

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autores	-
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7/introducao

Título do livro	FRONTEIRAS DO BRASIL: O LITORAL EM SUA DIMENSÃO FRONTEIRIÇA
Organizadores	Bolívar Pêgo (Coordenador) Líria Nagamine Caroline Krüger Rosa Moura
Volume	8
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	-
ISBN	978-65-5635-067-7
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INTRODUÇÃO

A extensa faixa litorânea brasileira vem sendo objeto de estudos que salientam suas riquezas naturais e ambientais e seu potencial para o desenvolvimento nacional, assim como também os riscos ocasionados por dinâmicas territoriais que negligenciam as inter-relações humanas com a natureza. Esse espaço, ao mesmo tempo energético e vulnerável, analisado e compreendido, vem sendo objeto de políticas e definições pertinentes às suas características.

Porém, a condição de fronteira por ele exercida tem importância e especificidades que ainda não foram plenamente absorvidas nos estudos gerais sobre fronteiras. Esses estudos incidem majoritariamente na fronteira terrestre, contudo, a condição fronteira da faixa litorânea já garantiu centralidade entre os estudos e as ações realizadas pelas Forças Armadas (FA) do Brasil. Caso do projeto Amazônia Azul, desenvolvido pela Marinha do Brasil (MB), voltado à imensidão da fronteira marítima e do mar territorial (MT) brasileiros – uma região que representa grandes oportunidades e desafios ao Estado e à sociedade, pois suas riquezas naturais são vitais para o desenvolvimento do país. Ademais, na linha da costa, estão presentes grandes centros urbanos, infraestruturas e serviços de apoio às rotas de comércio internacional, que ressaltam a importância estratégica dessa área.

Entre os desafios, similarmente à fronteira terrestre, a extensão da fronteira litorânea, ao longo de uma área geográfica vasta e aberta, torna complexa sua vigilância e seu controle por parte das autoridades nacionais. Tal complexidade reforça a necessidade de que se dedique redobrada atenção a esse espaço fronteiro.

No curso das atividades realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na fase I da pesquisa Fronteiras do Brasil: Uma Avaliação de Política Pública, participantes das oficinas de trabalho e dos debates e entrevistados, tendo como foco as considerações anteriormente sintetizadas, recomendaram que a fronteira litorânea passasse a ser detidamente analisada em novos estudos e subsídios a políticas públicas sobre fronteiras.

O principal argumento é que conhecer a realidade de sua função fronteira e compreender as dinâmicas naturais e socioeconômicas desse espaço geográfico é condição primordial para tomadas de decisão e delineamento de estratégias de ação governamental, dado que proteger suas riquezas, otimizar sua infraestrutura e garantir segurança à sociedade brasileira é tarefa central para o Estado como um todo. Para tanto, constatou-se necessária a discussão de conceitos, a organização de bases de informação e a realização de mapeamentos sobre a região, bem como que se desencadeiem análises específicas sobre o exercício da condição fronteira

pelos muitos municípios que a integram, de forma a ressaltar as oportunidades e as limitações dessa zona de fronteira. É imprescindível, ainda, que se analisem as relações existentes entre a fronteira litorânea e sua região de influência, como também entre essa linha fronteiriça e a fronteira terrestre.

No campo das políticas públicas, as características desse território reverberam em diversos impactos, levando ao entendimento da necessidade de gerenciamento da costa brasileira. Esse entendimento justificou a elaboração, em 1988, do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), que, por meio da Lei Federal nº 7.661/1988, instituiu a zona costeira (ZC) brasileira. Essa zona se estende entre a foz do rio Oiapoque, no Amapá, e do Chuí, no Rio Grande do Sul, com 8.698 km de extensão, e uma área de cerca de 514 mil quilômetros quadrados, e permanece um grande desafio para a gestão.

Conforme expresso no Decreto Federal nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, “a zona costeira brasileira corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo os seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre” (Brasil, 2004, art. 3º, *caput*). De acordo com esse decreto, a ZC possui os limites determinados a seguir.

- Faixa marítima, que é o espaço que se estende por 12 milhas náuticas (22,2 km) das linhas de base (média da água mais baixa da maré), estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), da Organização das Nações Unidas – ONU (Brasil, 1995).
- Faixa terrestre, que é o espaço compreendido pelos limites dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na ZC, estando inclusos os municípios defrontantes com o mar; os que, mesmo não defrontantes, se localizam nas regiões metropolitanas (RMs) litorâneas; os contíguos às grandes cidades e às capitais que apresentam processo de conurbação; e os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental sobre a ZC (IBGE, 2011). A relação dos municípios localizados na área de influência dessa zona foi atualizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018, tendo se reduzido de 367 para 274 municípios, sendo 269 desses defrontantes ao mar. Essa redução se deve aos critérios do decreto citado, sobre regras de uso e ocupação da ZC, assim como os critérios de gestão da orla marítima, as normas do IBGE e as definições próprias das Unidades da Federação (UFs) abrangidas.

Este livro, intitulado *Fronteiras do Brasil: o litoral em sua dimensão fronteiriça*, volume 8, é mais um produto da pesquisa Fronteiras do Brasil: Uma Avaliação de Política Pública, em sua fase II, e representa uma contribuição à análise e à

formulação de políticas que se voltem à realidade fronteiriça litorânea. Além desta introdução, esta obra possui mais dezenove capítulos, que se organizam em três partes.

A primeira parte, *Conceitos, características e abordagens*, compõe-se dos capítulos 1 a 5, dedicados a uma leitura de ordem teórica e conceitual sobre o significado de uma fronteira litorânea e à caracterização desse espaço fronteiriço no caso brasileiro.

Em seu capítulo 1, *Terra, mar e ar: um aporte teórico sobre as tendências de contribuições no tema fronteiriço*, os autores Caroline Krüger, Paula Moreira e Gustavo Ferreira buscam contribuir para a ampliação dos estudos de fronteiras, ao realizar um levantamento da produção científica em periódicos nacionais e internacionais indexados na área de ciências sociais. Tomam como base de análise as produções sobre fronteiras terrestres, marítimas, aéreas, fluviais e lacustres, levantadas a partir do banco de dados Scopus, abordando de modo inédito o panorama conceitual integrado e as perspectivas de análise nos temas em estudo por meio de um mapeamento das diferentes fronteiras no mundo.

Fronteiras aéreas do Brasil: integração, controle e defesa é o título do capítulo 2. Seus autores, Álvaro Wolnei Guimarães, Líria Nagamine, Caroline Krüger e Rafael Rocha abordam o tema sob duas perspectivas. A primeira é delimitada a partir do papel de proteção da Força Aérea Brasileira (FAB), que consiste em controlar, defender e integrar o espaço aéreo brasileiro, denominado de “dimensão 22”, por corresponder a uma área de 22 milhões de quilômetros quadrados. Na segunda perspectiva, discorrem brevemente sobre a questão do ponto de vista da delimitação de um limite vertical, que explora o direito de passagem de objetos espaciais. Juntas, estimulam um debate que se considerou de interesse, extrapolando inclusive a perspectiva de uma dimensão fronteiriça para o espaço sideral.

Rosa Moura, no capítulo 3, *Relações entre as fronteiras terrestre e litorânea*, resgata algumas das relações históricas entre as fronteiras brasileiras, como forma de atenção a demandas internacionais atraídas pelas riquezas do interior do país. Coloca em foco as grandes infraestruturas implantadas para acesso e circulação dessas riquezas, algumas que datam do início do século XX, outras datadas nos anos iniciais deste século, previstas em programas de integração subcontinental. Estas, da mesma forma que as pioneiras, buscam condições de ampliar o espaço de produção de velhos e novos produtos e de agilizar a circulação entre os mercados, dessa feita, a partir de vias interoceânicas.

No capítulo 4, *Urbanização e cidades médias da fronteira litorânea: desafios e recomendações para a política urbana*, Diana Meirelles da Motta, Ederson Nascimento e Fernando Luiz Araújo Sobrinho apresentam uma visão geral da configuração da urbanização brasileira, com a identificação das concentrações urbanas e das cidades médias na faixa de fronteira litorânea, de 50 km da costa. Os autores apontam, também, recomendações para a política urbana das cidades litorâneas, colocando

ênfase nessa política. Nesse contexto, requer uma abordagem compatível com a sua importância demográfica, socioeconômica, ambiental, político-institucional e de infraestrutura, para que promovam o desenvolvimento econômico e territorial com sustentabilidade social e ambiental.

O capítulo 5, *Estratégias metodológicas nas pesquisas de fronteira: métodos e técnicas a partir das migrações*, de autoria de Alessandra Rufino Santos, tem como objetivo contribuir com o debate sobre os métodos e as técnicas para pensar as pesquisas sobre as migrações em contextos fronteiriços. A autora coloca em discussão as potencialidades de enfoques metodológicos do ponto de vista qualitativo, como é o caso da história oral, que fornece um fundamento básico para o entendimento de que “fazer pesquisa de campo nas regiões de fronteira é se situar diante de um fazer social, com suas sociabilidades, dinâmicas, esquemas, complexidades e contradições”.

Na segunda parte do livro, *O exercício da condição fronteiriça*, concentram-se os capítulos 6 a 13, que contemplam sob diversas ordens a complexidade desse exercício. *A relevância do exercício da condição de fronteira na faixa litorânea*, capítulo 6, que tem como autores Rosa Moura, Gustavo Ferreira, Líria Nagamine e Maria Nunes, abre essa discussão. Está voltado a desenvolver uma reflexão sobre a importância do exercício da função de fronteira, particularmente sobre como esse exercício se insere nas dinâmicas de desenvolvimento para a região e o país, salientando a urgência de que essa condição fronteiriça seja incorporada no âmbito das políticas públicas nacionais voltadas para o mar. Na trajetória de análise, embora delimitada ao recorte da porção terrestre dessa faixa de fronteira, os autores admitem a simbiose existente entre a terra e o mar na configuração dessa faixa fronteiriça litorânea.

Claudio A. G. Egler, autor do capítulo 7, *Apontamentos para a geoeconomia da fronteira marítima brasileira*, trata em fundamental de aspectos de importância geoeconômica afeitos ao complexo marítimo-territorial, que abarca todas as superfícies regulatórias que formam as zonas costeira e marinha brasileiras. Para analisar os componentes geoeconômicos da fronteira litorânea, adotou o procedimento de segmentá-la em três componentes integrados: a fronteira mercantil, que expressa as relações comerciais entre a economia doméstica e a global por meio do transporte marítimo de longo curso; a fronteira energético-mineral, que se manifesta na exploração e produção de petróleo e gás natural e na disponibilidade de recursos minerais potencialmente exploráveis no fundo marinho; e a fronteira informacional, representada pelos cabos submarinos que conectam o sistema de comunicação e transmissão de dados do Brasil com os circuitos globais.

No capítulo 8, *A fronteira oriental: a nova geopolítica sul-americana sob a perspectiva do Brasil*, Armando J. G. Gutierrez aborda a importância da fronteira

litorânea do Brasil nos planos de desenvolvimento nacional. Começa por interiorizar uma nova definição de fronteira, que se livra da sua concepção clássica aplicada aos espaços terrestres e avança no sentido de um novo paradigma de fronteira, que reconhece o próprio termo “fronteira” como uma categoria de análise, mais do que um conceito associado à geografia convencional.

O capítulo 9, *Brasil do Atlântico ao Pacífico: rede interoceânica e fronteiras*, foi desenvolvido por Pedro Silva Barros, Luciano Wexell Severo, Cristovão Henrique Ribeiro da Silva e Helitton Christoffer Carneiro. Os autores analisam as fronteiras brasileiras sob a perspectiva da integração sul-americana e da construção de uma rede interoceânica de infraestrutura. Para tal, foi revisada a bibliografia sobre geopolítica das fronteiras e projeção continental do Brasil; apresentado o deslocamento geoeconômico do comércio exterior brasileiro, simultâneo à transição do eixo dinâmico da economia global do Atlântico-Norte para a Ásia-Pacífico; analisados os corredores bioceânicos rodoviários, ferroviários e multimodais, incluindo hidrovias e quatro setores produtivos (algodão, carnes, fertilizantes e soja); e salientados os desafios para as fronteiras atlânticas.

No capítulo 10, *Geopolítica do Atlântico Sul, vigilância e defesa da Amazônia Azul*, os autores Israel de Oliveira Andrade, André Panno Beirão, Giovanni Roriz Lyra Hillebrand e Fábio Albergaria de Queiroz exploram os principais desafios geopolíticos que se impõem ao Brasil no que tange ao seu espaço marítimo, reforçando a importância de prioridades, investimentos, meios e instrumentos adequados para a vigilância e para a defesa da Amazônia Azul. Para tanto, são discutidos aspectos relativos ao Atlântico Sul, como o posicionamento geoestratégico de outros Estados na região, com enfoque em suas potencialidades e nas principais dificuldades para sua gestão e defesa.

Em *Fronteiras do Brasil em tempos de pandemia*, capítulo 11, a equipe integrada por Bolívar Pêgo, Caroline Krüger, Maria Nunes, Gustavo Ferreira, Líria Nagamine, Paula Moreira e Rosa Moura aborda a problemática do fechamento das fronteiras, urbanizadas e não urbanizadas, diante das exigências para o combate da pandemia, demonstrando a relevância do controle fronteiriço como uma medida não farmacológica eficiente de controle da circulação do vírus. A equipe adota como principais referências os resultados das análises da evolução da covid-19 e da trajetória espacial da pandemia do novo coronavírus no Brasil, com base nas discussões que constam de notas técnicas publicadas pelo Ipea em 2020 e 2021.

Juliana Dalboni Rocha, no capítulo 12, *Adaptação das cidades costeiras brasileiras receptoras de impactos do aquecimento global*, dedica-se à temática da mudança climática, ao lado de uma breve análise dos impactos já sofridos por cidades costeiras brasileiras. Diante das análises realizadas, discorre a respeito da “capacidade adaptativa” das cidades costeiras brasileiras diante do desafio de tais mudanças

climáticas, e sugere estratégias de adaptação e políticas públicas voltadas à redução da problemática decorrente do aquecimento global.

Dando sequência ao tema, tem-se o capítulo 13, *Fronteiras, economia do mar e mudanças climáticas no Espírito Santo: primeiras aproximações e principais desafios*, de Adilson Pereira de Oliveira Júnior, Latussa Laranja Monteiro e Ana Luiza Morati Receptuti, que realizam um diagnóstico inicial a respeito das atividades pesqueiras e de turismo na faixa fronteiriça do estado do Espírito Santo com o oceano Atlântico. Os autores entendem como primordial localizar a discussão da “economia do mar” em aspectos de menor valor agregado, economicamente falando, mas de grandes possibilidades em termos de equidade e sustentabilidade dos ambientes. Apresentam informações com respeito às formas como as mudanças climáticas devem impactar a linha de litoral, de modo a dar visibilidade ao problema para compartilhar propostas de ação que busquem, à luz dos cenários previstos, mitigar os danos e adaptar o território de modo sustentável, em todos os níveis federativos.

A terceira parte do livro corresponde a *Políticas públicas, gestão e estratégias de desenvolvimento*, e é composta pelos capítulos 14 a 19. No capítulo 14, *Planejamento espacial marinho da Amazônia Azul*, Rodrigo de Campos Carvalho apresenta o planejamento espacial marinho como o grande instrumento público, multissetorial, de cunho operacional e jurídico, indispensável para garantir a governança e a soberania da Amazônia Azul. Discorre sobre o seu estágio de desenvolvimento, de modo a explicitar seu planejamento e a estratégia de implantação no Brasil, sua constituição e seu desenvolvimento, e ressalta sua importância para a manutenção da vida no planeta.

Faixa de fronteira litorânea e marinha: necessidade de gestão integrada e com base ecossistêmica, capítulo 15, tem como autores Marinez Eymael Garcia Scherer, João Luiz Nicolodi, Vitor Alberto de Souza, Gabriela Sardinha, Sereno DuPrey Diederichsen e Natalia Corraini. No capítulo, tratam da gestão integrada e sistêmica para a faixa de fronteira litorânea e marinha e da integração entre a gestão costeira e o planejamento espacial marinho no Brasil. Observam que esta faixa de fronteira é constituída pela ZC e que a área marinha sob jurisdição nacional, também chamada de Amazônia Azul, é um território de grande relevância para o bem-estar humano e para o crescimento socioeconômico do país. Essa porção do território nacional abriga um conjunto de ecossistemas com altos índices de biodiversidade, importantes para a conservação ambiental e que também dão suporte a atividades de expressão econômica, conferindo-lhes grande importância do ponto de vista da gestão e do ordenamento.

No capítulo 16, *A Amazônia Azul na política regional brasileira: governança para o desenvolvimento da vertente econômica*, Adriana Melo Alves e Giuliana de Abreu Correa colocam em discussão o alcance da aproximação dos conceitos

de “economia azul” e desenvolvimento regional no Brasil, com base na atual estrutura de governança prevista na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e buscam identificar os possíveis papéis do setor público no desenvolvimento da vertente econômica da Amazônia Azul. Em sua abordagem, resgatam os processos de formulação da PNDR, fase II, seus objetivos, suas estratégias e seus instrumentos de planejamento; discutem a evolução conceitual da economia azul e sua governança, sob a ótica da academia e das organizações multilaterais; e vislumbram a possibilidade de inserir a visão dessa economia nos instrumentos de planejamento e na governança da PNDR.

João Mendes da Rocha Neto é autor do capítulo 17, *De costas para a costa: reflexões sobre o arranjo de governança federativa para gestão do território litorâneo no Brasil*. No âmbito de suas reflexões teóricas, discorre sobre aspectos conceituais relacionados ao território e estabelece uma ponte com o federalismo, a governança territorial e o planejamento. Entre as demais reflexões, analisa as capacidades que reúnem, sobretudo, os pequenos municípios litorâneos para realizar uma gestão adequada dessa ZC, em face das múltiplas atividades, localizadas ou dependentes desse *continuum*, que lhes são delegadas quando aderem ao Projeto Orla, do Ministério da Economia. Aborda também as capacidades estatais e os desafios impostos aos municípios como um conjunto heterogêneo; demarca sua visão do espaço litorâneo como lugar de disputas; e apresenta elementos estruturantes do Projeto Orla.

No capítulo 18, se retoma essa iniciativa, com a análise do *Projeto Orla no Espírito Santo: um instrumento da gestão pública no ordenamento da zona costeira capixaba*, de autoria de Latussa Laranja Monteiro, Christianne Bitencourt, Nathalia Nogarolli Bonadiman, Caroline Jabour de França e Pablo Silva Lira. Os autores apresentam a experiência do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla) no Espírito Santo, com foco em seus resultados no estado como estratégia de articulação dos diversos atores e ações em um mesmo espaço: a fronteira dos municípios capixabas com o oceano Atlântico. Contextualizam as diferentes normativas relacionadas ao ordenamento da faixa costeira capixaba, sublinham o aspecto ambiental e patrimonial como base de apoio na proposição do Orla, e sua condição de funcionar como instrumento para a integração da gestão, incluindo as implicações com os aspectos produtivo, urbano e imobiliário.

Finalmente, completando a terceira e última parte do livro, Hito Braga de Moraes e Leonardo Morgado Ferreira Portela, no capítulo 19, *Análise da evolução do porte dos navios e seus impactos na infraestrutura portuária da região Norte*, fazem uma análise da situação portuária do estado do Pará, em aspectos de infraestrutura perante a evolução do porte dos navios. Para tanto, utilizaram informações da situação atual dos portos e terminais paraenses para problematizar

essa infraestrutura no cenário tendencial e mediante a proeminência da exportação de grãos pela fronteira litorânea do Norte. Com a aplicação de uma análise SWOT, foi possível identificar as forças e as fraquezas do crescimento do porte do navio na infraestrutura portuária do estado do Pará, bem como as vantagens que esse aumento do porte dos navios possibilitará em termos de economia de escala e redução no custo por tonelada transportada.

Os capítulos percorrem, assim, várias temáticas relativas à faixa fronteiriça litorânea, de modo a ressaltar sua capacidade de potencializar o desenvolvimento, bem como como alertam quanto a medidas urgentes que garantam não vulnerabilizar o ecossistema da região e a sociedade. Também colocam em pauta políticas, projetos e experiências de gestão em desenvolvimento na região, com análise de seus resultados, e oferecem elementos concretos para a compreensão de seus limites e possibilidades. Espera-se que esse conjunto de análises e experiências venha contribuir para o reconhecimento da importância dessa porção litorânea do território em sua condição de fronteira e para a formulação de políticas adequadas às suas especificidades. Essa condição de fronteira acresce a cada dia complexidades, necessidades e exigências quanto a ações na direção do planejamento e na gestão articulada, de forma a assegurar o controle e a defesa do território, sem preterir a natureza, a mobilidade, o acolhimento e a soberania nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jun. 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/3kXIUBx>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3pVPo6o>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Geociências. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 176 p.