

MANUAL DE ATUAÇÃO ZONA COSTEIRA

ZONA COSTEIRA

Sumário: 1. Os ecossistemas da zona costeira; 1.1. Tipologias; 1.2. Importância ambiental; 1.3. Relações; 4. Legislação Aplicável.

OS ECOSISTEMAS DA ZONA COSTEIRA:

A Zona Costeira foi consagrada pela Constituição Federal de 1988 dentro de uma lista de áreas geográficas e biomas considerados como patrimônios nacionais – art. 225, § 4º -, ao lado da Mata Atlântica, da Serra do Mar, do Pantanal Matogrossense e da Amazônia, o que tem o efeito jurídico de manifestação expressa de especial interesse de toda a Nação em sua proteção, entendida esta “proteção” como obrigação vinculada de preservação e de desenvolvimento sustentável.

Isso quer dizer que tal listagem de áreas ou biomas pela Constituição de 1988 não as incluiu no domínio da União, mas também não tem apenas significado retórico: deve ser traduzida como prevalência do interesse da União em sua proteção (para toda a Nação)¹. A decorrência lógica e necessária dessa premissa consiste no predomínio do interesse federal na sua preservação = interesse exposto e específico da União Federal = necessidade de criação de mecanismos específicos para tratamento uniforme nos diversos Estados da Federação². Ou seja, a CF/88 determinou que alguns dos mais importantes biomas e áreas geográficas do país passassem a ser objetos de uma “*proteção especialíssima da ordem jurídica*”³.

A palavra “Patrimônio” aqui tem um sentido abrangente e não técnico jurídico de propriedade, como já pacificou o Supremo Tribunal Federal: “*A norma inscrita no art. 225, §4º, da CF deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, inc. XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da carta da república, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica Brasileira) também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.*”⁴

¹ Princípio da máxima eficácia das regras da Constituição.

² Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, in “Proteção Jurídica do Meio Ambiente”. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 157.

³ Expressão do Min. Sepúlveda Pertence, no voto proferido na ADIN 487-5/SP.

⁴ RE 134.297/SP, DJU de 22/09/95, Rel. Min. Celso de Mello, RT 723/146.

Como ensina José Afonso da Silva, isto caracteriza uma nova categoria de bens: os bens de interesse público, que abrangeriam o meio ambiente cultural e o meio ambiente natural⁵.

Um bioma, por sua vez, é uma “*Unidade biótica de maior extensão geográfica resultante da interação do clima com a biota regional e o substrato regional e denominada de acordo com o padrão de vegetação dominante*”⁶, e os ecossistemas correspondem a um “*complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional*”⁷. Assim, um bioma é integrado por múltiplos ecossistemas interligados. Assim, o bioma Zona Costeira (que tecnicamente corresponde a uma área geográfica) é integrado por diversas formações ou tipologias interligadas, em cadeias sucessórias, sendo certo que, no caso da maior parte do território brasileiro, estes ecossistemas também são associados ao bioma Mata Atlântica.⁸

1.1. Tipologias da Zona Costeira:

- Manguezal;
- Restinga e Dunas;
- Faixa de praia;
- Promontórios e Costões;
- Recifes, parcéis, bancos de algas e Pradarias de Fanerógamas;
- Ilhas costeiras e oceânicas;
- Complexos estuarinos.

1.2. Importância Ambiental das tipologias que integram a zona costeira:

O Direito Ambiental é um ramo jurídico de interrelações com outras ciências; as regras jurídicas de proteção ambiental correspondem a um valor ou serviço ambiental desempenhado por cada um dos elementos do patrimônio natural. Ou seja, a proteção determinada pela legislação e/ou por seus documentos de regulamentação (especialmente as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA) é sempre fruto de conhecimentos científicos sobre cada um dos elementos naturais, sobre suas relações e sobre a importância dos mesmos para o equilíbrio ecológico e a qualidade de vida.

Ou seja, as regras ambientais não surgem do nada; ao contrário, são ditadas pelo conhecimento da importância da preservação dos recursos naturais para a perpetuação da vida.

⁵ “Direito Ambiental Constitucional”, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 83.

⁶ “Dicionário de Direito Ambiental”, pp. 83/4.

⁷ Ibidem, p. 147.

⁸ Conforme Lei nº 11.428/06, da Mata Atlântica.

MANGUEZAL:

Os manguezais são áreas de transição entre os ambientes marinhos e terrestres. Localizam-se em locais tipicamente alagados, influenciados pelas marés de água salgada, configurando-se como importantes berçários de diversas espécies da fauna. Face à sua enorme biodiversidade, os manguezais são responsáveis pela manutenção das comunidades pesqueiras que vivem ao seu redor, sendo essa uma das razões que tornam imprescindível a sua preservação.

Integrante da zona costeira, o manguezal é também considerado ecossistema associado da mata atlântica. Assim, inclui-se o manguezal em dois dos patrimônios nacionais, a teor do parágrafo 4º do art. 225 da Constituição Federal.

As condições topográficas para o surgimento do mangue correspondem às áreas identificadas como enseadas, estuários e lagunas e por muitas vezes avançam pelas margens de rios até onde alcança a salinidade. O solo dos mangues é lodoso, negro e profundo, podendo estar continuamente inundado ou apenas na preamar. Nesse solo é formado um húmus alcalino que o torna ativo em processos de fermentação. Adaptados a esse solo crescem as espécies vegetais cujos mecanismos fisiológicos condicionam a vida de outros organismos. As raízes adventícias e respiratórias das árvores ou arbustos dos manguezais, formam um emaranhado que serve como abrigo a uma fauna toda própria. Em função destas características, o mangue é considerado como um sistema exportador de matéria orgânica e nutrientes, contribuindo sobremaneira na produtividade dos estuários. Daí a expressão popular que denomina o mangue como um “berçário da vida”.

Mas os manguezais também possuem outras funções, tal como a de evitar ou mitigar efeitos de inundações, haja vista que o mangue funciona como uma espécie de esponja que absorve as águas da chuva.

Ainda sobre o manguezal, cumpre enfatizar que suas áreas constituem, além de ecossistemas protegidos pela legislação ambiental, bens da União Federal⁹ não passíveis de aquisição pelo particular, posto que de preservação permanente¹⁰. Mesmo sua degradação ou desaparecimento (natural ou artificial) não alteram tal caracterização. Isto é, em caso de caracterização do mangue por aterramento ou por supressão de sua vegetação típica, a ação ministerial deve – atualmente inúmeras são as técnicas para tal finalidade – buscar a restauração da área ou sua recuperação, o mais próximo do ambiente natural que for possível, o que inclui retirada de aterro.

⁹ Sofrendo inundação periódica pelas águas do mar e de cursos d'água, os manguezais caracterizam-se como terrenos subaquáticos, abaixo da linha de preamar. A partir do final dos mangues, ou seja, do final da área que sofre a influência das marés, encontram-se ainda as terras de marinha, igualmente bens da União – ou, ainda, acrescidos de marinha.

¹⁰ Conforme Lei nº 9636/98, que dispõe sobre os bens da União.

Além disso, é imprescindível lembrar que é a partir das áreas inundadas pelas marés (mangues), que se encontram os bens públicos da União denominados “terras de marinha” - ou mesmo acrescidos de marinha -, cuja ocupação ou aforamento são previstos pela legislação, desde que não se caracterizem também como áreas de preservação permanente. Isso porque, salvo processos consolidados de ocupação humana, as terras de marinha lindeiras aos mangues constituem áreas úmidas ou de transição entre restingas e mata atlântica, que também merecem especial proteção, podendo mesmo se confundir ou caracterizar como matas ciliares de cursos d'água - igualmente áreas de preservação permanente.

A vegetação típica do manguezal é a restinga – com espécies e fisionomias próprias, adaptadas a esse particular ecossistema -, denominada “restinga estabilizadora de mangue”.

RESTINGA E DUNAS:

- Restinga

Entende-se por restinga um conjunto de ecossistemas que compreende comunidades vegetais florísticas e fisionomicamente distintas, situadas em terrenos predominantemente arenosos, de origens marinha, fluvial, lagunar, eólica ou combinações destas, de idade quaternária, em geral com solos pouco desenvolvidos. As comunidades vegetais denominadas de restinga formam um complexo vegetacional edáfico e pioneiro, que depende mais da natureza do solo que do clima, encontrando-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões associadas, planícies e terraços (Resolução CONAMA 261/99).

A restinga compreende formações vegetais originalmente herbáceas, subarbustivas, arbustivas ou arbóreas, que podem ocorrer em mosaicos e também possuir áreas ainda naturalmente desprovidas de vegetação; tais formações podem ter-se mantido primárias ou passado a secundárias, como resultado de processos naturais ou de intervenções humanas (Resolução CONAMA 261/99).

O ecossistema (ambiente) de restinga inclui espécies de flora típicas e imprescindíveis para a preservação de uma grande variedade de fauna (alta biodiversidade), normalmente incluindo espécies em risco de extinção e/ou endêmicas, características que são bastante comuns em se tratando do bioma mata atlântica e de seus ecossistemas associados. Também por essa razão é imprescindível que sejam exigidos estudos prévios de impactos ambientais (EIA/RIMA) para o licenciamento de empreendimentos nas áreas de influência das restingas e que sejam incluídos, nos termos de referência que nortearão a realização de tais estudos, inventários florestais e levantamento exaustivo da fauna.

- Dunas:

As dunas são unidades geomorfológicas de constituição predominante arenosa, com aparência de cômoro ou colina, produzida pela ação dos ventos, situada no litoral ou no interior do continente, podendo estar recoberta, ou não, por vegetação (Resolução CONAMA 303/2002).

Em função da fragilidade dos ambientes de restinga litorânea, as dunas exercem papel fundamental para a prevenção de inundações, para impedir a intrusão salina no lençol freático e nos aquíferos (cordões dunários são depósitos importantes de água potável), para proteger a faixa de praia¹¹ contra os processos de erosão costeira, para proteger as terras interiores contra os efeitos das tempestades, para promover a reciclagem de nutrientes e de substâncias poluidoras (SANTOS, 2001), para realizar a estabilização dos sedimentos e a manutenção da drenagem natural, bem como para a preservação da fauna residente e migratória associada à restinga e que encontra neste ambiente disponibilidade de alimentos e locais seguros para nidificar e proteger-se dos predadores (Resolução CONAMA 261/99).

A vegetação de ambientes rochosos associados à restinga, tais como costões e afloramentos, quando composta por espécies também encontradas nos demais locais de restinga, também assim será considerada, para efeito de proteção legal. A vegetação encontrada nas áreas de transição entre a restinga e as formações da floresta ombrófila densa (mata atlântica), igualmente será considerada como restinga. As áreas de transição entre o ambiente de restinga e o manguezal, bem como entre este e a floresta ombrófila densa (mata atlântica), serão consideradas como manguezal, para fins de licenciamento de atividades localizadas no denominado domínio Mata Atlântica (Resolução CONAMA 261/99).

Legalmente (Decreto 5.300/2004¹²) as dunas móveis são conceituadas como corpos de areia acumulados naturalmente pelo vento, os quais, devido à inexistência ou escassez de vegetação, migram continuamente. São também denominadas dunas livres, dunas ativas ou dunas transgressivas.

Para melhor compreensão dessa dinâmica costeira, há que destacar que a areia é depositada na praia pelo mar (e é também retirada pelo movimento de marés, conforme épocas do ano e predomínio de ventos oriundos de uma ou de outra direção), seca pela ação do sol e do vento e depois é transportada pelo vento até algum anteparo que faça essa areia ser depositada em montes chamados de dunas.

Podem ser encontradas dunas de vários tamanhos e extensões. Assim, existem praias que possuem dunas mínimas e áreas costeiras com cordões dunários que se estendem ao interior por quilômetros. A altura das dunas também pode variar

¹¹ Área coberta e descoberta pelas marés, sem vegetação e onde são depositados detritos.

¹² Que regulamenta a Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – Lei n7661/88.

bastante, podendo chegar a mais de 30 metros em alguns casos.

As dunas são muito importantes na dinâmica do litoral, pois aportam areia às praias (ajudando a fixar essa faixa de uso comum e a impedir a erosão costeira que pode suprimi-la) e servem de barreira natural contra o avanço do mar.

Quando ocorrem tempestades, as ondas podem atingir e retirar areia das dunas levando-a para o mar, assim formando um “banco de areia”, o qual também é importante na contenção da ação das próprias ondas. Passada a ação da tempestade a areia será novamente depositada na praia, vindo a reconstruir as dunas (CLAYTON, 1993 *apud* SCHERER, 2001) que serviram de barreira natural contra a ação dos ventos e da salinidade oriundos do mar. Assim, a retirada ou a intervenção em dunas ou em bancos de dunas – material constantemente utilizado para a implantação de aterros sobre o mar – só podem ser autorizadas e licenciadas após sérios estudos da dinâmica costeira, sob pena de ocasionarem, a médio e a longo prazo, impactos tais como o desaparecimento de praias e a inundação de áreas do litoral. Esses estudos também deverão considerar, sempre, a cumulatividade dos impactos das diversas atividades desenvolvidas na zona costeira, a suportabilidade (capacidade) dos recursos naturais existentes (especialmente água potável e existência de áreas próprias para tratamento de esgotos) e os impactos a médio e longo prazo do incremento de usos, como, por exemplo, no caso do aumento de circulação de embarcações e seus efeitos para a poluição da água do mar e para a proteção da fauna marinha e da pesca.

As dunas também são muito importantes como zona de recarga (área de infiltração) de água da chuva para reabastecimento contínuo do lençol freático: áreas de dunas são depósitos de água potável, recurso natural imprescindível e cada vez mais valioso.

- Faixa de Praia:

Praias são feições deposicionais no contato entre terra emersa e água, comumente constituídas por sedimentos arenosos, podendo também ser formadas por seixos e por sedimentos lamosos. Nesse último caso, a praia frequentemente se encontra associada a uma planície de maré. Sua declividade da terra ao mar varia segundo a natureza dos materiais dominantes: maior nas praias de seixos rolados e menor em sedimentos arenosos finos.

De acordo com a Lei 7.661/88, “*entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema*”.

As praias constituem forte atração para o lazer, com significativas implicações econômicas em atividades associadas ao turismo e a esportes náuticos. Formam, ainda, importante elemento paisagístico cuja estética e balneabilidade precisam ser preservadas.

Sob o ponto de vista biológico, as comunidades bentônicas que habitam a praia representam significativo elo na cadeia alimentar (PROJETO ORLA, 2004). Já no aspecto morfodinâmico, a praia se estende da porção subaérea, acima definida, para a zona submersa, constituindo, em conjunto, prisma sedimentar que se eleva em direção à costa e onde os sedimentos, mobilizados principalmente pelas ondas, se deslocam num vaivém em constante busca de equilíbrio.

Estudos recentes de morfodinâmica da praia identificam os seguintes componentes morfológicos (PROJETO ORLA, 2004):

- a) **antepraia inferior**: tem início numa profundidade do leito marinho no qual a ação das ondas passa a ter algum efeito notável no transporte sedimentar, terminando no limite com a antepraia média, também denominada de profundidade de fechamento do perfil, em que as variações verticais do fundo marinho, por efeito de ondas, começam a ter importância;
- b) **antepraia média**: vai da profundidade de fechamento do perfil até às proximidades da zona de arrebentação;
- c) **antepraia superior**: engloba a zona de arrebentação das ondas e também a zona de surfe;
- d) **praia emersa**: formada pela face da praia, que é a zona de espraio-refluxo da onda, e a pós-praia que engloba uma ou mais bermas;
- e) **bermas**: feições horizontais a sub-horizontais, que formam o corpo propriamente dito da praia, e se limitam frequentemente no flanco oceânico de um campo de dunas frontais, ou numa escarpa de rocha dura ou sedimentar, esculpida pela ação das ondas de tempestade ou, ainda, fazem parte de um cordão litorâneo, ilha barreira, pontal, esporão ou planície de cristas de praia.

Todos esses elementos são partes integrantes do ecossistema “praia”, bem público da União de uso comum do povo, que não pode ser privatizada e cujo acesso franco e livre deve ser assegurado. Sobre o tema, há importante atuação do MPF, que já obteve decisões para retirada de equipamentos em grandes extensões de praias, como, por exemplo, as centenas de “barracas” (restaurantes) em Salvador/BA, ou na praia do Futuro, em Fortaleza/CE.

Além disso, ainda sobre o ambiente de praia importa destacar que parte do estoque sedimentar das dunas é frequentemente reincorporado aos sedimentos

submarinos por ocasião de tempestades, desempenhando importante papel de reequilíbrio do perfil praiial e submarino. Como tudo na natureza, portanto, há uma dinâmica que deve ser preservada, sob pena de prejuízos irreversíveis a todo o conjunto. O desaparecimento de praias (erosão marinha) já vem sendo observado no nordeste e também no sul (como é o caso da praia de Armação, em Florianópolis/SC, em 2010), situação agravada pelas alterações da orla sem estudos adequados, como, por exemplo, pela construção de molhes, colocação de aterros hidráulicos (engordamento de praias) sem planejamento técnico adequado e outros.¹³

PROMONTÓRIOS E COSTÕES

Costão rochoso é o nome dado ao ambiente costeiro formado por rochas situado na transição entre os meios terrestre e aquático. A maioria dos organismos que o habitam estão relacionados ao mar.

No Brasil, como as rochas possuem origem vulcânica e são estruturadas de diversas maneiras, o ambiente do costão é extremamente heterogêneo: pode ser formado por paredes verticais bastante uniformes, que se estendem muitos metros acima e abaixo da superfície da água (a Ilha de Trindade) ou por matacões de rocha fragmentada de pequena inclinação (a costa de Ubatuba, em São Paulo).

A partir da observação da costa brasileira, pode-se estabelecer uma relação entre a ocorrência de costões rochosos e a proximidade das serras em relação ao Oceano Atlântico. Tomando como exemplo o Estado de São Paulo, observa-se que, em locais onde a Serra do Mar eleva-se próxima ao oceano, ocorre um predomínio de costões rochosos na interface da terra com o mar; já em locais onde a serra está muito distante da costa, ocorre o predomínio de manguezal e restinga (Cananéia, por exemplo). Os costões são, portanto, na maioria das vezes, extensões das serras rochosas que atingem o mar.

O ecossistema costão rochoso pode ser muito complexo e, normalmente, quanto maior a complexidade maior a diversidade de organismos em um determinado ambiente. Para melhor entender tal relação, pode-se tomar como modelos dois tipos de costão, um costão exposto e um costão protegido.

Costão Exposto:

Costões mais expostos (batidos) são aqueles que recebem maior impacto de ondas: são pouco fragmentados, frequentemente apresentando-se na forma de

¹³ Em palestra promovida em 2010 pela PR/SC com o Prof. Elói Melo (Universidade Federal de Rio Grande/RS), especialista em processos de erosão marinha, este demonstrou a dinâmica provocada pela implantação de molhes para criação de portos e áreas protegidas no litoral e seu resultado danoso para as áreas praiiais, bem como informou sobre o importante papel dos cursos d'água para a manutenção dos aportes de detritos que contribuem para a fixação das faixas de praia, em colaboração com os aportes trazidos pelos ventos do nordeste e com a reposição pelas dunas.

paredões lisos. Por isso, apresentam uma diversidade de habitats muito menor que os costões menos expostos às ondas.

Possuem taxa de produtividade primária bastante elevada, porque existe um grande fluxo de nutrientes entre as algas, que utilizam esta energia para seu desenvolvimento. A desvantagem do elevado grau de hidrodinamismo é que o embate de ondas é um dos principais responsáveis pela mortalidade de organismos mais frágeis nos costões, daí a necessidade de desenvolver estruturas eficientes de proteção e fixação, seletividade que, muitas vezes, resulta em um ambiente com menor diversidade de espécies presentes. Muitos dos habitantes desse tipo de costão apresentam formato hidrodinâmico e tamanho reduzido se comparados às mesmas espécies habitantes dos costões protegidos.

Costão Protegido

O costão protegido localiza-se em regiões de baixo hidrodinamismo, ou seja, locais onde o embate de ondas é suave. É bastante fragmentado, dificultando a formação de zonas muito definidas. Apresenta alto nível de complexidade, resultando em grande riqueza de espécies associadas.

Organismos maiores que os de costão exposto conseguem viver ali. Se o baixo hidrodinamismo colabora com a fixação e estabelecimento de organismos, a sua desvantagem está no baixo fluxo de nutrientes, que limitam principalmente o crescimento dos vegetais.

Os costões rochosos comportam uma rica e complexa comunidade biológica. O substrato duro favorece a fixação de larvas de diversas espécies de invertebrados, sendo comum a ocupação do espaço por faixas densas de espécies fixas. Nesses locais, a variação das condições ambientais se verifica numa escala espacial incomparavelmente menor que nos sistemas terrestres, justificando os bem definidos limites das populações que produzem o aspecto zonado das comunidades aí instaladas. Além disso, a grande diversidade de micro-habitats certamente contribui para a determinação da diversidade biológica. Da mesma forma que nos sistemas terrestres, os costões de regiões tropicais são os mais biodiversos.

Sobre os costões rochosos, na área seca e considerada terrestre, pode desenvolver-se uma flora que guarda estreita relação com a vegetação que ocupa as planícies arenosas.

Os ecossistemas de costões rochosos são importantes áreas de alimentação para muitas espécies marinhas, sendo também utilizados como refúgio para tantas outras, como, por exemplo, para as aves marinhas. Dos costões a população costeira também costuma retirar alimento, principalmente moluscos, não sendo raro

que tais formações contenham sítios arqueológicos (especialmente inscrições rupestres).

Promontório ou Pontão Rochoso

Promontório rochoso alto e de encostas abruptas que avança mar adentro é uma porção saliente e alta de qualquer área continental, que avança para dentro de um corpo aquoso (SUGUIO, 1992).

Importante lembrar que a legislação – especialmente a Lei 7661/88 – mesmo citando os termos “promontórios” e “costões”, expressamente dispõe sobre proteção especial a ambos, tratando-os como uma mesma forma de acidente geográfico de importância especial para a Zona Costeira.

Finalmente, há que lembrar que, justamente por adentrarem o mar e estarem em posição elevada, constituem os costões e os promontórios elementos de grande beleza cênica, indissociáveis da paisagem costeira, tendo sua preservação um interesse evidente para o turismo.

- RECIFES, PARCÉIS, BANCOS DE ALGAS E PRADARIAS DE FANERÓGAMAS

- Recifes

Os recifes, sejam de corais ou não, formam importantes habitats para diversas espécies marinhas. Nesses locais a fauna marinha encontra abundância de alimento e proteção contra predadores.

Os recifes de corais são ainda mais importantes, por se tratarem de estruturas vivas que levam muito tempo para se formarem. Ocorrem preferencialmente em águas claras, limpas e quentes, com um mínimo de 21°C, sendo considerados um dos ecossistemas mais produtivos do mundo (CLARK, 1998; BRAATZ, 1992; SNEDAKER & GETTER, 1985 *apud* SCHERER, 2001). Suas espécies possuem alto nível de endemismo.

Um terço das costas tropicais possuem recifes de corais, sendo que 40% deles estão nas regiões de plataforma continental tropical do Pacífico oeste, Oceano Índico e Atlântico oeste. O maior sistema de barreira de corais é a Grande Barreira de Corais, no nordeste da Austrália, com mais de 2.000 Km de extensão. Os corais podem ou não formar “barreiras”, ou seja, extensas formações que se desenvolvem paralelas a linha de costa. As águas encontradas entre a barreira de corais e a costa são chamadas de “lagoas do coral” (do inglês: “*coral lagoons*”).

Outra formação característica dos corais é a formação em franja ou “*fringing reef systems*”, normalmente ocorrendo em águas bem rasas, perto da costa. Uma formação típica dos mares do atlântico oeste são os atóis de corais, como é o caso do Atol das Rocas, no Brasil.

Os recifes de coral são ecossistemas baseados na simbiose de alga/animal. Essa simbiose permite a fotossíntese, produzindo alimento próprio. Há uma grande quantidade de formas marinhas associadas aos recifes de corais, formando um ecossistema de biodiversidade e produtividade altas. Esses ecossistemas também são importantes como barreiras contra a ação das ondas sobre a linha de costa, proporcionando maior estabilidade a outros ecossistemas como mangues, marismas e praias de areia. Participam também no balanço químico dos oceanos, trabalhando na fixação de cálcio.

Além das funções ecológicas, os recifes são amplamente utilizados para incremento do turismo e propiciam o desenvolvimento de boa parte dos recursos pesqueiros e de peixes ornamentais.

- Lajes e parcéis

As lajes e parcéis são constituídas de rochas ou corais que se destacam do fundo do mar, formando estruturas de recifes. Quando estes recifes encontram-se a poucos metros abaixo da superfície, é denominada de 'parcel', e quando aflora na superfície é denominada laje.

Os parcéis abrigam fauna e flora marinhas adaptadas à vida em substratos consolidados. Assim, as plantas (como algas) e animais (peixes, crustáceos, moluscos, etc) que habitam os parcéis são característicos e tiveram a sua evolução derivada da existência desses ambientes (endemismo). Os parcéis são, portanto, importantíssimos do ponto de vista ecológico. A alta complexidade estrutural da maioria dos parcéis e lajes oferece abrigo para peixes ameaçados como o grande Mero, ou peixes vulneráveis à sobrepesca, como as garoupas e os badejos.

Para alguns peixes, os parcéis funcionam como pontos de referência para a reprodução de toda uma população. Estes pontos de reprodução são atualmente alvo de trabalho do ICMBio em todo o país, podendo e devendo ser o órgão consultado quando da análise de procedimentos (licenciamentos) em zonas de influência desse tipo de elemento da zona costeira.

Os parcéis são também importantes para espécies como as lagostas (que utilizam a área como abrigo), estrelas do mar, ouriços, e para peixes chamados 'recifais' (muitos infelizmente presentes nas listas de espécies ameaçadas de extinção). Seu desaparecimento - o que é frequente para a construção e ampliação de

equipamentos portuários – representa uma perda irreparável que deve ser no mínimo mitigada e compensada através de medidas científicas concretas, quando não for possível ser evitada. Para tanto, destaca-se a importância de se conhecer e cuidar dos parcéis, bem como de exigir estudos e medidas especiais sobre os mesmos nos licenciamentos ambientais.

Como são áreas de alta concentração de vida marinha, os parcéis e lajes normalmente constituem importantes pesqueiros. Muitas comunidades de pescadores artesanais possuem uma relação histórica e um detalhado conhecimento sobre a localização das lajes e parcéis, o que também tem relação com a ocorrência de naufrágios. Finalmente, os parcéis são também importantes para atividades de lazer como o surf e o mergulho contemplativo.

- Banco de Algas

Os bancos de algas são normalmente extensas áreas do leito marinho de zonas de clima temperado. As partes aéreas dessas algas podem espalhar-se pela superfície do mar podendo até mesmo reduzir a luminosidade da coluna da água, como indica a literatura científica.

São considerados ecossistemas muito produtivos e excelentes fontes de alimento para as espécies marinhas, que encontram nos bancos de algas o abrigo e o refúgio que não possuem em mar aberto. Além disso, esse ecossistema ajuda na retenção de poluentes e minimiza os impactos das ondas e marés na linha de costa.

Em algumas partes do mundo as algas são importantes economicamente como alimento, como, por exemplo, na Ásia e nos Estados Unidos da América (extração da proteína alginata, utilizada na indústria mundial de alimentos).

- Pradarias de Fanerógamas

As pradarias de fanerógamas (*sea grass*) são bancos submersos de plantas superiores que produzem flores e sementes e que vivem em ambientes marinhos e estuarinos rasos de áreas tropicais e temperadas (CLARK, 1998 *apud* SCHERER, 2001). Esse ecossistema é importante como berçário para uma grande variedade de espécies de peixes, moluscos e crustáceos, como refúgio, fonte de alimentação, como amortizadores da força das ondas e na manutenção da linha de costa pela fixação do sedimento com a ajuda de suas raízes.

ILHAS COSTEIRAS E OCEÂNICAS

As ilhas marítimas dividem-se em dois grupos: costeiras e oceânicas.

- Ilhas Costeiras:

As costeiras estão próximas ao litoral e encontram-se apoiadas na parte do relevo do continente que avança para o mar. Algumas ilhas costeiras muito conhecidas abrigam capitais de estado como São Luís (MA), Vitória (ES) e a ilha de Santa Catarina, onde se situa a capital Florianópolis.

Outras ilhas destacam-se pela forte exploração do turismo, como Itaparica na Bahia, Ilha Grande no Rio de Janeiro, e São Sebastião, em São Paulo. Há ainda ilhas costeiras que se destacam pela importância ecológica, como o arquipélago de Abrolhos, distante aproximadamente 70 km da costa brasileira na região sul do Estado da Bahia e composto por um grupo de recifes de corais e de ilhas vulcânicas (criado em 6 de abril de 1983, o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos foi o primeiro parque marinho do Brasil).

- Ilhas Oceânicas

As ilhas oceânicas são aquelas distantes do litoral; são ilhas que estão apoiadas no fundo do oceano. As principais ilhas oceânicas brasileiras são os arquipélagos de Fernando de Noronha, o atol das Rocas, os penedos de São Pedro e São Paulo, as ilhas de Trindade e Martim Vaz.

O arquipélago de Fernando de Noronha, formado por 19 ilhas de origem vulcânica e uma área de 18,4 km², foi anexado ao estado de Pernambuco em 1988 e apenas a maior das ilhas, Fernando de Noronha (16,2 km²), é habitada. Para garantir sua preservação, foi transformado em parque nacional marinho. A entrada de visitantes é limitada e é cobrada uma taxa de preservação ambiental.

As ilhas de Trindade e Martim Vaz estão a 1.100 km do litoral do Espírito Santo e sua área é de apenas 10,7 km². Essas ilhas são usadas como base da Marinha e áreas de observações meteorológicas, não ocorrendo ocupação humana. São as ilhas mais distantes da costa.

O atol das Rocas é uma afloração vulcânica coberta de corais; sua superfície é de 7,2 km² e está distante 250 km do continente e 150 km de Fernando de Noronha. O acesso é difícil devido aos recifes. Foi a primeira reserva biológica do país, criada em 1979.

Os penedos de São Pedro e São Paulo são rochas que afloram a 900 km a nordeste do litoral do Rio Grande do Norte. São áreas pequenas e desprovidas de vegetação, cercadas por perigosos recifes.

Apesar de contar com uma biodiversidade menor do que as áreas continentais, as ilhas oceânicas são áreas críticas para a preservação, pois possuem

inúmeras espécies que não existem em nenhum outro lugar.

COMPLEXOS ESTUARINOS

São corpos “semi-fechados de água costeira, os quais têm conexão constante com o mar aberto e água doce derivada da drenagem terrestre” (PRITCHARD apud UNDERWOOD & CHAPMAN, 1995 *apud* SCHERER, 2001). Definição semelhante encontra-se no *Dictionary of Earth Sciences*, citado em SORENSEN² (1993) ou na citação encontrada em SNEDAKER & GETTER (1985 *apud* SCHERER, 2001): “estuário é um corpo de água semi-fechado o qual tem conexão direta com a água do mar, ocasionando a diluição da água salgada nas áreas marinhas adjacentes”. Ou seja, são áreas onde as águas doces dos rios (salinidade de aproximadamente 5 partes por mil) provenientes da terra se encontram com a água salgada do mar (salinidade de 33 a 38 partes por mil). Nesses ambientes, a água doce e os sedimentos que ela carrega entram no mar nas marés baixas e a água salgada do mar pode se fazer sentir bem ao interior quando entra no estuário nas marés cheias.

Quando a água doce se encontra com a salgada, as argilas e limos sedimentam no fundo, proporcionando nutrientes que mantêm grandes populações de algas e plâncton, os quais, por sua vez, alimentam moluscos, crustáceos e peixes. Nesses ambientes o material oriundo da drenagem terrestre também tende a acumular-se formando bancos de areia nas laterais, propícios ao surgimento de formações vegetais como os mangues e espécies de banhado salgado. É um ambiente onde as interações de espécies de fauna e flora da água doce, terrestres e marinhas, ocorrem com muita força, daí sua importância para procriação, refúgio e alimentação de espécies marinhas, sendo utilizados para a pesca, recreação e turismo.

5. Legislação:

A proteção dos ambientes costeiros é objeto de vários documentos legais internacionais, nacionais, estaduais e municipais de proteção (incluindo dispositivos de Planos Diretores e de leis de uso e ocupação do solo, bem como de zoneamento urbanístico), haja vista sua enorme importância como área de ocupação de uma grande parcela da população humana¹⁴, como habitat de fauna e de flora com grande biodiversidade, como fonte de alimentação e como área de afluência turística.

A legislação criada para a proteção da zona costeira tem, portanto, uma multiplicidade de objetivos, bem como atua em relação a interesses muitas vezes em franco conflito¹⁵. Por outro lado, se os acidentes com navios costumam chamar muito

¹⁴ No Brasil, por exemplo, cerca de 70% da população encontra-se no litoral.

¹⁵ É o caso das regras internacionais para pesca de espécies específicas e grande valor econômico, como o atum, ou de espécies de utilização específica e valor cultural para povos diversos, como as baleias.

a atenção da mídia por seus prejuízos visíveis e imediatos¹⁶, a poluição telúrica e a superexploração na pesca continuam sendo os grandes vilões dos mares e oceanos.

Transfronteiriça por natureza, a poluição marinha vem sendo denunciada pelos juristas internacionais desde os primeiros sinais da crise ecológica que abalou o mundo na década de 1970 e que gerou, entre outros, a 1ª Reunião das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972. Essa reunião, além de representar uma tomada de consciência internacional em relação à crise ecológica, legou ao Direito Ambiental seus primeiros princípios gerais, dos quais há que destacar o princípio da prevenção, o princípio do desenvolvimento sustentado e o princípio da participação informada da população nas decisões sobre meio ambiente. Os dois primeiros documentos internacionais que se ocuparam da luta contra a poluição nos mares surgiram como resultado direto da Reunião de 72: a Convenção sobre alijamento, de 1972 e a MARPOL, de 1973.

Também resultando do incremento da legislação ambiental pós 72, com evidentes reflexos para a proteção do mar e da zona costeira, em 1973 surgiu a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), promulgada no Brasil através do Decreto 76.623, de 17 de novembro de 1975.

Tais princípios foram consolidados pela Reunião das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente do Rio, em 1992, a qual, além disso, consagrou o princípio da precaução, de extrema importância face à rapidez das descobertas científicas e do risco que sua utilização pode representar para o meio ambiente e a saúde humana.¹⁷

Um dos legados da Rio/92 deve ser citada por sua importância também para os ambientes costeiros, qual seja a Convenção da Diversidade Biológica, assinada e ratificada pelo Brasil, a qual foi introduzida na ordem jurídica nacional através do Decreto 2.519, de 1998.¹⁸

No contexto internacional, portanto, a legislação inclui a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo (Decreto 83.540/79), a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo (Decreto 2.870/98), a Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outras Matérias (Decreto 87.566/82), a Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por

¹⁶ Com razão, já que se trata de contaminantes que colocam em risco a biodiversidade dos mares, das praias e dos espaços de reprodução de várias espécies.

¹⁷ Ao contrário do princípio da prevenção, em se tratando de precaução trata-se não de impactos previsíveis, mas sim de situações de risco que demandam a adoção de medidas de proteção, malgrado o desconhecimento científico sobre os efeitos para o meio ambiente e o homem, como é o caso dos produtos transgênicos.

¹⁸ Não esquecer que a restinga, como ecossistema associado ao da amata atlântica, possui uma das maiores biodiversidades do planeta, constituindo, especialmente, em refúgio de inúmeras espécies de fauna e flora em risco de extinção e endêmicas.

Navios (MARPOL - Decreto 2.580/98) e, finalmente, pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar – Montego Bay, Jamaica, 1982 - , a qual entrou em vigor no Brasil através do Decreto Presidencial nº 1.530, de 22 de junho de 1995.¹⁹

A Convenção de Montego Bay representa um ambicioso projeto de regulamentação de uso dos oceanos – liberdade de navegação, domínio e territorialidade marítimos e soberania sobre recursos naturais – para a sua preservação, como se destaca em seu preâmbulo: *“Reconhecendo a vontade de estabelecer através dessa Convenção, com a devida consideração pela soberania de todos os Estados, uma ordem legal para os mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente de seus recursos, vivos, e o estudo, proteção e preservação do meio ambiente marinho. (...) Desejando, por essa Convenção, desenvolver os princípios incorporados na Resolução 2.749 (...) na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas solenemente declarou inter allia que a área do fundo do mar e do oceano e seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional, assim como seus recursos, são patrimônio comum da humanidade como um todo, independentemente da localização geográfica dos Estados”*.

O art. 192 dessa Convenção determina: *“Os Estados têm a obrigação de proteger e preservar o meio marinho.”* Obrigação de fazer, com base em Lei internacional e oponível ao Estado Brasileiro, portanto.

Mar territorial e Plataforma Continental:

As expressões “mar territorial” e “plataforma continental” não são sinônimos, como bem conceitua a Lei 8.167, de 04 de janeiro de 1993:

“Art. 1º. O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

(...)

Art. 11. A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além de seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que a borda exterior da margem continental não atinja essa distância.”

Já a Zona Econômica Exclusiva, conceito criado pela Convenção de Montego Bay, no caso brasileiro estende-se, além do mar territorial, até o limite das

¹⁹ Tais textos internacionais, uma vez introduzidos legalmente no país – última providência após a assinatura e a ratificação – passam a ter força de lei federal, conforme entendimento majoritário na doutrina e na jurisprudência.

200 milhas marítimas.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

A Lei nº 7.661/88, instituidora do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, conceituou a Zona Costeira como “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”²⁰ e preocupou-se com a preservação dos principais atributos do litoral brasileiro, como se percebe da enumeração a seguir:

“Art. 3º - O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

I – recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;

III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.”

A Lei 7661 criou um caso especialíssimo de obrigatoriedade de realização de estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), independente de se tratar de um dos casos listados na Resolução CONAMA 01/86²¹ ou da avaliação subjetiva do órgão ambiental licenciador sobre a magnitude ou potencialidade dos impactos ambientais do projeto ou empreendimento em licenciamento:

“Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades com alteração das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.

§ 1º. A falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.

²⁰ Art. 2º, parágrafo único.

²¹ Listagem meramente exemplificativa e ainda em vigor, apesar da complementação da Resolução CONAMA 23797.

§ 2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei.”

Assim, não se poderá abrir mão do estudo de impacto nem, como consequência da exigência do estudo de impacto, de também exigir o estudo de impacto de vizinhança²², independente do município visado ter ou não regulamentado a matéria, como bem vem entendendo o Tribunal Regional Federal da 4ª Região²³.

A Lei 7661, além disso, destacou expressamente que as praias são espaços de uso comum e que os entes públicos – a União, mas também os municípios e os Estados, cujos planejamentos, zoneamentos e órgãos deverão obrar para tanto – devem obrigatoriamente garantir acessos livres e francos para as mesmas:

“Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

§ 3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.”

O MPF tem ação, portanto, contra a utilização de regras municipais ou a não obediência à legislação federal por planos diretores que permitam a privatização das praias e dos acessos às mesmas.

Depois de duas regulamentações (PGC I e II), em 2004 foi editado o Decreto 5.300, o qual esclarece sobre as áreas – em terra e no mar – que integram a Zona Costeira e busca orientar os futuros planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro²⁴. Apesar da finalidade importante de orientação uniforme, o Decreto criou, no entanto, noções equivocadas como, por exemplo, o de faixa de “orla”, que não pode ser confundida com as áreas de preservação permanente e que, por evidência, nada inovou quanto a estas. Nem a Lei nem sua regulamentação, portanto, são completas como se desejaria e como indicam os textos internacionais, o que é extremamente preocupante em se tratando de ecossistemas frágeis e tão importantes.

Há que citar, do referido Decreto:

²² Art. 4º, VI, 36.37 e 38 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

²³ AI 2003.04.01.010070-3, Rel. Des. Federal Valdemar Capeletti, j. em 21/05/2003, 4ª Turma.

²⁴ O GERCO é objeto de capítulo específico deste manual.

“Art. 3º A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, corresponde ao 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 -

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

(...)

Art. 4º Os Municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira serão:

I – defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

II – não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas;

III – não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação;

IV – não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância;

V – estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar;

VI – não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com Municípios referidos nos incisos I a V;

VII – desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira.

(...)

Art. 16. Qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infra-estrutura de saneamento e sistema viário existentes, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística.”

Dos Bens da União na Zona Costeira:

A zona costeira é integrada por inúmeros bens da União, o que é especialmente relevante para a definição da competência da Justiça Federal para conhecer e julgar as lides que lhe digam respeito.

Diz a Constituição Federal:

“Art. 20. São bens da União:

(...)

IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI – o mar territorial;

VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;”

Tais bens podem ser dominiais (como as terras de marinha) ou de uso comum do povo (como as praias), mas sempre serão públicos federais, devendo, portanto, ser objeto de atuação do Ministério Público Federal.

As praias são consideradas **bens de uso comum do povo**, de titularidade da União. Assim sendo, são **inalienáveis** e **insuscetíveis de usucapião**, do que decorre que não podem ser **apropriadas ou apossadas** por particulares de qualquer forma. Certos autores, como Paulo Affonso Leme Machado, entendem que este tipo de bem, por suas próprias características, deveriam passar a integrar uma nova classe: a dos bens ambientais. Assim, a alteração dessa finalidade – o uso comum – depende de autorização legislativa, além dos estudos ambientais adequados, exigível o EPIA. E mesmo que não se fale em desafetação, a compatibilização dos diversos usos de uma praia necessitará da anuência da União, não podendo o poder público municipal prescindir de tal consulta.

Há que concluir, portanto, que o tema da privatização das praias, uso vedado pela legislação pátria, é também um tema de Direito Ambiental – e não apenas de patrimônio público -, pois diz respeito direto àqueles bens naturais que devem ser especialmente protegidos para uso das atuais e das futuras gerações.

Na parte terrestre da Zona Costeira, além dos manguezais (área inundada pelo mar) e das praias, merecem destaque as terras de marinha, igualmente públicas e insuscetíveis de usucapião, mas cuja posse direta por particulares é possível em algumas circunstâncias e prevista em legislação específica.

O Decreto-Lei nº 9.760/46 define:

"Art. 2º. São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde faça sentir a influência das marés;

b) Os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés;

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 centímetros pelo mesmo nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.”

De acordo com o art. 9, inciso II da Lei nº 9.636/98 (regime jurídico dos bens da União), é vedada a inscrição de ocupações de bens da União que *“estejam*

concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei.”

Essa mesma lei determina ao Serviço de Patrimônio da União a obrigação de cancelamento das inscrições de ocupação e dos aforamentos deferidos em áreas ambientalmente protegidos e aos entes públicos a manutenção do livre e franco acesso do público às praias e ao mar: “*Art. 10. Constatada a existência de posses ou ocupações em desacordo com o disposto nesta Lei, a União deverá imitir-se sumariamente na posse do imóvel, cancelando-se as inscrições eventualmente realizadas.”*

Além disso, preceitua o art. 71 do Decreto nº 9.760/46: “*O ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515 e 517 do Código Civil”.*

Também o Decreto-lei nº 2.398 de 21/12/87, em seu art. 6º (redação da Lei nº 9.636/98), dispõe: “*A realização de aterro, construção ou obra e, bem assim, a instalação de equipamentos no mar, lagos, rios e quaisquer correntes de água, inclusive em áreas de praia, mangues e vazantes, ou em outros bens de uso comum, de domínio da União, sem a prévia autorização do Ministério da Fazenda, importará: I – na remoção do aterro, da construção, obra e dos equipamentos instalados, inclusive na demolição das benfeitorias, à conta de quem as houver efetuado”*

Assim, cabe ao Ministério Público cobrar da União a obediência a tais determinações, utilizando para tanto de recomendações e de ações civis públicas que regularizem os procedimentos de inscrições e de suas transferências - que deverão sempre ser precedidas de verificação sobre as características ambientais da área – e que concretizem os cancelamentos previstos pelo legislador.

Há que lembrar, igualmente, que a União tem como obrigação delimitar a faixa de território das terras de marinha, através da homologação da linha de preamar-médio de 1831, a qual em grande parte do litoral brasileiro ainda é apenas presumida, o que dificulta não apenas a proteção de tais bens contra a apropriação de particulares, mas também o recebimento por sua ocupação, quando essa é legalmente possível (quando não se caracterizarem como áreas de preservação).

Da aplicação do Código Florestal Brasileiro:

O Código Florestal Brasileiro - Lei 4771/65, determina a proteção das áreas de restinga, de mangues e de matas ciliares (art. 2º e parágrafos), o que é complementado pela Resolução CONAMA 303/2002, em evidente consonância com o caput e os diversos parágrafos do art. 225 da Constituição Federal. No que diz respeito aos ecossistemas específicos da Zona Costeira, cumpre citar, da Lei 4771 :

“Art. 2º. Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: (...)

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

(...)

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

(...)

b) a fixar as dunas;

(...)

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

(...)

Art. 4º A supressão de vegetação em áreas de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

(...)

Art. 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas c e f do artigo 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública”

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 303/02, que expressamente regulamenta a proteção das áreas de preservação permanente, detalha e regulamenta a necessária (obrigação vinculada às regras constitucionais) proteção sobre dunas e mangues, com determinações que integram o ecossistema de restinga de uma forma mais abrangente e técnica:

“Art. 3º. Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

(...)

IX – nas restingas:

a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar

máxima;

b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta com vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

X - em manguezal, em toda a sua extensão;

XI – em duna;

(...)

XIII – nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias;

XIV – nos locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçadas de extinção que constem da lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;

XV – nas praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre.”

LEI 11.428/06 – LEI DA MATA ATLÂNTICA:

A Lei 11.428, de 2006, como já o fazia antes o Decreto 750 de 1993, incluiu como ecossistemas associados ao da Mata Atlântica as restingas e os manguezais, entre outros, típicos da Zona Costeira Brasileira, emprestando-lhes assim o nível de proteção constitucional do bioma Mata Atlântica, como consequência da constatação da necessidade de proteção a todos os processos de interação de fauna e de flora que compõe a região litorânea brasileira.

A COMPLETAR

CONVENÇÃO RAMSAR:

A COMPLETAR

A ATUAÇÃO DO MPF NAS CIDADES COSTEIRAS

A ATUAÇÃO DO MPF NAS CIDADES COSTEIRAS. ADEQUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS AOS PLANOS MUNICIPAIS DE GERENCIAMENTO COSTEIRO. INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA E AMBIENTAL QUE NECESSARIAMENTE SE COMPLEMENTAM.

I- INTRODUÇÃO

Trata o presente estudo da necessidade de adequação dos Planos Diretores Municipais aos princípios e diretrizes estabelecidos nos Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro, com a finalidade de estabelecer mecanismos eficazes acerca da correta gestão ambiental e patrimonial das cidades que possuem bens ambientais que compõem os ecossistemas do Bioma Zona Costeira.

A análise aqui empreendida partirá da caracterização da Zona Costeira brasileira, passando por elementos definidores de sua feição natural e normativa. Em seguida, serão analisados os Planos Nacionais de Gerenciamento Costeiro já implementados no Brasil para, logo depois, se proceder ao exame das competências municipais no que diz respeito à ordenação urbana e a necessária compatibilização que os instrumentos municipais pertinentes a esta gestão devem guardar com as regras estabelecidas nos respectivos planos municipais de gerenciamento costeiro, chegando-se, enfim, a sugerir perspectivas de atuação do MPF, no âmbito judicial e extrajudicial, que possam contribuir para o estabelecimento de uma gestão urbana mais compatível com a proteção ambiental nas cidades litorâneas brasileiras.

II- CARACTERIZAÇÃO AMBIENTAL E NORMATIVA DA ZONA COSTEIRA BRASILEIRA.

A Zona Costeira brasileira é uma unidade territorial, definida em legislação específica para efeitos de gestão ambiental, que se estende por 17 (dezessete) Estados e abriga mais de 400 (quatrocentos) Municípios, distribuídos do norte equatorial ao sul temperado do país²⁵.

Este bioma tem como traço caracterizador uma considerável extensão territorial e uma grande riqueza em termos de diversidade de espécies e ecossistemas.

²⁵ Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, catalogados in Avaliação e Identificação de Áreas e Ações Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade nos Biomas Brasileiros. Brasília: MMA/SBF, 2002. p.269.

Em termos de abrangência territorial a linha de costa do Brasil se estende por cerca de 7.300 km (sete mil e trezentos quilômetros) e, considerando os recortes litorâneos, esta área se alarga para cerca de 8.500 km (oito mil e quinhentos quilômetros).

Não se trata, no entanto, de um conjunto de ecossistemas que possa ser caracterizado, sob o ponto de vista biogeográfico, como uma unidade, considerando a enorme diversidade biológica presente neste bioma. Ademais, no Brasil, a Zona Costeira mantém forte contato, estreitas relações com dois outros grandes biomas, quais sejam, o Amazônico e o da Mata Atlântica, este último quase que totalmente concentrado, no que ainda lhe resta, junto ou sobre a Zona Costeira. Sobre a diversidade biológica deste bioma, enfatiza a avaliação do Ministério do Meio Ambiente²⁶ o seguinte:

A diversidade biológica não se encontra, contudo, igualmente distribuída ao longo dos diversos ecossistemas costeiros. Praias arenosas e lodosas constituem, por exemplo, sistemas de baixa diversidade, abrigando organismos especializados, em função da ausência de superfícies disponíveis para a fixação e pela limitada oferta de alimentos; restingas e costões rochosos encontram-se em posição intermediária, em relação à biodiversidade, enquanto as lagoas costeiras e os estuários constituem sistemas férteis, servindo de abrigo e regiões de criadouro para numerosas espécies. Já os manguezais, apresentam elevada diversidade estrutural e funcional, atuando, juntamente com os estuários, como exportadores de biomassa para os sistemas adjacentes. Finalmente, os recifes de corais comportam uma variedade de espécies animais próxima àquela observada nas florestas tropicais úmidas.

O Ministério do Meio Ambiente realizou, em 1998, um estudo denominado “Caracterização dos Ativos Ambientais em Áreas Seleccionadas da Zona Costeira Brasileira”, no qual foram seleccionadas 22 (vinte e duas) áreas representativas dos diversos ecossistemas presentes na zona costeira brasileira. No referido estudo foram encontrados como principais ecossistemas: em primeiro lugar, os estuários e os deltas, principais ecossistemas de 27% das áreas estudadas; em segundo lugar, aparecem praias e costões como ecossistemas principais de 18% destas áreas; logo em seguida, em terceiro lugar, aparecem os manguezais, em 13% destas áreas e, em quarto lugar, surgem as dunas e as falésias, representando 9% das áreas pesquisadas.

²⁶ Ob.cit., p. 270.

Esta enorme diversidade biológica acarreta sérias dificuldades no que diz respeito ao estabelecimento de parâmetros uniformes de proteção ambiental, tendo em vista que as atividades desenvolvidas em cada um destes ecossistemas é diversificada, acarretando expedientes próprios de degradação ambiental, o que sugere a criação de parâmetros de proteção também diversificados. Analisando esta realidade, enfatiza Antônio Carlos Robert Moraes²⁷ que esta enorme biodiversidade encontra-se ameaçada pelo processo de ocupação da zona costeira no Brasil:

Cabe mencionar que se localizam em tal zona as maiores manchas residuais de mata atlântica, e mesmo sua maior manifestação contínua envolvendo as encostas da serra do Mar nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná. Vale recordar que esta vegetação possui biodiversidade superior à da floresta amazônica, no que toca à variedade de espécies vegetais. Também os manguezais, de expressiva ocorrência na zona costeira, cumprem funções essenciais na reprodução biótica da vida marinha. Enfim, os espaços litorâneos possuem riqueza significativa de recursos naturais e ambientais, que a intensidade de um processo desordenado de ocupação vem colocando em risco.

E, após enfatizar que o processo de ocupação do território brasileiro se verificou a partir de núcleos costeiros para o interior, ocasionando uma considerável concentração populacional na zona costeira, situação que perdura até hoje e se agrava consideravelmente com fluxos migratórios intensos para grandes cidades litorâneas, alerta o referido autor²⁸ que:

A densidade demográfica média da zona costeira é de 87 hab/km², cinco vezes superior à média nacional que é de 17 hab/km². Tal fato bem demonstra a perpetuação da tendência de uma formação territorial estruturada a partir da costa, e tendo o litoral como centro difusor de frentes povoadoras ainda em movimento na atualidade. Hoje, metade da população brasileira reside a não mais de duzentos quilômetros do mar, o que equivale a um efetivo de mais de 70 milhões de habitantes, cuja forma de vida diretamente impacta os ambientes litorâneos. E a forma de vida amplamente predominante no Brasil contemporâneo é a citadina, com quase 80% da população

²⁷ Ob.cit., p.110.

²⁸ Ob. cit., p.111 e 112.

vivendo em meios urbanos. Dada a magnitude das carências de serviços urbanos básicos, como visto, tais áreas vão constituir-se nos principais espaços críticos para o planejamento ambiental da zona costeira no Brasil, em sua ação corretiva. Não há dúvidas em defini-las como as maiores fontes de contaminação do meio marinho no território brasileiro.

Isto se explica, em parte, também pelo fato de as grandes cidades litorâneas abrigarem um número substancial de plantas industriais de setores de maior impacto sobre o meio ambiente (química, petroquímica, celulose, etc.). São indústrias cuja dependência de fluxos externos gera uma rigidez locacional que as vincula aos espaços litorâneos, nos quais são altamente impactantes. Agregue-se também a presença dos equipamentos de circulação necessariamente alocados na costa, como portos marítimos. E, ainda, a condição de miséria absoluta e de baixíssimos níveis de qualidade de vida da maior parte da população dessas aglomerações, para compor um quadro dos agentes contaminadores nas áreas críticas da zona costeira.

Este é, em linhas gerais, o retrato das principais características ambientais da zona costeira brasileira. A partir da constatação de que este bioma é composto por vários ecossistemas é que vão sendo estabelecidos os parâmetros de proteção adequados para cada um destes ecossistema.

Assim, primeiramente, cumpre a cada país estabelecer normativamente a delimitação geográfica deste bioma. Em outras palavras, cumpre a cada país, no exercício de sua soberania e atendendo às suas peculiares condições de biodiversidade, delimitar sua zona costeira e construir, a partir desta definição, os instrumentos próprios de proteção adequados a cada ecossistema que a compõe, em face de seus específicos componentes.

A Lei 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, teve o cuidado de não estabelecer um regramento normativo detalhista acerca da utilização e fruição dos recursos ambientais da zona costeira, limitando-se a estabelecer um regramento normativo genérico referente à elaboração de um planejamento nacional de gerenciamento²⁹, que deve ser concretizado em outras determinações normativas, algumas de âmbito infralegal.

²⁹ Seguindo os passos da legislação norte-americana, que utiliza a expressão “*management*”, a expressão gerenciamento foi utilizada para designar a gestão da zona costeira brasileira. Ver. Machado, Paulo Affonso Leme, Direito Ambiental Brasileiro, 10a.Edição,São Apulo: malheiros, 2002.

Assim, a lei outorga a competência para a elaboração de um Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) a um grupo de trabalho, dirigido pela SECIRM,³⁰ e exige a aprovação do CIRM, ouvido o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Proclama a Lei 7.661/88, em seu art.2º., que o objetivo do PNGC é “*orientar a utilização racional dos recursos da zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural*”, de onde se conclui, facilmente, que este regramento legal não se limita a estabelecer normas de controle ambiental, mas cuida de toda a gestão de um importante bioma, de toda uma faixa do território brasileiro.

Desta forma, uma vez elaborado pelo Grupo de Trabalho, aprovado no CIRM com a audiência do CONAMA, estabelece-se o PNGC que, conforme o art.3º. da Lei 7.661/88, deve ter por conteúdo a elaboração de um zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens: *a)recursos naturais, renováveis e não-renováveis; recifes, percéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas, sistemas fluviais, estuarinos e lagunares; baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersa; b)sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente e c)monumentos que integrem o patrimônio cultural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.*

Estabelecidas as diretrizes gerais de gestão da zona costeira no PNGC, a Lei 7.661/88 possibilita a elaboração de planos estaduais e municipais, devendo estes sempre respeitar as diretrizes do plano nacional e, ainda, devendo prevalecer sempre, em caso de superposição de regramentos normativos, a disposição mais restritiva.

Atendendo ao disposto no art.4º. da Lei 7.661/88, a CIRM aprovou a Resolução 01/90 estabelecendo o primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, aprovado pelo CONAMA em sua 25ª. Reunião Ordinária.

Este primeiro PNGC estabeleceu apenas, em síntese, princípios norteadores do gerenciamento costeiro, seus conceitos, definições, objetivos, diretrizes, as ações, instrumentos, competência e fontes de recursos, não se desincumbindo de sua principais missões que consistiriam, fundamentalmente, conforme determinava a Lei 7.661/88, no estabelecimento de um zoneamento de usos e atividades da zona costeira (art. 3º.) , para fixação de diretrizes sobre a utilização

³⁰ Secretaria da Comissão Interministerial de Recursos do Mar, cuja composição foi definida no decreto 1.540/95.

dos recursos naturais, bem como limitações ao aproveitamento de imóveis (art.5º., parágrafo 2º.).

Outra importante providência que deveria ter sido concretizada pelo PNGC I- mas foi também por esta regulamentação esquecida- , refere-se, segundo determinação constante do art. 2º, parágrafo único da Lei 7.661/88, à própria delimitação da zona costeira. Com efeito, segundo esta determinação normativa “*considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano*”.

Não é demasiado salientar a extrema importância da delimitação de uma área como Zona Costeira pois, ao assim se proceder, passa-se a conferir a este espaço um especial tratamento jurídico, que importa em sérias restrições na utilização de seus recursos ambientais, tudo isto condicionado por um específico sistema de licenciamento ambiental e de exigência de estudos prévios de impacto ambiental³¹.

O primeiro PNGC resolveu não delimitar a zona costeira³², considerando a enorme diversidade de características naturais e padrões sócio-econômico presente neste bioma, em face de seus diversos ecossistemas, espalhados em vários Estados da Federação, repassando esta atribuição a Estados e Municípios para o fazerem nos seus respectivos planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro.

No entanto, prevendo a possibilidade de alguns entes federados não exercitarem esta competência, resolveu o PNGC I estabelecer, desde logo, parâmetros de delimitação da zona costeira, até a elaboração dos respectivos planos estaduais e municipais. Desta forma, foram estabelecidos os seguintes parâmetros de delimitação: *a) para a faixa marítima – 5 milhas sobre uma perpendicular, contadas a partir da linha da costa, representada na s caratas de maior escala da Diretoria de Hidrografia e Navegação –DHN, do Ministério da Marinha e b) para a faixa terrestre – 20 km sobre uma perpendicular contadas a partir da linha da costa, representada na s caratas de maior escala da Diretoria de Hidrografia e Navegação –DHN, do Ministério da Marinha. Ademais, determinou-se que as baías, estuários e ilhas costeiras deveriam ser incluídas no espaço da faixa marítima da zona costeira.*

³¹ No capítulo seguinte deste estudos serão analisadas as normas legais referentes ao sistema próprio de licenciamento ambiental de obras e atividades na zona costeira, especialmente no que se refere à determinação do ente competente para sua realização , bem com a sistemática própria de exigência de estudos prévios de impacto ambiental.

³² Alguns países escandinavos delimitam expressamente sua zona costeira. Na Dinamarca foi estabelecido, através de circular governamental de 1981, uma distância de 3 km da costa como faixa terrestre integrante da zona costeira. Na Noruega nenhuma nova construção é permitida a 100 m do litoral (Lei de Margens e Montanhas de 1971). Ver, neste particular: Machado Paulo Affonso Leme. Ob.cit. p.832.

O PNGC I estabeleceu, portanto, diretrizes gerais para que os Estados e Municípios elaborassem seus respectivos planos de gerenciamento costeiro, onde deveria ser estruturado, em cada caso e atendendo as peculiaridades de cada ecossistema, o respectivo zoneamento das atividades a serem desenvolvidas e os usos possíveis dos recursos ambientais definidos. Restava estabelecida assim uma verdadeira gestão descentralizada da Zona Costeira, amparada numa regulamentação ampla e genérica da União e cuja concretização caberia aos Estados e Municípios em face das peculiaridades de cada um de seus respectivos ecossistemas.

Trata-se, na verdade, de iniciativa louvável, na medida em que, considerando a enorme faixa marítima e de terra compreendida na definição de zona costeira e, ainda, a considerável diversidade ambiental existente entre áreas de diferentes e, às vezes, de um mesmo Estado ou Município, a delimitação desta área especial atenderia a requisitos de ordem eminentemente ambiental, ou seja, cada ente federado, atendendo ao contido nas diretrizes gerais do PNGC I e na Lei 7.661/88, passaria a identificar, classificar e qualificar seus ecossistemas costeiros, estabelecendo o modelo de gestão mais adequado para suas peculiaridades e que, concomitantemente, atendessem aos requisitos estabelecido nas Políticas Nacionais de Meio Ambiente e de Recursos do Mar.

De forma conjugada, o PNGC I estabeleceu parâmetros suplementares de definição da zona costeira, ante a inexistência de planos estaduais e municipais, fixando limites provisórios para as faixas marítimas e terrestres.

A legislação brasileira, portanto, resolveu não considerar a Zona Costeira como uma área composta por compartimentos estanques, como bem acentua Paulo Affonso Leme Machado³³, preferindo qualificá-la em sua dinâmica, como local em que se encontram em permanente processo de interação o ar, a terra e o mar. O PNGC I acolheu esta definição e, ciente da enorme diversidade existente neste bioma, considerando as dimensões do país resolveu descentralizar para Estados e Municípios a delimitação de suas respectivas áreas costeiras.

No entanto, ao descentralizar as atribuições de delimitação da Zona Costeira aos planos estaduais e municipais, o PNGC I estabeleceu as diretrizes³⁴ que deveriam nortear esta atuação. Desta forma, impôs a observância, obrigatoriamente, dos seguintes comandos:

³³ Ob.Cit. p. 833.

³⁴ Item 3 da Resolução 1/90 do CIRM que aprova o PNGC I

“a) a não-fragmentação da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação da utilização de seus recursos respeitando sua integridade;

b) para o limite externo a faixa terrestre, a linha de cristas da configuração do litoral, ou, no caso de planícies costeiras muito extensas, o ponto até onde se faz sentir a influência do mar, observada pela intrusão da salinidade nos rios ou pela variação do nível das águas, pelo efeito das marés;

c) para o limite externo da faixa marítima, o espaço submerso até onde ocorram movimentos (ondas, corrente e marés) que possam ocasionar processos naturais (sedimentação, erosão) capazes de afetar a natureza constitutiva da costa. Via de regra, as ondas exercem influência sobre o fundo até profundidades correspondentes à metade de seus comprimentos;

d) tanto para a faixa terrestre como marítima, considerar as áreas marcadas por intensa atividade sócio-econômica e sua área de influência imediata.”³⁵

Este modelo, criado pelo PNGC I manteve-se até sua revisão, providência esta determinada pela própria Lei 7.661/88 que em seu art. 4º. estabeleceu que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro seria “quando necessário, atualizado por um Grupo de Coordenação, dirigido pela SECIRM”. Referindo-se a este processo de revisão, assinala Antônio Carlos Robert Moraes³⁶ que:

“Tal atualização, como visto, se tornou premente, em função da gradativas modificações e inovações metodológicas e no modelo institucional que foram sendo introduzidas na execução do programa ao longo de sua implementação e funcionamento. Com esta finalidade foi convocado o Grupo de Coordenação do Gerenciamento Costeiro (COGERCO), que iniciou as ações com o objetivo de gerar uma proposta de texto para a nova versão do PNGC. Para tanto, após ouvir as equipes estaduais do programa, foi elaborado um documento preliminar, que foi discutido e aprimorado no VII Ecogerco (Natal,1996), e posteriormente no *workshop* “Atualização do PNMA” convocado pela Secirm (Itaipava, 1996). Deste evento saiu a proposta definitiva de nova versão, que foi emendada e aprovada pelos plenários da Cirm (em sua 135ª. Reunião Ordinária) e do Conama (em sua 48ª. Reunião Ordinária), sendo publicado o PNGC II na Resolução 5 de 03/12/97.”

³⁵ Machado, Paulo Affonso Leme. Ob.cit. p.833.

³⁶ Ob.cit. p.125.

Do processo de revisão, surgiu o PNGC II que efetivou a definição de Zona Costeira, já fixando, para tanto, a delimitação de suas faixas terrestres e marítimas da seguinte forma:

. . . Zona Costeira é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:

. . . Faixa Marítima – é a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.

. . . Faixa Terrestre – é a faixa do continente formada pelos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:

os municípios defrontes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

os municípios não defrontes com o mar que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas;

os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processos de conurbação;

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 Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;

os municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e

os municípios que, mesmo não defrontes com o mar, tenham todos os seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores.

Com esta definição, retirou o PGNC II dos Estados e Municípios a possibilidade de delimitação de suas respectivas Zonas Costeiras em face de seus peculiares ecossistemas, uma vez que esta especial área já foi definida levando em consideração não mais o componente ambiental, mas sim os limites políticos dos denominados “municípios litorâneos”, segundo a tipologia acima referenciada. Desta forma, abandona-se o critério de delimitação técnica baseada na definição de cada ecossistema nos respectivos planos estaduais e municipais e adota-se um critério definidor objetivo e uniforme para todo o país, tanto para a faixa marítima quanto para a faixa de terra, substituindo-se os critérios ambientais pelo critério da divisão político-administrativa.

Analisando a adoção do critério das áreas dos municípios especificados pelo PNGC II, adverte Antônio Carlos Robert de Moraes³⁷:

No que tange à consideração dos municípios como critério delimitador, cabe tecer alguns comentários prévios. Em primeiro lugar, existe discrepância no próprio estabelecimento do rol dos municípios litorâneos brasileiros. O IBGE, trabalhando com a perspectiva da “Linha de Costa” (isto é, sem penetrar nas reentrâncias do litoral), identificava 253 municípios litorâneos no Brasil em 1991. Já o programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (Gerco) delimitava, no ano seguinte, um universo para sua atuação de 532 municípios. Mesmo observando que o Gerco não necessariamente limita sua ação aos municípios estritamente “litorâneos”, a diferença de 279 municípios entre as duas instituições é bastante significativa, e serve para mostrar que mesmo a adoção de um único critério delimitador não implica a ausência de polêmica no trato do tema.

Uma segunda questão diz respeito à abrangência espacial dos territórios municipais no Brasil. Observa-se uma rede municipal extremamente desigual do ponto de vista areolar, onde convivem desde os exíguos espaços municipais da zona costeira de alguns estados nordestinos, até as vastas extensões dos municípios da região Norte. Esta ampla variedade quanto à extensão das áreas municipais, também dificulta a adoção deste critério para a zona costeira nacional como um todo. No Amapá, por exemplo, a maioria dos municípios fronteiriços ao mar estendem sua superfície até a fronteira oeste do estado, configurando alguns mais de 300 km de largura. Neste mesmo espaço linear, no litoral oriental do nordeste, é possível alinhar contiguamente

³⁷ Ob.cit., p.28/29.

mais de dez municípios no sentido leste-oeste. Trata-se, assim, de uma amplitude de variação considerável que não pode ser desprezada ao tratar-se da matéria.

Assim, se do ponto de vista da gestão e do planejamento, a adoção do critério político-administrativo como delimitador da faixa de terra da zona costeira, correspondente às áreas dos municípios listados no PNGC II³⁸, pode importar em um tratamento mais adequado, sob o ponto de vista da proteção ambiental esta forma de delimitação poderá ocasionar sérios transtornos, inclusive de ordem legal, que poderão acarretar uma absoluta ineficácia dos instrumentos de proteção a serem efetivados.

Como exemplo desta inadequação, visualize-se a seguinte situação: o PNGC II lista o Município de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, como integrante da faixa terrestre da zona costeira brasileira. Considerando que esta definição acarreta um tratamento específico das questões de ordem ambiental, notadamente no que se refere ao desenvolvimento de atuações do poder de polícia ambiental, algumas situações inusitadas poderiam se verificar. Em primeiro lugar, considerando que os licenciamentos ambientais de toda e qualquer atividade na zona costeira, segundo disposição expressa contida no art. 6º., parágrafo 2º. da Lei 7.661/88³⁹, dependem da apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EPIA/RIMA), inevitavelmente se estabeleceria a conclusão de que para toda e qualquer obra ou atividade em todo o território do município de Fortaleza, por mais distante que seja a área utilizada da faixa litorânea, deverá ser exigido, pelo órgão ambiental competente, a apresentação de EPIA/RIMA, o que seria um verdadeiro absurdo.

Ademais, considerando-se que compete ao IBAMA o licenciamento de obras ou atividades realizadas na zona costeira brasileira⁴⁰, em face, principalmente, da caracterização constitucional deste bioma como “patrimônio nacional”, outra conclusão, também inevitável e não menos absurda, seria a de que qualquer obra ou atividade desenvolvida nos limites territoriais do município de Fortaleza – definido pelo PNGC II como integrante da faixa terrestre da zona costeira -, mesmo que distantes consideravelmente das faixas litorâneas deste município -, além de demandarem a apresentação de EPIA/RIMA, deveriam ser, sempre, licenciadas pelo IBAMA, o que equivaleria a eliminar, nestes municípios definidos no PNGC II, a atuação dos órgãos estaduais e municipais de licenciamento ambiental.

³⁸ O PNGC II lista 137 municípios compreendidos em sua área de atuação.

³⁹ “Para o licenciamento, o órgão ambiental competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração de estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo relatório de impacto ambiental, devidamente aprovado na forma da lei.”

⁴⁰ A polêmica acerca da competência licenciatória das atividades e obras realizadas na zona costeira será abordada no desenvolvimento do presente estudo.

Portanto, a adoção do critério político-administrativo de delimitação da faixa terrestre da zona costeira a partir das áreas dos respectivos município classificados como “litorâneos” segundo a tipologia adotada pelo PNGC II, é absolutamente destituída de razoabilidade científica, técnica ou jurídica, pelos motivos acima considerados.

Nos parece que o mais adequado seria definir a faixa terrestre a partir da presença de cada ecossistema costeiro. Desta forma, uma vez presente um ecossistema costeiro, a área total por ele ocupada seria caracterizada como zona costeira. No entanto, este critério sugere um trabalho muito mais denso a ser desenvolvido por cada estado e município, uma vez que pressupõe a identificação de cada ecossistema costeiro, com suas peculiaridades próprias e elementos integrativos, situação que hoje suscita inúmeras controvérsias conceituais de ordem técnica e científica⁴¹, que devem ser superadas para que esta finalidade possa ser atingida. Até que esta situação se concretize, a proteção ambiental específica deverá continuar trabalhando como limitação espacial de sua efetivação, com este parâmetro de definição da faixa terrestre estabelecido no PNG II.

No que se refere, por sua vez, à delimitação da faixa marítima da zona costeira empreendida pelo PNGC II, enfatiza Antônio Carlos Robert de Moraes:

No tocante à porção marítima da zona costeira, o PNGC II também se utiliza de critérios político-administrativos para operar sua delimitação, chegando à seguinte definição: “é a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas náuticas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção da Nações Unidas sobre Direitos do Mar, compreendendo a totalidade do mar territorial.” Vale salientar que tal definição abarca em sua projeção todo o espaço da plataforma continental interna, circunscrevendo também a área definida pela ONU como prioritária para a prática da pesca artesanal.

No caso dos limites estabelecidos para a delimitação da faixa marítima, a adoção de critério político-administrativo se mostra dotado de razoabilidade e adequação, na medida em que opera uma classificação decorrente da convenção da ONU sobre Direitos do Mar⁴², compreendendo todo o mar territorial brasileiro, uma

⁴¹ Apenas para ilustrar esta situação mencionamos a enorme discussão científica estabelecida quanto à caracterização do ecossistema manguezal, empreendida inclusive em atos normativos do CONAMA com vistas a viabilizar o exercício da atividade de carcinocultura (criação de camarão em cativeiro) muito desenvolvida na região nordeste do País. Discute-se muito, ainda, se uma porção de terra denominada de Apicuns, contigua à área que sofre periodicamente as influências das marés, comporia ou não o ecossistema manguezal, o que vem dificultando a caracterização dos elementos integrantes deste importante ecossistema costeiro.

⁴² Convenção das Nações Unidas Sobre Direitos do Mar, Montego Bay (Jamaica), 1982; aprovada pelo Decreto Legislativo 05/87, promulgada pelo Decreto 99.165/90 e declarada em vigor no Brasil, pelo Decreto 1.530/95. O Mar Territorial brasileiro é definido, já em obediência aos termos desta Convenção, no art.1º. da Lei 8.617/93 como a “faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixo-mar do litoral continental e insular

vez que todas as nações exercem soberania em relação à faixa correspondente ao seu mar territorial, bem como em relação ao espaço aéreo, ao leito e ao subsolo sob seu mar territorial.

Definidas as faixas terrestre e marítima da Zona Costeira brasileira, passemos a analisar a específica qualificação constitucional deste Bioma como patrimônio Nacional e as conseqüências daí advindas.

Estabelecida a caracterização ambiental e normativa da zona costeira brasileira, analisar-se-á a qualificação empreendida pela Constituição de 1988 que define este Bioma como um “patrimônio nacional” e quais as conseqüências geradas por esta especial definição.

A Constituição de 1988 estabelece em seu art. 225, parágrafo 4º., que

a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais’.

Note-se que, em relação à zona costeira, ao estabelecer a Constituição que a utilização deste Bioma se fará na forma da lei, restou recepcionada a legislação específica sobre a matéria, ou seja, a Lei 7.661/88, que é anterior ao atual regramento constitucional.

Cumprе enfatizar, desde logo, que a definição destas importantes áreas do território nacional como “patrimônio nacional” não acarreta o estabelecimento de uma dominialidade pública federal, ou da União, sobre todas as áreas abrangidas por estes biomas. O termo “patrimônio nacional” não deve ser apreendido numa perspectiva dominial, caracterizada pela existência de um domínio real sobre bens específicos. Assim, é evidente que na zona costeira, como nos demais Biomas, poderão existir áreas de dominialidade pública da união, dos estados ou dos municípios - conforme determinam as regras constitucionais específicas de atribuição de titularidade pública sobre determinados bens - , como poderão existir áreas sob dominialidade privada, ou seja, legitimamente titularizadas por particulares.

Ao qualificar estas áreas como “patrimônio nacional” quer a Constituição estabelecer um domínio eminente⁴³ – e não um domínio direto -,

brasileiro tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.”

⁴³ Paulo de Bessa Antunes enfatiza que a Constituição ao falar em patrimônio nacional, está a exprimir a idéia de “simples manifestação do domínio eminente da nação sobre os bens existentes em seu território, sem que isto implique no esvaziamento do domínio útil ou do domínio pleno”. In *Direito Ambiental*. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998. p.260.

caracterizando estes Biomas não como bens públicos, mas como bens de interesse público que são todos aqueles de titularidade pública ou privada sujeitos a um especial regime jurídico relativamente ao seu uso e gozo, materializado por meio de regras próprias de polícia administrativa e de tutela pública.

Ao tratar a zona costeira como “patrimônio nacional” quis a Constituição proclamar que este bioma é de interesse público de toda a nação, devendo os bens públicos e privados existentes em suas áreas serem submetido a um especial regime de uso e gozo, tendo em vista a preservação de seus recursos naturais, podendo-se concluir que:

*A Zona Costeira, assim como as demais áreas declaradas patrimônio nacional, não se destaca do território brasileiro como ente político à parte. E nem os bens de domínio dos Estados e Municípios ou dos particulares, passam para o domínio da União. Portanto, nela exercem plenamente todas as competências normativas e administrativas da União, dos Estados e dos Municípios como em qualquer outra parte do país. Porém, sendo um patrimônio de interesse nacional, com vistas à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, normas especiais deverão ser editadas. E, para tanto, assim como já previsto na lei 7.661/88, pode-se falar em uma norma federal de caráter geral, disciplinando a utilização da Zona Costeira, sem prejuízo da edição de legislação estadual e municipal. Assim o patrimônio protegido é nacional e não federal, e a finalidade deste ato constitucional é a conservação e proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, matéria da competência legislativa concorrente e administrativa comum.*⁴⁴

E, nas lições de Édis Milaré⁴⁵:

A expressão não tem, à evidência, o sentido de propriedade federal ou do Estado mas de riqueza que, neste país, herdamos com a obrigação de preservar e transmitir às gerações futuras, sem perda, é claro, de seu adequado aproveitamento econômico. Deveras, qualificado o meio ambiente como um bem pertencente à coletividade – bem de uso comum do povo -, não integra o patrimônio disponível do Estado. Portanto, o estado não atua jamais como proprietário deste bem, mas, diversamente, como simples administrador de um “patrimônio” que pertence à

⁴⁴ Avaliação das Normas Legais Aplicáveis ao Gerenciamento Costeiro – Aspectos Ambientais: Subsídios à tomada de decisões. Brasília: MMA: SIP; PNMA, 1988, p.21 e 22.

⁴⁵ Ob.cit., p.233.

coletividade no presente, e que deve ser transferido às demais gerações, no futuro. Esse, aliás, o correto magistério de Miguel Reale; “a palavra patrimônio, constante do parágrafo 4º. do art. 225 da Constituição, foi empregada em sentido amplo, e não estritamente jurídico (...). É nesse sentido amplo que a própria Constituição emprega a palavra patrimônio nos arts. 24, VII, e 216, da mesma forma como foi proclamado, pela UNESCO, que Ouro Preto e Olinda são patrimônios da humanidade.

Esta enunciação normativo-constitucional, portanto, não transformou a Zona Costeira em bem integrante do domínio da União. Estes são somente aqueles previstos, taxativamente, no art. 20 da Constituição. Além disto, esta proclamação constitucional não operou a expropriação das áreas sob domínio privado localizadas na Zona Costeira, significando dizer que a Carta de 1988 manteve o direito de todos os proprietários particulares de usar e dispor de seus imóveis localizados na Zona Costeira, mas tal uso restou profundamente delimitado em face da superioridade dos interesses ambientais referenciados à preservação dos ecossistemas costeiros. Neste sentido, já teve o Supremo Tribunal Federal a oportunidade de fixar o seguinte entendimento:

A norma inscrita no art. 225, parágrafo 4º., da CF deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art.5º., inc. XXII da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive àquela concernente à compensação financeira devida pelo poder público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. O preceito consubstanciado no art. 225, parágrafo 4º., da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica Brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.⁴⁶

No entanto, em que pese a norma do art. 225, parágrafo 4º. da CF não tratar do estabelecimento de um domínio direto, de titularidade da União, sob os bens integrantes dos grandes Biomas brasileiros, dentre estes a zona costeira, a

⁴⁶ STF – Recurso Extraordinário 134.297-8-SP. Rel. Min. Celso de Mello, publicado no Diário da Justiça da União de 22/09/95.

qualificação destas áreas como “patrimônio nacional” impõe a submissão destes bens a um regime peculiar de utilização que deve sempre ter como finalidade a preservação de seus atributos naturais, de forma a manter a integridade dos ecossistemas que eles compõem.

Assim, muito embora não traga a norma constitucional um comando capaz de operar a transferência da titularidade dominial destes bens, cria um verdadeiro interesse no tratamento uniforme das questões ambientais relacionadas com os ecossistemas componentes destes biomas. Portanto, em que pese inexistir um interesse patrimonial direto da União sobre estes bens – exceto em relação àqueles que já se encontram sob seu domínio por expressa determinação do art. 20 da CF/88 -, surge em face desta qualificação constitucional um evidente interesse ambiental, consistente na fixação de padrões de proteção uniformes, que visem a tutelar estas áreas em sua unidade, ou seja, enquanto áreas componentes de uma macrorregião especialmente definida pela ordem constitucional vigente, ou seja, significa que a Constituição

*opõe-se à proteção fragmentada dessas regiões, devendo sua problemática ambiental ser cuidada sempre numa perspectiva da região como um todo, que leve em conta sua realidade (e fragilidades) global. É este um exemplo de como o enfoque sistêmico impõe-se no trato do meio, vez que a teia da vida e a própria estrutura do ecossistema o exigem. É a fundamentação científica que embasa o legislador.*⁴⁷

Há, inegavelmente, um interesse ambiental nacional, a ser tutelado pelo órgão ambiental da União porque, somente assim se conseguirá adotar um tratamento ambiental uniforme para os ecossistemas destes Biomas que se estendem por diversos Estados brasileiros.

Considerando especificamente a zona costeira, que se estende por 17 estados da federação, o tratamento ambiental uniforme, que considere este Bioma de forma unitária, ou seja, que não o fragmente para fins de proteção de seus recursos naturais, somente pode ser realizado pelo órgão ambiental federal, no caso o IBAMA, tendo em vista que não cumpre a cada estado estabelecer um sistema fragmentado de tratamento ambiental para suas próprias áreas costeiras, desconsiderando a evidente interação existente entre os diversos ecossistemas componentes deste Bioma.

Os danos ambientais devem ser coibidos, portanto, considerando a conexão destes ecossistemas, de forma que um dano perpetrado em uma área integrante da zona costeira atinge este Bioma como um todo, na medida em que resulta na perda de qualidade ambiental de recursos naturais integrantes de uma unidade ambiental cujos ecossistemas são interdependentes.

⁴⁷ MILARÉ, Édís, ob.cit., p.233.

Outra importante consideração a ser feita se refere a análise das questões dominiais relacionadas com as faixas terrestre e marítima da Zona Costeira brasileira.

O estabelecimento da dominialidade destas áreas, tarefa que se desenvolve a partir da análise do texto constitucional e se aprofunda com o exame da legislação infraconstitucional específica que define sua dominialidade pública acarreta sérias conseqüências de ordem jurídica, notadamente no que concerne à determinação da competência para a realização de todo o sistema específico de licenciamento ambiental das atividades e obras realizadas na Zona Costeira.

No que diz respeito à faixa terrestre da Zona Costeira, foi esta definida no PNGC II como a área correspondente aos limites territoriais dos municípios catalogados, de acordo com a tipologia estabelecida neste Plano como “litorâneos”. Aplicando este critério delimitador atualmente vigente, seria fácil concluir que no território dos respectivos “municípios litorâneos” encontram-se bens que estão sob a dominialidade pública (da União, Estados ou Municípios) e, também, bens sob dominialidade particular ou privada.

No que se relaciona com a Zona Costeira, estabelece a Constituição Federal, em seu art. 20, que são bens da União, dentre outros: II. as terras devolutas⁴⁸ indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III. os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV. as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, aquelas pertencentes aos Estados⁴⁹ V. os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI. o mar territorial; VII. os terrenos de marinha e seus acrescidos e X. as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos.

Da análise destas disposições normativas, resta claro que, com relação à delimitação da faixa terrestre da Zona Costeira, a dominialidade pública titularizada constitucionalmente pela União encontra-se presente, principalmente, nas praias

⁴⁸ Terras devolutas são, na definição de Mello, Celso Antônio Bandeira, in Curso de Direito administrativo, 11a. Edição, 1999, Malheiros, São Paulo, 1999., p.396 “as que, dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público – porque nem foram trespassadas do poder Público aos particulares, ou se o foram, caíram em comisso, nem se integraram no domínio privado por algum título reconhecido como legítimo.” Segundo o mesmo autor, ob.cit.. p.398 “As terras devolutas são bens público dominicais”.

⁴⁹ “nas ilhas oceânicas ou costeiras, pela interpretação combinada dos arts. 20, IV e 26, II, da Constituição e de acordo com pareceres de juristas, acórdãos de tribunais superiores, as terras pertencem à União onde não haja título legítimo que prove o desmembramento do seu domínio, título esse que pode pertencer aos Estados, Municípios ou terceiros.” In Avaliação da Normas Legais Aplicáveis ao Gerenciamento Costeiro – aspectos ambientais – subsídios para a tomada de decisões. Brasília; MMA: SIP, PNMA, 1988, p.54 nota de rodapé 07.

marítimas e nos terrenos de marinha e seus acrescidos.

As praias são bens públicos de uso comum, conforme conceituação legal estabelecida no art. 10 da lei 7.661/88, sendo definida (parágrafo 3º.) como “a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida a faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.” Trata-se, como se vê, de uma conceituação que considera como preponderante o elemento ambiental, na medida em que estabelecida com fundamento nas noções de vegetação natural e ecossistema. Assim, as praias são caracterizadas como um ecossistema costeiro legalmente definido, bens de uso comum do povo e integrantes do domínio da União.

Os terrenos de marinha estão definidos no Decreto-Lei 9.760/46, da seguinte forma:

Art. 2º. São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, da posição da linha de preamar-médio de 1831:

- os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até aonde se faça sentir a influência das marés;*
- os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés.*

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 centímetros pelo menos no nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

O mesmo Decreto-Lei define como terrenos acrescidos de marinha (parágrafo 3º. do art. 2º.) “os que tiverem se formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.”

Os terrenos de marinha e acrescidos são, em princípio, bens de uso dominical, podendo, entretanto, em face de sua utilização ou localização, vir a serem afetados à prestação de um serviço público (bem de uso especial) ou, ainda, ao uso comum.

Como bens dominicais podem ser cedidos, locados ou aforados⁵⁰. A Lei

⁵⁰ Ocorre cessão quando a União concede a permissão de utilização gratuita, ou em condições especiais de seus

9.636/98 criou as figuras da Permissão de Uso, a título precário, para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, e da Cessão de Uso, para a utilização de área de uso comum e a Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel.

O domínio da União sobre os terrenos de marinha e acrescidos não acarreta nenhum privilégio sob sua utilização, estando estas áreas sujeitas, assim com as áreas privadas, ao cumprimento das respectivas normas de proteção ambiental que sobre elas incidirem.

Considerando a faixa terrestre da zona costeira como correspondente à área total dos municípios “litorâneos”, conforme determina o PNGC II e sendo as áreas sob domínio da União definidas no art. 20 da Constituição Federal, é possível que em alguns municípios quase toda a área seja integrada por bens sob o domínio da União, como ocorre, por exemplo, em pequenos municípios litorâneos nordestinos, cujo território é composto, quase que totalmente, por praias e terrenos de marinha. Em outros municípios, no entanto, considerando a grande extensão de seu território – no Amapá, como já citado, grande parte dos municípios fronteiriços ao mar estendem sua superfície até a fronteira oeste do estado, alguns chegando a alcançar mais de 300 km de largura -, as áreas compreendidas no domínio da União são reduzidas consideravelmente, estando as demais áreas – embora definidas como integrantes da zona costeira pelo PNGC II -, sob domínio eminentemente privado.

Esta questão – definição da dominialidade da União na faixa terrestre da zona costeira – é de suma importância para a determinação de um aspecto fundamental do exercício do poder de polícia ambiental, que é definição da competência do órgão para proceder ao licenciamento ambiental das atividades e obras a serem instaladas na Zona Costeira.

Definidos os bens de dominialidade da União que podem vir a integrar a faixa terrestre da Zona Costeira, cumpre esclarecer que também os estados detêm domínio sobre determinados bens que podem vir a compor esta faixa de terra, uma vez que, conforme dispõe a Constituição Federal, em seu art. 26, incluem-se entre os bens dos Estados: *I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União e IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.*

imóveis. Ocorre a Locação, quando a União permitir a utilização do imóvel, mantendo sua propriedade plena. O Aforamento se verifica quando a União resolve transferir o domínio útil do imóvel para terceiros – que dele pode usar, fruir e dispor -, reservando-se, apenas, a nua propriedade, que lhe confere o direito de receber o foro anual e o laudêmio, este último nos casos de transferência onerosa.

No que se refere aos Municípios, a Constituição Federal não trouxe disposição específica acerca da fixação de dominialidade sobre determinados bens, significando dizer que pertencerão aos municípios os bens que forem por estes adquiridos – às vezes até mediante negócio jurídico realizado com União e Estados - e que, também, como é evidente, podem estar localizados na faixa de terra da Zona Costeira.

Ademais, todo o restante da dominialidade da faixa de terra da zona costeira é privada. Aos particulares, detentores da propriedade de bens imóveis na faixa terrestre da Zona Costeira, cumpre o dever de obedecer às determinações legais de imposição de parâmetros de proteção ambiental pertinentes à manutenção da integridade de seus ecossistemas, o que resulta, portanto, em sérias restrições ao exercício do direito de propriedade que passa a ter que atender à sua função sócio-ambiental.

No que se refere à faixa marítima, a dominialidade é exclusiva da União, uma vez que, segundo o critério definidor do PNGC II, que delimita a porção marítima da zona costeira como “a faixa que se estende mar afora distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial”, não restará dúvida de que toda esta área estará compreendida na dominialidade da União, em face do que dispõe o art. 20, VI, da CF/88. Neste sentido, afirma Antônio Carlos Robert Moraes⁵¹:

Observa-se que toda a porção marinha da zona costeira – definida no PNGC II, como a completa extensão do Mar Territorial – enquadra-se na área de domínio da União. Condição que é reafirmada na lei 8.617, de 4/1/93, não como bem dominial, mas como bem de uso comum do povo. Tal documento apresenta a seguinte delimitação: “o Mar Territorial brasileiro, compreende uma faixa de 12 milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil”. Neste espaço o país exerce soberania plena sobre todos os recursos e em todas as dimensões, estando tal riqueza nacional sobre a guarda da União.

As definições de Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica

⁵¹ Ob.cit., p. 162.

Exclusiva e Plataforma Continental, estão na lei 8.617/93, nos seguintes termos:

Art. 1º. O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

...

Parágrafo 2º. A soberania do Brasil estende-se ao mar territorial, ao espaço aéreo sobrejacente, bem como a seu leito e subsolo.

...

Art. 4º. A zona contígua brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial.

...

Art.6º. A zona econômica exclusiva brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial.

...

Art.11. A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território continental, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja esta distância.

Parágrafo único. O limite exterior da plataforma continental será fixado de conformidade com os critérios estabelecidos no art. 76 da Convenção das Nações Unidas sobre Direitos do Mar.

Conjugando os dois elementos definidores de nossa Zona Costeira, ou seja, as faixas terrestres e marítimas, conforme os critérios definidores acima referenciados, enquadra-se perfeitamente a seguinte conclusão:

Observa-se, assim, que tanto a orla marítima, quanto a faixa marinha da zona costeira, encontram-se sob domínio federal, tendo a sua gestão em grande parte definida na estrutura que trata dos bens da União. Tal fato justifica que a programação de uma série de atividades, consolidadas numa linha de trabalho específica do Plano de Ação Federal, seja dedicada a auxiliar a Secretaria do Patrimônio da União na implementação do “Projeto Orla Marítima”, dedicado a rever a atuação federal na matéria, atualizando as conceituações e medições utilizadas e revisando os aforamentos e concessões de uso destes espaços. Emerge aqui, com clareza, uma prioridade do Plano de Ação Federal.⁵²

A questão dominial das faixas terrestre e marítima da Zona Costeira não estaria completamente abordada com a desconsideração das áreas especialmente protegidas sob administração do governo federal, por intermédio do IBAMA. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) registra a presença de 29 áreas especialmente protegidas na Zona Costeira brasileira sob a gestão federal, incluindo neste cômputo as unidades insulares e marinhas, segundo a seguinte distribuição: seis Parques Nacionais, cinco Reservas Biológicas, sete Estações Ecológicas, uma Reserva Ecológica, nove Áreas de Proteção Ambiental e uma Reserva Extrativista.⁵³ Estas áreas estão, também, compreendidas no domínio da União. Existem, ainda, outras unidades de conservação localizadas na zona costeira brasileira – faixas terrestre e marítima – que estão compreendidas na dominialidade pública de estados e municípios ou na dominialidade de particulares.

Deve-se considerar, por fim, a titularidade dominial da União sobre as áreas indígenas, conforme art. 20, XII da CF. Neste particular, segundo levantamentos já realizados, cerca de 33 áreas indígenas encontram-se situadas nas faixas terrestre e marinha da Zona Costeira brasileira.⁵⁴

⁵² MORAES, Antônio Carlos Robert, ob.cit., p. 163.

⁵³ Dados coletados a partir de Moraes, Antônio Carlos Robert, ob.cit., p.163.

⁵⁴ “As Reservas Indígenas estão classificadas na categoria de uso direto dos recursos. Elas são administradas pela FUNAI e tem como objetivo de manejo proteger áreas naturais das quais o homem é um componente e obtém sua subsistência sem utilizar espaços extensos para o cultivo da terra e outras modificações maiores à vida animal ou vegetal. Nessa categoria a proteção está diretamente relacionada ao espaço legalmente ocupado pelos índios brasileiros e a Constituição, em diferentes artigos, assegura a proteção dos índios e respectivos espaços demarcados. (Bruck *et al.*, 1995). Segundo Oliveira, 1995 uma pesquisa da FUNAI realizada em 1981 apontava para a existência de " 308 áreas no Brasil que somavam 40 milhões de hectares, das quais somente 32% estavam demarcadas, enquanto que 68% ainda estavam em fases anteriores (identificação /delimitação)". A partir de 1992 verificou-se uma mudança na questão relacionada a demarcação das terras, sendo que 57,5% da extensão total já foi demarcada, ficando 23,4% na etapa de delimitação e 19% na fase de identificação. Uma pesquisa realizada pelo CEDI / PETI em 1994 afirma que existem 515 áreas indígenas totalizando 90,081 milhões de hectares, com uma estimativa de população de cerca de 270.000 índios. **As Unidades presentes na Zona Costeira estão representadas por 33 áreas que somam um total aproximado de 585.476 hectares. Esse número representa apenas uma parcela da áreas de abrangência das reservas indígenas**

III- A COMPETÊNCIA MUNICIPAL EM TERMOS DE ORDENAÇÃO URBANA E A PROTEÇÃO DA ZONA COSTEIRA.

A Constituição Federal, em seu art.23, determina ser competência comum dos entes federados proteger o meio ambiente, combater a poluição, preservar as florestas, a fauna e a flora. Ademais, impõe a carta Política ao Poder Público o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico dos ecossistemas (artigo 225, §1º, inciso I), e definir os espaços territoriais protegidos (inciso III). Por fim, o artigo 24, combinado com o artigo 30, incisos I e II, atribui competência legislativa concorrente a todos os entes federados, em matéria de meio ambiente.

No que se refere a um importante instrumento de política nacional do meio ambiente, no caso o zoneamento ambiental, a própria Constituição Federal, em seu artigo 21, inciso IX, determina que compete exclusivamente à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Assim, a competência é da União no que diz respeito a elaboração deste zoneamento que envolve diretamente a ordenação do território, dentro das escalas nacional e regional.

Com relação aos municípios, a Constituição Federal determina que estão compreendidos em sua competência, material e legislativa, os deveres de complementar a legislação federal no que couber, legislar sobre assuntos de interesse local e promover, em sua esfera de atuação, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, incisos I, II e VIII). Assim, não restam dúvidas de que compete aos municípios estabelecer o ordenamento de seu território, principalmente sob a perspectiva urbanística.

No plano normativo, segundo determinação constitucional, cabe a Lei Complementar definir a competência dos entes federados no que se refere a atuação administrativa ambiental. No entanto, a Lei 7.661/1998, em que pese ser ordinária, determina que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro deve ser aplicado com a participação da União, Estados e Municípios, através de órgãos e entidades integradas ao SISNAMA (artigo 4º, §2º); que compete aos Estados e Municípios instituir seus planos de gerenciamento costeiro através de lei, observando as regras do plano nacional (artigo 5º, §1º); e que os planos, sejam municipais, estaduais ou nacionais, poderão estabelecer normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo,

pois alguns dados de área não foram localizados” (grifamos). In, Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Zona Costeira e Marinha, Diagnóstico sobre Unidades de Conservação das Zonas Costeira e Marinha do Brasil, elaborado por Paula Moraes Pereira. BDT – Banco de Dados Tropical da Fundação André Tosselo, setembro de 1999 – disponível em: <http://www.bdt.fat.org.br>.

das águas e limitações à utilização dos imóveis, prevalecendo sempre a disposição mais restritiva (artigo 5º, §2º).

Desta forma, a conclusão óbvia é a de que cumpre aos Municípios, diante da determinação da Lei 7.661/1998, criarem, por lei municipal, seus Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro.

Portanto, para os municípios costeiros devem existir dois instrumentos de ordenamento do uso do solo. O primeiro é o zoneamento costeiro, que especifica as diretrizes contidas na Lei municipal que aprova o plano de gerenciamento costeiro, devendo esta, por sua vez, guardar compatibilidade com as diretrizes dos planos nacional e estadual de gerenciamento costeiro. Em segundo plano, surge o zoneamento urbano, estabelecido a partir da elaboração do Plano Diretor Municipal.

Segundo a Constituição Federal, o instrumento adequado para o estabelecimento de uma ordenação territorial municipal é o Plano Diretor. Tal conclusão também se impõem em face da regulamentação constitucional efetivada pelo Estatuto das Cidades. Segundo a CF/88, o Plano Diretor, devidamente aprovado pelo legislativo, após amplo processo de construção democrática de sua proposição, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Note-se, por importante, que os dois instrumentos aqui referidos têm finalidades distintas. Ao Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro cabe adaptar, para o plano municipal, as diretrizes contidas nos planos nacional e estadual. Assim, ao se elaborar esta específica legislação, deve-se atentar para o fato da existência de planos estaduais já devidamente aprovados e em execução. A compatibilidade deve ser sempre exigida, sob pena de se estabelecer uma estrutura normativa conflituosa, com regras sobrepostas de forma contraditória, o que pode servir de causa para retirar eficácia dos instrumentos próprios de proteção dos ecossistemas componentes da Zona Costeira. Desta forma, com fundamento nos plano nacional em vigor, os Estados devem implementar sua legislação própria sobre o gerenciamento costeiro seguindo suas peculiaridades, ou seja, a dinâmica de seus próprios ecossistemas costeiros. Após a elaboração da legislação estadual, que conterà as diretrizes sobre o seu ordenamento ambiental costeiro, deve-se buscar a implementação desta legislação através da elaboração de um macro-diagnóstico de seus ecossistemas, com a definição de seus atributos ambientais, tudo isto feito com a elaboração de seu específico zoneamento costeiro.

Caberá a cada município costeiro então, elaborar sua legislação própria de gerenciamento costeiro para, em seguida, implementar seu zoneamento costeiro. Mas a legislação municipal, bem como o respectivo zoneamento não podem dispor de forma contrária as diretrizes estabelecidas nos planos nacional e estadual e , por

óbvio, o zoneamento municipal não podem contrariar o zoneamento costeiro estadual. Desta forma, recomenda-se que a elaboração do Plano e do zoneamento costeiros estadual conte com a participação efetiva dos municípios costeiros envolvidos, com o objetivo de evitar que o plano estadual disponha equivocadamente sobre a proteção de recursos naturais componentes da Zona Costeira, localizados em um ou em alguns municípios afetados.

Assim, após estabelecidos os planos e os zoneamentos costeiro, cabe a cada Município costeiro, elaborar seu plano diretor de ordenamento urbano ou revisá-lo, para criá-lo, em sua feição originária, ou adaptá-lo caso já existente, ao que restar disciplinado nestes instrumentos de gestão e ordenamento costeiros.

Portanto, embora planos municipais de gerenciamento costeiro e planos diretores tenham finalidades diversas, são instrumentos normativos que não se excluem, muito pelo contrário, guardam íntima relação de correlação, sendo certo que estes instrumentos de ordenação se somam para o estabelecimento de uma gestão adequada dos espaços costeiros localizados em áreas urbanas. Podemos exemplificar esta compatibilidade da seguinte forma: cumpre os Planos Diretores estabelecer os coeficientes de ocupação das áreas urbanas, ou seja, o que pode ser edificado, em que densidade, etc. Um dos problemas mais graves de degradação de ecossistemas costeiros é, justamente, a sua ocupação desordenada. Desta forma, criado o zoneamento costeiro, resta estabelecido um inventário das áreas de interesse ambiental (APP's, como dunas, mangues, por exemplo), as unidades de conservação porventura existentes, dos ecossistemas costeiros (praias, restingas, etc) e, a partir da identificação destes elementos a cidade planeja a forma de ocupação de seus espaços, protegendo de forma direta ou indireta estes ecossistemas costeiros. Somente assim, com a compatibilização dos dois instrumentos de ordenação (plano de gerenciamento costeiro municipal e plano diretor) e que se torna viável a construção de um espaço urbano com qualidade ambiental.

Atente-se, ainda, para o fato de que, conforme expressa disposição do art. 182 da Constituição Federal, “*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*”. O Estatuto da Cidade surge, então, com a finalidade de regulamentar este dispositivo constitucional, especialmente para estabelecer a relação de adequação das normas urbanísticas com a proteção do meio ambiente urbano. O artigo 1º, parágrafo único do Estatuto determina: *estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*⁵⁵.

⁵⁵ 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.

O Estatuto da Cidade, portanto, passa a ser um importante diploma normativo para enfrentamento e tratamento adequado da conflituosidade e problemática das sociedades urbanas contemporâneas, e comprometida com os dilemas sociais e ambientais típicos das sociedades de risco. Dentre as diretrizes de Política Urbana relacionadas à questão ambiental, elencadas no art. 2º, destacam-se:

- garantia do direito a cidades sustentáveis;
- gestão democrática;
- planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a poluição e a degradação ambiental;
- adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- audiência do poder público e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto e a segurança da população.

Segundo o Estatuto da Cidade, a construção de uma eficiente Política Urbana deverá estar submetida, diretamente, à Política Ambiental, com a finalidade de se tentar conciliar crescimento urbano, infra-estrutura e Função Social das cidades com a preservação dos principais ecossistemas localizados no espaço urbano.

Desta forma, a partir da adequação dos instrumentos de política urbana (onde se destaca o Plano Diretor) com os instrumentos de proteção ambiental, resta garantido que o planejamento do desenvolvimento e gestão do meio urbano tomará, dentre suas prioridades, a qualidade ambiental, avançando-se na construção de verdadeiros núcleos urbanos sustentáveis.

IV. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, INCLUSIVE SOB A PERSPECTIVA DE TUTELA URBANÍSTICA, NAS OBRAS OU ATIVIDADES REALIZADAS NA ZONA COSTEIRA.

Inicialmente deve-se considerar que o Ministério Público Federal atua eminentemente na perspectiva extrajudicial, avaliando a eficácia da efetivação do poder de polícia ambiental, no que diz respeito a obras e atividades que podem vir a causar danos aos ecossistemas componentes da Zona Costeira.

Assim, para esta atuação extrajudicial, não se cogita, num primeiro momento, acerca da competência para atuação, mas caso surjam argumentos contestando, por falta de competência, a atuação do MPF, importante registrar os casos que podem afirmar esta competência.

Importante salientar que, em todos os casos em que for determinada a atuação do órgão ambiental federal para a realização do licenciamento ambiental, estará presente a fundamentação da atuação do MPF.

Neste particular, analisando a atual sistemática do licenciamento ambiental, cega-se facilmente a conclusão de que a Lei 6.938/81, ao formular a Política Nacional de Meio Ambiente e eleger como um de seus instrumentos de concreção o licenciamento ambiental (art.9º., IV), em seu art. 10, criou a seguinte regra de competência para o exercício desta atividade:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

...

Parágrafo 4º. Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Esta regra legal de determinação da competência para a realização de licenciamentos ambientais foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, significando dizer que esta atribuição administrativa foi deferida por Lei, fundamentalmente, aos órgãos estaduais competentes.

Segundo a regra estabelecida no art. 10 da Lei 6.938/81, a competência é originariamente dos órgãos estaduais de meio ambiente, cabendo ao IBAMA exercer uma competência supletiva. Por supletiva deve-se entender a competência que é desenvolvida diante de uma omissão do titular da competência. Assim, diante de uma

inércia ou de uma inércia dos órgãos estaduais de licenciamento, assume o IBAMA a titularidade desta competência, desenvolvendo-a até que o órgão estadual assuma, devidamente, suas atribuições licenciatórias.

Outros casos existem, no entanto, em que a competência do órgão federal é originária, ou seja, determinada pela Constituição ou por Lei e excludente da atuação de qualquer outra estrutura administrativa estadual.

Determina a Lei 6.938/81 (parágrafo 4º), que compete ao IBAMA “o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.” A determinação desta competência específica está diretamente relacionada com a definição dos termos “nacional” e “regional” utilizados pela norma acima citada.

O interesse nacional está presente, ensina Paulo Affonso Leme Machado⁵⁶ “nas atividades e obras que sejam levadas a efeito nas áreas do patrimônio nacional enumeradas pela CF no art. 225 Parágrafo 4º. – “a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, A Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.”

Assim, a definição destes biomas como “patrimônio nacional”, embora não opere a transferência da dominialidade dos bens situados nestas áreas ao domínio público, notadamente ao domínio público da União estabelece a obrigatoriedade de um tratamento ambiental uniforme para estes biomas, de forma a não-fragmentar a tutela ambiental de seus bens e ecossistemas, tarefa esta que, à evidência, somente pode ser desempenhada por uma estrutura administrativa presente em todo o território nacional, pois os ecossistemas componentes destes biomas se estendem por mais de um Estado da federação.

Desta forma, muito embora não exista um interesse dominial da União – em regra, pois podem existir nestas áreas bens já sob a sua dominialidade, nos termos do art. 20 da CF/88 -, existe um interesse de gestão ambiental, interesse direto que se traduz em um dever-poder de exercer atos de polícia ambiental, no que se refere às condutas violadoras da integridade dos ecossistemas e bens componentes destes biomas.

Considerando que o licenciamento é um instrumento de materialização do poder de polícia ambiental que visa adequar, de preferência preventivamente, a

⁵⁶ Ob.cit., p.251/252.

utilização dos recursos naturais aos parâmetros de proteção normativamente estabelecidos, com relação a estes biomas, em face da exigência de uma atuação uniforme e não-fragmentada, resta concluir caber ao órgão licenciador federal, no caso o IBAMA, a competência para o exercício desta atuação administrativa quando a obra ou atividade, potencialmente degradadora ou utilizadora, sob qualquer forma, de recursos ambientais, pretenda instalar-se na áreas definidas pela Carta Magna como “Patrimônio Nacional”. Defendendo esta unidade de tratamento ambiental e a consequente atuação federal, adverte Paulo José Leite Farias⁵⁷:

Observe-se, por outro lado, que as autonomias regionais não podem destruir a unidade do conjunto. E em matéria ambiental, esse papel preponderante da União é indiscutível e desejável. Não há como planejar a proteção do meio ambiente a não ser numa visão global.

Se pensarmos nos mais preciosos bens ambientais que o Brasil possui, como a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica, e na sua distribuição geográfica, não há como preservá-los a não ser nacionalmente.

A advertência acima, exemplificada com a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica, vale, da mesma forma e na mesma dimensão, para a Zona Costeira e para os demais Biomas qualificados pela Constituição como “Patrimônio Nacional”. Em todos eles, em face de sua importância e distribuição geográfica, o tratamento ambiental deve ser uniforme e realizado pelo órgão federal, sob pena de possibilitar-se, com uma tutela fragmentada pelos Estados, tratamentos diferentes para um mesmo bioma, às vezes, inclusive, com o estabelecimento de parâmetros de proteção mais flexíveis, menos rígidos, o que corresponderia a um total absurdo.

O conceito de “impacto regional”, por sua vez, deve ser utilizado para os casos em que “o impacto ambiental do projeto possa atingir mais de um Estado ou uma região geográfica⁵⁸”, ou ainda, nos termos da Resolução Conama 237, em seu art. 1º, IV “é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados.

Assim, após estas considerações, resta a conclusão de que, diante de

⁵⁷ Ob.cit., p.357.

⁵⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme, ob.cit., p.252.

obra ou atividade capaz de causar impactos nacionais ou regionais, segundo a definição acima empreendida destes termos, a competência para o licenciamento ambiental será do IBAMA.

Por fim, é importante notar que em recente apreciação de caso envolvendo a utilização de ecossistemas integrantes do bioma Zona Costeira, teve o Superior Tribunal de Justiça, em decisão unânime de sua Primeira Turma, a oportunidade de referendar estas conclusões, afirmando, para casos tais, a competência da União, por meio do IBAMA, para a realização de licenciamentos ambientais. Eis a ementa do referido julgado⁵⁹:

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSOREAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL.

1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.

2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações.

3. Não merece relevo a discussão sobre ser o Rio Itajaí-Açu estadual ou federal. A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar territorial afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos.

4. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-Açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do IBAMA e a necessidade de prévios EIA/RIMA. A atividade do órgão estadual, in casu, a FATMA, é supletiva. Somente o estudo e o acompanhamento aprofundado da questão, através dos órgãos ambientais públicos e privados, poderá aferir quais os contornos do impacto causado pelas

⁵⁹ RECURSO ESPECIAL Nº 588.022 - SC (2003/0159754-5), Relator Ministro José Delgado, julgado em 17 de fevereiro de 2004.

dragagens no rio, pelo depósito dos detritos no mar, bem como, sobre as correntes marítimas, sobre a orla litorânea, sobre os mangues, sobre as praias, e, enfim, sobre o homem que vive e depende do rio, do mar e do mangue nessa região.

5. Recursos especiais improvidos. (Grifamos)

Outra situação que impõe a competência do IBAMA para a realização de licenciamentos ambientais se refere aos casos em que a obra ou atividade pretenda instalar-se em bens definidos constitucionalmente como compreendidos na dominialidade da União. Nesses casos, abandona-se o critério definidor da competência estabelecido em face da abrangência do impacto e passe-se a utilizar o critério da dominialidade do bem.

Neste mesmo sentido, ao analisar os critérios definidores da competência do IBAMA para licenciamentos ambientais, conclui o Parecer 1206/02-PROGE/IBAMA⁶⁰, que:

Do exposto, e considerando que o art. 1º da Lei nº 7.735/89, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37/2001, expressamente inclui entre as finalidades da Autarquia a execução das políticas nacionais de meio ambiente referente às atribuições federais permanentes relativas à preservação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos ambientais e sua fiscalização e controle, advogamos a tese de que é prerrogativa do IBAMA o licenciamento ambiental de planos, projetos, obras e atividades em bens da União.

Cabe acrescentar que essa posição encontra amparo quando se procede a uma análise sistêmica dos dispositivos constitucionais.

Com efeito, é certo que o art. 23 da Constituição Federal deferiu competência comum aos entes da federação para proteção do meio ambiente. Mas, por outro lado, a própria Carta definiu quais seriam os bens patrimoniais da União (art. 20), e determinou expressamente a competência federal em caso de atos praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas e causas fundadas em tratados internacionais (art. 109, I, III E

⁶⁰ Parecer Jurídico da Procuradoria Geral do IBAMA, datado de 21 de outubro de 2002, da lavra do então Procurador Geral Vicente Gomes da Silva.

IV).

Nesse sentido se compete à União o poder dever genérico de proteção ambiental, este torna-se específico quando atinge bem de seu domínio, nos termos do art. 20 da Constituição Federal, bem como aqueles cuja repercussão do dano transcenda a órbita estadual.

Tratando-se de bem sob a dominialidade da União, evidentemente que está presente seu interesse em estabelecer parâmetros adequados de gestão ambiental e, ainda, de controlar, por meio do licenciamento ambiental, as atividades e obras que neles se pretendem instalar.

Neste sentido, algumas decisões judiciais têm afirmado a competência do IBAMA para a realização de licenciamentos ambientais em bens da União, destacando-se os seguintes julgados:

Conflito de Competência 16.863/SP, julgado pelo STJ e relativo a vazamento de óleo em mar territorial, onde o Ministro Demócrito Reinaldo, declarou a competência do Juízo Federal na lide, considerando o manifesto “interesse da União na ação proposta, por constituírem bens de sua propriedade os terrenos de marinha e o mar territorial (Constituição Federal, art. 20, VI e VII)”

*Agravo de Instrumento 010000306075/PA, onde Juiz Alexandre Machado Vasconcelos, da Sexta Turma do TRF da Primeira Região, em julgado publicado no DJ de 25/10/2001, salientou ser imprescindível a intervenção do IBAMA nos licenciamentos e estudos prévios relativos a empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, que afetaram terras indígenas **ou bem de domínio da União.***

decisão do TRF da 1ª Região, publicada no DJ de 15 de março de 2002, no Recurso Criminal 43000018153-TO, relativo à pesca predatória em terras indígenas. O relator, Juiz Federal Plauto Ribeiro, observa que “se as terras indígenas fazem parte do acervo de bens da União (art. 20, inc. XI, da Constituição Federal), CABENDO A ELA, União, a demarcação e a preservação de suas riquezas, também a ela cabe a titularidade

de sua proteção e de tudo que nelas há”. (todos os grifos e destaques são nossos).

Ademais, cumpre incluir na competência do IBAMA a atribuição de realizar licenciamentos ambientais para obras ou atividades a serem desenvolvidas em Unidades de Conservação da União, uma vez que, também nestes casos, há interesse direto da União no controle das condutas que possam vir a causar danos ambientais aos espaços federais especialmente protegidos. Assim, se a gestão administrativa destes espaços compete a quem os criou, sendo a Unidade de Conservação criada e, portanto, administrada pelo órgão ambiental federal, somente este pode deter competência para realizar licenciamentos ambientais nestas áreas.

Finalmente, cumpre registrar que a legislação infraconstitucional define como de competência do IBAMA, a realização de licenciamentos ambientais para determinadas obras ou atividades, como ocorre, por exemplo, nos seguintes casos: a) licença para uso da configuração de veículos ou de motor (Lei 8.723/93)⁶¹; b) autorização para entrada no país de qualquer produto contendo organismos geneticamente modificados (OGM), ou dele derivado (Lei 8.974/95); c) autorização para funcionamento de empresas que desenvolvam atividades ligadas a OGM (Lei 8.974/95); d) licença para registro de produtos contendo OGM (Lei 8.974/95); e) registro de agrotóxicos e seus componentes (Lei 7.802/89); f) atividades voltadas para a pesquisa, lavra, produção, beneficiamento, transporte, armazenamento e disposição de material radioativo, em qualquer estágio ou que utilize energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações.

Concluindo, tendo em vista que os Estados e o Distrito Federal são os executores da política ambiental na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição segundo seus interesses e peculiaridades, e que os municípios atuarão nos casos de interesse exclusivamente local, é prerrogativa do IBAMA efetuar o prévio licenciamento ambiental de projetos, empreendimentos, atividades utilizadoras de recursos ambientais ou potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental:

6. 1) que incidam sobre os bens da União, nos termos do art. 20 da Constituição Federal;
7. 2) de impacto ambiental nacional, considerando incluídos nesta definição todos os impactos ocasionados aos biomas qualificados constitucionalmente como

⁶¹ “Art. 3º Os órgãos competentes para estabelecer procedimentos de ensaio, medição, certificação, **licenciamento** e avaliação dos níveis de emissão dos veículos, bem como todas as medidas complementares relativas ao controle de poluentes por veículos automotores, são o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em consonância com o Programa Nacional de Controle de Poluição por Veículos Automotores (Proconve), respeitado o sistema metrológico em vigor no País”. (grifamos).

- “patrimônio nacional”;
8. 3)de impacto ambiental regional;
 9. 4)de impacto ambiental transfronteiriço, ou seja, que superarem as fronteiras do país;
 - 10.que incidam sobre unidades de conservação de domínio da União.
 - 11.5)bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica, uma vez que é nítido o interesse da União e segundo definido na Resolução Conama 237/97;
 - 12.6)previstos em legislação específica;
 - 13.7)em caráter supletivo.

Em todos estes casos as atribuições, de natureza extrajudicial e judicial, pertencem ao MPF, cabendo-lhe atuar, prioritariamente de forma preventiva, para a verificação dos seguintes aspectos fundamentais:

1) identificar as fontes de recursos direcionadas para o planejamento de gestão ambiental dos municípios costeiros, ou seja, exigir a alocação de recursos próprios com esta específica finalidade. Esta tarefa deve ser desenvolvida nos diversos planos de atuação governamental (Federal, estadual e Municipal), principalmente através da identificação de convênios firmados com a finalidade de desenvolvimento de atividades econômicas nas áreas costeiras, para se verificar se estes convênios estão levando em consideração, durante a sua execução, os componentes ambientais envolvidos;

2)exigir que qualquer intervenção a ser realizada nas cidades litorâneas leve em consideração a paisagem como bem coletivo difuso que os planos diretores considerem as variáveis ambientais. Deve-se atentar, neste particular, que muitos Municípios não estão realizando ou revendo seus planos diretores e os que estão cumprindo esta determinação, estão fazendo seus planos diretores sem considerar as variáveis ambientais de seus espaços. Portanto, cabe ao MPF controlar esta atividade, impedindo novas intervenções urbanas significativas nas áreas costeiras, sem que exista um instrumento adequado de gestão urbana, no caso o plano diretor,

devidamente adequado aos planos de gerenciamento costeiros (federal, estaduais e municipais);

3) cobrar a implementação do instrumento do Estatuto das Cidades na elaboração dos planos diretores, bem como nos planos de gerenciamento costeiro; a inclusão no patrimônio histórico e cultural do planejamento e gestão das cidades costeiras;

4) exigir a revisão dos planos diretores para os municípios no prazo devido, sob pena de improbidade administrativa do gestor municipal;

5) velar pela plena aplicabilidade das regras do Código Florestal nas áreas urbanas costeiras, principalmente no que diz respeito aos resguardo das áreas de preservação permanente. Quanto a incidência de APP's urbanas, localizadas em áreas costeiras, trata-se de tema que precisa ser afirmado com a atuação mais incisiva do MPF, inclusive sob a ótica da atuação judicial. Neste particular, uma boa atuação extrajudicial consistiria em elaborar uma recomendação para que o Projeto Orla se desenvolva, nas cidades costeiras, com respeito aos termos das resoluções do Conama, que estabelecem o regime jurídico das áreas de preservação permanente;

6) fiscalizar o exercício efetivo do poder de polícia pelos órgãos federais, estaduais e municipais de controle ambiental, exigindo do poder público municipal a elaboração de diagnóstico das áreas protegidas no meio ambiente urbano costeiro;

7) verificar o atendimento das demandas por saneamento básico nas cidades costeiras, propondo e controlando a execução de políticas públicas nesse setor, investigando, inclusive, os programas federais executados nesta área;

8) fiscalizar, nas cidades litorâneas, as ações voltadas ao tratamento, coleta de disposição de resíduos sólidos e a correta disposição do mobiliário urbano.

Bibliografia

- SANTOS, C. R. 2001. **A interface das políticas públicas com o processo de ocupação humana na área de preservação permanente: vegetação fixadora de dunas na Ilha de Santa Catarina, SC.** (Tese de Doutorado em Sociedade e Meio Ambiente). UFSC. Florianópolis. 388 p.
- SUGUIO, K. 1992. **Dicionário de geologia marinha.** T. A. Queiroz, São Paulo 171p.
- SCHERER. M. E. G. 2001 **A Influência da Gestão Costeira na Conservação dos Ecossistemas Ênfase na Ilha de Santa Catarina – Brasil** (Tese de doutorado em Meio Ambiente e gestão de Recursos Vivos). Universidade de Cádiz, Espanha 577p.
- <http://educacao.uol.com.br/geografia/litoral-brasileiro.jhtm>
- http://www.ib.usp.br/ecosteios/textos_educ/costao/biodiver/biodiversidade.htm

Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

1. Introdução

A Lei n. 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, destacou a importância da Zona Costeira, patrimônio nacional, definindo diretrizes básicas aplicáveis aos bens jurídicos costeiros e à sua gestão pela União, Estados e Municípios.

Posteriormente, houve a regulamentação da lei pelo Decreto n. 5.300/2004, que explicitou princípios, objetivos e incumbências em relação ao uso e ocupação da zona costeira, estabelecendo, ainda, critérios de gestão da orla marítima.

Ocorre que, na prática, existem inúmeros problemas na concretização dos instrumentos do gerenciamento costeiro nacional, com possibilidade de descaracterização dos princípios e objetivos do plano, merecendo destaque a ausência de articulação entre as esferas, falta de participação da sociedade, falta de tecnicidade dos estudos e pressão econômica e política na elaboração dos produtos.

Assim, o presente trabalho procederá à análise dos atos normativos que regem a matéria, com a preocupação em identificar as dificuldades na implementação dos instrumentos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - considerada a experiência recente de Santa Catarina -, com o objetivo de serem destacados aspectos de observância obrigatória pela União, Estados e Municípios.

2. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

2.1 CONSIDERAÇÃO INICIAIS

A Zona Costeira brasileira, observada a Constituição Federal de 1988, art. 225, §4º, constitui patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Embora não seja bem de domínio da União (STF, RE 300.244-9-SC, rel. Ministro Moreira Alves, D.J.U. de 19.12.2001), os atributos e importância ambiental da Zona Costeira foram reconhecidos pelo legislador constituinte, que a enquadrou como patrimônio nacional, merecendo destaque a lição de Paulo Affonso

Leme Machado, para quem:

“A Constituição quis enfocar algumas partes do território para insistir que devam ser utilizadas dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente. Há de se reconhecer que são área frágeis e possuidoras de expressiva diversidade biológica. (...)

O texto é pedagógico no dizer que essas áreas integram o 'patrimônio nacional', indicando que os regionalismos não se devem sobrepor aos interesses ambientais nacionais” (“Direito Ambiental Brasileiro, 18ª edição, Malheiros, p.152, grifo nosso).

O artigo 20 da CF/88, por outro lado, explicita os bens pertencentes à União, merecendo destaque: *“IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras (...); V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI – o mar territorial; VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;*

A Zona Costeira constitui região intensamente pressionada pelos setores produtivos e econômicos - guardadas as peculiaridades regionais do extenso litoral nacional -, de inegável importância estratégica, o que motivou o Governo Federal a fixar diretrizes e normas gerais a nortear o uso sustentável dos recursos costeiros, com clara preocupação na articulação entre União, Estados e Municípios para a consecução dos objetivos de gestão delineados no plano nacional.

No que se refere às características da ocupação da Zona Costeira Brasileira, anote-se observação constante do manual “Projeto Orla – Fundamentos para Gestão Integrada”, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2006, páginas. 11 a 14:

“O território brasileiro apresenta significativa concentração populacional e de atividades produtivas na zona costeira, com uma densa rede de cidades espalhada pelo seu vasto litoral. Cerca de um terço da população brasileira habita a beira-mar e quase metade reside a menos de 200 quilômetros da costa, onde também estão localizadas as mais importantes instalações industriais do país”

O litoral abriga ecossistemas importantes para reprodução e diversas espécies e a manutenção da vida marinha. Os estuários, por exemplo, constituem espaços fundamentais de reprodução e alimentação, além de aportarem para o meio marinho uma grande carga de nutrientes essenciais aos processos aquáticos. Os manguezais, em particular, cumprem funções vitais para a manutenção da fauna podendo ser considerados o berçário de diversas espécies, além de estabilizadores de processos erosivos e deposicionais. O litoral brasileiro

possui um mosaico significativos de ecossistemas, onde destaca-se, também, uma sequencia de estuários de porte distribuídos ao longo de toda a linha da costa. O patrimônio natural contido na zona costeira do Brasil pode ser qualificados como de grande valor ambiental, apresentando recursos altamente valiosos, tanto do ponde de vista ecológico quanto socioeconômico. Vale salientar que tal patrimônio encontra-se sob risco de degradação iminente, diretamente proporcional à pressão da ocupação antrópica desordenada (...) Exemplos de efeitos do processo irregular de ocupação: a) aumento do risco de degradação do ambiente; b) pressão de ocupação desordenada e falta de infra-estrutura; c) deficiência no saneamento: quadro crítico, lançamento de esgoto sem tratamento nas águas costeiras: 47,1 milhão metros cúbicos/dia; d) dois terços das praias brasileiras diminuem em tamanho e largura, resultado de construções irregulares na orla e no mar; e) descaracterização de modos de vida tradicionais; f) redução dos recursos exploráveis

A importância dos mares e da zona costeira foi destacada, com detalhamento, no capítulo 17 da Agenda 21, onde ficou evidenciada a necessidade de “*gerenciamento integrado e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, inclusive zonas econômicas exclusivas*” (item 17.1).

Em relação à incumbência de formulação de normas e planos, a Lei n. 6.938/81 (dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente), artigo 5º, já havia determinado que “*As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta lei*”.

A Constituição Federal de 1988 dispôs, em seu art. 21, inciso IX, que compete à União: “*IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;*”.

Antes mesma da entrada em vigor da CF/88 – registre-se – **foi promulgada a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**, daí se seguindo a estruturação de órgãos federais a viabilizarem a definição de objetivos, princípios e instrumentos norteadores do referido plano.

O detalhamento e operacionalização foram objeto da Resolução n. 01/90, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), e da sua revisão, lançada por meio da Resolução CIRM n. 05/97, que estabeleceram normas gerais visando à gestão ambiental da Zona Costeira do país, lançando bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais (Plano Nacional

de Gerenciamento Costeiro – PNGC – II).

Na introdução ao PNGC II (Resolução CIRM n. 05/97), esclareceu-se que:

“A Zona Costeira abriga uma mosaico de ecossistema de alta relevância ambiental, cuja diversidade é marcada pela transição de ambientes terrestres e marinhos, com interações que lhe conferem o caráter de fragilidade e que requerem, por isso, atenção especial do poder público, conforme demonstra sua inserção na Constituição brasileira como área de patrimônio nacional;

A maior parte da população mundial vivem em zonas costeiras e há uma tendência permanente ao aumento da concentração demográfica nessas regiões. A saúde, o bem-estar e, em alguns casos, a própria sobrevivência das populações costeiras depende da saúde e das condições do sistema costeiro, incluídas as áreas úmidas e regiões estuarinas, assim como as correspondente bacias de recepção e drenagem e as águas interiores próximas à costa, bem como o próprio sistema marinho. Em síntese, a sustentabilidade das atividades humanas nas Zonas Costeiras depende de um meio marinho saudável e vice-versa (Programa de Ação Mundial para a Proteção do Meio Ambiente Marinho das atividades baseadas em terra – item I.I); e

A atividade de gerenciamento deste amplo universo de trabalho implica, fundamentalmente, a construção de um modelo cooperativo entre os diversos níveis e setores do governo, e deste com a sociedade”.

O Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004, regulamentou a Lei n. 7.661/88 (que instituiu o plano nacional de gerenciamento costeiro), dispondo sobre regras de uso e ocupação da zona costeira, critérios de gestão da orla marítima, princípios, conceitos, objetivos e instrumentos a serem observados nas diferentes esferas. O ato normativo em questão incorporou conclusões destacadas nas Resoluções CIRM n. 01/90 e 05/97, acrescentando diversas disposições, o fazendo com base no artigo 84, IV, da CF/88.

A União Federal, portanto, fixou diretrizes gerais a serem observadas na concretização de tais instrumentos, o que, por certo, exige disposição política, recursos e capacitação técnica para a garantia de implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - observada a legislação federal ambiental e urbanística incidente sobre o ecossistema -, de modo a reforçar a proteção legal da Zona Costeira.

2.2 A NORMATIZAÇÃO CONSTITUCIONAL APLICÁVEL AO PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

A Lei n. 7.661/88 indicou as diretrizes gerais a serem observados na efetivação do Plano. Lembrou, por outro lado, que ele seria parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM – e da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (artigo 1º), e objetiva “*especificamente a orientar a utilização nacional dos recursos da Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural*” (art. 2º).

O artigo 1º do Decreto n. 5.300/2004, que regulamentou o Plano Nacional, assim dispôs: “*Este Decreto define normas gerais visando a gestão ambiental da zona costeira do País, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.*”

Celso Antonio Bandeira de Mello, citado por Marcelo Novelino (“Direito Constitucional, 4ª edição, p. 625), define regulamento como:

“o ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.”

Lembre-se que o artigo 24 da CF/88, incisos VI e VII, dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

“VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”;

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (§1º do artigo 24)

A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (§2º do artigo 24)

Compete aos Municípios, por sua vez, na forma do artigo 30 da Constituição Federal de 1988:

“I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da

ocupação do solo urbano”;

Em primeiro lugar, destaque-se a legitimidade e constitucionalidade da Lei n. 7.661/88 que, atenta à importância dos ecossistemas costeiros e à consagração da região como patrimônio nacional, preocupou-se em fixar diretrizes básicas, gerais, a serem seguidas na implementação do Plano Nacional, pelo próprio Governo Federal – em sua regulamentação – e pelos Estados e Municípios.

Marcelo Novelino, em seu “Direito Constitucional”, 4a edição, Método, 2010, p. 215, cita lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para quem **normas gerais** seriam:

“declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas legislações, através de normas específicas, direta e imediatamente, à relações e situações concretas que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos”.

Tais normas teriam as seguintes características, segundo o autor citado:

- I) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais;*
- II) não podem entrar em pormenores, detalhes, tampouco esgotar o assunto legislado;*
- III) devem ser regras nacionais, aplicáveis a todos os entes públicos de maneira uniforme;*
- IV) devem ser uniformes para todas as situações homogêneas;*
- V) devem ser referentes a questões fundamentais;*
- VI) não podem violar a autonomia dos Estados (“limitadas”); e*
- VII) não são aplicáveis diretamente*

É de destacar-se, contudo, que o tema “Zona Costeira”, considerado o disposto na Constituição Federal de 1988, artigos 20 e 225, §4º, despertou inegável e preponderante interesse da União em seu disciplinamento, daí a

conveniência de previsão federal uniforme a ser verdadeiramente observada pelos Estados e Municípios.

Tal particularidade será objeto de aprofundamento nos tópicos seguintes.

2.3 CONCEITO DE ZONA COSTEIRA

Na forma do parágrafo único do art. 2º da Lei n. 7.661/88: “*Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano*”.

O Decreto n. 5.300/2004, em seu artigo 3º, definiu 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;”

Saliente-se que os Municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira não são somente os defrontantes com o mar, mas também, na forma do artigo 4º do Decreto n. 5.300/2004: “*II – não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas; III – não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação; IV – não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância; V – estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar; VI – não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com Municípios referidos nos incisos I a V; VII – desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira.*”

Tal critério – anote-se – traduz conclusão de que o Município, como unidade político-administrativa autônoma, reúne condições para a união de esforços, sociedade, órgãos e informações no sentido de implementar os instrumentos do gerenciamento costeiro.

Registre-se, ainda, que a área de influência do denominado “Projeto Orla” - artigo 22 e seguintes do Decreto n. 5.300/2004 – é mais restrita, considerando-se o conceito de “orla” do artigo 23 (limite terrestre, normalmente, de

50 ou 200 metros, conforme classificação da área como urbana ou rural). O tema será tratado em tópico específico.

Por ora, para o efeito da análise dos instrumentos do gerenciamento costeiro, é de considerar-se o conceito de “zona costeira” dos artigos 3º e 4º do Decreto, com enfoque nos Municípios costeiros.

2.4 BENS EM DESTAQUE E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

O artigo 3º da Lei n. 7.661/88 dispõe que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC – deverá dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens:

“I – recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias, promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

II – sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;

III – monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

De um lado, registre-se que nem todos os bens/ecossistemas citados no dispositivo estão enquadrados em uma “categoria de proteção ambiental” definida, o que fragiliza a sua defesa contra a descaracterização iminente a que estão submetidos.

Note-se, contudo, que o artigo 11 do Decreto n. 5.300/2004 determina que compete ao Ministério do Meio Ambiente: *“I- acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos PEGC e PMGC com o PNGC e demais normas federais, sem prejuízo da competência de outros órgãos; IV – propor normas gerais, referentes ao controle e manutenção de qualidade do ambiente costeiro”.*

Tais incumbências, em princípio, estão a evidenciar que o MMA não pode desprezar que tais “bens jurídicos”, segundo critério previsto em lei em sentido formal, devem ser conservados e protegidos “prioritariamente”, ressalva não encontrada na legislação de regência de outras unidades naturais especialmente protegidas. Dessa forma, a proposição de norma ambiental geral protetiva em relação a tais bens não só é indicada como representa imperativo concretizador dos objetivos do gerenciamento costeiro.

De outro lado, ao exercer a “supervisão” dos Planos Estaduais e

Municipais de gerenciamento costeiro, o MMA deve analisar se a legislação e zoneamento eventualmente elaborados contemplam a proteção dessas unidades. Não é de exigir-se que o MMA imponha a normatização da matéria pelos Estados e Municípios, unidades autônomas, sob pena de mácula ao princípio federativo, mas que aponte a omissão, em tempo de ser sanada.

Em relação ao conceito de praia e seu regime jurídico, vê-se, que, na forma do artigo 10 da Lei n. 7.661/88:

“As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

§3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece outro ecossistema”.

O artigo 21 do Decreto n. 5.300/2004 complementou a normatização da matéria, destacando os papéis do Poder Público Municipal, órgãos ambientais e SPU na fiscalização do acesso livre às praias. Ainda que haja entendimentos jurisprudenciais vacilantes na aplicação dos dispositivos, tem-se que há diversos precedentes a garantirem o acesso livre e franco às praias, provavelmente em razão da clareza de tais disposições normativas.

Em relação aos princípios aplicáveis ao gerenciamento costeiro, a par dos previstos no artigo 2º da Lei n. 6.938/81, o artigo 5º do Decreto n. 5.300/2004 destacou os seguintes:

*“I – a observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria; II – a observância dos direitos de liberdade de navegação, na forma da legislação vigente; III – a **utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto**; IV – a **integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação**; V – a consideração, na faixa marítima, da área de ocorrência de processos de transporte sedimentar e modificação topográfica do fundo marinho e daquela onde o efeito dos aportes terrestres sobre os ecossistemas marinhos é mais significativo; VI – a não-fragmentação, na faixa*

terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação do uso de seus recursos, respeitando sua integridade; VII – a consideração, na faixa terrestre, das áreas marcadas por atividade socioeconômico-cultural de características costeiras e sua área de influência imediata, em função dos efeitos dessas atividades sobre a conformação do território costeiro; VIII – a consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão; IX – a preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas; X – a aplicação do princípio da precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesma na falta de dados científicos completos ou atualizados; XI – o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais” (grifos nossos).

Reitera-se a importância na preservação e recuperação dos ecossistemas da Zona Costeira (art. 7º da Lei n. 7.661/88), merecendo destaque, ainda, o princípio da precaução, citado expressamente, também, no capítulo 17 da Agenda 21.

Por outro lado, os diversos aspectos ligados à integração entre as esferas e à gestão descentralizada e participativa serão tratados em tópico próprio, que será desenvolvido adiante.

2.5 PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE GERENCIAMENTO COSTEIRO

Na Lei n. 7.661/88 (que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), há referência expressa no sentido de que o “*O Plano será aplicado com a participação da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, através de órgãos e entidades integradas ao Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA*” (art. 4º, §2º).

O artigo 5º, §1º, da lei, a seu turno, dispõe que: “*Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos*” (§1º do art. 5º).

O Decreto n. 5.300/2004, em seu artigo 7º, incisos III e IV, definiu como instrumentos para a gestão da zona costeira:

“III – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC: implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC;

IV – Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC: implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos do planejamento municipal;

Inicialmente, anote-se que a lei nacional de gerenciamento não impõe que Estados e Municípios instituem os Planos de Gerenciamento Estadual e Municipal, justamente em razão da autonomia consagrada na Constituição Federal, artigo 18, “caput”.

Se houver vontade política - preferencialmente diagnosticada em fóruns que detenham legitimação social -, os Estados e Municípios deverão submeter-se aos instrumentos e princípios consagrados no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, veiculado por meio de normas gerais federais a serem observadas por tais unidades político-administrativas, o que não impede a estruturação dos seus Planos em atenção às peculiaridades regionais/locais, no exercício da competência suplementar prevista no artigo 24, §2º, e 30, II, da CF/88.

Não há espaço, contudo, para o enfraquecimento da proteção incidente sobre a zona costeira ou para a inobservância dos princípios e objetivos destacados no Decreto n. 5.300/2004, no que se refere, por exemplo, à gestão integrada e participativa e à necessidade de compatibilização das políticas públicas das esferas de governo.

Por outro lado, a análise conjugada do “caput” do artigo 5º da Lei n. 7.661/88 com o seu §1º está a indicar que Estados e Municípios deverão observar normas, critérios e padrões definidos no PNGC e, também, pelo CONAMA, o que está em sintonia com os §§ 1º e 2º do artigo 6º da Lei n. 6.938/81.

Registre-se que o entendimento mais razoável a propósito da elaboração de normas ambientais pelo CONAMA é o de que, definido normativo ambiental pelo órgão, se esse ato encontrar fundamento de validade em lei em sentido formal – ainda que genérica sobre determinado ecossistema, por exemplo -, não se poderia cogitar a sua ilegalidade/inconstitucionalidade, ainda que descesse em minúcias para bem estabelecer os contornos da proteção ambiental aplicável. Comprometido estaria o bom funcionamento do SISNAMA se toda e qualquer norma ambiental dependesse da edição de lei em sentido formal, preceito primário que deve revestir-se de generalidade e pretensão de aplicação por tempo razoável.

Entende-se constitucional o artigo 6º, II, da Lei n. 6.938/81, na redação da Lei n. 8.028/90, ao dispor que o CONAMA poderá deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. No caso de ecossistemas costeiros, com maior razão estaria legitimidade do disciplinamento, considerado o fato de que a Zona Costeira é patrimônio nacional.

Por outro lado, o §2º do artigo 5º da Lei n. 7.661/88 determina que: “*Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva*”.

O Estado de Santa Catarina, ao instituir o seu Plano Estadual, parece não ter atentado para as diretrizes do Plano Nacional, fato que pode acontecer em outras unidades da federação.

Foi instituído o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, por meio de lei genérica que não dispôs sobre os bens especialmente protegidos citados no Plano Nacional de Gerenciamento. Houve preocupação em determinar que o Plano Estadual seria elaborado e atualizado pelo Executivo, por meio de grupo de coordenação subordinado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável.

Posteriormente foi expedido Decreto que apresentou alguns vícios: a) claro enfraquecimento da proteção dos bens costeiros ao dispor, dentre os objetivos do Plano “*promover a conservação dos ecossistemas da Zona Costeira considerando a necessidade de desenvolvimento sócio-econômico*”, diretriz que destoa do preceito contido no artigo 3º da Lei n. 7.661/88; b) ausência de disciplina expressa sobre a necessidade proteção dos bens considerados prioritários pelo artigo 3º da Lei n. 7.661/88, providência que se justificaria até mesmo para o atendimento às particularidades regionais/estaduais; c) previu genericamente que seriam definidos mecanismos de participação e consulta às comunidades na implantação do gerenciamento costeiro, o que, de fato, não ocorreu.

Importante notar que se faz necessária a análise dos Planos Estaduais e Municipais, comparando-os com as disposições da Lei n. 7.661/88 e princípios, objetivos e conceitos consagradas em sua regulamentação (Decreto n. 5.300/2004), com o objetivo de perceber se Estados e Municípios, legitimamente, consideraram as particularidades regionais e locais para a concretização dos instrumentos do PNGC ou, ao contrário, utilizaram-se da previsão normativa da matéria para enfraquecer o espectro de proteção legal incidente sobre a Zona Costeira, desconsiderando a legislação ambiental federal em vigor.

No que se refere especificamente aos Municípios, há a necessidade de observância das normas federais e estaduais, com a possibilidade de serem suplementadas, observado o interesse local e a prerrogativa que eles possuem de concretizar o seu planejamento territorial.

O Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, assim, deverá observar os instrumentos, princípios e objetivos do Plano Nacional, fazendo uma leitura e apreciação sistemáticas do seu Plano Diretor e/ou Lei de zoneamento, atentando-se, ainda, para proteção legal já definida, em normas federais e estaduais, para determinados ecossistemas.

Não se justifica, por outro lado, a flexibilização das disposições legais do Estatuto das Cidades com vistas a introduzir Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro que seja pouco preocupado em concretizar a legitimação social preconizada pela Lei n. 10.257/2001.

2.6 GESTÃO INTEGRADA, DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA – PROBLEMAS ENCONTRADOS NA EXPERIÊNCIA DE SANTA CATARINA

Dentre os princípios fundamentais norteadores do Planos Nacional de Gerenciamento Costeiro está “*integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação*” (inciso IV do art. 5º do Decreto n. 5.300/2004); *consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão* (inciso VIII); *o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais* (inciso XI).

São objetivo da gestão da zona costeira, na forma do artigo 6º do Decreto: “*II – o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas da zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção*

de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural; III – a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC;

No caso de Santa Catarina, a iniciativa de implementação do Plano Estadual pelo Poder Executivo não veio acompanhada da preocupação em ouvir IBAMA, ICMBIO, Universidades, Ministério de Meio Ambiente, sociedade civil organizada e comitês de bacias, havendo a seleção arbitrária da composição do “Comitê Gestor” que, na prática, vem dando as diretrizes do Plano Estadual de Gerenciamento. Foram chamados tão-somente representantes do Governo Estadual e, posteriormente, representantes do sindicato da construção civil, da Federação das Associações Empresariais, Associação Catarinense de Marinas, Sindicato das Indústrias de Pesca de SC, Federação das Indústrias e sindicato dos trabalhadores das Indústrias de Pesca.

Não foram definidos os mecanismos de participação e consulta, o que afastou diversos órgãos e entidades da discussão, verificando-se, pois, que não se instaurou um modelo que traduzisse “gestão participativa” e integrada.

Não houve a observância do artigo 13 do Decreto n. 5.300/2004, que determina que o Poder Público Estadual deverá planejar e executar as atividades de gestão da zona costeira em articulação com os Municípios e com a sociedade.

O que houve foram açodadas reuniões, nos Municípios, promovidas pela equipe técnica de consultoria que elaborou o diagnóstico e zoneamento do Estado, com o objetivo de “compatibilizar” o zoneamento que se quer criar com os planos diretores dos municípios, sem que houvesse transparência na discussão e utilização dos estudos e conhecimento técnico existentes sobre as realidades locais.

O Ministério do Meio Ambiente foi provocado pelo MPF para participar da discussão, tendo em vista as funções que foram, para ele, delineadas no Decreto n. 5.300/2004, dentre elas a observância de compatibilização dos PEGC e PMGC com o Plano Nacional e a promoção da articulação intersetorial e interinstitucional (art. 11).

O Ministério, por meio do Departamento de Zoneamento Territorial, passou a integrar a discussão, marcando reuniões com a Secretaria do Estado, registrando, em resposta ao MPF, que *“O DZT se declara também numa atitude proativa de, mais do que acompanhar e avaliar, sugerir encaminhamentos e propostas que permitam aperfeiçoar e complementar os diagnósticos e produtos desse trabalho em execução no Estado, naquilo que for pertinente”*.

Portanto, a participação do Ministério do Meio Ambiente é justificada e pode ser provocada, sem mácula à independência dos Estados, a fim de garantir aplicação dos instrumentos do Plano Nacional, lembrando que não existe uma “carta branca” para os Estados disciplinarem a matéria, ainda que tais unidades políticas detenham independência para edição de seus atos normativos.

2.7 ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO COSTEIRO

A Lei n. 7.661/88 determinou que o PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades da Zona Costeira (artigo 3º), o que aconteceu com a edição do Decreto n. 5.300/2004 que, em seu artigo 7º, inciso VIII, definiu a função do zoneamento ecológico-econômico costeiro: *“orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do zoneamento ecológico-econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão”*.

No artigo 9º do Decreto regulamentador do PNGC existe previsão de que o *“ZEEC será elaborado de forma participativa, estabelecendo diretrizes quanto aos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestre e marítima da zona costeira, considerando as orientações contidas no anexo I deste Decreto”*.

No artigo 15 do Decreto n. 5.300/2004, há previsão de que: *“A aprovação de financiamentos com recursos da União, de fontes externas por ela avalizadas ou de entidades de crédito oficiais, bem como a concessão de benefícios fiscais e de outras formas de incentivos públicos para projetos novos ou ampliação de empreendimentos na zona costeira, que envolvam a instalação, ampliação e realocação de obras, atividades e empreendimentos, ficará condicionada à sua compatibilidade com as normas e diretrizes de planejamento territorial e ambiental do Estado e do Município, principalmente aquelas constantes do PEGC, PMGC e do ZEEC”*.

O Departamento de Zoneamento Territorial do Ministério do Meio Ambiente, por meio do ofício n. 36/2010/DZT/SEDR/MMA, consignou a importância do ZEEC:

“O ZEEC, portanto, deve constituir um instrumento objetivo capaz de instruir a tomada de decisão sobre projetos com explícita incidência no ordenamento ambiental territorial da Zona Costeira”.

Logo após, a DZT registrou que:

“Trata-se, portanto, de instrumentos estratégicos para o ordenamento ambiental territorial da zona costeira, devendo incidir sobre os domínios público e privado dos agentes modeladores da costa. Nesse sentido, e diante dos fatos territoriais e urbanos presentes, dos projetos em vias de aprovação para imediata implantação e também dos cenários esperados para o uso e a ocupação territorial da costa catarinense nas próximas décadas, cabe afirmar a necessidade de assumir o zoneamento costeiro segundo um caráter não só de reconhecimento de fatos consumados, mas de correção de situações críticas e de indução futura de padrões de assentamento que respondam ao marco legal vigente e a cenários desejáveis de relação entre a ação antrópica e o meio natural na costa. Essa perspectiva deve estar fundamentada em políticas de preservação da vida humana, de proteção da biodiversidade e de promoção de um modelo de economia aplicável à costa cuja expressão territorial e de qualidade seja aliada da sustentabilidade. Para tanto, o que se espera do Estado, através dos seus atos (inclusive legais, como o ZEEC), é um papel de mediação de conflitos e de arbitragem em situações onde dinâmicas econômicas e territoriais hegemônicas tendam a se impor em prejuízo de outras economias, dos recursos socioambientais e do patrimônio público”.

Saliente-se que o Ministério Público Federal questionou o MMA/DZT se *“a não submissão do zoneamento à aprovação das Assembleias Legislativas Estaduais constitui óbice ao reconhecimento do zoneamento pela União”*, no que respondido no seguinte sentido:

“O expediente encaminhado pelo MPF-SC ao MMA prevê a manifestação do Ministério sobre as implicações do fato do ZEEC de SC ser instituído por Decreto (e não por lei), em termos de sua possível e futura submissão à União (leia-se Comissão Coordenadora do Zoneamento-Ecológico Econômico – CCZEE) – conforme artigo 6º – B do Decreto Federal n. 4.297/2002, na redação do Decreto Federal n. 6.288/2007 – em busca de compatibilização entre políticas e instrumentos de políticas públicas e de um reconhecimento que poderia inclusive facilitar o acesso a recursos federais aplicáveis à zona costeira catarinense.

A este respeito, temos a informar que a CCZEE somente examina ZEEs instituídos por leis, aprovadas nas Assembleias Legislativas Estaduais. Portanto, ZEECs baixados por decretos não são objeto de avaliação para possível reconhecimento por essa Comissão. No entanto, mesmo que o Governo de SC adote a figura do Decreto, cabe registrar que a flexibilidade de alterações deste tipo de ato, da iniciativa exclusiva do Executivo, precisa ser acompanhada por uma legítima instância de representação da sociedade. Isto quer dizer que a legitimação desses trabalhos em execução em SC a partir de um processo participativo aberto e transparente é fundamental para garantir os fundamentos e a sustentação das

propostas no tempo. Vale observar que o artigo 19 do Decreto n. 4.297/2002 menciona inclusive critérios e prazos para alterações dos ZEEs.

Necessária a introdução do zoneamento por norma originária, a conferir legitimidade ao instrumento, adequando-o ao modelo preconizado pelo Ministério do Meio Ambiente, ainda que essa lei, editada pela Assembleia Legislativa, não entre em detalhes de execução.

Necessárias outras considerações sobre as falhas técnicas detectadas no Zoneamento Ecológico-Econômico de Santa Catarina.

Em parecer confeccionado a pedido do MPF, a Divisão Técnica do IBAMA em SC analisou a proposta de zoneamento elaborado pela empresa contratada pelo Estado, assinalando o seguinte:

“(...) a necessidade de revisão também se deve ao fato do ZEEC ter se utilizado de diversas bases cartográficas, em especial a base dos planos diretores municipais que, na tentativa de conciliar interesses locais específicos, por vezes não refletem a importância e necessidade de garantir a conservação ambiental nos moldes legais”

(...) Da breve análise realizada evidenciou-se que uma provável disposição em conciliar interesses de natureza antagônica está gerando um produto final, em alguns aspectos, desviado dos princípios e diretrizes básicos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, especialmente no que concerne à priorização da conservação e proteção dos ecossistemas costeiros. Isto fica demonstrado, por exemplo, nos conflitos que se descortinam ao sobrepor “áreas urbanas não consolidadas” sobre remanescentes florestais altamente significativos sob o ponto de vista da conservação da biodiversidade, os quais não estão devidamente identificados. Neste sentido, é oportuno frisar que tanto nos textos que compõem o diagnóstico quanto o plano de gestão, não se faz qualquer referência ao mapeamento das “áreas prioritárias de conservação, utilização sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade brasileira” estabelecidas pela Portaria MMA n. 09, de 23 de janeiro de 2007, ou mesmo ao zoneamento estabelecido na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica em SC, que é documento produzido no próprio âmbito estadual”

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, por sua vez, em razão de o litoral de SC possuir 5 (cinco) unidades de conservação, manifestou preocupação com o zoneamento formulado, destacando: *a) quanto à escala adotada - A escala adotada no âmbito do ZEEC foi de 1:50.000. Embora seja adequada a um planejamento regional, ela não poderia ser empregada objetivando*

certo detalhamentos, como, por exemplo, o detalhamento das área de preservação permanente (APPs). Diante disso, torna-se necessário adequar a proposta do zoneamento às limitações da escala e/ou utilizar outra escala ao menos nos locais onde há necessidade de um detalhamento específico, seja em função dos conflitos existentes, seja para a determinação dos usos e/ou vedação; b) quanto à estratégia de integração entre GERCO e Planos Diretores – Uma das bases para a elaboração do ZEEC na área terrestre foram os Planos Diretores Municipais. Entende-se a importância da consideração destes, uma vez que possuem informações úteis para o processo e são instrumentos fundamentais de ordenamento e planejamento municipal, devendo-se empregar esforços para compatibilizar tais instrumento e o ZEEC. Deve-se considerar, no entanto, que muitos municípios ainda não possuem seus Planos Diretores aprovados. Além disso, deve-se enfatizar, sobretudo, a consideração de que o zoneamento em análise e os Planos Diretores constituem planejamentos com objetivos distintos. Enquanto os Planos Diretores norteiam o planejamento em escala local/municipal, o planejamento no âmbito do GERCO deve abranger uma escala regional, numa perspectiva de planejamento que transcenda a esfera local, devendo ser o norteador para o planejamento e replanejamento municipal. Dessa forma, especialmente instalações de grandes empreendimentos e/ou investimentos em infraestrutura propostos para o Estado e cujos impactos transcendem os limites dos Municípios, podem ser melhor dimensionados, evitando-se equívocos quanto à avaliação de sua possível implantação, principalmente no que se refere à ecologia da paisagem e suas implicações no que diz respeito à conservação ambiental e à qualidade de vida de toda a população, bem como a determinadas atividades econômicas, como o turismo”.

Há, portanto, vícios significativos no zoneamento proposto, o qual apresentou graves falhas metodológicas. A par disso, não atentando para a necessária integração entre entes e órgão envolvidos, não chamou para a discussão IBAMA, ICMBIO, Universidades, sociedade civil, tratando-se, pois, de estudo elaborado pela empresa contratada, com cronograma extremamente curto para a sua conclusão, a evidenciar a pressa em atender provável pressão política para o término do “produto”.

2.8 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Na forma do artigo 6º da Lei n. 7.661/88:

*“O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com **alterações das características naturais da Zona Costeira**, deverá observar, além do disposto nesta lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro”.*

O seu §2º, por sua vez, delimita que:

“Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei”.

Trata-se de tema a ser desenvolvido por outro integrante do GT.

Entende-se, contudo, que é inadmissível a dispensa de licenciamento por órgãos estaduais e municipais para intervenções na Zona Costeira, com base em atos normativos estaduais ou municipais menos rigorosos do que a legislação federal, o que legitima diversas ocupações na orla marítima completamente despidas de análise ambiental, contando, apenas, com “consulta de viabilidade” - ou similar – que analisa o projeto urbanístico ou, no máximo, o seu enquadramento ao zoneamento municipal.

3. PROJETO ORLA:

Registre-se, inicialmente, que, observado o artigo 21, incisos IX, da CF/88, compete à União:

“IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”;

No estudo “Projeto Orla – Fundamentos para Gestão Integrada”, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2006, páginas 7-12, esclareceu-se que:

“O projeto Orla é uma iniciativa do governo federal, supervisionado pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), tendo como coordenadores a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente (SQA/MMA) e a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MP).

O objetivo primeiro do projeto é compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial do governo federal no trato dos espaços litorâneos sob propriedade ou guarda da União, buscando, inicialmente, dar uma nova abordagem ao uso e gestão dos terrenos e acrescidos de marinha, como forma de consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre ações e políticas praticada na orla marítima.

O Projeto Orla introduz uma ação sistemática de planejamento da ação local visando repassar atribuições da gestão deste espaço, atualmente alocadas no governo federal, para a esfera do Município, incorporando normas ambientais na política de regulamentação dos usos dos terrenos e acrescidos de marinha, buscando aumentar a dinâmica de mobilização social neste processo. Trata-se, portanto, de uma estratégia de descentralização de políticas públicas, enfocando um espaço de alta peculiaridade natural e jurídica: a Orla Marítima”.

O conceito de terrenos de marinha e acrescidos encontra-se no Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, artigos 2º e 3º:

“Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influências das marés;

b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés;

Art. 3º São acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”

Por outro lado, o Decreto n. 5.300/2004, nos artigos 22 e 23, incisos I e II, dispõem que:

“Art. 22. Orla marítima é a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar.

Art. 23. Os limites da orla marítima ficam estabelecidos de acordo com os seguintes critérios:

I – marítimo: isóbata de dez metros, profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos;

II – terrestre: cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas (...);

O artigo 24, por sua vez, determina que *“A Gestão da orla marítima terá como objetivo planejar e implementar ações nas áreas que apresentem*

maior demanda por intervenções na zona costeira, a fim de disciplinar o uso e ocupação do território”.

O Projeto Orla será implementado a partir de manifestação de vontade dos Municípios. Os Estados e o MMA, por sua vez, responsabilizar-se-ão pela capacitação dos gestores locais dos Municípios, cabendo ao Poder Público Municipal *“elaborar e executar o Plano de Intervenção da Orla Marítima de modo participativo com colegiado municipal, órgãos, instituições e organizações da sociedade interessados”.*

Na prática, abre-se a possibilidade para que os Municípios, sob supervisão metodológica do Estado e do MMA, elabore um “Plano de Intervenção da orla”, considerada a caracterização socioambiental da área, com vistas a *“construção de cenários compatíveis com o padrão de qualidade da classe a ser alcançada ou mantida”* (artigo 25 do Decreto n. 5.300/2004).

A Gestão da Orla, tal como definida no Decreto, preconiza a adoção de ações articuladas, elaboradas de forma participativa, a classificação da orla, o diagnóstico dos atributos naturais e paisagísticos, formas de uso e ocupação existentes, com avaliação das principais atividades e potencialidades socioeconômicas (art. 25, inciso I, do Decreto).

Finalmente, seguida a metodologia prevista para o Projeto Orla, estaria o Município habilitado a formalizar convênio com a União, observado o artigo 29 do Decreto n. 5.300/04 (que tem fundamento, ao que parece, no artigo 4º da Lei n. 9.636/98):

“Art. 29. Para execução das ações de gestão na orla marítima em áreas de domínio da União, poderão ser celebrados convênios ou contratos entre a Secretaria do Patrimônio da União e os Municípios, nos termos da legislação vigente, considerando como requisito o Plano de Intervenção da orla marítima e suas diretrizes para o trecho considerado”.

Causa alguma preocupação a tendência de descentralização da gestão da orla marítima aos Municípios em razão dos seguintes motivos: a) tal unidade político-administrativa é normalmente bastante suscetível a pressão política e econômica; b) os Municípios não costumam observar a legislação de outras esferas para a concessão de alvarás na região classificada como “orla”, o que, desde já, demonstra pouca disposição em atuação conjunta com vistas a viabilizar que o Plano de Intervenção observe o planejamento federal e estadual (parágrafo único do artigo 25 do Decreto); c) no Brasil, infelizmente, a diretriz geral de ampla participação da sociedade na definição dos caminhos da gestão costeira constitui objetivo difícil de ser alcançado em razão da pouca disposição do Poder Executivo em verdadeiramente

abrir essa discussão para os diversos atores sociais, o que compromete o resultado final do Plano de Intervenção na Orla; d) o Brasil apresenta divergências marcantes entre os seus Municípios costeiras, alguns deles completamente despidos de entidades sociais ou mesmo marcados por nítido autoritarismo na implementação das políticas públicas.

Não se pode perder de vista que a Lei n. 9.636/98, em seu artigo 9º, inciso II, veda a inscrição de ocupações que:

“II – estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei;”.

É preciso, portanto, que, na concretização do Plano de Gestão e do Plano de Intervenção da Orla, os Municípios não deixem de observar a proteção ambiental já existente sobre a área, sendo ilegal a legitimação de ocupações em áreas de preservação permanente, a pretexto de concretizar os instrumentos dos aludidos projetos.

Por outro lado, o Ministério do Meio Ambiente e os Estados devem zelar pelo rigor metodológico dos Projetos, pela transparência das “fases” de implementação nos Municípios e pela efetiva participação social na definição dos “cenários” pretendidos para a ocupação da orla.

4. CONCLUSÃO

A concepção do Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro constituiu conquista a reforçar a proteção ambiental incidente sobre a Zona Costeira, patrimônio nacional, o que exige esforço e vontade política da União, Estados e Municípios para que viabilizem uma verdadeira atuação concertada para a consecução dos objetivos e princípios previstos na Lei n. 7.661/88 e Decreto n. 5.300/2004.

Dessa forma, a eventual implementação dos Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro – ou mesmo do Projeto Orla – em descompasso com as diretrizes do Plano Nacional e sem observância da legislação ambiental federal evidencia conduta ilegítima que deve ser acompanhada pela sociedade e pelo Ministério Público.

Os denominados “produtos” dos aludidos projetos, tais como

zoneamentos, plano de gestão ou de intervenção, devem revestir-se de legitimação social e tecnicidade. O Ministério Público pode contribuir para a articulação entre as esferas do Executivo e entre estas e a sociedade civil e órgãos federais, de modo a possibilitar a compreensão exata dos instrumentos do Plano de Gerenciamento, evitando-se a adoção de práticas precipitadas que podem ocasionar prejuízo à tutela da Zona Costeira.