



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA



CLIMA e
OCEANO

NOTA TÉCNICA

O CAMINHO DO PEM

2026



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA



CLIMA e
OCEANO

Elaboração:

Kerlem Carvalho - Instituto Internacional Arayara

Vinicius Nora - Instituto Linha D'Água

Carolina Cardoso - Painel Mar

Henrique Kefalás - Instituto Linha D'Água

Maíra Azevedo - GAMBA

Mariana Clauzet - Ilhas do Rio

Revisão:

Fábio Ishisaki - Observatório do Clima

O processo de elaboração deste trabalho contou com a importante contribuição do GT Clima e Oceano do Observatório do Clima.



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA



CLIMA e
OCEANO

SUMÁRIO

Sobre o Planeamento Espacial Marinho.....	4
Papéis, responsabilidades e direitos na etapa de elaboração.....	6
Sinergia entre NDC e Planeamento Espacial Marinho.....	10
Labirinto Normativo.....	11
Relação entre PEM e o Cenário Energético.....	14
Casos de Falhas relacionadas à participação social.....	16
Conclusão.....	21



Sobre o Planejamento Espacial Marinho

O crescente interesse global pela exploração e uso dos recursos do mar, aliado aos desafios da conservação marinha e das mudanças do clima, tem gerado a necessidade de instrumentos de gestão eficazes e integrados. Nesse âmbito, o Planejamento Espacial Marinho (PEM) emerge como uma proposta de ferramenta para a ordenação do uso do espaço marinho, conciliando os diversos interesses e atividades que ocorrem neste ambiente.

O PEM consiste em uma abordagem interdisciplinar que visa à gestão integrada do espaço marítimo, através da análise e alocação espacial e temporal das diversas atividades humanas que ocorrem no meio. Esse processo busca otimizar a utilização dos recursos, minimizando conflitos e promovendo a conservação ambiental, a atividade econômica e o bem-estar social, de acordo com os objetivos estabelecidos pela sociedade. Destaca-se por ser uma ferramenta de gestão integrada, estratégica, adaptativa, participativa e baseada na gestão ecossistêmica.

Entende-se que por ser um processo complexo e multidisciplinar, necessita de uma abordagem sistemática que garanta sua eficácia. Neste sentido, a Comissão Oceanográfica Intergovernamental COI-UNESCO (2009) propôs uma sequência de 10 passos que guiam a implementação do PEM de forma organizada e eficiente, dentre os quais existem muitas sinergias com a atuação do **GT Clima e Oceano do Observatório do Clima**. Assim, estabelecem os seguintes passos:

1. Identificar os fins e estabelecer as autoridades responsáveis: O primeiro passo é definir os objetivos nítidos do PEM, como proteger a biodiversidade, promover o desenvolvimento sustentável, garantir a segurança alimentar ou minimizar os conflitos de uso. Além disso, é crucial designar as instituições governamentais responsáveis por coordenar e implementar o processo.



2. Obter suporte financeiro: A implementação do PEM exige recursos financeiros significativos para cobrir custos de estudos, análises, participação pública e monitoramento. Esse trecho também pode ser visto como oportunidades de economia de recursos, uma vez que está relacionada à capacidade do PEM de reduzir ou evitar gastos excessivos ao planejar de forma integrada.
3. Organizar o processo por meio de pré-planejamento: Antes de iniciar as atividades, é necessário elaborar um plano detalhado que estabeleça as etapas, os prazos e os responsáveis por cada tarefa. O pré-planejamento garante que o processo seja eficiente e transparente.
4. Proporcionar a participação das partes interessadas: O PEM é um processo colaborativo que envolve diversos atores, como pescadores, indústria, ONGs e comunidades locais. A participação ativa dessas partes interessadas enriquece o processo decisório e aumenta a legitimidade do plano. Além de responder aos preceitos da convenção OIT 169 e preparar atores locais para os debates de grandes empreendimentos em seus territórios. A participação deve observar não somente a garantia de acesso à informação e a escuta de segmentos e setores representativos da sociedade, destacando a inclusão de recortes de gênero, raça e diferentes gerações, mas também a devolutiva sobre incorporação de contribuições dos diversos segmentos.
5. Definir e analisar as condições existentes: É fundamental realizar um diagnóstico completo das condições atuais do ambiente marinho, incluindo a biodiversidade, as atividades econômicas e os conflitos de uso.
6. Definir e analisar as condições futuras: A análise de cenários futuros permite identificar as tendências e os desafios que o ambiente marinho enfrentará nos próximos anos, auxiliando na definição de estratégias de longo prazo.
7. Preparar e aprovar o plano de gestão espacial: Com base nas informações coletadas nas etapas anteriores, é elaborado o plano de gestão espacial, que define as zonas de uso do mar, as regras de gestão e os mecanismos de monitoramento. O plano deve ser submetido à aprovação das autoridades competentes, comunidades e da sociedade civil.
8. Implementar e fazer cumprir o plano de gestão espacial: A implementação do plano envolve a criação de instrumentos de gestão, como legislação,



regulamentos e planos de ação. É fundamental garantir o cumprimento das normas estabelecidas por meio de mecanismos de fiscalização e controle.

9. Monitorar e avaliar o desempenho: O monitoramento contínuo do estado do ambiente marinho e da eficácia das medidas de gestão é essencial para identificar os impactos do plano e realizar os ajustes necessários.
10. Adaptar o processo de gestão espacial marinha: O PEM é um processo dinâmico que deve ser adaptado às mudanças nas condições ambientais, sociais e econômicas. A revisão periódica do plano de gestão é fundamental para garantir sua relevância e eficácia.

No Brasil, a implementação do PEM representa um importante passo para a gestão integrada da zona costeira e marinha, contribuindo para o cumprimento de compromissos internacionais assumidos pelo país, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Acordo de Paris. Esta nota técnica tem como objetivo explorar diferentes aspectos do PEM, incluindo a participação social, as contribuições nacionalmente determinadas (NDC) para os oceanos, a legislação vigente, a relação com o cenário energético e exemplos internacionais que podem servir de referência para o Brasil, e, por fim, a análise de pontos e regiões críticas para o desenvolvimento ordenado do Espaço Marinho.

Papéis, responsabilidades e direitos na etapa de elaboração

A elaboração do PEM envolve a colaboração de diversos atores, conhecidos como *stakeholders* e *rights-holders*. Aqui cabe a definição de cada termo, pois cada grupo tem seus papéis, responsabilidades e direitos distintos:

Os *Stakeholders* (ou partes interessadas) são indivíduos, grupos ou organizações que têm interesse em uma decisão, projeto, política ou atividade — ou que podem ser afetados, positiva ou negativamente, por ela.



Por outro lado, *rights-holders* (ou detentores de direitos) é uma terminologia que explicita o principal ponto de tensão observado no âmbito dos papéis e responsabilidades na elaboração do PEM no Brasil. Segundo o documento Meaningful Rights Holder Engagement¹ (Oxfam, 2022), “*Rights-holders são indivíduos ou grupos que possuem direitos específicos em relação a um detentor de deveres (duty-bearer). No contexto das atividades corporativas, isso envolve os diversos grupos cujos direitos humanos podem ser (ou são) afetados por essas atividades.*”

Essa diferenciação fundamental deve orientar a análise do planejamento do espaço marinho, distinguindo aqueles que possuem direitos sobre o território daqueles que possuem interesses de uso e exploração, como é o caso dos setores vinculados à chamada economia azul.

- **Povos e Comunidades Tradicionais / Locais (*rights-holders*):** Esses grupos sociais detêm direitos territoriais sobre os espaços costeiros e marinhos, que são compostos pelas dimensões de moradia, acesso, trabalho e dos recursos naturais. São grupos de interesse que têm um papel ativo na participação social. Sua inclusão no processo de elaboração do PEM garante que suas necessidades e aspectos culturais sejam respeitadas, conferindo legitimidade do planejamento e o atendimento das prerrogativas de consulta e colaboração para o estabelecimento de regras de acesso e uso.
- **Governos Federal, Estadual e Municipal (*stakeholders*):** As diferentes esferas de governo são responsáveis por coordenar o processo de elaboração do PEM, estabelecendo diretrizes e regulamentações. O Governo Federal, por exemplo, pode definir políticas nacionais, enquanto os governos estaduais e municipais devem adaptar essas políticas às realidades locais. Cabe a este stakeholder viabilizar o monitoramento e a fiscalização das atividades pelo órgão ambiental responsável, ressaltando-se que toda a política nacional e internacional marinha destaca a conservação e o conhecimento como finalidade não só para garantia de repartição de benefícios, mas para a promoção de saúde ecossistêmica.

¹ *Meaningful Rights Holder Engagement: A Guide for Applying Human Rights Due Diligence to Rights Holder Engagement*. Boston: Oxfam America, 2022. Disponível em: https://webassets.oxfamamerica.org/media/documents/HRDD_Rights_Holder_Engagement.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.



- **Órgãos Ambientais (stakeholders):** Desempenham um papel crucial na avaliação dos impactos ambientais e na garantia de que as diretrizes do PEM estejam em conformidade com as legislações ambientais vigentes. Elas são responsáveis por fornecer dados científicos e técnicos necessários para a elaboração do plano.
- **Setor Privado (stakeholders):** Empresas e indústrias que dependem dos recursos marinhos devem ser incluídos no processo. Suas contribuições são consideradas para identificar áreas de uso e possíveis conflitos, além de auxiliar na viabilidade econômica das propostas.
- **Academia (stakeholders):** Embora o PEM seja normalmente iniciado por meio de um processo liderado pelo governo, os centros de pesquisa podem oferecer especialização técnica e científica através de dados, análises e modelagens sobre os ecossistemas marinhos. Além disso, a academia pode fornecer informações valiosas para a avaliação antecipatória do plano.
- **Organizações Não Governamentais - ONGs (stakeholders):** Frequentemente atuam como intermediárias, promovendo a participação social e a conscientização sobre a importância do PEM. Elas podem fornecer apoio técnico ao órgão ambiental e aos governos e mobilizar comunidades para o engajamento no processo.

A participação social é um elemento fundamental no processo de elaboração do PEM, pois garante que as vozes de diferentes atores sejam ouvidas e que direitos assegurados sejam observados e considerados nas decisões. Um dos pontos-chave dessa participação é a inclusão de diferentes perspectivas na definição da abordagem a ser conferida ao processo de planejamento, o que possibilita a integração de diversas opiniões e conhecimentos e resulta em uma cultura institucional mais aderente às expectativas. Contudo, em diversos casos, essa participação não é considerada nas etapas fundantes do planejamento, ocasionando falhas significativas relativas à transparência e acesso justo à informação. Portanto, avaliamos que iniciativas de PEM que desconsiderem atenção a esse pilar, tendem ao fracasso e/ou aos processos de gestão conflituosos adiante.



Em razão dessas falhas recorrentes, optou-se por dedicar uma seção específica à análise em “Casos de Falhas relacionadas à participação social”.

Por outro lado, em um cenário que pode fomentar a participação social, diversas estratégias e métodos de engajamento podem ser adotados. Entre essas abordagens, destaca-se a consulta livre, prévia e informada (CLPI), segundo preceitos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, em que os grupos detentores de direitos e as partes interessadas podem estabelecer mecanismos de diálogos que refletem a compreensão dos atores locais para os debates sobre os grandes empreendimentos em seus territórios. Ainda, existem os mecanismos convencionais de participação social, que inclui as consultas públicas, que ocorrem por meio de reuniões abertas, ouvindo os grupos de interesse, com recortes que podem variar por regiões e temas. Além de audiências públicas, amplamente divulgadas, promovidas no âmbito das instituições administrativas brasileiras.

Além disso, ferramentas online permitem a participação de um público mais amplo, sendo especialmente úteis em áreas remotas, embora seja importante considerar que algumas regiões ainda não têm acesso à internet. Essas abordagens participativas no processo do PEM garantem a gestão desses espaços para além de governos.

Por fim, entende-se que é através da participação social que ocorre o processo de engajamento das comunidades, tornando-as mais conscientes de seus direitos e responsabilidades em relação à determinação territorial e ao uso sustentável dos recursos marinhos. É fundamental ressaltar que esse é um processo contínuo, não se restringindo apenas à fase de elaboração. As avaliações regulares de caráter técnico e por meio de processos participativos podem ajudar a ajustar o plano ao longo do tempo, garantindo que ele permaneça relevante e eficaz.

É importante destacar que esse processo participativo auxilia na horizontalização das informações sobre as agendas e metas nacionais junto aos povos indígenas e comunidades tradicionais e locais, tornando o diálogo melhor e ajustado às múltiplas realidades, substituindo processos topo-base das decisões em relação aos usos das áreas. Possibilita ainda, uma avaliação sobre alinhamentos



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA



CLIMA e
OCEANO

dessas agendas e metas com acordos e agendas internacionais contribuindo para o empoderamento social.

Por fim, possibilita diretamente que as próprias comunidades incorporem conhecimentos tradicionais nos processos decisórios, e compartilhem suas iniciativas e impactos positivos de conservação no território que são mais adequados para a realidade local.

Sinergia entre NDC e Planejamento Espacial Marinho

A integração das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e do Planejamento Espacial Marinho (PEM) é um passo crucial para a efetivação das metas de desenvolvimento sustentável e a mitigação dos impactos das mudanças climáticas nos oceanos. As NDCs são compromissos voluntários assumidos pelos países signatários do Acordo de Paris, sendo o Brasil um desses países comprometidos, com a finalidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa e aumentar a capacidade de adaptação às mudanças climáticas.

A despeito da NDC publicada pelo governo Brasileiro, a NDC proposta pelo Observatório do Clima visa democratizar o debate sobre as metas climáticas do Brasil e estabelecer uma meta ambiciosa e justa para o combate à crise climática. A proposta busca influenciar o governo a cumprir a promessa de "liderar pelo exemplo" na redução das emissões, com a principal meta de zerar o desmatamento até 2030. A meta foi calculada com base na "contribuição justa" do Brasil no esforço global para limitar o aquecimento a 1,5°C, levando em conta as emissões históricas de desmatamento. Além de reduzir emissões, a NDC também aborda adaptação, perdas e danos, e transição justa.

Abrange ainda, ações de adaptação baseadas no oceano e medidas para aumentar a resiliência por meio de uma abordagem ecossistêmica e focada em diferentes cenários tendo o PEM como pilar central. Dessa forma, introduz uma abordagem inovadora para a zona costeira e oceânica, combinando adaptação e mitigação. Entre os compromissos relacionados ao PEM, destacam-se:



“Até 2030 deve ser assegurada a implementação efetiva de 100% do Planejamento Espacial Marinho (PEM), de maneira inclusiva e equitativa, com base em uma abordagem ecossistêmica informada pela ciência e pelo conhecimento local e tradicional e apropriada localmente, antecipando os impactos das mudanças climáticas, garantindo que o planejamento, a implementação e o monitoramento sejam realizados de forma participativa e que os marcos regulatórios necessários sejam institucionalizados. Até 2030, o Brasil deve proteger no mínimo 30%² de sua zona costeira e marinha, criando e implementando, de maneira participativa e com governança equitativa, um sistema eficaz e ecologicamente representativo de áreas protegidas costeiras e marinhas e outras medidas de conservação efetivas, com conselhos de gestão estabelecidos e planos de gestão com estratégias de adaptação às mudanças climáticas. Até 2035, a implementação do sistema deve garantir que 100% dessas áreas sejam monitoradas e supervisionadas, e que os direitos dos povos indígenas, comunidades tradicionais e locais sejam reconhecidos e respeitados, incluindo seus direitos aos territórios tradicionais e acesso aos recursos. A consolidação dos territórios tradicionais deve ser reconhecida como uma medida eficaz de conservação baseada em áreas protegidas”.

Ao integrar o PEM com as NDCs, é possível alinhar as ações climáticas com a gestão marinha, otimizando recursos disponíveis e maximizando resultados. A análise conjunta das NDCs e do PEM permite identificar sinergias entre diferentes ações e monitorar o progresso na implementação das metas climáticas relacionadas aos oceanos. Além disso, a integração de medidas de adaptação às mudanças climáticas entre os dois instrumentos fortalece a resiliência dos ecossistemas marinhos e das comunidades costeiras.

Labirinto Normativo

O PEM no Brasil, apesar de seu papel fundamental na gestão integrada e sustentável do ordenamento espacial marinho, pode ser descrito com um verdadeiro

² Incluindo territórios tradicionais de comunidades locais, tradicionais e indígenas - [Target 3](#)



"labirinto" jurídico, dada a complexidade e a diversidade de normas e políticas envolvidas. O sistema de normas que encontra-se disperso e com sobreposições de competência, dificulta a atuação transparente e eficiente de autoridades, *rights-holders* e *stakeholders*.

Na parte central deste sistema, um dos principais instrumentos legais que pode servir de espinha dorsal para o PEM é a Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho (PNGCMar) , também conhecida como **Lei do Mar (PL 6.969/2013)**. Recentemente aprovada na Câmara dos Deputados, essa proposta traz uma agenda positiva, integrada, propositiva e complementar às estruturas legais existentes. O projeto visa estabelecer diretrizes mais nítidas para a gestão da zona costeira e marinha do país, incluindo o ordenamento das atividades humanas no mar e a proteção dos ecossistemas marinhos - muito alinhado ao PEM que queremos - mas que ainda carece de avanços para sua implementação através do Senado.

Entretanto, como sinalizado, o processo de sua implementação esbarra em um cenário legislativo fragmentado com outras leis e regulamentos que se sobrepõem ou não se comunicam de forma eficiente. Além da Lei do Mar, outros marcos regulatórios destacam-se, como demonstrado na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1. Principais marcos regulatórios relacionadas aos Recursos Marinhos e Costeiros

Marco regulatório	Instrumento Legal	Normas Estabelecidas
Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)	<u>Lei nº 6.938/1981</u>	Define a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo princípios para a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no país.
Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)	<u>Lei nº 7.661/1988</u>	Regula o ordenamento e uso sustentável da zona costeira brasileira, visando à preservação ambiental e ao uso racional dos recursos naturais costeiros.



Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)	<u>Lei nº 9.433/1997</u>	Regula a gestão dos recursos hídricos no Brasil, com ênfase no uso sustentável da água e na preservação dos corpos hídricos.
Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)	<u>Lei nº 9.985/2000</u>	Estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação.
Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)	<u>Decreto nº 5.377/2005</u>	Estabelece diretrizes para o desenvolvimento das atividades voltadas à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental.
Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca	<u>Lei nº 11.959/2009</u>	Regula a promoção e desenvolvimento das atividades pesqueiras.
Metas Nacionais de Biodiversidade para 2030	<u>Resolução CONABIO nº 9/2024</u>	Define diretrizes sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2030.
Lei das Eólicas Offshore	<u>Lei nº 15.097/2025</u>	Regula aproveitamento de bens da União para a geração de energia elétrica a partir de empreendimentos <i>offshore</i> (em alto mar).
XI Plano Setorial para os Recursos do Mar	<u>Decreto nº 12.363/2025</u>	Estabelece diretrizes específicas para a consecução dos objetivos estabelecidos pela Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM.



Leis Estaduais e Municipais	Leis Estaduais e Municipais específicas	Regulamentações locais específicas para o manejo e conservação de recursos costeiros e marinhos, adaptadas às necessidades regionais.
-----------------------------	---	---

Assim como convenções internacionais: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), Marco Global da Biodiversidade Kunming-Montreal, a Convenção de Ramsar sobre as Zonas Úmidas e as Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza que orientam a gestão de áreas marinhas protegidas e a conservação da biodiversidade marinha a nível global.

Ainda assim, há uma orientação básica comum em todas essas legislações para garantir a salvaguarda e conservação desses ambientes como premissa para a segurança das populações humanas e demais sistemas vivos. Essa mesma premissa é refletida nos marcos internacionais do Direito do Mar.

Relação entre PEM e o Cenário Energético

De acordo com o relatório *Futuro da Energia: Visão do Observatório do Clima para uma Transição Justa no Brasil*, a matriz elétrica brasileira apresenta, atualmente, uma forte participação de fontes renováveis, destacando-se pela predominância da hidreletricidade, somada à energia eólica, solar e biomassa. Contudo, o Brasil segue expandindo a exploração de petróleo e gás (P&G), com leilões de novas áreas e discussões sobre a continuidade de projetos termelétricos a carvão e gás, o que vai contra os princípios de uma transição energética justa. Esse movimento representa um obstáculo significativo aos esforços de descarbonização do setor energético e à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Nesse sentido, o PEM pode ser uma ferramenta fundamental para otimizar a transição energética e garantir o aproveitamento responsável dos recursos



marinhos. Isto é, poderá ser utilizado para identificar e apontar áreas de interesse para instalação de eólicas offshore, identificando regiões mais adequadas, sem comprometer ecossistemas sensíveis e garantindo a coexistência harmoniosa com outras atividades econômicas, como a pesca e o turismo. Além disso, pode ser um instrumento crucial para a regulamentação e controle de atividades de mineração marinha, que apresentam grandes riscos ambientais, principalmente para os ecossistemas marinhos e costeiros.

A mineração marinha, embora vista como uma fonte de recursos valiosos, como metais raros e minerais utilizados em tecnologias renováveis, também levanta sérios desafios socioambientais. A destruição de habitats marinhos, o impacto na biodiversidade e a poluição das águas são algumas das questões críticas que precisam ser cuidadosamente avaliadas. Assim, ao integrar a energia eólica offshore e a mineração marinha ao PEM, representaria um exemplo de como o Brasil pode avançar na implementação de novos modelos energéticos e garantir a exploração responsável desses recursos marinhos.

Em relação à energia eólica offshore, a Lei nº 15.097, sancionada em janeiro de 2025, estabelece diretrizes para o aproveitamento do potencial energético offshore no Brasil, após ampla discussão no âmbito do PL 576/2021. Um dos pontos destacados na lei, especialmente no seu §7º, é que a outorga dos prismas (direitos de exploração) pela União deve seguir as diretrizes do Planejamento Espacial Marinho (PEM) ou de instrumento equivalente. Isso significa que, ao conceder permissões para a exploração de recursos energéticos offshore, o governo brasileiro deve garantir que o processo esteja alinhado com o PEM, além de destacar a necessidade de consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais afetados pelos empreendimentos. Importante considerar a contribuição participativa consolidada no documento “Salvaguardas Socioambientais para Energia Renovável”, no âmbito do Nordeste Potência (*esse documento é detalhado na seção “Casos de Falhas relacionadas à participação social”*).

Além disso, é crucial que o Brasil reflita sobre as áreas sensíveis, como a Foz do Amazonas e outras bacias sedimentares da Margem Equatorial, onde a exploração de petróleo e gás representam grandes riscos socioambientais. O PEM, nesse contexto, pode ajudar a reorientar o uso das áreas marítimas para a implantação de energias renováveis e a preservação de recursos naturais, como



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA



CLIMA e
OCEANO

forma de reduzir a dependência de combustíveis fósseis e contribuir para uma matriz energética de baixo carbono e alinhada aos objetivos climáticos do país. A transição energética justa deve, portanto, priorizar modelos energéticos renováveis, os quais, de maneira particular, podem ser integrados de forma estratégica ao PEM, para garantir o aproveitamento responsável dos recursos marinhos. Para além dos blocos da Margem Equatorial, as demais bacias de exploração já mapeadas e na mira de futuros leilões, também devem ser objeto de reflexão e rediscussão, tendo em vista a fragilidade ecossistêmica marinha e costeira dos nossos tempos e a premissa de segurança, que requer medidas prioritárias de conservação, combate à poluição e restauração.

Ademais, essa abordagem relaciona de forma complementar com a NDC proposta pelo Observatório do Clima que destaca a necessidade de uma transição energética, que não se limite ao aspecto tecnológico, mas também seja profundamente social, considerando povos e comunidades tradicionais, combatendo as desigualdades de gênero e o racismo ambiental. Neste sentido, o objetivo é que o Brasil se torne carbono-negativo até 2045, promovendo uma distribuição equitativa dos benefícios e custos da transição, especialmente em relação às populações mais vulneráveis, garantindo, assim, que a mudança seja justa e beneficie toda a sociedade.

Casos de Falhas relacionadas à participação social

Ao considerar a adoção de tecnologias e práticas de planejamento, é fundamental que o país leve em consideração suas especificidades, como a diversidade ecológica de sua extensa costa e os direitos das comunidades locais. Neste último ponto, a inclusão dos territórios – ou maretórios – dos povos e comunidades tradicionais, especialmente das comunidades pesqueiras, representa um ponto crucial a ser abordado.

Esses espaços enfrentam obstáculos significativos, pois ainda não possuem delimitação formal ou proteção legal no Brasil. Para avançar nesse processo, é imprescindível a implementação dos Termos de Autorização de Uso Sustentável



(TAUS) em áreas marinhas, que asseguram os direitos de uso e gestão aos pescadores tradicionais. Além disso, a aprovação do PL 131 de 2020 constitui um passo crucial para o reconhecimento, proteção e garantia dos direitos territoriais dessas comunidades, fortalecendo sua participação na governança marinha e promovendo um PEM mais justo e inclusivo. Adicionalmente, assegurar que a consulta livre, prévia e informada seja rigorosamente aplicada, conforme as diretrizes da OIT 169, é fundamental para prevenir ou mitigar os impactos negativos sobre essas comunidades.

Como mencionado anteriormente, a participação social é fundamental para o empoderamento e fluidez dos processos, permitindo que as comunidades se tornem mais conscientes dos seus direitos. Contudo, embora essa participação seja essencial, é preciso reconhecer que, na prática, ela tem se mostrado ineficaz. Diversos fatores contribuem para essa ineficácia, resultando em falhas significativas na implementação de processos participativos. A seguir, apresentamos exemplos claros dessa ineficácia.

Um caso que exemplifica a falha na gestão de desastres ambientais é o do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (PNC), instituído pelo Decreto n.º 10.950/2022. O PNC, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, deveria garantir uma resposta rápida e coordenada em situações de poluição por óleo, incluindo a previsão da localização das manchas. No entanto, a execução do plano demonstrou-se ineficiente, evidenciada pela lentidão das autoridades públicas. No caso do derramamento de óleo no nordeste em 2019, a primeira notificação sobre a chegada das manchas ao IBAMA ocorreu em 30 de agosto de 2019, mas a Marinha apenas iniciou as mobilizações em 26 de setembro de 2019. A falta de planos de contingência nos municípios, aliada à inoperância das autoridades, resultou em uma omissão grave. Sem ação oficial, as comunidades afetadas foram obrigadas a tomar a frente da situação, utilizando métodos improvisados para proteger seus territórios, como a instalação de barreiras com artifícios de pesca, e se expondo diretamente ao óleo, sem equipamentos de proteção adequados, conforme documentado no livro "Maré Bruta: Um Panorama do Derramamento de Petróleo na Costa do Brasil em 2019 – Impactos e Gestão do Desastre na Perspectiva das Comunidades" - obra



que documenta as experiências vividas pelas comunidades afetadas, apresentando uma visão detalhada das estratégias populares adotadas.

Sob a ótica da gestão da energia, observa-se a recorrente desconsideração das questões socioambientais em projetos de grande escala. O documento intitulado “Salvaguardas Socioambientais para Energia Renovável” do Nordeste Potência, elaborado por comunidades afetadas pela geração de energia eólica no Nordeste, apresenta mais de cem recomendações para mitigar os danos e impactos dessa atividade. Fruto de um ano de discussões coletivas, o material aborda questões como desequilíbrios contratuais entre empresas e pequenos proprietários, falhas no licenciamento ambiental e a falta de uma análise qualificada nos processos da Aneel. No entanto, essas propostas foram ignoradas durante a discussão do Projeto de Lei (PL 576/2021), que foi aprovado e sancionado como a Lei das Eólicas Offshore. A nova legislação, ao tratar da instalação de parques eólicos em alto-mar, não incorpora as salvaguardas socioambientais essenciais para prevenir danos aos povos e ecossistemas locais, evidenciando uma desconexão entre o marco regulatório e as necessidades das comunidades afetadas. Além disso, embora a lei preveja a necessidade de consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades impactadas, essa exigência ainda não está suficientemente garantida.

Ademais, registrou-se a desconsideração do direito de escuta das comunidades e povos afetados por blocos de petróleo leiloados no 4º Ciclo da Oferta Permanente em 2023, conforme exposto pelo Instituto Arayara. O estudo diagnóstico revelou diversas contradições jurídicas, técnicas e violações socioambientais que ocorreram neste leilão. Entre os problemas identificados, destacou-se que 94,2% dos blocos que foram ofertados pela Agência Nacional de Petróleo e Gás (ANP) apresentaram ao menos uma sobreposição ou conflito com os critérios estabelecidos nas Diretrizes Ambientais da própria agência ou com políticas ambientais, como Unidades de Conservação, Territórios Quilombolas, Terras Indígenas, além de sobreposições com ambientes recifais, manguezais e outras áreas prioritárias para a conservação.

No que tange à gestão de unidades de conservação, a criação da Estação Ecológica Tamoios (ESEC Tamoios) exemplifica como muitas UCs são estabelecidas sem planejamento adequado para a conservação e a mitigação dos



impactos sociais, especialmente na ausência de participação social. Isso resulta em conflitos socioambientais que não são adequadamente abordados, uma vez que as comunidades locais não são incluídas no processo decisório, além de gerar tensões. A ESEC foi instituída com o objetivo de proteção integral das ilhas da Baía da Ilha Grande. A Usina Nuclear de Angra dos Reis ilustra como grandes empreendimentos podem agravar conflitos socioambientais quando não há uma gestão participativa e adequada, e a imposição de medidas como os Termos de Compromisso (TCs), sem a devida consulta, intensifica as disputas, sem garantir compensações justas ou a resolução dos impactos. Neste contexto, alguns autores identificaram a sobreposição de territórios pesqueiros e áreas protegidas como um dos principais conflitos enfrentados, destacando a incompatibilidade no uso do espaço marinho e a gestão contraditória do Estado³. Os desafios mencionados se estendem também a outros territórios nacionais, como a área proposta para a criação do Parque Nacional do Albardão e no Parque Nacional do Cabo Orange, onde ocorrem conflitos semelhantes. Embora sejam situações destacadas como alvo de foco dos conflitos, tais sobreposições relatadas podem ser foco de diálogo e ajustes, desde que a própria cultura da pesca esteja fortemente relacionada à saúde do ambiente marinho e a ações de conservação da biodiversidade e da qualidade da água. Portanto, destacar este tipo de conflito pode ser interessante para outros setores de interesse muito mais impactantes socioambientalmente e climaticamente falando. O fortalecimento da pesca artesanal e a promoção da cultura oceânica podem, nesse sentido, ser enfatizados nas estratégias de elaboração e implementação do PEM.

Retornando aos processos atuais relacionados ao Planejamento Espacial Marinho brasileiro, é importante destacar que o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Apoio ao Planejamento Espacial Marinho (GTPEM) instituído pela Portaria GM/MMA Nº 1.150/2024, representa mais um caso, ao não contemplar a participação da sociedade civil, o que restringe a inclusão de múltiplas perspectivas no processo decisório. Tal exclusão compromete a transparência e a legitimidade das decisões, além de negligenciar as necessidades e os direitos das comunidades locais, frequentemente impactadas por essas políticas. A ausência de um espaço destinado à sociedade civil dificulta ainda o aprofundamento do debate sobre os

³ https://ppgmeioambiente.uerj.br/wp-content/uploads/2019/10/Carolina_Cardoso.pdf



impactos socioambientais, um aspecto essencial de integração tanto das dimensões ambientais quanto sociais. Ainda, registra-se que, no PEM Norte, relativo ao Mapeamento Participativo, no âmbito do Projeto Marés do Norte, os processos de escolha das equipes não têm incluído profissionais com atuação consolidada na região e legitimidade junto às lideranças locais. Essa exclusão compromete a eficácia do processo, ao desconsiderar conhecimentos essenciais para um planejamento adequado e alinhado às realidades socioambientais locais, enfraquecendo a integração das dimensões ambientais e sociais e comprometendo a efetividade do projeto.

Adicionalmente, foi lançado o GT Eólicas Offshore, instituído pelo CNPE (via MME), evidenciando uma falha estrutural na participação social no processo de planejamento do espaço marinho. Embora inclua uma ampla gama de órgãos federais, agências e ministérios — como MMA, Marinha, BNDES e outras instituições setoriais (*stakeholders*) —, nenhum dos membros representa efetivamente os movimentos sociais e/ou representantes de comunidades locais e povos tradicionais (*rights-holders*). Essa composição reforça um padrão recorrente: decisões estratégicas sobre uso e regulamentação do espaço marinho estão concentradas em atores institucionais e econômicos, enquanto os verdadeiros titulares de direitos permanecem excluídos, reduzindo a participação social a um caráter consultivo ou simbólico.

A ausência de *rights-holders* compromete a legitimidade do planejamento e aumenta o risco de sobreposição de interesses econômicos sobre direitos humanos e territoriais, internacionalmente reconhecidos, como alertam referenciais supracitados, como Oxfam (2022) e UNESCO (2023a; 2023b), reforçando a necessidade de reconfigurar esses grupos de trabalho para incluir representantes de comunidades afetadas de forma direta e formal. Precisamos mudar a perspectiva de que os *rights-holders* são apenas parte do processo, para um papel de liderança do com o devido protagonismo na construção do Planejamento Espacial Marinho.



Conclusão

Esta Nota Técnica propõe as bases iniciais para um debate mais amplo e aprofundado no âmbito do GT Clima e Oceano do Observatório do Clima, a ser consolidado na publicação *O Caminho do PEM*. Reafirma-se a importância do Planejamento Espacial Marinho (PEM) como ferramenta estratégica para a gestão sustentável dos recursos marinhos e costeiros do Brasil.

Diante do avanço acelerado de setores econômicos sobre áreas marinhas vulneráveis — sob o paradigma da chamada *economia azul* —, torna-se urgente consolidar um modelo de governança que respeite os direitos humanos, territoriais e culturais das comunidades costeiras, bem como os direitos da natureza. Essa agenda requer o reconhecimento da diferença entre *stakeholders* (partes interessadas) e *rights-holders* (titulares de direitos), conforme orienta a Oxfam (2022), para que o processo de planejamento não reduza comunidades tradicionais a meros grupos de interesse, mas as reconheça como sujeitos de direito e de decisão.

Um ponto crítico na implementação do PEM no Brasil é a ausência dos *rights-holders* nos principais colegiados governamentais que tratam do assunto. Tanto o GT PEM quanto o GT Eólicas Offshore concentram suas composições em órgãos federais, agências e representantes setoriais, mas nenhum integrante representa efetivamente as comunidades tradicionais, pescadores artesanais ou povos costeiros que detêm direitos sobre os territórios marinhos. Essa exclusão evidencia uma limitação estrutural da participação social, reduzindo a presença das comunidades afetadas a meros stakeholders, sem poder de decisão real, o que compromete a legitimidade, a justiça socioambiental e a eficácia do planejamento espacial marinho.

O PEM, ao adotar uma abordagem ecossistêmica e interdisciplinar, deve articular conservação, desenvolvimento econômico e bem-estar social. Contudo, conforme alertam a UNESCO⁴ (2023a; 2023b), sua efetividade depende de processos participativos genuínos, baseados em ciência, conhecimento local e a

⁴ ENGAGING INDIGENOUS PEOPLES AND LOCAL COMMUNITIES IN MARINE SPATIAL PLANNING: Volume 1 – Policy and Practical Guidance. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389940>. Acesso em: 14 out. 2025.

ENGAGING INDIGENOUS PEOPLES AND LOCAL COMMUNITIES IN MARINE SPATIAL PLANNING: Volume 2 – Case Studies. Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000390615>. Acesso em: 14 out. 2025.



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA



CLIMA e
OCEANO

Consulta Livre, Prévia e Informada. Só assim o planejamento deixará de ser instrumento de exclusão — por meio de políticas restritivas ou de apropriação territorial — e passará a promover justiça socioambiental e segurança jurídica.

A integração do PEM com as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), a publicação *Futuro da Energia* e a futura *O Caminho do PEM* oferece uma oportunidade singular de alinhar os compromissos climáticos do Brasil com uma transição energética justa, baseada na conservação marinha e na inclusão social. Essa conexão fortalece a resiliência de ecossistemas e comunidades, ampliando a capacidade adaptativa frente às mudanças climáticas.

Embora o Brasil ainda enfrente desafios e expansão energética e conservação —, a Política Nacional para o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (Lei do Mar) desponta como oportunidade para harmonizar instrumentos e consolidar uma base legal clara.

Inspirando-se em experiências internacionais, mas respeitando a diversidade sociocultural e ecológica brasileira, o país deve investir em governança participativa, reconhecimento de direitos e fortalecimento técnico-institucional. Apenas uma gestão marinha transparente, colaborativa e inclusiva será capaz de traduzir o PEM em um instrumento de confiança pública, justiça social e sustentabilidade de longo prazo.