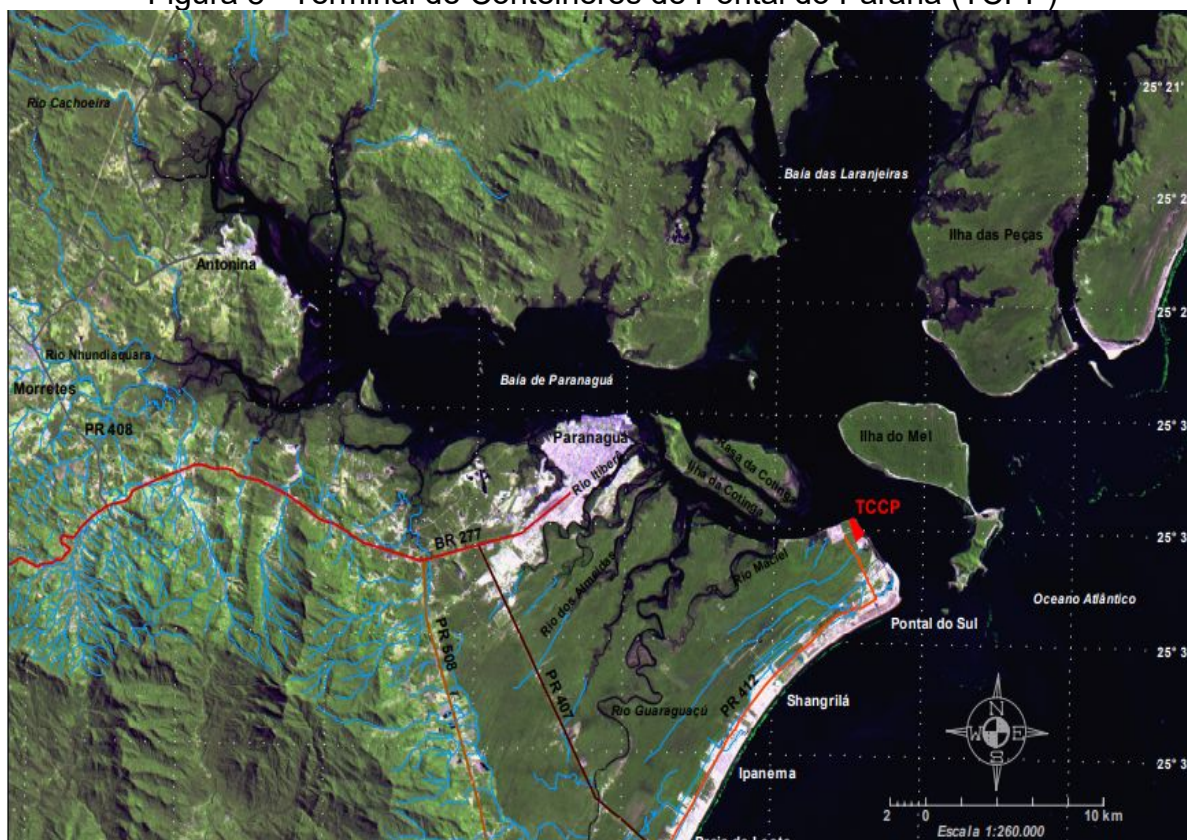
Dos 15 projetos de infraestrutura apresentados, 11 são diretamente relacionados ao Complexo Portuário do Paraná, sendo: (3) Definição da BR 101 no Paraná; (5) Contorno Urbano de Pontal; (6) Acostamento e canteiro central da PR 508; (7) Requalificação de acessos litoral Sul; (8) Ampliação do pátio de triagem da APPA; (9) Requalificação de acessos ao Porto de Paranaguá; (10) Nova área portuária no Embocuí; (11) Expansão do Porto de Paranaguá; (12) Nova área portuária de Pontal do Paraná; (13) Contorno urbano Morretes - Antonina e (15) Nova ferroviária da Serra do Mar (Góes, 2020, p. 42)

O Plano Mestre do Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina (APPA, 2018), instrumento de planejamento portuário nacional, também prevê a construção do novo Porto de Pontal. Esse documento define o Complexo Portuário do Paraná da seguinte forma:

O presente documento trata do Plano Mestre do Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina. No âmbito do planejamento portuário nacional, pode-se definir como Complexo Portuário um Porto Organizado ou um conjunto constituído por, pelo menos, um Porto Organizado e pelas instalações privadas situadas em suas proximidades, que concorram com o Porto Organizado pela movimentação de cargas e/ou que compartilhem com este os acessos terrestres e/ou aquaviário. O Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina é composto pelo Porto Organizado de Paranaguá, pelo Porto Organizado de Antonina, pelo TUP Cattalini e pelo Terminal Portuário Pontal do Paraná (TPPP), este último ainda em projeto (APPA, 2018, p. 03).

Por fim, o estudo de impacto ambiental (EIA) apresentado para a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) (AMB, 2009), do Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná (TCPP) destaca sua localização em vermelho na figura abaixo:

Figura 8 –Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná (TCCP)



Fonte: estudo de impacto ambiental EIA- TCCP (AMB, 2009).

É sabido que a atividade portuária gera impactos negativos diretos nas áreas afetadas, tais como poluição atmosférica, contaminação da água e do solo, produção de rejeitos, poluição sonora, impactos sobre a biodiversidade, sobre a saúde da população, sobre os usos e a ocupação do solo, além de questões relacionadas à segurança pública e ao tráfego (OECD, 2014; Góes, 2020). Por outro lado, os impactos positivos tendem a se dispersar, ou seja, os benefícios econômicos da atividade portuária não permanecem necessariamente na região onde a atividade se desenvolve. Segundo Góes (2020, p. 50) “os impactos positivos, relacionados à geração de emprego, renda e fomento ao desenvolvimento tecnológico, tendem cada vez mais (e este é um fenômeno mundial) a se dispersarem de forma não regionalizada”.

Apesar dessas questões, o novo Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná (TCCP) obteve licença ambiental prévia em 2011 e 2013, com a justificativa de ser um empreendimento de utilidade pública. No entanto, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) ingressaram com uma Ação Civil Pública para anular essa licença, sob a alegação de violação dos

direitos de comunidades indígenas e tradicionais da região, uma vez que estas não foram mencionadas nem consultadas no estudo de impacto ambiental (EIA) do projeto (Rampelotti, 2024; Contraponto, 2024).

Vale também mencionar o projeto da Faixa de Infraestrutura de Pontal do Paraná, concebido como uma obra condicionante à instalação do Terminal de Contêineres de Pontal do Paraná, uma vez que garantiria os acessos rodoviário, ferroviário, dutoviário e de energia ao terminal portuário. A obra foi licenciada de forma fragmentada, com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) tratando apenas da duplicação da rodovia PR-412, mesmo estando prevista a instalação de seis modais distintos (rodovia, ferrovia, hidrovias, linha de transmissão, gasoduto e sistema de saneamento), em uma área de significativa sensibilidade ecológica e presença de comunidades tradicionais.

O Ministério Público Federal e o Ministério Público do Paraná apontaram que essa fragmentação violava os princípios do devido processo legal ambiental, além de ferir o direito à consulta prévia, livre e informada às comunidades indígenas e tradicionais atingidas, como a Terra Indígena. Após uma série de embates judiciais, a licença prévia da Faixa de Infraestrutura, concedida em 2017 pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), foi anulada pela Justiça Federal em 2023, decisão que foi mantida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em junho de 2024, após recurso do Estado. Entre os fundamentos da decisão, estão a ausência de avaliação integrada dos impactos dos diferentes modais, a realização de audiência pública sem transparência quanto aos reais objetivos do empreendimento, e o descumprimento das exigências legais para consulta a populações tradicionais.

O zoneamento tem sido apontado por diversos agentes públicos, técnicos e pesquisadores como uma solução para a gestão costeira. No entanto, Andriguetto Filho (2004, p. 191), alerta que o zoneamento pode adotar uma abordagem simplista em relação aos conflitos, buscando eliminá-los por meio da separação dos agentes envolvidos, sem necessariamente resolvê-los.

4.4.3 Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCO

Embora os estados possuam um grande volume de informações sobre a zona costeira, a falta de disponibilização em formato georreferenciado limita seu uso

(MMA, 2020). O Paraná segue essa tendência, pois, apesar da existência de diversos estudos técnicos e acadêmicos, não há um banco de dados institucionalizado de acesso público.

No entanto, pesquisas acadêmicas têm proposto metodologias para a criação de bancos de dados geospaciais, que, integrados aos SIGs, permitem armazenar, gerir e distribuir informações relevantes para estudos ambientais e tomadas de decisão (Paz; Dal Pai; Paula, 2020). Nesse contexto, a UFPR, por meio do Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais³, lançou uma estrutura de dados espaciais do litoral paranaense, disponibilizando informações georreferenciadas sobre unidades de conservação, vegetação, uso do solo, comunidades tradicionais, sistema viário e hidrografia.

4.4.4 Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA-ZC

O Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC) é considerado o instrumento menos desenvolvido do GERCO (Asmus *et al.*, 2006). Em nível federal, sua estruturação é precária, e nos estados costeiros não há um sistema institucionalizado para o monitoramento ambiental dentro do arcabouço jurídico da governança costeira (MMA, 2020). Dessa forma, as decisões gerenciais não contam com o suporte dessa ferramenta operacional essencial para a coleta contínua de dados e informações, fundamentais para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e para a avaliação das metas de qualidade socioespacial (Polette, 2020; Scherer; Asmus, 2021).

No entanto, o licenciamento ambiental prevê o monitoramento e acompanhamento dos impactos ambientais de atividades com alto potencial ou efeito poluidor, como a atividade portuária. Assim, as licenças de operação dos portos do Paraná, Porto de Paranaguá (L.O. 1173/2013) e Porto de Antonina (L.O. 1364/2017), emitidas pelo Ibama, condicionam-se ao monitoramento contínuo do Complexo Estuarino de Paranaguá (APPA, 2023a). Entre os programas de monitoramento ambiental desenvolvidos pela Portos do Paraná, destacam-se:

³ UFPR – Universidade Federal do Paraná. **IDE LAGEAMB: Infraestrutura de Dados Espaciais do Laboratório de Gestão Ambiental**. Disponível em: <https://ide.lageamb.ufpr.br/catalogue/#/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

- Gerenciamento de Emissões Atmosféricas;
- Gerenciamento de Resíduos Sólidos;
- Controle da Proliferação de Vetores;
- Programa de Gerenciamento de Efluentes;
- Programa de Gerenciamento de Tráfego;
- Programa de Recuperação de Passivos Ambientais;
- Programa de Recuperação de Áreas Degradadas;
- Monitoramento da Emissão de Ruídos;
- Monitoramento da Qualidade das Águas;
- Monitoramento da Atividade Pesqueira;
- Monitoramento da Biota Aquática;
- Monitoramento da Qualidade dos Sedimentos;
- Monitoramento da Água Subterrânea;
- Monitoramento da Água de Lastro;
- Monitoramento de Manguezais.

4.4.5 Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC

O Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC) é um desdobramento do monitoramento ambiental, no qual as informações coletadas deveriam ser sistematizadas em relatórios periódicos. No entanto, no Paraná, a elaboração desse relatório fica a cargo das atividades impactantes, como os portos, que produzem relatórios periódicos conforme as exigências legais das licenças ambientais. Dessa forma, o monitoramento ambiental é complementado pelos dados fornecidos por esses empreendimentos, sem que haja uma estrutura independente e institucionalizada para a gestão integrada da qualidade ambiental da zona costeira.

4.4.6 Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro

Recentemente, o município de Guaratuba editou a Lei Ordinária nº 2.027/2023, que institui o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC). Embora esta lei represente uma tentativa de estabelecer diretrizes locais específicas para o gerenciamento costeiro, sua elaboração suscita questionamentos quanto à integração com as instâncias estaduais, especialmente o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), e à sua conexão com normas fundamentais, como os Decretos 2.722/1985 e 5.040/1989.

Historicamente, o COLIT tem a função de mediar conflitos entre os municípios e o Estado, particularmente em questões relacionadas ao uso e à ocupação do solo. Isso inclui a aplicação das diretrizes do Macrozoneamento (Decreto 5.040/1989) e as restrições do Decreto 2.722/1985. Essas normativas têm como objetivo o controle de áreas sensíveis, mas muitas vezes são vistas pelos municípios como um obstáculo à autonomia local, especialmente diante das demandas por desenvolvimento urbano e econômico.

No caso do PMGC, a análise se concentra na seguinte questão: o COLIT exerceu influência durante o processo de elaboração da Lei 2.027/2023, assegurando sua compatibilidade com as diretrizes estaduais, ou ocorreu uma desconexão que reflete a tensão histórica entre os diferentes níveis de governança? O texto da lei menciona explicitamente a subordinação do PMGC ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e ao Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC). Contudo, pouco se sabe sobre a efetividade dessa integração na prática, uma vez que o grau de aplicação dessas diretrizes no âmbito local não está claramente demonstrado nas fontes disponíveis até o momento.

Ainda é necessário investigar se houve debates sobre a construção do PMGC ou se a legislação foi elaborada de forma unilateral, priorizando os interesses locais em detrimento de uma gestão integrada. Até o momento, nesta pesquisa, que se concentra em fontes oficiais, com o objetivo de analisar os conteúdos e os discursos subjacentes à gestão e ao gerenciamento costeiro, não foram encontradas informações públicas e transparentes que respondam a essas questões.

4.4.7 Outros instrumentos de planejamento que também podem fornecer subsídios para GIZC

Além dos instrumentos tradicionalmente utilizados na gestão e no gerenciamento costeiro, como o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), novos mecanismos vêm sendo discutidos e implementados em nível nacional, com potencial para subsidiar a efetivação da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC). Entre esses mecanismos, destacam-se o Planejamento Espacial Marinho (PEM) e o Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa (ProCosta).

Figura 9 – Sobreposição territorial de instrumentos e estratégias do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e Planejamento Espacial Marinho (PEM) no Brasil



Fonte: Adaptado de Scherer e Nicolodi (2021).

O Planejamento Espacial Marinho (PEM) é uma ferramenta voltada à organização dos usos do espaço marinho, com o objetivo de conciliar atividades econômicas, conservação ambiental e interesses estratégicos do Estado brasileiro. No Brasil, sua coordenação está a cargo da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), vinculada à Marinha do Brasil, no âmbito do Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM).

A implementação do PEM é orientada por diretrizes internacionais, especialmente da Comissão Oceanográfica Intergovernamental da UNESCO (COI/UNESCO), mas está ancorada, sobretudo, em políticas públicas nacionais voltadas para a proteção e o uso sustentável da chamada "Amazônia Azul". Ainda que o Brasil tenha declarado apoio às boas práticas internacionais, como na Conferência das Nações Unidas para os Oceanos em 2017, o avanço do PEM ocorre majoritariamente por iniciativas internas e não como decorrência de compromissos internacionais formais (BRASIL, 2025).

O PEM propõe um ordenamento racional e participativo do espaço marinho, com ênfase na redução de conflitos entre usos concorrentes e na promoção da governança marítima. Embora seu foco seja a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e o mar territorial, sua interface com o ambiente costeiro é evidente, sobretudo em

municípios cuja dinâmica econômica e ecológica depende diretamente da articulação entre terra e mar. Assim, o PEM oferece subsídios importantes para pensar a GIZC em uma perspectiva mais ampla e multiescalar.

Por sua vez, o Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa (ProCosta), instituído pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), tem como foco o monitoramento, diagnóstico e gestão integrada da linha de costa brasileira. Lançado oficialmente em 2018, o programa busca apoiar políticas públicas voltadas à conservação e à recuperação das zonas costeiras vulneráveis, diante das pressões antrópicas e dos efeitos das mudanças climáticas (BRASIL, 2018).

Uma das principais frentes de atuação do ProCosta é a elaboração de estudos técnicos que subsidiam a delimitação de faixas de proteção, o ordenamento territorial e a requalificação de áreas impactadas. Esses subsídios, fundamentados em bases científicas atualizadas e metodologias integradas, contribuem significativamente para o aprimoramento de instrumentos como os Planos Diretores Municipais (PDMs) e os Planos Municipais de Gestão Costeira (PMGCs). Com a recente reestruturação da agenda costeira pelo Departamento de Oceano e Gestão Costeira do MMA, o ProCosta tem sido fortalecido, especialmente na sua articulação com outras políticas de adaptação costeira e conservação dos ecossistemas costeiro-marinhos.

Portanto, embora com enfoques distintos, PEM e ProCosta constituem instrumentos relevantes para subsidiar a efetivação da GIZC, ao ampliarem a base técnico-científica, institucional e participativa do planejamento e da gestão do território costeiro e marinho.

Contudo, é necessário destacar que a implementação desses instrumentos não ocorre em um vazio técnico ou neutro. A noção de “Amazônia Azul”, amplamente mobilizada nos discursos oficiais, revela uma estratégia de valorização econômica e geopolítica do espaço oceânico brasileiro, alinhada às concepções contemporâneas da chamada “economia azul”. Sob essa lógica, o mar passa a ser visto como um ativo estratégico a ser explorado, o que coloca em tensão a lógica conservacionista e os interesses do capital.

Sob a ótica da Geografia Política e do Planejamento Territorial, PEM e ProCosta também materializam a disputa pelo controle do território costeiro-marinho,

revelando a complexa relação entre Estado, mercado e sociedade civil. A intensificação dos investimentos em infraestrutura portuária no litoral paranaense, voltados à ampliação da capacidade de exportação e à exploração de petróleo e gás na camada do pré-sal, exemplifica a sobreposição de interesses estratégicos que pressionam os ecossistemas e as populações costeiras.

Assim, ainda que institucionalmente enquadrados como instrumentos de apoio à GIZC, o PEM e o ProCosta operam em meio a contradições socioespaciais, e devem ser analisados criticamente. Sua eficácia não pode ser compreendida apenas a partir de seus aspectos normativos ou técnicos, mas requer a incorporação de análises que considerem os conflitos, as relações de poder e as desigualdades que estruturam a governança costeira no Brasil.

4.5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Assim como a política e a economia, a participação social tem grande influência nas decisões relacionadas ao uso do espaço. A participação deve permitir a inclusão de todos os setores da sociedade, com atenção especial aos grupos marginalizados, para a efetivação de políticas públicas, instrumentos, planos e programas de gestão e planejamento do território costeiro. A iniciativa de fortalecer a sociedade civil para a participação social ocorre por meio da manutenção de reuniões em conselhos, comitês, e do incentivo à realização de fóruns e workshops que discutam temas relacionados ao gerenciamento costeiro. Essa participação deve envolver gestores estaduais e municipais, setores econômicos, órgãos governamentais, grupos e entidades de classe, bem como as universidades. Os fóruns podem ser promovidos por iniciativas da sociedade civil ou de forma institucionalizada.

No Brasil, a gestão territorial participativa é institucionalizada, principalmente, por meio de conselhos e comitês. No Paraná, no âmbito da SEDEST, existem diversos conselhos, como: o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMA), o Conselho de Recursos Hídricos (CERH), o Conselho Estadual de Direitos Animais (CEDA), o Conselho Estadual de Proteção à Fauna (CONFAUNA), o Conselho de Cartografia do Estado do Paraná (CCEP), o Conselho de Recuperação dos Bens Ambientais Lesados (CRBAL) e, o mais relevante para

este estudo, o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT). Além desses, também existem os Comitês de Gestão Costeira nos municípios que aderiram ao Projeto Orla (SEDEST, 2024), assim como os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação.

No nível municipal, destacam-se os Comitês dos Planos Diretores Municipais, já que a população deve participar de todas as fases de elaboração, implantação e revisão do plano diretor, sendo este um instrumento de controle social. Para que essa participação seja efetiva, é necessário realizar audiências públicas e debates com a população e com representantes de diversos segmentos da comunidade, garantir que as informações e os documentos produzidos sejam amplamente divulgados e tornar esses materiais acessíveis a qualquer interessado.

Existem também iniciativas no âmbito da sociedade civil, como os Encontros Nacionais de Gerenciamento Costeiro, realizados a cada dois anos pela Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro. No nível local, destacam-se o Workshop de Planejamento Integrado do Litoral do Paraná, realizado no município de Paranaguá, e o Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, realizados em parceria com a Universidade Federal do Paraná. As universidades têm grande influência e liberdade para promover arenas de discussão e debate. Além da publicação de artigos, teses e dissertações, e atividades de extensão, essas instituições promovem eventos de caráter técnico-científico para discutir os mais variados aspectos do gerenciamento costeiro, sendo importantes formadoras de opinião.

As audiências públicas também são instrumentos essenciais para possibilitar a participação social, uma vez que atividades em processo de avaliação de impacto ambiental, durante a elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), devem passar por audiência pública nas fases finais de elaboração desses documentos. Assim, o licenciamento ambiental se configura como uma ferramenta fundamental de gestão e como um canal de comunicação e participação para a sociedade civil não organizada (Scherer *et al.*, 2020).

No entanto, Lopes (2017), realizou um estudo sobre a participação popular na política do litoral paranaense, investigando aspectos políticos e culturais que influenciam, direta ou indiretamente, a formação da cultura política local. A autora afirma que as configurações atuais da cultura política local não favorecem a participação popular (Lopes, 2017, p. 3), pois a elite local exerce pressões dos

setores econômicos nas decisões e na influência política. Lopes define a elite local como um grupo de minorias na sociedade que detém poder político e/ou econômico, razão pela qual essas pressões impactam diretamente as decisões políticas e sociais na região.

A região apresenta prevalecimento de relações de poder atravessadas por tradições familiares, pelo protecionismo individual, pela valorização da hereditariedade, pela submissão ao poder econômico, fragilidade de organização, controle e participação popular e por fortes tradições clientelistas (Lopes, 2017, p. 10).

Dessa forma, esta pesquisa demonstra que há diferentes níveis de participação social no litoral do estado. Por exemplo, os instrumentos Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE-Litoral) e o Plano Diretor de Pontal do Paraná apresentaram formas insatisfatórias de participação social em seu processo de elaboração. Isso ocorreu porque não consultaram nem consideraram os territórios das comunidades tradicionais pesqueiras em seu zoneamento, classificando essas áreas como "zona de expansão portuária". Da mesma forma, não houve consulta à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) (Cunha, 2018; Onofre; Antiquera; Quadros, 2018; Góes, 2020).

Por outro lado, o Plano para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná (PDS Litoral) foi amplamente discutido e construído com a participação de todos os setores da sociedade. Embora o PDS não seja uma exigência legal dentro do escopo jurídico nacional, ele está alinhado às diretrizes provenientes de acordos internacionais, o que o diferencia do ZEE (Góes, 2020).

Portanto, a participação democrática da sociedade deve ser mediada de forma a minimizar os conflitos existentes nos territórios, com base nas diferentes fontes de poder. A análise aprofundada das atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) (COLIT, 1985-2023), revela que, embora o Paraná possua uma estrutura para o debate entre agentes institucionais, as arenas de discussão para a participação ampla da sociedade ainda são limitadas. Conforme relatado pelo Sr. Castella, agente de gerenciamento costeiro:

José Richa destacava em seus discursos a contribuição da participação popular dever ser o espírito norteador das soluções dos problemas, e que a

falta da democratização das informações não permite a participação, na manutenção, e no desenvolvimento das conquistas. O saber não deve ser monopólio, e que o saber deve ceder para o bem-estar da população, com um conjunto de modo de vida, então esse discurso do José Richa nos traz, você veja, em 1985, ele ainda é revolucionário, porque ainda temos dificuldade no acesso a informação, a democratização das informações, a participação popular, que o conselho do litoral poderia muito bem ser captaniado por essa participação (V Workshop de Gerenciamento Costeiro Do Paraná, 2021, 1h 21min 03s – 1h 21min 57s).

As informações e o conhecimento sobre as áreas costeiras, assim como o acesso a esses dados, são elementos fundamentais para promover a participação cidadã. A educação e a cidadania, quando aplicadas à população, são determinantes para a construção de uma governança mais inclusiva. Embora esses aspectos não tenham sido o foco direto desta pesquisa, eles complementam os elementos essenciais para uma Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) eficaz, alinhando-se ao decálogo que orienta essa abordagem.

Contudo, em uma sociedade como a brasileira, caracterizada por significativos déficits educacionais e desigualdades no acesso ao conhecimento, a participação social enfrenta desafios consideráveis. A falta de compreensão sobre a importância das áreas costeiras e sobre os impactos das decisões de gestão territorial frequentemente impede que os cidadãos exerçam plenamente seu papel na tomada de decisões. Esse cenário reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à educação ambiental, à divulgação transparente de informações e ao fortalecimento da cidadania, de modo que a GIZC se torne efetivamente participativa e inclusiva. Reconhecer e superar esses obstáculos é essencial para que a gestão costeira alcance seus objetivos de maneira integrada e democrática.

4.6 INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

O Paraná, assim como o Brasil, abriga diversas universidades com significativa produção de conhecimento sobre a zona costeira. As universidades atuam de diversas formas, e este subitem não tem a intenção de listar todas as atividades de pesquisa, ensino e extensão que envolvem a zona costeira, mas destaca alguns exemplos de instituições públicas e privadas.

A Universidade Federal de Santa Catarina, por meio do Laboratório de Gestão Costeira Integrada, realiza projetos e pesquisas voltados para a educação,

pesquisa e extensão aplicadas à gestão integrada e sustentável de ecossistemas marinhos e costeiros, área à qual esta pesquisa pertence (UFSC, 2024). A Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), com seu Laboratório de Conservação e Gestão Costeira, tem atuado há 25 anos na costa de Santa Catarina (UNIVALI, 2022).

A Universidade Federal do Rio Grande, por meio do Laboratório de Gerenciamento Costeiro (LabGerco), desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão nas áreas de gestão ambiental, geoprocessamento, gerenciamento costeiro, avaliação de impactos ambientais, licenciamentos e gestão de resíduos (FURG, 2025). A Universidade Federal do Rio de Janeiro, com o Laboratório de Geografia Marinha e Gestão Costeira, conta com o Grupo de Pesquisas do CNPq intitulado “Geografia Marinha e Gestão Costeira Integrada”, que abrange três linhas de pesquisa: a) Dinâmica geomorfológica das praias oceânicas do Rio de Janeiro, b) Gestão Costeira Integrada: diagnósticos e desafios para cidades litorâneas, e c) Vulnerabilidade Costeira Integrada e Riscos Associados (UFRJ, 2025).

A Universidade Federal do Sul da Bahia, por meio do Laboratório de Geoprocessamento e Gestão Costeira (LabGGeC), é um espaço dedicado à produção de conhecimento e à interação entre a universidade e a sociedade, com foco na compreensão dos ecossistemas costeiros do Sul da Bahia, conflitos socioambientais e conservação dos recursos naturais (UFSB, 2025). Já a Universidade Federal do Ceará, com o Instituto de Ciências do Mar – Labomar, oferece o Programa de Pós-Graduação em Ciências Marinhas Tropicais, com áreas de concentração em Ciência, Tecnologia e Gestão Costeira e Oceânica, e Utilização e Manejo de Ecossistemas Marinhos e Estuarinos (UFC, 2025).

Quando o tema é o litoral paranaense, destaca-se a Universidade Federal do Paraná (UFPR), que exerce papel central na produção de conhecimento, com suas pesquisas servindo como base para diversos planos, programas, projetos e estudos. Para este estudo, destaca-se a Coalizão UFPR pela Década do Oceano como exemplo de ação de divulgação das pesquisas científicas realizadas, integrando a ciência à sociedade, além do Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais – LAGEAMB (UFPR, 2021a).

No que diz respeito à comunicação do conhecimento à população, um meio de destaque em nível federal é o Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro

(ENCOGERCO). No âmbito estadual, o evento que desempenha esse papel é o *Workshop* de Gerenciamento Costeiro do Paraná, que contou com sua quinta edição em 2021 (V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, 2021), funcionando como um espaço de conexão e troca entre governantes, pesquisadores, ONGs e a sociedade civil, valorizando a importância dos ecossistemas costeiros (Scherer; Asmus, 2021).

Em nível nacional, há uma grande abrangência de informações institucionais para a gestão costeira, como o Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha (MMA, 2008), as Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira (MMA, 2007), e o estudo sobre Erosão e propagação no litoral brasileiro (MMA, 2006). Para o estado do Paraná, o projeto Litoral Nota Cem oferece diversos artigos com conhecimento científico (Fonseca Neto, 2025). O livro *Paraná - Mar e Costa* (SEMA, 2006) também fornece informações relevantes para o ordenamento da zona costeira do estado, além da produção acadêmica e científica do Centro de Estudos do Mar do Campus Pontal do Paraná da UFPR (UFPR, 2021b).

4.7 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

Dentre as diversas iniciativas voltadas para a promoção da educação e capacitação cidadã para a participação social, destaca-se a Associação MarBrasil, uma ONG responsável pelo programa REBIMAR⁴. Este programa, focado na Recuperação da Biodiversidade Marinha, resultou em dois produtos importantes: a apostila de Educação Ambiental intitulada “*Nós e o Mar: a diversidade do litoral paranaense na sala de aula*” e a cartilha “*O Mar e Nós*”. A apostila destina-se à formação continuada de professores da rede pública do litoral paranaense, enquanto a cartilha é voltada para crianças e adolescentes, abordando o mar, seus ecossistemas e a relação entre o ambiente marinho e o ser humano (REBIMAR, 2011).

Outra importante iniciativa de educação ambiental é o “*Projeto Litoral Nota CEM: conhecer para Preservar*”, que há mais de 20 anos atua na conscientização

⁴ REBIMAR, Programa Recuperação da Biodiversidade Marinha. O primeiro programa a obter licença ambiental para a instalação de recifes artificiais no Brasil. 2011. Disponível em: <https://marbrasil.org/rebimar/>. Acesso em: 12/12/2024.

sobre a preservação dos ecossistemas da região, por meio de atividades como turismo pedagógico, turismo científico e ecoturismo. Recentemente, o projeto foi reestruturado para atender a diferentes públicos, como os turistas veranistas, oferecendo experiências no bioma de maior biodiversidade do mundo e o maior trecho contínuo de Floresta Atlântica do Brasil, a Mata Atlântica (Grande Reserva Mata Atlântica, 2022). Esse projeto é realizado pelo Centro de Estudos do Mar (CEM), instituto de pesquisa, ensino e extensão da Universidade Federal do Paraná, localizado no balneário de Pontal do Sul, município de Pontal do Paraná (UFPR, 2021b; Fonseca Neto, 2025).

Além dessas iniciativas, também foram identificadas ações de educação ambiental e divulgação de informações sobre as atividades portuárias nos municípios de Paranaguá e Antonina, em decorrência das condicionantes de licença em portos licenciados. A Portos do Paraná (APPA), em parceria com as prefeituras, desenvolve o projeto *Porto Escola* e o *Programa de Educação Ambiental (PEA)*. O primeiro visa abordar, de forma lúdica, a importância da atividade portuária para a economia local e nacional, além de discutir as características da baía de Paranaguá, o gerenciamento adequado de resíduos sólidos e os procedimentos de segurança vigentes no porto. Já o segundo projeto propõe ações educativas voltadas às comunidades pesqueiras que estão na área de influência direta das atividades portuárias, abrangendo os municípios de Paranaguá, Antonina e Pontal do Paraná (APPA, 2021).

4.8 DESAFIOS RECENTES NA GOVERNANÇA COSTEIRA: O NOVO PARADIGMA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, E OS INSTRUMENTOS DE GERENCIAMENTO COSTEIRO (2019-2023)

Os eventos climáticos extremos têm se intensificado globalmente, afetando o litoral paranaense da mesma forma. Fenômenos como enchentes, aumento do nível do mar e erosão costeira têm causado danos significativos à infraestrutura, às comunidades costeiras e aos ecossistemas locais. Esses eventos não só ameaçam os meios de subsistência das populações tradicionais, como pescadores artesanais e comunidades caiçaras, mas também comprometem setores econômicos estratégicos, como o turismo e as atividades portuárias.

Estudos recentes indicam que áreas urbanizadas próximas à linha de costa, como Matinhos e Pontal do Paraná, estão cada vez mais vulneráveis à erosão, exacerbada pela ocupação desordenada do território e pela falta de medidas de planejamento territorial adequadas. Novak; Lamour (2021) realizaram uma avaliação do risco de erosão em praias urbanizadas do Paraná, e os resultados mostraram que 70% do município de Matinhos está sob alto risco de erosão, enquanto Pontal do Paraná também apresenta áreas com alto risco.

Esses fenômenos destacam a insuficiência de políticas preventivas eficazes. Embora existam instrumentos legais como o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), a implementação desses planos tem sido inadequada, o que agrava os impactos das mudanças climáticas. A falta de uma abordagem integrada e de ações específicas para lidar com os riscos climáticos demonstra a fragilidade da governança costeira no Paraná. A recente publicação *"Análises de Vulnerabilidade, Áreas Prioritárias e Recomendações Estratégicas"* do projeto *"Olha o Clima, Litoral!"* destaca a necessidade de desenvolver políticas públicas específicas para enfrentar a crise climática no litoral do Paraná, especialmente no que se refere à ausência de um sistema robusto de monitoramento e resposta a desastres (Tavares; Guimarães, 2024).

Apesar disso, algumas iniciativas têm sido tomadas. Em 2024, o Paraná iniciou o estudo para implantar uma estrutura de monitoramento de eventos climáticos extremos no litoral, intitulada *"Monitora Litoral"*. O sistema visa aprimorar a capacidade de previsão e resposta a desastres naturais na região costeira do estado (Agência Estadual de Notícias, 2024). Com um investimento de R\$70 milhões, o projeto prevê a aquisição de radares, estações de interferência, marégrafos, ondógrafos e sensores de correntes, com o objetivo de melhorar a previsão meteorológica e aumentar a resiliência do litoral paranaense a esses eventos (Agência Estadual de Notícias, 2024).

4.8.1 Mudanças Climáticas no contexto do gerenciamento costeiro

As mudanças climáticas têm sido tratadas de forma periférica nas políticas de gerenciamento costeiro no Paraná. Embora o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral (ZEE-Litoral)

apresentem diretrizes para o uso sustentável e a proteção dos recursos costeiros, a integração de estratégias específicas para enfrentar as mudanças climáticas é limitada.

No ZEE-Litoral, publicado em 2016, são mencionadas as áreas vulneráveis e os impactos ambientais, mas as recomendações práticas para mitigação ou adaptação ainda são genéricas. Além disso, a implementação do plano tem enfrentado críticas devido à falta de articulação com as políticas municipais e ao baixo engajamento dos atores locais. O esvaziamento institucional entre 2019 e 2023, em um contexto nacional de enfraquecimento das políticas ambientais, contribuiu para a negligência do tema. Essa lacuna é particularmente preocupante, considerando o papel essencial que a gestão costeira deveria desempenhar em um cenário de crise climática global.

Em relação à adaptação e mitigação, o litoral do Paraná apresenta poucas iniciativas concretas. Projetos de infraestrutura verde, como a restauração de manguezais e a construção de barreiras naturais, são pontuais e insuficientes para enfrentar a magnitude dos desafios climáticos. Algumas ações surgem de parcerias entre organizações não governamentais e comunidades locais, mas carecem de apoio governamental para ampliação e continuidade.

O exemplo da revitalização da orla de Matinhos em 2024, ilustra a falta de um planejamento geográfico que articule as obras de infraestrutura com as características naturais e sociais do território. Em contrapartida, iniciativas internacionais, como a implementação de soluções baseadas na natureza em zonas costeiras, ainda são pouco exploradas no contexto paranaense (IUCN, 2016).

Apesar disso, os Decretos 2.722/1984 e 5.040/1989, criados antes do debate climático atual, já possuem fundamentos que podem ser incorporados às soluções baseadas na natureza (SbN) (IUCN, 2016). Por exemplo, ao garantir a proteção de manguezais, florestas e áreas de preservação permanente, essas normas ajudam a mitigar impactos como a erosão e o aumento do nível do mar. A preservação de áreas ecologicamente sensíveis também auxilia na absorção de carbono, um benefício direto no combate às mudanças climáticas. Ao limitar ocupações desordenadas em zonas de risco, essas normativas contribuem para a redução dos danos causados por eventos climáticos extremos, como inundações e ressacas.

Além disso, a lei estadual 13164 2001 que estabelece o PEGC-PR, não incorporou conceitos e diretrizes específicas de adaptação climática. Porém seus futuros desdobramentos - como os Planos de Gestão, bem como Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCO, e os Programas de Monitoramento, podem ainda fazer esta conexão.

Ao unir a conservação ambiental, o planejamento urbano e as mudanças climáticas em uma política integrada, o Paraná teria a oportunidade de criar uma abordagem mais robusta e eficaz para a gestão costeira. Reconhecer as mudanças climáticas como um desafio central exige a reinterpretação dessas normativas, conectando-as à governança climática e ao gerenciamento costeiro, o que poderia posicionar o Paraná como um modelo de gestão costeira no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal contribuição desta tese para o campo da governança costeira reside na proposição de uma leitura crítica e geograficamente situada do processo de governança do território costeiro paranaense. O estudo articula o aparato institucional e jurídico do Estado às dinâmicas espaciais que conformam o litoral, evidenciando os conflitos de interesses e os limites reais de implementação da gestão integrada. Nesse sentido, a tese reafirma a centralidade da dimensão espacial como categoria de análise, não apenas como cenário passivo de políticas públicas, mas como produto de relações sociais, políticas e econômicas em permanente disputa.

Ao lançar mão de referenciais teóricos como a formação socioespacial de Milton Santos e os princípios de governança costeira propostos por Barragán e Scherer, a pesquisa avança na compreensão do litoral como território em disputa, atravessado por múltiplos projetos societários. A originalidade da abordagem está na ênfase no espaço como construção histórica e social, o que permite uma problematização mais profunda dos instrumentos formais de gestão (como o PEGC, os planos diretores e o Projeto Orla), confrontando-os com os interesses hegemônicos, notadamente portuários, turísticos e conservacionistas, que disputam o uso e a normatização desse território.

A análise histórica das atas do COLIT, articulada a uma abordagem geográfica crítica, revela as contradições entre o discurso normativo da gestão integrada e as práticas fragmentadas de ordenamento territorial. A governança costeira, longe de ser um processo técnico neutro, aparece aqui como uma arena de disputa onde se expressam relações de poder, assimetrias institucionais e conflitos socioespaciais. Desse modo, os resultados alcançados reforçam a importância de considerar os contextos históricos e ideológicos que moldam as políticas costeiras, bem como a necessidade de ampliar a participação social e a integração entre os instrumentos de planejamento, visando uma governança que reconheça e enfrente as desigualdades existentes no litoral paranaense.

Fazendo uma retrospectiva da análise do processo de governança do território costeiro paranaense, revela-se uma relação intrínseca entre os contextos históricos, as ideologias predominantes e os arranjos institucionais em cada período.

Desde os anos 1980, o gerenciamento costeiro e o ordenamento territorial têm sido moldados por paradigmas ideológicos que refletem os interesses e prioridades de cada governo. Essas ideologias manifestam-se tanto na implementação de políticas públicas quanto nos conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento econômico.

Nos anos 1980, sob o governo de José Richa, a política ambiental no Paraná avançou sob o paradigma da conservação, em consonância com a ascensão dos movimentos ambientalistas no Brasil e no cenário internacional. A criação de unidades de conservação e a atuação mais proativa do COLIT indicam uma tentativa de conformar o espaço litorâneo a um modelo territorial pautado pela preservação ambiental.

A década de 1990, sob os governos Requião e Lerner, marcou um período de transição e ambivalência, com o tensionamento entre os paradigmas da conservação e do desenvolvimento. A legislação ambiental e o tombamento da Serra do Mar revelam uma continuidade das preocupações conservacionistas. Por outro lado, políticas voltadas ao turismo e à infraestrutura evidenciam a abertura do território litorâneo à lógica da mercantilização do espaço.

Esse período foi marcado também por uma progressiva fragilização da governança integrada. A redução das reuniões do COLIT e o esvaziamento institucional coincidem com o avanço das políticas neoliberais, iniciadas com Collor e intensificadas sob Fernando Henrique Cardoso. A ausência de articulação entre os setores e a primazia dos interesses econômicos sobre os socioambientais transformaram o litoral em um território funcionalizado ao mercado global, com destaque para a modernização portuária e a flexibilização legal para empreendimentos turísticos e industriais.

A partir da década de 2010, com os governos Roberto Richa e Ratinho Jr., observa-se a consolidação de um modelo de desenvolvimento orientado por uma racionalidade neoliberal. O litoral é apresentado como fronteira de oportunidades econômicas, reforçando uma visão de progresso baseada na exploração intensiva dos recursos naturais e na desregulamentação ambiental. Essa trajetória evidencia uma oscilação entre paradigmas de conservação e desenvolvimento, marcando o território com disputas entre os interesses econômicos hegemônicos e os projetos de conservação e justiça socioambiental.

O litoral paranaense, ainda em grande parte preservado, representa uma oportunidade de ruptura com a lógica predatória que historicamente o marcou. A incorporação das mudanças climáticas e dos impactos socioambientais como eixos estruturantes da política costeira é imperativa. Para tanto, é necessário fortalecer instâncias como o COLIT e o GERCO-PR, garantindo sua autonomia, tecnicidade e participação social efetiva, especialmente de comunidades vulneráveis que historicamente foram excluídas dos processos decisórios.

Conclui-se que o fortalecimento da governança costeira exige mais do que ajustes técnicos; requer a construção de um novo pacto territorial que reconheça os conflitos, enfrente as assimetrias e valorize a diversidade socioambiental do litoral. Estudos comparativos com outras zonas costeiras brasileiras, sob essa lente geográfica crítica, podem aprofundar o debate e contribuir para a construção de políticas públicas mais justas e sustentáveis no litoral brasileiro.

5.1 CONFIRMAÇÃO DA HIPÓTESE

A hipótese central desta pesquisa foi parcialmente confirmada. Embora os princípios da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC) estejam formalmente consagrados nos marcos legais e discursos institucionais, a prática evidencia uma série de obstáculos estruturais e políticos que limitam sua efetivação no litoral do Paraná. Tais limitações revelam que a governança costeira, longe de se realizar de forma integrada e participativa, opera em um campo marcado por fragmentações institucionais, disputas normativas e desigualdades na capacidade de ação dos diferentes atores.

Entre os entraves observados, destacam-se os conflitos normativos, como os existentes entre decretos estaduais (a exemplo dos Decretos nº 7.277/1984 e nº 5.040/1989) e os Planos Diretores Municipais, que geram insegurança jurídica e dificultam a articulação de ações convergentes entre escalas de governo. Soma-se a isso a desarticulação entre os níveis federal, estadual e municipal, resultando em políticas públicas descoordenadas e, muitas vezes, sobrepostas.

A fragilidade institucional e a descontinuidade das ações do COLIT, órgão deliberativo central na gestão costeira paranaense, configuram um fator crítico nesse processo. A instabilidade de sua atuação comprometeu o acompanhamento

sistemático dos processos decisórios e enfraqueceu os espaços de pactuação intersetorial. Do mesmo modo, a participação social, embora formalmente prevista, tem se mostrado incipiente e pouco eficaz, reduzida a consultas públicas pontuais e, frequentemente, sem influência concreta nas decisões finais.

Esses elementos corroboram a hipótese de que, apesar da existência de um arcabouço normativo orientado pelos princípios da GIZC, sua operacionalização enfrenta limites concretos, derivados de disputas políticas, descompassos institucionais. A ausência de uma governança territorial efetiva denuncia um distanciamento entre o discurso da gestão integrada e a realidade político-institucional do território costeiro.

Diante desse cenário, o fortalecimento da governança costeira no Paraná requer a reestruturação institucional do COLIT, com garantia de continuidade, capacidade deliberativa e composição multissetorial representativa. Tal reestruturação deve ser acompanhada de estratégias permanentes de articulação intergovernamental, capazes de alinhar os instrumentos legais existentes e promover sinergia entre as políticas setoriais.

É igualmente fundamental ampliar e qualificar os espaços de participação social, garantindo que os diferentes grupos de interesse, sobretudo as comunidades costeiras tradicionalmente excluídas, tenham voz ativa e influência real sobre os processos decisórios que afetam seus territórios. Para tanto, é necessário reconhecer que a governança costeira não se resume a um arranjo técnico-administrativo, mas constitui uma arena de disputas territoriais, na qual diferentes projetos de uso, apropriação e conservação do espaço estão em jogo.

A efetivação da GIZC, portanto, exige vontade política, planejamento técnico qualificado e compromisso com os princípios de justiça territorial, integração de políticas públicas e interesse coletivo. Sem enfrentar as estruturas que sustentam as desigualdades e os conflitos presentes no território, a gestão da zona costeira permanecerá refém de uma lógica fragmentada e excludente.

5.2 RESPOSTAS AOS OBJETIVOS

A presente pesquisa teve como objetivo central compreender os limites e potencialidades da governança costeira no litoral do Paraná, a partir da análise do

marco legal, da atuação dos órgãos setoriais e das dinâmicas institucionais que envolvem a gestão integrada da zona costeira. Também se propôs a examinar a efetividade da aplicação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), bem como os conflitos entre interesses de conservação ambiental e desenvolvimento econômico. Os resultados obtidos, apresentados a seguir, permitem responder de forma crítica aos objetivos estabelecidos, evidenciando os entraves à consolidação de uma gestão costeira integrada, articulada e participativa.

A pesquisa demonstra que, apesar dos avanços normativos observados, especialmente com a promulgação da Lei Estadual nº 13.164/2001, que institui o PEGC-PR, a implementação prática dessa política permanece limitada. Persistem lacunas na operacionalização do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), na execução de programas de monitoramento ambiental e territorial e na elaboração de planos de gestão integrados e participativos. A ausência de tais instrumentos compromete a eficácia das ações e impede a construção de um planejamento costeiro de longo prazo.

A efetividade da gestão exige a integração de múltiplas instâncias e escalas, envolvendo secretarias estaduais e municipais, o Instituto Água e Terra (IAT), a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o IBAMA, entre outros atores. No entanto, a articulação entre esses órgãos ainda se mostra insuficiente, fragmentando as ações e dificultando a construção de consensos territoriais.

Nesse cenário, o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) surge como instância chave na mediação entre os diferentes agentes. Entretanto, sua atuação tem sido marcada por instabilidade institucional, com frequentes descontinuidades, além de baixa representatividade social, o que compromete sua legitimidade democrática. Embora conte com significativa presença técnico-governamental, a ausência de canais efetivos de participação da sociedade civil fragiliza o processo decisório e distancia as políticas públicas das realidades e necessidades das comunidades locais.

A pesquisa identificou que a limitada participação social compromete diretamente a implementação das políticas de gerenciamento costeiro, na medida em que desconsidera saberes locais, experiências territoriais e demandas coletivas

essenciais para a gestão sustentável do litoral. Sem mecanismos reais de escuta, consulta e deliberação popular, as decisões tendem a refletir interesses hegemônicos — sobretudo ligados ao setor portuário e ao mercado imobiliário — em detrimento de práticas comunitárias de uso e conservação do território.

Exemplo disso é o caso do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que, ao delimitar zonas de expansão portuária, ignorou áreas tradicionalmente utilizadas por comunidades pesqueiras, ameaçando modos de vida consolidados e ampliando processos de exclusão territorial. Os Planos Diretores Municipais também demonstraram descompasso com as diretrizes estaduais, reforçando um modelo de ordenamento urbano pouco sensível às particularidades socioambientais do litoral.

Portanto, a superação dos entraves à gestão costeira integrada requer, além de reestruturação institucional, o fortalecimento dos canais de participação social, com envolvimento ativo das comunidades costeiras em todas as etapas do processo decisório. Isso significa garantir representatividade nos conselhos, realizar consultas públicas vinculantes e promover processos de educação ambiental e cidadania territorial. Sem esse protagonismo popular, a governança costeira tende a reproduzir assimetrias e conflitos, inviabilizando políticas verdadeiramente sustentáveis e inclusivas.

5.3 RECOMENDAÇÕES

Durante a finalização desta pesquisa, foi sancionada a Lei Federal nº 14.978, de 17 de janeiro de 2024, que revogou integralmente a antiga Lei nº 6.513/1977 — marco legal que, por décadas, sustentou uma série de normativas voltadas à proteção e ao ordenamento do uso do litoral brasileiro. No contexto paranaense, essa revogação impacta indiretamente a Lei Estadual nº 12.243/1998, que, embora permaneça formalmente vigente, encontra-se fragilizada por ter como principal base a legislação federal agora extinta.

Embora os efeitos da nova lei ainda estejam em processo de consolidação, é imprescindível que pesquisadores, gestores públicos, órgãos de controle e a sociedade como um todo acompanhem atentamente seus desdobramentos jurídicos, políticos e territoriais. A mudança normativa pode abrir espaço para novas disputas

sobre o uso e a ocupação do território costeiro, exigindo vigilância crítica e constante.

Além disso, observa-se uma reconfiguração do papel do litoral nos projetos estratégicos do governo federal, especialmente no que diz respeito à exploração da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e aos investimentos em infraestrutura logística, como o leilão para arrendamento no Porto de Paranaguá e os projetos de expansão portuária previstos. Essas iniciativas refletem uma valorização econômica da zona costeira, potencializando os conflitos entre interesses de conservação ambiental e desenvolvimento econômico.

Com a revogação da antiga Lei Geral do Turismo e a possibilidade de criação de Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEITs) pelos governos estaduais por meio de regulamentações próprias, abre-se uma nova frente de tensionamento. A flexibilização na criação dessas áreas pode facilitar a atração de investimentos privados em regiões ambientalmente sensíveis, sem o devido controle participativo e técnico (BRASIL, 2024b).

Nesse contexto, é fundamental que os instrumentos e diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) sejam reforçados como mecanismos integradores. Esses instrumentos devem ser atualizados e articulados com as novas normativas, de modo a garantir que o desenvolvimento costeiro ocorra com base em critérios de sustentabilidade ambiental, justiça socioambiental e participação social.

Para que essas recomendações se materializem na prática, é necessário considerar o contexto político e institucional do Paraná e acionar estratégias factíveis e colaborativas. A seguir, são sugeridos alguns caminhos concretos para a implementação das recomendações propostas:

- **Fortalecimento institucional do COLIT:** propõe-se a criação de um regimento interno mais robusto, que assegure sua continuidade mesmo em contextos de instabilidade política. Além disso, pode-se instituir uma secretaria executiva permanente, com equipe técnica multidisciplinar e orçamento próprio, garantindo autonomia e capacidade de ação.
- **Criação de fóruns intergovernamentais e intersetoriais:** o Governo do Estado do Paraná, por meio da Secretaria do Desenvolvimento Sustentável (SEDEST), pode instituir grupos de trabalho integrando representantes

estaduais, municipais, da sociedade civil e de instituições científicas, com o objetivo de revisar e atualizar o PEGC-PR à luz da nova legislação federal.

- **Inserção das recomendações no planejamento municipal:** os municípios costeiros, em processo de revisão de seus Planos Diretores, podem incorporar as diretrizes do PEGC como referência obrigatória, especialmente no tocante às zonas de preservação permanente, áreas suscetíveis a ocupações irregulares e territórios de comunidades tradicionais.
- **Adoção de práticas de governança participativa:** recomenda-se a institucionalização de conselhos ou comitês costeiros com participação paritária entre governo e sociedade civil, garantindo voz ativa a comunidades locais, pescadores artesanais e povos tradicionais. Esses espaços podem funcionar como instâncias deliberativas consultivas para decisões sobre uso e ocupação do solo.
- **Apropriação dos resultados da pesquisa por gestores públicos:** os dados e análises desenvolvidos neste trabalho podem subsidiar diagnósticos territoriais em processos de licenciamento ambiental, avaliação de impactos cumulativos e formulação de políticas públicas integradas, sendo recomendável sua divulgação junto a instituições como o Instituto Água e Terra (IAT), o Ministério Público Estadual, o Observatório da Zona Costeira e universidades públicas.
- **Fomento à educação ambiental crítica:** por fim, sugere-se o apoio a programas de formação cidadã nas comunidades costeiras, com foco na leitura crítica do território, nos direitos socioambientais e na importância da participação pública. Esses programas podem ser implementados em parceria com ONGs, universidades e escolas públicas, fortalecendo o protagonismo local e ampliando a base social da governança costeira.

Essas ações requerem, acima de tudo, vontade política, pactuação interinstitucional e reconhecimento da complexidade socioambiental da zona costeira. A efetividade das políticas dependerá da construção de consensos mínimos entre os diversos atores envolvidos, do investimento em capacidades institucionais e da valorização dos saberes locais como fundamento de uma governança territorial democrática, inclusiva e sustentável.

5.3.1 Fortalecimento Institucional

A pesquisa evidenciou que a instabilidade institucional do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT) representa um dos principais entraves à consolidação de uma governança costeira eficiente no litoral do Paraná. A descontinuidade nas reuniões, a fragilidade na composição dos membros e a limitada presença de representantes da sociedade civil comprometem seu papel como espaço de articulação entre esferas de governo e setores sociais. Esse cenário enfraquece a capacidade de coordenação das políticas públicas e a construção de consensos sobre o uso e a conservação do território costeiro.

Para superar essas limitações, recomenda-se um processo gradativo de reestruturação institucional, que envolva medidas de curto, médio e longo prazo, articuladas entre si. Em um primeiro momento, no curto prazo, seria fundamental estabelecer um calendário fixo de reuniões, com frequência mínima regular e ampla divulgação pública, bem como revisar os critérios de composição do colegiado, assegurando maior inclusão de representantes da sociedade civil, especialmente das comunidades tradicionais, organizações ambientais e instituições acadêmicas. Ainda nessa fase inicial, recomenda-se a elaboração e aprovação de um regimento interno atualizado, com regras claras de funcionamento, deliberação e controle social.

No médio prazo, a consolidação de uma Secretaria Executiva Permanente vinculada à estrutura administrativa do governo estadual é uma medida indispensável para garantir a continuidade dos trabalhos do COLIT. Essa secretaria deve contar com equipe técnica qualificada, orçamento próprio e competência para articular a atuação entre os diferentes órgãos setoriais e os municípios da faixa costeira. Além disso, é necessário inserir formalmente o COLIT na estrutura do Sistema Estadual de Gerenciamento Costeiro (SEGEC), assegurando sua institucionalização como componente estratégico da política territorial do estado e garantindo dotação orçamentária no Plano Plurianual (PPA).

Em uma perspectiva de longo prazo, o fortalecimento institucional do COLIT passa pela sua transformação em uma instância deliberativa de caráter permanente, com prerrogativas formais para atuar na mediação e decisão sobre projetos que

impactem significativamente o território litorâneo, sobretudo aqueles vinculados aos setores portuário, imobiliário e turístico. Esse processo deve ser acompanhado da criação de mecanismos de transparência ativa, como a implementação de um observatório da governança costeira, em parceria com universidades públicas e organizações sociais, para o monitoramento dos processos decisórios e avaliação da efetividade das políticas públicas. Além disso, recomenda-se o estímulo à institucionalização de conselhos municipais costeiros, articulados ao COLIT, como forma de descentralizar e fortalecer o controle social em nível local.

Portanto, o fortalecimento do COLIT não deve ser entendido apenas como uma medida administrativa, mas como condição essencial para viabilizar uma governança costeira orientada pela justiça socioambiental, pela integração entre políticas públicas e pela efetiva participação dos sujeitos sociais que vivem e disputam o litoral paranaense. A implementação dessas recomendações exige vontade política, articulação federativa e compromisso com a construção de um projeto territorial que valorize o bem comum e os direitos dos povos do mar.

5.3.2 Engajamento Social

A análise das atas das reuniões do COLIT revelou uma predominância de agentes institucionais nos processos decisórios, com pouca inserção de representantes da sociedade civil e das comunidades locais. Esse desequilíbrio compromete a legitimidade do conselho como espaço de governança democrática, uma vez que as populações diretamente afetadas pelas decisões, como pescadores artesanais, marisqueiras e moradores de áreas vulneráveis, não possuem voz ativa nem real capacidade de influência nas deliberações. A ausência de diversidade representativa evidencia a fragilidade do componente participativo na gestão costeira do Paraná, contrariando os princípios da Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC).

Contudo, o contexto recente marcado pelo distanciamento social forçou os órgãos públicos a se adaptarem às novas tecnologias, implementando videoconferências via plataformas como Google Meet, Zoom e transmissões ao vivo por canais do YouTube. Esses recursos, ao manterem agendas públicas e gravadas, possibilitaram um avanço em termos de memória institucional e transparência dos

processos, inclusive no caso das reuniões do COLIT. A continuidade dessas ferramentas no pós-pandemia representa uma oportunidade concreta para o fortalecimento do engajamento social, desde que acompanhada de estratégias que promovam a inclusão digital e a acessibilidade da linguagem utilizada nos debates.

Dessa forma, sugere-se que o COLIT adote uma política permanente de transparência ativa, com a obrigatoriedade de transmissão ao vivo e arquivamento público de todas as reuniões em plataformas acessíveis. Essa medida deve ser acompanhada da criação de canais formais para a manifestação da sociedade civil, como consultas públicas online com prazo estendido e fóruns temáticos abertos, nos quais representantes comunitários possam se inscrever e participar com segurança e autonomia. Além disso, é necessário estabelecer parcerias com universidades e organizações da sociedade civil para a realização de oficinas de capacitação em GIZC voltadas às comunidades costeiras, fortalecendo sua capacidade de intervenção nos espaços de deliberação.

No médio prazo, recomenda-se a reformulação dos critérios de composição do COLIT, prevendo vagas fixas e rotativas para entidades representativas das populações tradicionais, movimentos sociais e associações comunitárias, garantindo diversidade territorial e sociocultural. Essa reformulação deve vir acompanhada de mecanismos de apoio institucional para viabilizar a participação qualificada, como o custeio de transporte, internet e formação prévia dos conselheiros da sociedade civil.

Em longo prazo, o engajamento social deve ser consolidado como um princípio estruturante da política de gerenciamento costeiro, incorporado aos instrumentos normativos e planos de ação estaduais e municipais. Isso inclui a criação de instâncias locais de participação — como conselhos municipais costeiros e fóruns intercomunitários — articulados ao COLIT, que possam descentralizar a escuta e garantir que as decisões reflitam as realidades e demandas vividas no território. Dessa forma, o fortalecimento da participação social não apenas qualifica a governança costeira, mas contribui para a democratização do planejamento territorial e a construção de políticas públicas mais justas e eficazes.

5.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Apesar do esforço em realizar uma análise crítica e aprofundada sobre a governança costeira no litoral paranaense, algumas limitações comprometeram a possibilidade de explorar determinados aspectos de forma mais ampla e detalhada. A primeira delas diz respeito às restrições no acesso a documentos e dados oficiais. Embora parte significativa das atas do COLIT esteja disponível no site da SEDEST, muitos documentos ainda não foram digitalizados ou estão acessíveis de forma fragmentada, dificultando a construção de uma linha cronológica contínua e a reconstituição histórica completa das decisões e deliberações do conselho.

Além disso, dificuldades metodológicas foram enfrentadas, especialmente na análise de discurso e na leitura crítica de documentos técnicos. A subjetividade inerente a esse tipo de abordagem impôs desafios à interpretação das falas e dos posicionamentos institucionais, particularmente nos casos em que não havia gravações ou registros completos das reuniões, o que pode ter comprometido a profundidade da análise.

Outro aspecto a ser considerado são os possíveis vieses interpretativos, inevitáveis em pesquisas qualitativas com forte carga analítica. A leitura das atas e dos documentos institucionais envolve, por parte da pesquisadora, pressupostos teóricos e posicionamentos políticos, que influenciam a forma como os dados são compreendidos e apresentados — ainda que tenha havido esforço em garantir o rigor metodológico e a fidelidade ao conteúdo documental.

Diante dessas limitações, sugerem-se caminhos para pesquisas futuras. Um deles consiste na realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros e ex-conselheiros do COLIT, a fim de recuperar a memória institucional e compreender os bastidores das decisões mais controversas. Também é recomendável a articulação da análise documental com cartografias sociais ou métodos participativos junto às comunidades costeiras, de modo a evidenciar conflitos e dinâmicas invisibilizadas nos registros oficiais. Por fim, estudos comparativos que analisem os processos de gestão costeira em outros estados brasileiros podem contribuir para a formulação de uma agenda nacional crítica, orientada pela justiça socioambiental, pela gestão territorial integrada e pelo fortalecimento da participação social.

Reconhecer essas limitações não reduz a validade dos resultados obtidos, mas indica a necessidade de ampliar os horizontes investigativos no campo da governança costeira, enfrentando os desafios epistemológicos, políticos e

institucionais que ainda dificultam a construção de modelos mais democráticos e eficazes de gestão do território.

REFERÊNCIAS

ABEMA. Agenda de Gerenciamento Costeiro – AGENDA GERCO. Brasília: ABEMA, 2023. Disponível em: https://abema.org.br/images/galerias/cop/AGENDA_GERCO_vfinal_1.pdf. Acesso em: 8 jun. 2025.

ABRAHÃO, Cinthia Maria De Sena; TOMAZZONI, Edegar Luis. Turismo de Segundas Residências: análise dos conflitos territoriais no destino de Matinhos (Litoral do Paraná, Brasil). **Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science**, v. 6, n. 1, p. 143–162, 2017. DOI: 10.21664/2238-8869.2017v6i1.p143-162.

AGÊNCIA BRASIL. **Ricardo Salles pede demissão do Ministério do Meio Ambiente**. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-06/ricardo-salles-pede-demissao-do-ministerio-do-meio-ambiente#:~:text=O%20%C3%B3rg%C3%A3o%20apura%20crimes%20de,outros%2017%20pessoas%20s%C3%A3o%20investigadas>. Acesso em: 21 jul. 2024.

AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS. Novo projeto de monitoramento vai tornar o Paraná mais resiliente às mudanças climáticas. *Desenvolvimento Sustentável*. Paraná. 2024. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Novo-projeto-de-monitoramento-vai-tornar-o-Parana-mais-resiliente-mudancas-climaticas>. Acesso em: 5 fev. 2025.

AGENDA 21. UNCED - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21: global** / Ministério do Meio Ambiente (MMA). 1992. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/cap17.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025.

ALEIXO, Juliana Silva; ALBINO, Jacqueline. Conhecimento e acesso à informação sobre o papel do sistema duna-praia na proteção da costa. In: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). (eds.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 341–357.

ALMEIDA, Marcos L. Geopolítica do Atlântico Sul. In: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 473–490.

AMB – PLANEJAMENTO AMBIENTAL BIOTECNOLOGIA. **Estudo de Impacto Ambiental –EIA do Terminal Portuário localizado no município de Pontal do Paraná**. Curitiba, PR: AMB, 2009. Disponível em: <http://projects.mcrit.com/parana/eia-rima-porto-de-pontal-do-parana/>. Acesso em: 11 nov. 2024.

ANDRADE, Jaqueline; SCHERER, Marinez Eymael Garcia. Decálogo da gestão costeira para Santa Catarina: avaliando a estrutura estadual para o desenvolvimento

do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 29, p. 139–154, 2014.

ANDRIGUETTO FILHO, José Milton. Das dinâmicas naturais aos usos e conflitos: uma reflexão sobre a evolução epistemológica da linha do costeiro. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 10, p. 187–192, 2004.

ANTONINA, Paraná. **Plano Diretor Municipal de Antonina - PR**. 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-antonina-pr>. Acesso em: 21 jul. 2024.

APPA – ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. **Plano Mestre dos Portos de Paranaguá e Antonina**. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2018. Disponível em: https://www.portosdoparana.pr.gov.br/sites/portos/arquivos_restritos/files/documento/2019-06/plano_mestre_dos_portos_de_paranagua_e_antonina.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

APPA – ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. **Porto Escola**. Paraná: Portos do Paraná, 2021. Disponível em: <https://www.portosdoparana.pr.gov.br/Meio-Ambiente/Pagina/Porto-Escola>. Acesso em: 24 ago. 2024.

APPA – ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Paranaguá**. Portos do Paraná - Logística Inteligente, 2022. Disponível em: <https://www.documentador.pr.gov.br/documentador/pub.do?action=d&uuid=@gtf-escriba-appa@f5f0e399-a186-4586-a4a8-59c1229e2d04&emPg=true>. Acesso em: 21 out. 2024.

APPA – ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. **Monitoramento ambiental**. Paraná: Portos do Paraná, 2023. a. Disponível em: <https://www.portosdoparana.pr.gov.br/Meio-Ambiente/Pagina/Monitoramento-Ambiental#:~:text=Os%20Portos%20do%20Paran%C3%A1%20monitoram,lastró%20e%20da%20atividade%20pesqueira>. Acesso em: 24 ago. 2024.

APPA – ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado de Paranaguá**. 2023b. Disponível em: <https://www.documentador.pr.gov.br/documentador/pub.do?action=d&uuid=@gtf-escriba-appa@f5f0e399-a186-4586-a4a8-59c1229e2d04&emPg=true>. Acesso em: 21 out. 2024.

ARGENTINA, Ministério de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Aportes Para Uma Estratégia Federal em Manejo Costero Integrado**. 2024. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/aportes_estrategia_federal_mci.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

ASMUS, Milton; KITZMANN, Dione; LAYDNER, C.; TAGLIANI, Carlos. Coastal management in Brazil: instruments, fragilities and potentialities. **J Integr Coast Zone Manag**, v. 5, p. 52–57, 2006.

ASSOCIAÇÃO CAIÇARA DO LITORAL DO PARANÁ. **Entidade tem como objetivo resgatar a representação dos pescadores artesanais no Paraná.** 2024. Disponível em: <https://350.org/pt/associacao-caicara-nova-diretoria/#> . Acesso em: 17 fev. 2025.

ASSOCIAÇÃO MAR BRASIL. MarBrasil. 2004. Disponível em: <https://marbrasil.org/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

AZEVEDO, Natália Tavares. A vulnerabilidade social dos municípios do litoral do Paraná: construção do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) com base nos dados dos setores censitários IBGE 2010. **Guaju**, v. 2, n. 2, p. 89, 2016. DOI: 10.5380/guaju.v2i2.49767.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan M. Progress of coastal management in Latin America and the Caribbean. **Ocean & Coastal Management**, v. 184, p. 105009, 2020. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2019.105009.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manue; ANDRÉS GARCÍA, María de (editores). **A gestão de áreas litorais na Espanha e na América Latina II.** Cádiz: Editorial UCA, 2020.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. **Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada.** Barcelona: Ariel España, 2004.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. **La gestión de áreas litorales em España y Latinoamérica.** Cádiz: Universidad de Cádiz, 2005.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel. **Política, Gestión y Litoral: una nueva visión de la Gestión Integrada de Áreas Litorales.** Madrid: Editorial Tébar Flores, 2014.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel (Coord.). **Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: in- troducción a la planificación y gestión integradas.** Cádiz, ES: Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones, 2003.

BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel (Coord.). **Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio.** Red IBERMAR (CYTED): Cádiz, 2010.

BARROS, César Freitas. Pesquisa documental em atas de reuniões: metodologia de pesquisa e aplicação empírica na Geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 19, n. 39, 2023. DOI: 10.5418/ra2023.v19i39.17501.

BBC NEWS BRASIL. “O que Ricardo Salles queria dizer com ‘passar a boiada’?”, 22 maio 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BECKER, Cintia; BARBOZA, Eduardo Guimarães; MARTINS, Eduardo Marques. Uma visão política-administrativa e morfológica dos balneários Esplanada e Campo Bom do Município de Jaguaruna, SC. **Revista Brasileira de Geomorfologia**, v. 22, n. 4, 2021. DOI: 10.20502/rbg.v22i4.1806.

BIGARELLA, João José (Coordenador). **A Serra do Mar e a Porção Oriental do Estado do Paraná: Um Problema de Segurança Ambiental e Nacional: contribuições à geografia, geologia e ecologia regional**. Curitiba: SEPL/ADEA, 1978.

BOSCAROL, N.; FULQUET, G.; PRELIASCO, S. Aportes para una estrategia federal en manejo costero integrado: estado de la gestión costera en el Litoral Atlántico Argentino. *In: Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable*. 1ª ed. Cidade Autônoma de Buenos Aires: Ministério de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2016.

BRASIL. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. 2025. **Planejamento Espacial Marinho (PEM). Marinha do Brasil**. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/psrm/pem>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9760-5-setembro-1946-417540-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.513 de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 1977. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/548389>. Acesso em: 14 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Lei Do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. **Lei de Crimes Ambientais | Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. 1998. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104091/lei-de-crimes-ambientais-lei-9605-98>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da constituição federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 2001. Disponível

em: <https://legis.senado.leg.br/norma/552133/publicacao/15722771>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA**. Brasília-DF: MMA, 2018(Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial.). Disponível em: <https://gaigerco.furg.br/images/Arquivos-PDF/procosta.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. **Projeto Orla: fundamentos para gestão integrada**. Brasília-DF: Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spu/publicacoes/081021_pub_projorla_fundamentos.pdf. Acesso em: 8 nov. 2024.

BRASIL. Decreto Federal nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta e dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 2004. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5300&ano=2004&ato=994ETWq5keRpWT421>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 2007

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Estabelece normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o exercício da competência comum em matéria de meio ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2011/leicomplementar-140-8-dezembro-2011-611919-norma-pl.html>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.159, de 2021 (PL 2.159/2021). **Dispõe sobre o licenciamento ambiental**; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605/1998 e 9.985/2000; revoga dispositivos da Lei nº 7.661/1988; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 18 mai. 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148785>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. **Projeto Orla: manual para elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla**. Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Economia. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias/projeto_orla_manual-para-elaboracao-do-plano-de-gestao-integrada-da-orla.pdf. Acesso em: 8 nov. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Departamento de Oceano e Gestão Costeira**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/doceano/departamento-de-oceano-e-gestao-costeira>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Conheça o SISNAMA**. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/conheca_o_sisnama. Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 12.254, de 19 de novembro de 2024b. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Decreto/D12254.htm#art6. Acesso em: 17 fev. 2025.

BURROUGHS, Richard. **Coastal Governance**. Illustrated edição ed. Washington, DC: Island Press, 2010.

CARVALHO, Vitor Celso De; RIZZO, Hidely Grassi. **A zona costa brasileira: subsídios para uma avaliação ambiental**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Secretaria de Coordenação de Assuntos de Meio Ambiente, 1994.

CASTRO, Consuelo; MORALES, Esteban. **A zona costeira: meio natural e ordenação integrada**. Santiago: Pontificia Universidade Católica do Chile, Facultad de Historia, Geografía e Ciencia Política, 2006.

CATAIA, Marcio Antonio. Território político: fundamento e fundação do estado. **Sociedade & Natureza**, v. 23, p. 115–125, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1982-45132011000100010>.

CAVALCANTE, Juliana da Silva Ibiapina. **Áreas costeiras: gestão, problemáticas e percepções ambientais no município de Areia Branca, Rio Grande do Norte, Brasil**. 2018. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal - RN, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/26232>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CEBDS - CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Integração de serviços ecossistêmicos: diretrizes para a implementação da Gestão Integrada da Zona Costeira**. 2016. Disponível em: https://cebds.org/ibnbio/wp-content/uploads/2016/08/Integracao-Servicos-Ecossistemas_GIZ.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

CICIN-SAIN, Bilianna; KNECHT, Robert W. **Integrated Coastal & Ocean Management Concepts and Practices**. Illustrated edição ed. Washington, D.C: Island Press, 1998.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 3ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1985a. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata04.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 4ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1985b. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata04.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 5ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1986a. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata05.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 6ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1986b. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata06.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 7ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1986c. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata07.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 8ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1986d. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata08.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 9ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1987a. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata09.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 10ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1987b. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata10.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 11ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT).**

Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1987c. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata11.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 12ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1987d. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata12.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 13ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1988a. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata13.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 14ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1988b. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata14.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 15ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1988c. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata15.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 16ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1988d. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata16.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 17ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1988e. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata17.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 18ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1988f. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata18.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 19ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1988g. Disponível em:

https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata19.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 20ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1988h. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata20.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 21ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1988i. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata21.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 22ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1989a. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata22.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 23ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1989b. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata23.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 24ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1989c. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata24.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 25ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1989d. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata25.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 26ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1989e. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata26.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 27ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 1989f. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata27.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 28ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1989g. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata28.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 29ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1989h. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata29.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 30ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1990a. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata30.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 31ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1990b. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata31.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 32ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1990c. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata32.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 33ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1990d. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata33.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 34ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1997a. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata34.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 35ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 1997b. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata35.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 36ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT).**

Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 2000. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata36.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 38ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 2002. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata38.pdf. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 39ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 2003. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata39.pdf. Acesso em: 2 ago. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 40ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 2004a. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata40.pdf. Acesso em: 2 ago. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 42ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 2004b. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata_42_11_mai_2004.pdf. Acesso em: 2 ago. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 46ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 2006. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata_46_07_mar_2006.pdf. Acesso em: 2 ago. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 50ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 2007. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata_50_16_mar_2007.pdf. Acesso em: 2 ago. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 56ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 2009. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata_56_19_mar_2009.pdf. Acesso em: 2 ago. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Ata da 59ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná. 2010. Disponível em:

https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata_59_17_dez_2010.pdf. Acesso em: 2 ago. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 75ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 2021. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-03/colit_75aa_ro_06.12.21ff.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT).** Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná, 1985-2023, 2023. a. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/COLIT>. Acesso em: 29 jan. 2022.

COLIT - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 76ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT). Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná.** 2023b. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-12/76a_ro_colit_12.06.23ff.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

CIRM - COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. nº 2, de 14 de julho de 2023. **Institui um Grupo de Trabalho ad hoc para elaboração de proposta de criação do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO).** Disponível em:

CONTRAPONTO. **Ação pede anulação de licença de instalação do terminal portuário de Pontal do Paraná.** 2024. Disponível em: <https://contraponto.jor.br/acao-pede-anulacao-de-licenca-de-instalacao-do-terminal-portuario-de-pontal-do-parana/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

CORBARI, Sandra Dalila. **Todos os caminhos levam ao mar: os usos do território e o turismo no discurso dos envolvidos no conflito socioambiental referente ao complexo portuário industrial de Pontal do Paraná (PR).** 2020. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias De; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (eds.). **Geografia: Conceitos e temas: Conceitos e temas.** 5ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 1995. p. 15–47.

COSTA, Julliet Correa Da; ASMUS, Milton Lafourcade. Base de Informações e sua influência nas tomadas de decisões de governança no território costeiro brasileiro. In: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos.** 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 438–455.

CUNHA, Isabella Madruga Da. **Cidade, lei e desenvolvimento, : Pontal do Paraná, uma estrada para o futuro.** 2018. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e

Desenvolvimento) - Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2018.

CYTED. **CYTED - Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo**. 2012. Disponível em: <https://www.cytel.org/>. Acesso em: 14 dez. 2024.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 11, n. 245, p. 20, 2007.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, v. 50, n. 215, p. 304–328, 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Ferminiano. **Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica**. n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/752/75210205.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

DIAS, J. Alveirinho; POLETTE, Marcus; CARMO, J. Antunes. O Desafio da Gestão Costeira Integrada. **Revista de Gestão Costeira Integrada-Journal of Integrated Coastal Zone Management**, v. 7, n. 1, p. 3–4, 2007.

DIEDERICHSEN, Sereno DuPrey; GEMAEL, Manoela Karam; HERNANDEZ, Arthur De Oliveira; OLIVEIRA, Allan De Oliveira De; PAQUETTE, Marie-Laurence; SCHMIDT, Andreoara Deschamps; SILVA, Paula Gomes Da; SILVA, Marcelo Santos Da; SCHERER, Marinez Eymael Garcia. Gestão costeira no município de Florianópolis, SC, Brasil: Um diagnóstico. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 13, n. 4, p. 499–512, 2013. DOI: 10.5894/rgci425.

EL PAÍS BRASIL. Salles vê “oportunidade” com coronavírus para “passar de boiada” desregulação da proteção ao meio ambiente. São Paulo, 22 maio 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/salles-ve-oportunidade-com-coronavirus-para-passar-de-boiada-desregulacao-da-protecao-ao-meio-ambiente.html>. Acesso em: 9 jun. 2025.

ESTADES, Naína Pierri. O Litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 8, 2003. DOI: 10.5380/dma.v8i0.22047. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/22047>. Acesso em: 3 dez. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Marine environment**. 2024. Disponível em: https://environment.ec.europa.eu/topics/marine-environment_en. Acesso em: 19 nov. 2024.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Integrated Coastal Zone Management. Definition**. 2020. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/integrated-coastal-zone-management>. Acesso em: 24 nov. 2024.

FARIA, Cristina Elsner De; KARAM, Ricardo; SANTOS, André. Agentes-atores na produção de Políticas Públicas Espaciais. In: STEINBERGER, Marília (Org.). (ed.).

Território, Agentes-Atores e Políticas Públicas Espaciais. Rio de Janeiro, RJ: Ler, 2018. p. 93–125.

FERREIRA, Cleoni Maria Barboza. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257–272, ago. 2002.

FONSECA NETO, José Claro da. **Litoral Nota Cem:** turismo pedagógico e ecoturismo. 2025. Disponível em: <https://www.litoralnotacem.com.br/>. Acesso em: 5 fev. 2025.

GANDRA, Tiago B. R.; BONETTI, Jarbas; SCHERER, Martinez E. G. Planejamento Espacial Marinho. *In:* MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 456–472.

GESAMP, IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection. **The Contributions of Science to Coastal Zone Management**. Rome: FAO, 1996.

GLOBAL OCEAN FORUM. **Integrated Coastal and Ocean Management**. 2024. Disponível em: <https://globaloceanforum.com/areas-of-focus/integrated-ocean-and-coastal-management/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

GOBBI, Eduardo Felga. **Gerenciamento costeiro: análise de casos do litoral do Paraná sob a perspectiva da engenharia costeira**. 1997. Tese (Doutorado em Engenharia Oceânica) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

GÓES, Paulo Roberto Homem De. Reordenamento territorial no litoral do Paraná: propostas de macrozoneamento e cenários futuros. *In:* RIPOLL ALVES, Alan; QUADROS, Diomar Augusto De; CASTILHO-WEINERT, Luciana Vieira; SILVA, Luiz Everson Da; HOFMANN-HOROCHOVSKI, Marisete Teresinha (eds.). **Litoral do Paraná: Território e Perspectivas**. 1ª ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2020. v. 5.

GRANADOS, Pedro Arenas; GARCÉS, Humberto B. Diagnóstico de la gestión del litoral em la República de Panamá. *In:* BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel (Coord.). (ed.). **Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción**. Red IBERMAR (CYTED): Cádiz, 2010.

GRANDE RESERVA MATA ATLÂNTICA. **Bem-vindos ao maior contínuo bem conservado da Mata Atlântica do planeta**. 2022 Disponível em: <https://grandereservamataatlantica.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 17 fev. 2025

GROSS, Iara Rejane. **Aplicação do decálogo e gestão costeira integrada do município de Arroio do Sal, Rio Grande do Sul**. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2017.

GUARAQUEÇABA, Paraná. **Plano Diretor do Município de Guaraqueçaba: Volume II – Anteprojetos de Lei**. Guaraqueçaba: SEDU/PARANACIDADE e Vertrag Planejamento Ltda, 2006. Disponível em:

https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/volume_ii_anteprojetos_de_lei_guaraquecaba.pdf. Acesso em: 6 nov. 2024.

GUARAUBA, Paraná. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – Guaratuba PDDI. Guaratuba**. Secretaria Executiva do Conselho do Litoral e Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, 2002. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/pddiguaratubadiagnostico.pdf. Acesso em: 6 nov. 2024.

GUIÃO, Victor; SCHERER, Marinez Eymael Garcia. Análise da adequação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina aos temas relevantes para a gestão costeira integrada. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, 2018. DOI: 10.5380/dma.v44i0.54967.

GUBERT FILHO, Francisco A. **O desflorestamento do Paraná em um século**. In: SONDA, Cláudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010. p. 15-25.

I WORKSHOP DE PLANEJAMENTO INTEGRADO DO LITORAL DO PARANÁ, Município de Paranaguá. **Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais UFPR**. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5yteKVpTZXU>. Acesso em: 18 dez. 2020.

IAP, Instituto Ambiental do Paraná. **O que é Licenciamento Ambiental**. 2024. Disponível em: <https://www.iat.pr.gov.br/Pagina/O-que-e-Licenciamento-Ambiental>. Acesso em: 21 jul. 2024.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Sobre o Licenciamento Ambiental Federal (LAF)**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/laf/sobre>. Acesso em: 6 fev. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Código dos municípios IBGE**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/codigos-dos-municipios.php#PR>. Acesso em 18 fev. 2025.

IH CANTÁBRIA, Instituto de Hidráulica Ambiental. **Gestión Integrada del Litoral y del espacio marítimo**. 2023. Disponível em: <https://ihcantabria.com/servicios/ingenieria-costera/gestion-integrada-del-litoral-y-del-espacio-maritimo/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

INOCÊNCIO, Adalberto Ferdnando. O imaginário político-ambiental brasileiro na dobra do regime colonial capitalístico. **PerCursos**, v. 21, n. 47, p. 197–226, 2021. DOI: 10.5965/1984724621472020197.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Zoneamento do litoral paranaense**. Curitiba, PR: Fundação Edison Vieira, 1989.

ITCG – INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOLOGIA DO PARANÁ. **Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Paraná: Litoral**. Curitiba, PR: ITCG, 2016. Disponível em: <http://www.itcg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=7>. Acesso em: 24 nov. 2024.

IUCN. **Nature-based solutions to address global societal challenges**. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature, 2016. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/node/46191>. Acesso em: 26 nov. 2024.

JB LITORAL. **Ministério Público nega que exista impedimento para a construção da Estrada de Guaraqueçaba**. 2023. Disponível em: <https://jblitoral.com.br/cidades/ministerio-publico-nega-que-exista-impedimento-para-a-construcao-da-estrada-de-guaraquecaba/>. Acesso em: 15 fev. 2025.

KAY, Robert; ALDER, Jackie. **Coastal Planning and Management**. 2ª ed. London and New York: Routledge, 1999. Disponível em: https://www.booksfree.org/wp-content/uploads/2022/04/Coastal-Planning-and-Management-by-Robert-Kay-and-Jackie-Alder-booksfree.org_.pdf.

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina. LAGECI. **Laboratório de Gestão Costeira Integrada**. 2024. Disponível em: <https://lageci.paginas.ufsc.br/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

LEAL, Carmem Terezinha. Conselho do Litoral: gestão democrática do espaço costeiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 99, p. 83–95, 2000.

LE MOS, Maria Carmen; AGRAWAL, Arun. Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources**, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 297–325, 1 nov. 2006. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>.

LESLIE, Heather M.; MCLEOD, Karen L. Confronting the challenges of implementing marine ecosystem-based management. **Frontiers in Ecology and the Environment**, v. 5, n. 10, p. 540–548, 2007. DOI: 10.1890/060093.

LIMA, Andre De Souza De; FIGUEIROA, Apoena Calixto; GANDRA, Tiago Borges Ribeiro; PEREZ, Bruno Henrique Moreira; SANTOS, Bruno Andrade Queiroz Dos; SCHERER, Marinez Eymael Garcia. Informação de base ecossistêmica como ferramenta de apoio à gestão costeira integrada da Ilha de Santa Catarina, Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, 2018. DOI: 10.5380/dma.v44i0.54947. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/54947>. Acesso em: 15 fev. 2025.

LOPES, Mirian Cristina. Cultura Política no Litoral do Paraná. **Revista NEP-Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR**, v. 3, n. 1, p. 1–16, 2017.

MAACK, Reinhard. **Geografia física do Estado do Paraná**. 3ª ed. Curitiba, PR: Imprensa Oficial, 2002.

MARTINEZ, Diego Igawa. **Representações e percepções sobre ambiente e conservação como subsídio ao Gerenciamento Costeiro Integrado: estudo de**

caso com grupos sociais da região de Cananéia, litoral sul do Estado de São Paulo. 2012. Dissertação (Mestrado em Oceanografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012. DOI: 10.11606/D.21.2012.tde-11122012-160745.

MARTINS, Filomena Maria Cardoso Pedrosa. **Políticas de planejamento, ordenamento e gestão costeira.** 1997. Tese (Doutorado em Ciências Aplicadas ao Ambiente) - Universidade de Aveiro, 1997.

MINARI, Nathalia Bassoli. **A proteção ambiental no ordenamento territorial : o Plano Diretor de Pontal do Paraná.** 2016. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2016.

MIURA, Aika Silveira; CAVALCANTE, Priscila da Mata; LLORET, Jaime. *Matinhos Beach Nourishment and the Complexity of Coastal Management: Cooperation between the University and the Prosecutor's Office.* **Costas**, v. 5, n. 1, p. 105–134, 2023.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **19ª Sessão Ordinária do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO): ata.** Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos. Programa de Gerenciamento Ambiental Territorial. Projeto de Gestão Integrada dos Ambientes Costeiro e Marinho. Brasília, DF: Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, 2003. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/gestao_territorial/gerenciamento_costeiro/Atas%20do%20Gi-Gerco/19_ata_gigerco_78.pdf. Acesso em: 19 dez. 2024.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria MMA nº 150, de 12 de maio de 2006.** Dispõe sobre a criação do Mosaico de Unidades de Conservação abrangendo unidades localizadas no litoral sul do Estado de São Paulo e no litoral do Estado do Paraná, 2006. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2006_Port_MMA_150.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Áreas Prioritárias para Biodiversidade.** 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/conservacao-1/areas-prioritarias/areas-prioritarias-para-biodiversidade>. Acesso em: 14 fev. 2025.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil.** 2008. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/macrodiagnostico#1%C2%BA-macrodiagn%C3%B3stico-da-zc>. Acesso em: 10 fev. 2025.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano nacional de gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil.** Flávia Cabral Pereira, Márcia Regina Lima de Oliveira (Orgs.). Brasília-DF: MMA, 2015.

MMA - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Atas das sessões do grupo de integração de gerenciamento costeiro (GI-GERCO).** 2018. Disponível em:

<https://antigo.mma.gov.br/informma/item/936-atas-gi-gerco>. Acesso em: 14 fev. 2025.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154–164, jul./dez. 2014. DOI: 10.15448/2179-8435.2014.2.18875. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/poescrito/article/view/18875>. Acesso em: 9 out. 2024.

MORRETES, Paraná. **Plano Diretor Municipal. Morretes**. SEDU/PARANACIDADE, Prefeitura de Morretes e COLIT., 2008. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/morretes_23_04_2009.pdf. Acesso em: 6 nov. 2024.

MUEHE, Dieter. Regiões oceânicas e regionalização geográfica. *In*: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 492–514.

MUNIZ, Zé. **“GUARAQUEÇABA”: PR 405 - a velha e esburacada estrada... Campanha de pavimentação, agora com cara e força nova. GUARAQUEÇABA**, 2011. Disponível em: <https://informativo-nossopixirum.blogspot.com/2011/02/pr-405-velha-e-esburacada-estrada.html>. Acesso em: 15 jan. 2025.

NASCIMENTO, Rayssa Kelly de Oliveira; REIS, Geórgia de Abreu Barbosa; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira Dos; SANTIAGO, Alvany Maria dos Santos; SILVA, Bruno Cezar. Crimes Ambientais Durante o Governo Bolsonaro 2018-2022. **ID on line. Revista de psicologia**, v. 17, n. 66, p. 423–442, 2023. DOI: 10.14295/online.v17i66.3786.

NICOLODI, João Luis; ASMUS, Milton; TURRA, Alexander; POLLETE, Marcus. Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, p. 378–404, 2018. DOI: 10.5380/dma.v44i0.54865.

NICOLODI, João Luis; GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui. Abordagem geográfica da Gestão Costeira Integrada. *In*: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 382–401.

NOAA OFFICE FOR COASTAL MANAGEMENT. **Coastal Zone Management Act of 1972**. 2006. Disponível em: https://coast.noaa.gov/data/czm/media/CZMA_10_11_06.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

NOVAK, Lígia Padilha. **Risco à erosão costeira na orla dos municípios de Matinhos e Pontal do Paraná-PR, Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/49072>. Acesso em: 26 nov. 2024.

NOVAK, Lígia Padilha; LAMOUR, Marcelo Renato. Avaliação do risco à erosão continental em praias urbanizadas do Paraná. **Revista Brasileira de Geomorfologia**, v. 22, n. 1, 2021. DOI: 10.20502/rbg.v22i1.1661. Disponível em: <https://rbgeomorfologia.org.br/rbg/article/view/1661>. Acesso em: 26 nov. 2024.

O ECO. **Do desmonte à reconstrução: a agenda ambiental em cem dias do governo Lula**. 2023. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/do-desmonte-a-reconstrucao-a-agenda-ambiental-em-cem-dias-do-governo-lula/>. Acesso em: 21 jul. 2024.

OECD - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The Competitiveness of Global Port-Cities**. [s.l.] : OECD, 2014. DOI: 10.1787/9789264205277-en.

OLSEN, Stephen B.; OCHOA, Emilio; UNIVERSITY OF RHODE ISLAND; FUNDACIÓN ECOCOSTAS. **Marco metodológico y conceptual para la planeación e implementación del manejo de ecosistemas costeros**. Narragansett, Rhode Island: Centro de Recursos Ceosteros de la Universidad de Rhode Island y Fundación EcoCostas, Manejo Costero Integrado, 2004(Red de líderes para la acción y el aprendizaje colectivo). Disponível em: <https://catalog.hathitrust.org/Record/101086862>. Acesso em: 15 maio 2025

OLSEN, Stephen; LOWRY, Kem; TOBEY, James. **Una guía para evaluar el progreso en el manejo costero**. The University of Rhode Island: Coastal Resources Center. Graduate School of Oceanography, 1999. v. 5 Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Stephen-Olsen/publication/238675137_UNA_GUIA_PARA_EVALUAR_EI_PROGRESO_EN_EL_MANEJO_COSTERO/links/53d51d5b0cf220632f3d496c/UNA-GUIA-PARA-EVALUAR-EI-PROGRESO-EN-EL-MANEJO-COSTERO.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

ONOFRE, Erica Vicente. **A luta pela garantia ao território tradicional da comunidade de pescadores/as artesanais do Maciel, Pontal do Paraná, litoral paranaense**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Ambiental) - Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2018.

ONOFRE, Erica Vicente. **Necessidades, possibilidades e desafios: uma investigação sobre grandes projetos de desenvolvimento e impactos cumulativos no litoral do Paraná**. 2021. Mestrado (Dissertação Desenvolvimento Territorial Sustentável) - Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável, Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná, Matinhos, 2021.

ONOFRE, Erica Vicente; ANTIQUERA, Matheus Santana; QUADROS, Juliana. Conflito socioambiental: o caso da comunidade tradicional do Maciel frente à ameaça industrial e portuária em Pontal do Paraná, litoral paranaense. **RealizAção**, v. 5, n. 9, p. 06–13, 2018. DOI: 10.30612/re-ufgd.v5i9.8533.

OSEKI, Jorge Hajime; PELLEGRINO, Paulo Renato Mesquita. Paisagem, sociedade e ambiente. *In*: ARLINDO JUNIOR, Philippi; ROMÉRO, Marcelo de Andrade;

BRUNA, Gilda Collet (orgs.). **Curso de gestão ambiental**. 1ª edição ed. Barueri: Editora Manole, 2004. p. 485–523.

PARANÁ. **Lei Ordinária N° 7.389, de 12 de novembro de 1980**. 1980. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-7389-1980-parana-considera-areas-e-locais-de-interesse-turistico-para-os-fins-da-lei-federal-n-6513-de-20-de-dezembro-de-1977-as-areas-e-localidades-que-especifica>. Acesso em: 14 fev. 2025.

PARANÁ. Decreto Estadual N° 4.605, de 26 de dezembro de 1984. Institui o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n. Curitiba, PR, 1984. a. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Comissao-para-Revisao-do-Decreto-Estadual-no-272284>. Acesso em: 11 nov. 2024.

PARANÁ. Decreto Estadual N° 2.722, de 14 de março de 1984. Aprova regulamento que especifica e definiu as condições para o aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n. Curitiba, PR, 1984. b. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Comissao-para-Revisao-do-Decreto-Estadual-no-272284>. Acesso em: 11 nov. 2024.

PARANÁ. **Decreto N° 5.040, de 11 de maio de 1989**. 1989. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-5040-1989-parana-aprovacao-do->. Acesso em: 14 dez. 2024.

PARANÁ. **Lei Ordinária n° 10.066, de 27 de julho de 1992**. 1992. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-10066-1992-parana-cria-a-secretaria-de-estado-do-meio-ambiente-sema-a-entidade-autarquica-instituto-ambiental-do-parana-iap-e-adota-outras-providencias>. Acesso em: 14 dez. 2024.

PARANÁ. **Lei Ordinária N° 12.243, de 31 de julho de 1998**. 1998. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-12243-1998-parana-considera-areas-especiais-de-interesse-turistico-e-locais-de-interesse-turistico-areas-e-localidades-situadas-nos-municipios-de-antonina-guaquecaba-guaratuba-matinhos-morretes-paranagua-e-pontal-do-parana-conforme-especifica>. Acesso em: 14 dez. 2024.

PARANÁ. Lei Estadual Lei N° 13164, de 23 de maio de 2001. Dispõe sobre a zona costeira do estado do Paraná e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, 2001. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-13164-2001-parana-dispoe-sobre-a-zona-costeira-do-estado-do-parana-e-adota-outras-providencias>. Acesso em: 24 out. 2024.

PARANÁ. **Plano Diretor de Matinhos: caderno 1 de 2**. [s.l.] : Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e do Turismo, 2006. a. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/caderno_1de2.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

PARANÁ. **Paraná Mar e Costa: Subsídios ao Ordenamento das Áreas Estuarinas e Costeiras do Paraná**. Curitiba, PR: PNMA II, 2006. b.

PARANÁ. **Plano Diretor Participativo e de Desenvolvimento Integrado de Matinhos, Paraná, Brasil**. COLIT em parceria com a Prefeitura Municipal de Matinhos, 2006. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/matinhos_caderno_propostas.pdf. Acesso em: 5 nov. 2024.

PARANÁ. Decreto Estadual N° 7.948, de 3 de novembro de 2017. Dispõe sobre as atribuições e composição do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, p. Curitiba, PR. n. 10061, 2017a.

PARANÁ. **Estabelece o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo para o Município de Pontal do Paraná**. 2017b. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=167879&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 18 fev. 2025.

PARANÁ. Decreto n° 10.979, de 6 de maio de 2022. Torna nulo o Decreto n° 518, de 14 de fevereiro de 2019, em cumprimento de decisão judicial. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, n. Curitiba, n. 11170, 2022. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=264437&codItemAto=1676808>. Acesso em: 24 nov. 2024.

PARANÁ, Governo do Estado do Paraná. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná - Litoral**. Curitiba, PR: TCG, 2016.

PARANÁ, Governo do Estado do Paraná. **PDS_Litoral. Plano para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná**. Curitiba, PR. v. Volume 6- Aspectos Institucionais

PARANÁ. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DO TURISMO. **Plano de Desenvolvimento e Diagnóstico Integrado de Guaratuba**. 2002. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/pddiguaratubadiagnostico.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

PARANÁ, Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL). **Relatorio realizada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral SEPL: Plano Diretor de Antonina**. Curitiba, PR, 2007. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/antonina.pdf. Acesso em: 6 nov. 2024.

PARANÁ. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E PROJETOS ESTRUTURANTES. **Plano de Desenvolvimento Sustentável - Paraná 2035**. Curitiba, PR: Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes, 2019a. Disponível em: https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/pds_book_01112019_web.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

PARANÁ. Lei n° 20.070, de 18 de dezembro de 2019b. **Autoriza a incorporação do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná e do Instituto das Águas do Paraná pelo Instituto Ambiental do Paraná**. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-20070-2019-parana-autoriza-a-incorporacao-do-instituto-de-terras-cartografia-e-geologia-do-parana-e-do-instituto-das-aguas-do-parana-pelo-instituto-ambiental-do-parana-e-da-outras-providencias>. Acesso em 18 de fev. 2025.

PARANÁ, Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SEPL). **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná (PDSLitoral)**. 2024. Disponível em: <https://www.planejamento.pr.gov.br/Pagina/Plano-de-Desenvolvimento-Sustentavel-do-Litoral-do-Parana-PDSLitoral>. Acesso em: 21 jul. 2024.

PARANÁ, Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo: SEDEST. **Grupo de Trabalho Termo de Referência PEGC**. SEDEST, 2020. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Grupo-de-Trabalho-Termo-de-Referencia-PEGC>. Acesso em: 24 nov. 2024.

PARANAGUÁ. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado: Análise e Diagnóstico**. 2007. Disponível em: https://www.paranagua.pr.gov.br/plano_diretor/%20PLANO%20DIRETOR/PDF/PDDI%20-%20Volume%20I-%20An%C3%A1lise%20e%20Diagn%C3%B3stico.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

PAULA, Eduardo Vedor De; PIGOSSO, Ariane Maria Basilio; WROBLEWSKI, Carlos Augusto. Unidades de Conservação no Litoral do Paraná: evolução territorial e grau de implementação. *In*: SULZBACH, Mayra Taiza; ARCHANJO, Daniela Resende; QUADROS, Juliana (eds.). **Litoral do Paraná: território e perspectivas**. 1ª edição ed. Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2018. v. 3p. 41–92.

PAZ, O. L. S.; DAL PAI, Maíra Oneda; PAULA, E. V. Proposta metodológica para elaboração de base de dados geoespaciais como subsídio a estudos ambientais: aplicação em unidades de conservação do litoral norte do Paraná. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 13, n. 02, p. 613–629, 2020.

PÉREZ-CAYEIRO, Maria Luisa. **Gestão integrada das áreas costeiras: análise dos fundamentos da disciplina**. Madrid: Tébar, 2013.

PERNAMBUCO. **Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro**. Recife: Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2020. Disponível em: <http://www.semas.pe.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2024.

PERNAMBUCO. **Fórum Pernambucano de Gerenciamento Costeiro reúne instituições na primeira reunião ordinária**. Secretaria de Meio Ambiente, Sustentabilidade e de Fernando de Noronha de Pernambuco, 2024. Disponível em: <https://semas.pe.gov.br/forum-pernambucano-de-gerenciamento-costeiro-reune-instituicoes-e-ongs-na-primeira-reuniao-ordinaria>. Acesso em: 21 nov. 2024.

PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. Geografia e pesquisa qualitativa: um olhar sobre o processo investigativo. **Geo UERJ**, v. 1, n. 23, p. 4–18, 2012. DOI: 10.12957/geouerj.2012.3682.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; BRUNA, Gilda Collet. Política e gestão ambiental. *In*: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo Andrade; BRUNA, Gilda Collet (Organizadores) **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: Manole. USP, Faculdade de Saúde Pública, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Núcleo de Informações em Saúde Ambiental, 2004.

PIERRI, Naína; ANGULO, Rodolfo José; DE SOUZA, Maria Cristina; KIM, Milena K. A ocupação e o uso do solo no litoral paranaense: condicionantes, conflitos e tendências. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 13, p. 137–167, 2006.

PIRES DO RIO, Gisela A. Regulação de espaços marítimos. *In*: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 358–381.

POLETTE, Marcus. Gestão e governança costeira e marinha. *In*: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 292–340.

PONTAL DO PARANÁ, Paraná. **Plano diretor de desenvolvimento integrado de Pontal do Paraná**. Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná em parceria com o COLIT, 2004. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/pontal_diagnostico.pdf. Acesso em: 5 nov. 2024. POSSOMAI, Tarcísico.; O discurso da sustentabilidade no contexto da produção do espaço. *In*: SCHEIBE, Luiz Fernando; DORFMAN, Adriana (Org.). **Ensaio a partir de “A Natureza do Espaço”**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. v. 1p. 77- 90.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAQUEÇABA. **PR-405 recebe manutenção após inúmeras cobranças feitas p...** 2024. Disponível em: <https://www.guaraquecaba.pr.gov.br/noticia/6497/pr-405-recebe-manutencao-apos-inumeras-cobrancas-feitas-pela-prefeitura-de-guaraquecaba-camara-e-sociedade-civil/>. Acesso em: 15 dez. 2024.

QUARESMA, Valéria S.; MENANDRO, Alex C. Bastos; Pedro S.; VIEIRA, Fernanda V.; BONI, Geandré C.; LEITE, Marcos Daniel; ROCHA, Gabriella A.; OLIVEIRA, Natacha. Mapeamento geológico de habitat marinhos: abordagem e estudo de caso. *In*: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). **Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 267–291.

RAFFESTIN, Claude. **Por Uma Geografia Do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMÍREZ, Álvaro Morales; BENAVIDES, Margarita Silva. La gestión integrada de la zona costera en Costa Rica: experiencias y perspectivas. *In*: BARRAGÁN MUÑOZ,

Juan Manuel (ed.). **Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción**. Red IBERMAR (CYTED): Cádiz, 2010. p. 15–40.

RAMPELOTTI, Luiza. **Construção de porto em Pontal: MPF e MPPR denunciam falta de consulta e desrespeito a comunidades indígenas**. 2024. Disponível em: <https://jblitoral.com.br/cidades/construcao-de-porto-em-pontal-mpf-e-mppr-denunciam-falta-de-consulta-e-desrespeito-a-comunidades-indigenas/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

REBIMAR, Programa Recuperação da Biodiversidade Marinha. **O primeiro programa a obter licença ambiental para a instalação de recifes artificiais no Brasil**. 2011. Disponível em: <https://marbrasil.org/rebimar/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

RIBAS, Sara Ferreira. Gestão costeira integrada: as políticas públicas de ordenamento do território do litoral Paraná. *In: ANAIS DO XIV ENANPEGE...* 2021, Campina Grande. **Anais [...]**. Campina Grande: Realize Editora, 2021. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/index.php/artigo/visualizar/78523>. Acesso em: 23 fev. 2023.

RIBEIRO, Eliana Matos; PAIVA, Sandra Vieira; LUCAS, Caroline Costa; VILLAVICENCIO, Carolina Bracho; SOARES, Marcelo de Oliveira. Unidades de conservação costeiras e marinhas no Brasil. *In: MUEHE, Dieter; LINS-DE-BARROS, Flavia Moraes; PINHEIRO, Lidriana de Souza (orgs.). Geografia Marinha: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos*. 1ª ed. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 402–437.

SANTA CATARINA. **Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável. Propostas para o gerenciamento costeiro catarinense**. Florianópolis, 2016. Disponível em: <http://www.sds.sc.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2024.

SANTOS, Cláudia Regina; POLETTE, Marcus; STANZIOLA VIEIRA, Ricardo. Gestão e Governança Costeira no Brasil: O Papel do grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (Gi-Gerco) e Sua Relação com O plano de Ação Federal (PA F) de Gestão da Zona Costeira. **Revista Costas**, v. 1, n. 2, p. 135–162, 2019.

SANTOS, Heric Nero Lisboa Dos; FONSECA, Rodrigo Raposo Da. Crescimento Econômico na Era Lula (2003-2010): Causas E Consequências. **Holos**, v. 5, p. e5277, 2022. DOI: 10.15628/holos.2022.5277.

SANTOS, Milton. **Territorio e sociedade: entrevista com Milton Santos**. São Paulo, SP, Brasil: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. 6ª edição. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. 1ª edição ed. São Paulo, SP, Brasil: Edusp, 2005.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª edição ed. São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 5ª edição ed. São Paulo, SP: Edusp, 2008.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia**. 6ª edição, 2ª reimpressão ed. São Paulo, SP, Brasil: Edusp, 2014.

SÃO PAULO. **Gerenciamento Costeiro (GERCO)**. Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, 2024. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/sma/gerco/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SÃO PAULO, Secretaria do Meio Ambiente. **Plano de Gestão Integrada da Orla do Litoral Norte**. São Paulo: SMA, 2018. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2024.

SCHERER, Marinez E. G.; ASMUS, Milton L. Modeling to evaluate coastal governance in Brazil. **Marine Policy**, v. 129, p. 104501, 2021. DOI: 10.1016/j.marpol.2021.104501.

SCHERER, Marinez E. G.; SILVA, Tatiana; AMSUS, Milton; GRUBER, Nelson S.; PINTO DE LIMA, Regis; FILET, Martinus. Assessment of the Development of the Brazilian Coastal Public Governance System – 2009 to 2018. **Revista COSTAS**, p. 23–42, 2020. DOI: 10.26359/costas.e102.

SCHERER, Marinez Eymael Garcia; ASMUS, Milton Lafourcade; GANDRA, Tiago Borges Ribeiro. Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, 2018. DOI: 10.5380/dma.v44i0.55006.

SCHERER, Marinez; NICOLODI, João L. Land-Sea Interactions: Contributions of the Brazilian Coastal Management Program to Marine Spatial Planning. **Revista Costas**, [s. l.], v. 6, n. Vol Esp. 2, p. 253–272, jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.26359/costas.e1221>.

SCHERER, Marinez; SANCHES, Manuel; NEGREIROS, Dora Hees De. Gestão das zonas costeiras e as políticas públicas no Brasil: um diagnóstico. In: BARRAGÁN MUÑOZ, Juan Manuel (Coord.). (ed.). **Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Propuestas para la acción**. Red IBERMAR (CYTED): Cádiz, 2010. p. 291–330.

SECRETARIA EXECUTIVA CEMA CERH. **Web Reuniões do COLIT (2019-2023)**. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/@secretariaexecutivacemacer3503>. Acesso em: 24 jul. 2024.

SEDEST - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PARANÁ. **Comissão para Revisão do Decreto Estadual nº 2.722/84**. 2013. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Comissao-para-Revisao-do-Decreto-Estadual-no-272284>. Acesso em: 2 ago. 2024.

SEDEST - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PARANÁ. **Atas do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense**

(COLIT). 2023a. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/COLIT>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SEDEST - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PARANÁ. **Web Reuniões do COLIT**. 2023b. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Web-Reunioes-do-COLIT>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SEDEST - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO PARANÁ. **Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla)**. 2024. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Projeto-de-Gestao-Integrada-da-Orla-Maritima-Projeto-Orla>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SEDEST - SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DO TURISMO. **Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT)**. Curitiba, PR, 2023. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/COLIT>. Acesso em: 6 nov. 2024.

SEMA, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Paraná - Mar e Costa**. [s.l.] : Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2006.

SINDISEAB - SINDICATO ESTADUAL DOS SERVIDORES DA AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, FUNDEPAR E AFINS. **Representante exclusivo dos servidores estaduais (ativos, aposentados e pensionistas) das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo do Estado do Paraná**. 2025. Disponível em: <https://www.sindiseab.org.br/Default/Interna/4/Nucleos>. Acesso em: 18 fev. 2025.

SISTEMA FAEP. **Lar**. Disponível em: <https://www.sistemafaep.org.br/>. 2025. Acesso em: 18 fev. 2025.

SISTEMA FIEPR. A Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep). **Uma instituição que defende os interesses da indústria paranaense**. Disponível em: <https://novo.fiepr.org.br/inicio> . Acesso em: 18 fev. 2025.

SOPCHAKI, Carlos Henrique; LANGARO, Juliano Sartori; QUADROS, Margarida Cristina De. Transformações socioambientais e a construção da identidade no Paraná. In: FRAGA, Nilson Cesar (ed.). **Territórios Paranaenses**. 1ª edição ed. Florianópolis: Insular, 2011. p. 15–34.

SORENSEN, Jens. National and international efforts at integrated coastal management: Definitions, achievements, and lessons. **Coastal Management**, v. 25, n. 1, p. 3–41, 1997. DOI: 10.1080/08920759709362308.

SOUZA, Erica Nadia Costa. **Governança no litoral da região grande fortaleza: um olhar sobre a gestão costeira integrada**. 2021. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Ceará Centro de Ciências e Tecnologia Programa De Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza - CE, 2021.

SOUZA, Celia Regina De Gouveia. A Erosão Costeira e os Desafios da Gestão Costeira no Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 9, n. 1, p. 17–37, 2009. DOI: 10.5894/rgci147.

SOUZA, Marcelo Lopes De. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento**. 8ª ed. São Paulo, SP: Contexto, 2021.

STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, Agentes-Atores e Políticas Públicas Espaciais**. Rio de Janeiro, RJ: Ler, 2018.

TAVARES, César Vincensi Gabbi; GUIMARÃES, João Luis Bittencourt. **Mudança climática**: projeções e recomendações para o litoral do Paraná: análises de vulnerabilidade costeira, áreas prioritárias e recomendações estratégicas. Curitiba: Mater Natura - Instituto de Estudos Ambientais, 2024. Disponível em: <https://maternatura.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Analises-de-Vulnerabilidade-areas-prioritarias-e-recomendacoes-estrategicas-Olha-o-Clima-Litoral.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2025.

UFC. Instituto de Ciências do Mar – Labomar. Disponível em: <https://labomar.ufc.br/pt/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

UFPR - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais – LAGEAMB**. 2021a. Disponível em: <http://lageamb.ufpr.br/portal/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

UFPR - UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Centro de Estudos do Mar – CEM. Campus Pontal do Paraná**. 2021b. Disponível em: <http://www.cem.ufpr.br/portal/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

FURG. Laboratório de Gestão Costeira (LabGerCo). 2025 Disponível em: <https://chatgpt.com/c/67b48ff6-fd18-8008-a227-8c5fae6f54be>. Acesso em: 18 fev. 2025.

UFRJ. Laboratório de Geografia Marinha. 2025 Disponível em: <https://geografiamarinha.igeo.ufrj.br/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

UFSB. Laboratório de Geografia e Gestão Costeira. Disponível em: <https://ufsb.edu.br/labggec/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí. Laboratório de Conservação e Gestão Costeira. 2022. Disponível em: <https://www.univali.br/laboratorios/laboratorio-de-conservacao-e-gestao-costeira/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 18 fev. 2025.

V WORKSHOP DE GERENCIAMENTO COSTEIRO DO PARANÁ. **Obras e intervenções na linha de costa: base técnico-científica, impactos e participação social**. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QoGhXa1hwml>. Acesso em: 8 jun. 2021.

VILAR, Jose Wellington Carvalho. Ordenamento territorial de ambientes costeiros: reflexões a partir de Sergipe - Brasil. **Revista geografica academica**, v. 14, n. 2, p. 123–140, 2020.

WESTPHALEN, Cecília Maria; BALHANA, Altiva Pilatti; MACHADO, Brasil Pinheiro. **História do Paraná**. Curitiba: Grafipar, 1969. v. 1

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3°. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO I

Referências das atas específicas:

COLIT – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 1ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT)**. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná, 1985. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata01.pdf . Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 2ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT)**. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná, 1985. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata01.pdf . Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 3ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT)**. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná, 1985. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata03.pdf . Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 4ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT)**. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná, 1985. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata04.pdf . Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 5ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT)**. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná, 1986. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata05.pdf . Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 6ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT)**. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná, 1986. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata06.pdf . Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 14ª Reunião 1988.** Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/ata14.pdf . Acesso em: 2 ago. 2024.

[...]

COLIT – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 75ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento do Litoral do Paraná (COLIT)**. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná, 2022. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/COLIT> . Acesso em: 21 jul. 2024.

COLIT – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. **Ata da 76ª reunião ordinária do COLIT**. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Paraná, 2023. Disponível em: <https://www.sedest.pr.gov.br/COLIT>. Acesso em: 21 jul. 2024.

ANEXO II

Transcrição da fala do Sr. Paulo Castella, agente de gerenciamento costeiro no Paraná, durante o V Workshop de Gerenciamento Costeiro do Paraná, onde realizou a contextualização do gerenciamento costeiro no estado.

1:12:09

Obrigado a todos a minha parte aqui, que eu gostaria só de externar,

1:12:16

é mais formar uma linha do tempo né,

1:12:23

Não desde a gestão costeira propriamente dita, mas a apropriação deste espaço, a concepção para ser propriamente dito

1:12:28

Então você tem esse é o primeiro grande Boom

1:12:38

Lá em 1700 anos, quando a província de SP manda seres viventes para Guaratuba

1:12:49 para proteger sua parte mais sul, para conter as investidas da província de Rio grande do Sul em Guaratuba. A primeira iniciativa para proteção do território, então já vem lá desde 1700 o planejamento deste espaço. Trazendo para nossas décadas, as primeiras ocupações para veraneio,

1:13:20 na década de 1930 quando começa descer os primeiros turistas, para Guaratuba, Pontal do Paraná,

1:13:32

onde se pegava o barco de Paranaguá, para praia de Pontal, e por ela até Matinhos, então toda essa trajetória era dura, na década de 1930.

1:13:48

Até 1968, 1967, quando foi construída a BR 277, o trecho Curitiba - Paranaguá, já então 1:14:06

nesse boom de 1968 em função da estrada, o boom imobiliário acontece de forma desorganizada,

1:14:17 as pessoas nem compravam terrenos, pois Pontal do Paraná eram terras devolutas, terras do estado,

1:14:28 então esta ocupação muito na linha de praia, ocupação muito severa, muito agressiva nessa região.

1:14:38

E como se não bastasse isso, essa ocupação expressiva,

1:14:38

juntando todo esse material, com o material do professor Bigarella, onde o material sobre a geologia da serra do mar, quando ele percebe a construção da Br a BR 277, o que poderia acarretar para o porto, começou a preocupação com a manutenção do porto,

1:15:15

com a grande área econômica, então ele lança em 1978 seus estudos sobre a proteção da serra do mar,

1:15: 24

essa vertente, e coloca que se não fosse preservada a Serra do Mar e a planície litorânea, teríamos o porto seriamente ameaçado, toda ameaçada a atividade econômica.

1:15:44

Então você tem até a década de 1960, 1970, a preocupação com a questão imobiliária, e com a ocupação desses grandes espaços.

1:15:56

E pensando nessa ocupação, dessa forma muito agressiva, depois de 3 anos da abertura da BR 277,

1:16:09

em 1970 a secretaria da cultura, faz o tombamento daquela paisagem natural da praia de matinhos,

1:16:18

então a paisagem muito linear, muito bonita, de características únicas, ainda muito bem conservada, esse tombamento, não é para paisagem, mas aquele bem natural, vegetação, bem físico, com as dunas conservando essa linha de praia e essa preocupação 1970 em não ocupar essas áreas sensíveis e com grande potencial turístico.

1:16:51

Matinhos, Pontal do Paraná, tinham, então você tem uma paisagem única tombada em 1970, então começa aí a preocupação com a linha de costa.,

1:17:06

Porque em 1979, 1980, o governo do Paraná, você veja bem, não estávamos falando de gerenciamento costeiro, mas já estávamos planejando a questão costeira na linha de costa, é quando em 1980 sai a primeira lei, para a região litorânea onde institui a área de especial interesse turístico da região litorânea,

1:17:37

e coloca.... o litoral como área turística e começa o planejamento com vista a (...)

1:17:55

a questão da preocupação com as comunidades tradicionais, então vc tem um começo de planejamento muito antes do governo federal, que institui a lei costeira de 1988,

e da constituição federal, ...

1:18:23

ai depois vem 1984 o decreto estadual 2722, onde institui e traça a linha perpendicular de 2000m entre alinha da praia, e até a parte dos fundos aí, como uma grande linha de planejamento e preocupação com a ocupação

1:18:50

, preservando toda essa linha de praia, proibindo ou restringindo de forma muito severa a ação de grandes prédios,

1:18:57

então uma linha de costa tentando preservar uma linha de costa, desde essa época que inicia, 1970, que inicia, consumida em 1980, 1984, ai depois cria o Conselho do litoral que eu acho o grande instrumento para a gestão costeira,

1:19:22

o primeiro conselho litorâneo que nós temos no Brasil, então essa linha começa a ser desenhada.

1:19:42

Ai depois nos temos, lá em 1985, 1986, puxando para o grande convênio PR e SP, que esse convenio ainda existe, e ninguém denunciou esse convenio, essa

cooperação técnica que tinha como objetivo a conservação do grande estuário Paraná-Cananéia e Franco Montoro e José Richa,

1:20:09

e aqui cabe destacar a questão do José Richa e dr Alberto, o reitor, Paulo Lanna, na suas falas iniciais, e do deputado Goura, que é muito interessante,

1:20:28

que o Richa naquela época, quando lança o termo de cooperação técnica assinado pelos dois govenadores (...)

1:20:47

que nunca vai existir um evento dessa natureza, que José Richa destacava em seus discurso a importância da cooperação entre esses dois estados, que era um legado,

1:21:03

destacava também a contribuição da participação popular dever ser o espírito norteador das soluções dos problemas, e que a falta da democratização das informações não permite a participação, na manutenção, e no desenvolvimento das conquistas

1:21:24

o saber não deve ser monopólio, e que o saber deve ceder para o bem-estar da população, com um conjunto de modo de vida, então esse discurso do José Richa

1:21:40

nos traz, você veja, em 1985, ele ainda é revolucionário, porque ainda temos dificuldade no acesso a informação, a democratização das informações, a participação popular

1:21:57

que o conselho do litoral poderia muito bem ser captaniado por essa participação.

1:22:07

Para ser breve, só gostaria de destacar 3 pontos:

1:22:27

A lei de, decreto estadual 5040 que estabelece marcozoneamento, depois nós temos na década de 1990, do governador Lerner

1:22:43 a cooperação técnica SEMA e COLIT e Municípios e UFPR, quando começa fazer os estudos para os planos diretores da região litorâneas, e dos estudos sai grandes diagnósticos,

1:23:03

onde a população participou através de seminários, oficinas, que é um trabalho que esta dentro da página do COLIT,

1:23:15

Quem tiver condições de acessar, veja esse material, que nos remete a questões de gestão costeira, e a questões de linha de praia.

1:23:28

Destacando 2001 a lei do GERCO-PR, que eu acho o grande marco para gestão costeira, e não menos que isso, antes de 2001, nos tivemos 1998 nos tivemos uma oficina para estabelecer um plano de gestão para zona costeira,

1:23:53

que daria subsídios para uma gestão integrada para região, a oficina foi feita, foi estabelecido, mas não saiu do papel, e não saiu dos arquivos ali, e ficou esquecido em alguma prateleira.

1:24:19

Nós temos ai 2004, para poder estabelecer junto aos planos diretores, os planos de intervenção da orla marítima, dos 3 municípios litorâneas, Paranaguá, Matinhos e Pontal, 1:24:38

muito bem elaborado, muito bem elogiado acho que por todos, o Jackson Bastos, estalava como secretario em Pontal, e está nos assistindo,

1:24:50

um trabalho que ele desenvolveu, quando ele estava na época em pontal como secretário municipal, um dos mais elogiados do Brasil também. Então bons planos de intervenção

1:25:09

Então nós passamos por um ZEE construído, claro, por grandes técnicos, por uma gama de técnicos, mas com orientações políticas muito fortes. E com grandes conflitos com o decreto 5040, conflitos dentro de UC,

1:25:31

quando ZEE coloca uma área dentro do parque estadualbonguaçu, como área prioritária para loteamento.

1:25: 46

Aí vem os conflitos dos planos diretores construídos de forma dentro dos gabinetes de 2007 para 2021, com sérios conflitos.,

1:26:00 e só para finalizar o Paraná Cidade tem uma coordenação chamado de macrorregião de metropolitana e litoral,

1:26:13

e que vendo os documentos que existe dentro desta coordenação, tem um caderno sobre o plano ambiental, relatório de avaliação ambiental, financiado pelo banco mundial,

1:26:34

e ele descreve toda legislação para essa região e esquece completamente a região litorânea.

1:26:44

Como se não existisse qualquer legislação estadual, federal, para região litorânea. Então eu quero só colocar o descompasso, quanto o PDS 2019,

1:27:04

dentro da mesma secretaria ele não integra o PDS com o plano de né, financiado pelo programa do Birds, e esquece que tem uma legislação própria para o litoral.

1:27:24 Denunciando o descompasso do gerenciamento costeiro, mas do planejamento da gestão costeira dentro das instituições estaduais, e esquecimento de uma legislação específica.

1:27:56

Obrigado a Todos (V WORKSHOP DE GESTÃO COSTEIRA DO PARANÁ, 2021, 1:12:09 – 1:27:57).

REFERÊNCIA:

V WORKSHOP DE GERENCIAMENTO COSTEIRO DO PARANÁ. **Obras e intervenções na linha de costa: base técnico-científica, impactos e participação social.** 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QoGhXa1hwml>. Acesso em: 29 ago. 2024.