

Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito

**ANÁLISE DA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS
MANGUEZAIS E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL
NA BAIXADA SANTISTA**

Marcelo Nogueira Camargos

Santos
2007

Universidade Católica de Santos

Mestrado em Direito

**ANÁLISE DA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS
MANGUEZAIS E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL
NA BAIXADA SANTISTA**

Marcelo Nogueira Camargos

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Direito da Universidade Católica
de Santos, como requisito parcial para obtenção
do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Ambiental.

Orientadora: Profa. Dra. Solange Teles da Silva.

Santos

2007

Dados Internacionais de Catalogação
Sistema de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos - UNISANTOS
SibiU

C172a Camargos, Marcelo Nogueira
Análise da proteção jurídica dos manguezais e o planejamento territorial na
Baixada Santista / Marcelo Nogueira Camargos - Santos: [s.n.], 2007.
162 f.; 30 cm. (Dissertação de Mestrado - Universidade Católica de Santos,
Programa em Direito)

I. Camargos, Marcelo Nogueira. II. Título.

CDU 34(043.3)

Aos meus pais, meus maiores mestres e cúmplices na realização desse sonho.

À minha esposa Mónica, eterna companheira e dona do sorriso que sossega o meu coração.

AGRADECIMENTOS

À **CAPES**, pela concessão da bolsa de estudo que foi fundamental para a realização dessa pesquisa.

Aos meus pais, **Isalém e Izaltina**, que nunca mediram esforços para a realização desse sonho.

À minha amada esposa **Mônica**, por todo o suporte, principalmente emocional.

Aos meus irmãos, **Cássia e Leopoldo**, e sobrinhos, **Túlio, João Gabriel e Gustavo**, pela torcida e incentivo.

À professora **Solange Teles da Silva**, exemplo de paixão pela pesquisa e docência, com quem eu tive a felicidade de cultivar uma relação de amizade e confiança. Muito obrigado por todo o tempo e atenção dedicados à orientação desse trabalho!

Aos demais professores e funcionários do Programa de Mestrado em Direito da UNISANTOS, especialmente à **Cátia**, sempre amável e solícita.

Aos colegas do programa, pelo companherismo e enriquecedora troca de experiências, em especial ao meu grande irmão **Marcelo Vanzella Sartori**, pela força e amizade.

Sobretudo a **Deus**, que colocou essas pessoas e oportunidades no meu caminho.

RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise das normas constitucionais e infraconstitucionais do ordenamento jurídico brasileiro que dispõem sobre a proteção dos manguezais em face do planejamento territorial, indagando-se se tais normas têm como fundamento o princípio do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, em primeiro lugar serão identificadas as normas que estabelecem princípios, regras e políticas públicas referentes à proteção e gestão desse ecossistema, e em segundo lugar serão analisados os seus objetivos. Para tanto, o trabalho estrutura-se em três capítulos. O primeiro abarca questões essenciais para o desenvolvimento dessa temática: a situação dos manguezais no Brasil, sua caracterização, a sua importância socioambiental e a degradação desse ecossistema. Aborda também as noções de desenvolvimento sustentável e socioambientalismo sob um prisma crítico. A partir desses dados e bases conceituais é realizada a análise sobre as normas jurídicas que protegem esse ecossistema. No segundo capítulo, que versa sobre a proteção constitucional dos manguezais, são estudadas as normas da Constituição Federal de 1988 que determinam e fundamentam a necessidade de se proteger esse ecossistema no território brasileiro, notadamente o artigo 225 que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e qualifica a Zona Costeira como patrimônio nacional. Analisa-se igualmente nesse capítulo as competências legislativas e materiais em relação à proteção e gestão dos manguezais. No terceiro capítulo uma reflexão sobre a proteção jurídica infraconstitucional dos manguezais é realizada. São identificadas e analisadas as normas federais que objetivam a proteção desse ecossistema em face do planejamento territorial. Em uma primeira etapa são estudadas as normas do Código Florestal e as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), analisando-se as possibilidades de alteração e supressão de áreas de preservação permanente diante da utilidade pública e interesse social. Em seguida, discute-se sobre o planejamento territorial e a proteção dos manguezais, evidenciando a relação entre o ordenamento territorial e as possibilidades de preservação e conservação desse ecossistema. A título de ilustração, são estudados: o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo e os Planos Diretores dos Municípios integrantes da Região Metropolitana da Baixada Santista, evidenciando que as normas de proteção dos manguezais devem considerar tanto o princípio do desenvolvimento sustentável como o direito das populações tradicionais.

Palavras-chave: manguezais, desenvolvimento sustentável, planejamento territorial, populações tradicionais.

ABSTRACT

This study carries through an analysis of the constitutional and infra-constitutional norms from the Brazilian legal system related to the protection of mangrove swamps, questioning whether those norms are based on the sustainable development principle or not. In this direction, firstly, the norms that establish principles, rules and public policies regarding the protection and management of this ecosystem will be identified. Having done that, their goals will be analyzed. For that, this study is structured in three chapters. The first one, covers essential questions, such as the situation of Brazilian mangrove swamps, their characterization, their environmental and social importance and the degradation state of this ecosystem in Brazil. This chapter also covers the concepts of sustainable development and social-environmentalism under a critical point of view. From these conceptual basis an analysis of the legal norms related to the protection of mangrove swamps will be carried through. In the second chapter, which is related to the constitutional protection of mangrove swamps, the norms from the Brazilian Federal Constitution of 1988 that determine the need to protect this ecosystem in Brazil will be studied, specifically the article 225 that consecrates the right to the environment and qualifies the Brazilian Coastal Zone as a national heritage. It is also analyzed in this chapter, the legislative and material jurisdictions related to the protection and management of mangrove swamps. In the third chapter a reflection on the infra-constitutional legal mangrove swamp protection is carried through. In it, specific norms that aim this protection will be identified and analyzed, respectively, in the federal, state and municipal sphere. At a first stage the norms from the *Código Florestal* (Forest Code) and the resolutions of *Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA*, will be studied. After that, it will deal with land planning and protection of mangrove swamps, highlighting the relation between land ordering and the possibilities of preservation and conservation of this ecosystem. As illustration, the State Plan of Coastal Management of São Paulo and the City Plans (*Planos Diretores*) of the municipalities that form the *Região Metropolitana Baixada Santista* will be analysed, focusing the norms which are related to mangrove swamp protection and evidencing that they must take into account the principle of sustainable development and the right of traditional populations.

Key words: mangrove swamps, sustainable development, land planning, traditional populations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I.....	28
PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS MANGUEZAIS.....	28
1.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MANGUEZAIS NO BRASIL	29
1.2 IMPORTÂNCIA AMBIENTAL, SOCIAL E ECONÔMICA DOS MANGUEZAIS	31
1.3 DEGRADAÇÃO DOS MANGUEZAIS	33
1.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, SOCIOAMBIENTALISMO E MANGUEZAIS	37
1.4.1. <i>A noção de desenvolvimento sustentável aplicada à proteção e utilização dos manguezais.....</i>	<i>42</i>
1.4.1. <i>A visão socioambientalista aplicada à proteção e utilização dos manguezais</i>	<i>53</i>
1.5 REGRAS, PRINCÍPIOS, POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO DOS MANGUEZAIS	57
CAPÍTULO II	68
A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS MANGUEZAIS.....	68
2.1 O DIREITO DE TODOS AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E OS MANGUEZAIS	68
2.2 INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO DOS MANGUEZAIS	76
2.3 COMPETÊNCIAS MATERIAIS E LEGISLATIVAS EM RELAÇÃO AOS MANGUEZAIS	80
2.3.1 <i>Competências legislativas, meio ambiente e os manguezais</i>	<i>83</i>
2.3.2 <i>Competências materiais, meio ambiente e os manguezais</i>	<i>98</i>
CAPÍTULO III.....	105
A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MANGUEZAIS	105
3.1 O CÓDIGO FLORESTAL, RESOLUÇÕES CONAMA E OS MANGUEZAIS.....	107
3.1.1 <i>Áreas de preservação permanente e sua alteração.....</i>	<i>108</i>
3.1.2 <i>O poder normativo do CONAMA e a sua competência para editar normas sobre os manguezais.....</i>	<i>114</i>
3.2 PLANEJAMENTO TERRITORIAL E MANGUEZAIS	122
3.2.1 <i>Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.....</i>	<i>128</i>
3.2.2. <i>Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo e a proteção dos manguezais</i>	<i>137</i>
3.2.3. <i>O plano diretor e a proteção dos manguezais: uma análise dos planos diretores dos Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista.....</i>	<i>146</i>
CONCLUSÃO.....	160
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	164

Introdução

O aumento do nível do mar causado pela mudança climática pode provocar a redução de 13% das áreas de manguezal na região das ilhas do Pacífico até o ano de 2100. Essa é a previsão de um estudo das Nações Unidas cujo título é “Pacific Island Mangroves in a Changing Climate and Rising Sea”,¹ divulgado em julho de 2006. Segundo esse estudo, o aumento do nível do mar é o principal fator de contribuição para as recentes perdas e as futuras reduções dos ecossistemas costeiros dessa região, especialmente os manguezais. Este ecossistema, de fundamental importância para o equilíbrio ecológico da zona costeira,² tem função primordial para a sobrevivência dos habitantes que ali vivem, pois, além de fornecer alimentação e contribuir para a boa qualidade da água, ainda disponibiliza vários recursos naturais utilizados em práticas tradicionais.

Esse cenário eleva as ameaças para a segurança humana e o desenvolvimento nas ilhas do Pacífico, pois a diminuição das áreas de mangue aumenta o impacto do mar sobre o continente, provocando erosões e enchentes. Especialmente nessa região, o desenvolvimento das atividades humanas e os ecossistemas são bastante vulneráveis a pequenos aumentos no nível do mar e outros efeitos da mudança climática. Grande parte das ilhas mais baixas não ultrapassa quatro metros em relação ao nível do mar; enquanto nas ilhas mais elevadas a maior parte do processo de desenvolvimento ocorre em estreitas planícies costeiras. Assim, a pequena extensão territorial, a alta densidade demográfica, o elevado índice de crescimento populacional, a limitação de recursos financeiros, a escassa infra-estrutura, e a suscetibilidade

¹ Gilmar, E., H. Van Lavieren, J. Ellison, V. Jungblut, L. Wilson, F. Areki, G. Brighthouse, J. Bugintak, E. Dus, M. Henry, I. Sauni Jr., M. Kilman, E. Mathews, N. Teariki-Ruatua, S. Tukia, K. Yuknavage. 2006. Pacific Island Mangroves in a Changing Climate and Rising Sea. UNEP Regional Seas Reports and Studies N° 179. United Nations Environment Programme, Regional Seas Programme, Nairobi, Kenya. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=19226&Cr=UNEP&Cr1=>>>. Acesso em 28/12/2006.

² Cf. infra.

aos danos provocados por desastres naturais limitam a capacidade de adaptação desses países e territórios ao aumento do nível do mar e à resposta dada pelos ecossistemas litorâneos em face de tais mudanças ambientais. O relatório aponta a capacidade que os manguezais têm de migrar em direção ao continente em resposta ao aumento do nível do mar. Contudo, reconhece não ser econômica e fisicamente viável promover o recuo das comunidades residentes nestas áreas com a finalidade de se permitir a migração e adaptação dos ecossistemas costeiros em função destas modificações no meio ambiente. São assim previstas algumas medidas de redução destes impactos, como por exemplo, a limitação do desenvolvimento costeiro, redução da poluição e recuperação dos manguezais degradados.

Esta situação reforça a necessidade de serem adotadas medidas para mitigar os efeitos da mudança climática e, notadamente medidas destinadas à redução dos gases de efeito estufa, principais responsáveis pelo aquecimento global³. Nesse sentido, o primeiro passo dado pela comunidade internacional⁴ foi a adoção em 9 de maio de 1992 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CQNUMC), aberta a assinatura na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro em 1992, que entrou em vigor em 21 de março de 1994⁵ e, o seu protocolo, o Protocolo de Quioto, adotado em 11 de dezembro de 1997 e cuja entrada em vigor ocorreu em 16 de fevereiro de 2005.⁶

³ Cf. Relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) disponíveis em <<http://www.ipcc.ch>>. Acesso em 05/03/2007. O 4º Relatório sobre a Mudança Climática do IPCC estabelece a responsabilidade humana pelo aquecimento global: um balanço dos conhecimentos científicos de uma rede de 2.500 peritos confirma, assim, o papel das emissões de gases de efeito estufa e a gravidade das alterações no sistema climático. O primeiro volume do relatório intitula-se *Mudança Climática 2007: As Bases Científicas*.

<http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_Approved_05Feb.pdf>. Acesso em 05/03/2007.

⁴ Não caberá nesse trabalho a análise aprofundada das normas de Direito Internacional Público em matéria ambiental. Serão tratados os fundamentos de três convenções que merecem destaque na proteção dos manguezais, sendo elas: a Convenção sobre a Mudança do Clima; a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional e a Convenção sobre Diversidade Biológica.

⁵ Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 2.652 de 1º de julho de 1998.

⁶ Decreto Legislativo nº 144, de 2002, aprova o texto do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

O objetivo principal do Protocolo de Quioto é a redução de emissão de gases de efeito estufa, ou seja, gases que criam uma cobertura transparente retentora do calor gerado pelo sol na atmosfera terrestre, causando, assim, a elevação da temperatura do planeta, mudanças no seu clima e aumento do nível do mar⁷. É importante ressaltar que o efeito estufa, causado principalmente pela concentração de vapor de água e dióxido de carbono na atmosfera, é fator natural e imprescindível à existência de vida na Terra. O que se deve controlar são as excessivas emissões de gases de efeito estufa, dentre eles o metano, o dióxido de nitrogênio e o dióxido de carbono, provenientes, principalmente, da queima de combustíveis fósseis causada pela ação antrópica, que aumentam esse efeito⁸.

O aquecimento global, além de causar desconforto, promove o derretimento de parte das massas de gelo nas regiões polares. Isso faz com que a água dos oceanos se expanda, aumentando, conseqüentemente, o nível do mar. Esse processo acarreta, portanto, vários danos de natureza ambiental, econômica e social, dentre eles a destruição dos manguezais, um dos primeiros ecossistemas a sofrer graves impactos devido à sua localização. Pode-se afirmar que esse protocolo, ao fixar objetivos quantificados para reduzir as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera e minimizar impactos sobre os ecossistemas, protege os manguezais. Em seu preâmbulo, aliás, a convenção reconhece a vulnerabilidade de países de baixa altitude, insulares ou com zonas costeiras de baixa altitude, além de regiões sujeitas a

⁷ Destaque-se que o Protocolo de Quioto fixou objetivos quantificados da redução de seis gases de efeito estufa: dióxido de carbono, metano e óxido nitroso, hidrofluorcarbono, perfluorcarbono e hexafluoreto de enxofre. Uma revisão desse Protocolo é prevista para 2008.

⁸ “A mudança climática impõe reflexões e ações globais quanto ao modelo energético do planeta e das atividades humanas que provocam as emissões antrópicas. Há necessidade de transição energética e de mudanças de comportamento, considerando as fontes alternativas de energia e a proteção da biodiversidade para se alcançar o desenvolvimento sustentável (...).” SILVA, Solange Teles da. “Mudança climática, fontes alternativas de energia e biodiversidade” In: GONÇALVES, A. e alii. Direito do Petróleo e Gás: aspectos ambientais e internacionais. Santos: Editora Leopoldianum, 2007.

inundações, em relação aos efeitos negativos da mudança do clima, como é o caso das ilhas do Pacífico.⁹

No âmbito do direito internacional, outras duas convenções merecem destaque na proteção do ecossistema manguezal, a Convenção relativa a Zonas Úmidas de Importância Internacional (1971) e a Convenção-Quadro sobre a Diversidade Biológica (1992).

A primeira, a Convenção de Ramsar, visa a proteção ambiental das zonas úmidas de importância internacional e foi adotada em 02 de fevereiro de 1971, e posteriormente emendada pelo Protocolo de Paris, de 03 de dezembro de 1982, e pelas Emendas adotadas em 28 de maio de 1987, em Regina, no Canadá. No Brasil, a autorização para a adesão à ela foi dada pelo Decreto Legislativo nº 33, de 17 de junho de 1992. Seu ponto central consiste no estabelecimento de uma Lista de Zonas Úmidas de Importância Internacional, formada através da designação das partes contratantes de zonas úmidas dentro dos respectivos territórios.

Em seu preâmbulo, considera a importância das zonas úmidas que regulam os regimes de água; servem de *habitat* de espécies animais e vegetais, especialmente de aves aquáticas migratórias; além de constituírem recurso de grande valor econômico, cultural, científico e recreativo. Declara o texto a aspiração de acabar com a progressiva invasão e perda dessas zonas. Reconhece, também, ser as aves aquáticas migratórias que atravessam fronteiras um recurso internacional. E, por fim, afirma estarem os Estados-parte confiantes de que a

⁹ Dispõe o preâmbulo da Convenção sobre Mudança de Clima que: “[...] Reconhecendo ainda que países de baixa altitude e outros pequenos países insulares, os países com zonas costeiras de baixa altitude, regiões áridas e semi-áridas e regiões sujeitas a inundações, seca e desertificação, bem como os países em desenvolvimento com ecossistemas montanhosos frágeis são particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima[...].”

conservação de zonas úmidas será assegurada com políticas nacionais conjuntas, através de uma ação internacional coordenada.

A importância internacional de zonas úmidas deve ser verificada em função de seus termos ecológicos, botânicos, zoológicos, limnológicos ou hidrológicos; mas principalmente quando servirem de *habitat* temporário para aves aquáticas migratórias. Tanto que ao tratar sobre os critérios de seleção das zonas úmidas a serem designadas para a lista, o art. 2º, 2, da Convenção dispõe que deverão ser consideradas em primeiro lugar aquelas de importância internacional para as aves aquáticas.¹⁰

A Convenção de Ramsar define zonas úmidas como sendo

“áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra, ou salgada, incluindo áreas de água marítima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa” (art. 1º, § 1º).

Os manguezais em função de sua caracterização,¹¹ se encaixam nessa definição, implicando, assim, no dever de os Estados-contratantes de incluírem na lista da Convenção as áreas de mangue internacionalmente importantes existentes em seus respectivos territórios. Para isso, deve ser feito o inventário de todas as zonas úmidas existentes no Brasil, dentre as quais se encontram as áreas de mangue, para que as consideradas internacionalmente importantes sejam designadas pelo país para figurarem nessa lista.

¹⁰ O artigo 2º, n. 2 da Convenção de Ramsar dispõe: “As zonas úmidas devem ser selecionadas, fundamentando-se a sua seleção na sua importância internacional em termos ecológicos, botânicos, zoológicos, limnológicos ou hidrológicos. As zonas úmidas de importância internacional para as aves aquáticas em qualquer estação do ano devem ser consideradas em primeiro lugar.”

¹¹ Cf. *infra*.

O Brasil designou suas zonas úmidas de importância internacional para fazerem parte da lista em três momentos distintos, sendo eles: a) em 24 de maio de 1993, data do depósito do instrumento de sua adesão à Convenção de Ramsar, o Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense, no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e a Lagoa do Peixe no Rio Grande do Sul; b) em 4 de outubro de 1993, a área de Mamirauá, no Amazonas e a Ilha do Bananal, em Goiás; e c) em 30 de novembro de 1993, as Reentrâncias Maranhenses, no Maranhão.¹²

De acordo com a Convenção, a inclusão de determinada zona úmida na lista não prejudica os direitos soberanos exclusivos da parte contratante em cujo território a mesma se encontra situada (§ 3º do art. 2º), mas gera para este o dever estabelecer reservas naturais e de elaborar e executar planos que promovam a conservação das zonas úmidas incluídas na lista (art. 3º, § 1º e art. 4º, § 1º).

A Convenção de Ramsar, entretanto, não se restringe somente à proteção das zonas úmidas de importância internacional. De acordo com o § 3º do art. 3º e o § 1º do art. 4º, os Estados ao ratificá-la se comprometem a promover a conservação das zonas úmidas e o seu uso racional quer estas estejam ou não incluídas na lista. Desta forma, o Brasil ao ratificá-la, se comprometeu a conservar todas as zonas úmidas existentes em seu território. Isso implica na obrigação de proteger e conservar o ecossistema manguezal, bem como o de promover o seu uso racional, por se tratar de zona úmida.

Por fim, a outra convenção que merece destaque ao tratar da proteção dos manguezais é a Convenção-Quadro sobre a Diversidade Biológica, firmada por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro em

¹² SOARES, Guido Fernando Silva. A proteção internacional do meio ambiente. 1ª ed. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 345.

1992, e oficializada no Brasil através do Decreto Legislativo 2, de 03.02.1994, que tem como objetivos principais a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e eqüitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos (art. 1º).

A expressão “diversidade biológica”, trazida no art. 2º da Convenção, significa:

“a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.”

A partir desse conceito a expressão biodiversidade pode ser dividida em três categorias hierarquizadas, sendo elas: a) os genes; b) as espécies; e c) os ecossistemas. Por diversidade genética se entende a variação dos genes dentro de uma mesma espécie, sendo o que ocorre, por exemplo, com as variedades de arroz da Índia. Por diversidade de espécies se entende como a variedade de espécies existentes em uma determinada região; e por fim, a variedade de ecossistemas existentes em determinada região.¹³ De uma forma mais simples, pode-se entender a expressão “diversidade biológica”, cujo sinônimo é “biodiversidade”, como a “variedade e a variabilidade entre organismos vivos e os complexos ecológicos dos quais fazem parte: o que inclui a diversidade dentro das mesmas espécies, e entre espécies e ecossistemas”.¹⁴

A necessidade de serem tomadas medidas que visem a preservação da biodiversidade se dá em virtude de seu valor e importância. Dispõe o preâmbulo da Convenção que o seu valor não é somente intrínseco, mas também de ordens ecológica, genética, social, econômica,

¹³ RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. 2ª ed. Madrid: McGraw-Hill, 1999. p. 412 et seq.

¹⁴ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. *Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002. p. 129.

científica, educacional, cultural, recreativa e estética, e que a sua importância se dá principalmente por ser imprescindível à evolução e manutenção dos sistemas necessários à vida na Terra.¹⁵

As espécies vivas provêm alimentos, remédios, fibras e matéria-prima para produtos e processos agrícolas, químicos e industriais. Contudo, menos de 1% delas são até agora utilizadas pelo homem. Um quarto dos medicamentos receitados pelos médicos baseia-se em componentes vegetais e a medicina usa 119 substâncias químicas, extraídas de menos de noventa plantas, para fabricar medicamentos. Entretanto, estima-se que somente 5% da flora mundial já foi estudada para identificar seu valor farmacológico potencial.¹⁶ Diante desses números percebe-se que a possibilidade de cura para várias enfermidades ainda se encontra guardada nos diversos ecossistemas existentes.

O Brasil é megadiverso em termos de riqueza biológica, estima-se que aqui se encontram 50 mil espécies vegetais, ou seja, 20% de todo o acervo do Planeta; a maior concentração de mamíferos, que gira em torno de 514 espécies; uma riqueza ímpar de anfíbios (517) e enorme quantidade de insetos e invertebrados.¹⁷ No que se refere às questões econômicas e sociais, o setor da agroindústria, que se beneficia diretamente do patrimônio genético, responde por cerca de 40% do produto interno bruto brasileiro. Já o setor florestal responde por 4% e o pesqueiro por 1%. O extrativismo vegetal e a pesca empregam mais de 3 milhões de pessoas, e os produtos da biodiversidade respondem por 31% das exportações

¹⁵ Dispõe o preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica: “As Partes Contratantes, conscientes do valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes; conscientes, também, da importância da diversidade biológica para a evolução e para a manutenção dos sistemas necessários à vida da biosfera, [...]”

¹⁶ SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 105.

¹⁷ Almanaque Brasil Socioambiental. São Paulo: ISA, 2004. p. 195.

brasileiras. Tais números confirmam não somente o valor intrínseco da biodiversidade, mas também social e econômico.¹⁸

A preocupação com a conservação da biodiversidade decorre principalmente da crescente ameaça de extinção que recai sobre várias espécies vivas. Essa situação de risco se dá tanto por fatores globais como causas locais. Dentre os globais pode-se destacar o efeito estufa, a mudança climática, as radiações nucleares, dentre outros. Já as causas locais são provenientes, por exemplo, dos processos de erosão do solo, de desertificação, de desmatamentos e queimadas de florestas, da caça e pesca predatória, da biopirataria, das práticas agrícolas como as monoculturas, da pecuária extensiva, além de várias outras. Tais fatores globais resultam da soma de todas as causas locais, e por esta razão, a gestão sustentável dos recursos naturais deve se dar primeiramente na esfera local, buscando-se principalmente o apoio e comprometimento de comunidades locais com as questões ambientais.¹⁹ Contudo, é importante ressaltar que a diminuição da biodiversidade se dá principalmente pela destruição dos *habitats*, dentre eles os manguezais, sendo fundamental a conservação dos ecossistemas.

Outro problema quanto ao crescente processo de degradação ambiental que acarreta a extinção de espécies vivas se dá, também, pelo fato de várias delas se perderem sem sequer serem conhecidas pelo homem. “Segundo o World Conservation Monitoring Centre, as estimativas do número total de espécies existentes na Terra variam entre 5 milhões e 100 milhões, já tendo sido descritas 1,7 milhão de espécies.”²⁰ Assim, perde-se também riquezas

¹⁸ SANTILLI, 2005, p. 106.

¹⁹ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 174 et seq.

²⁰ SANTILLI, op. cit., p. 105.

ainda ocultas que poderiam ser utilizadas vislumbrando a melhoria da qualidade de vida do ser humano em todas as suas áreas.

O preâmbulo da convenção em tela, reforçando os valores e importância da biodiversidade, declara ser a sua conservação uma preocupação comum a toda a humanidade. Contudo, essa declaração não implica na internacionalização de sua condição jurídica, uma vez que a soberania de cada Estado em relação aos seus próprios recursos biológicos é reafirmada no próprio preâmbulo, bem como no art. 3º da Convenção.

Dentre os objetivos dessa convenção figuram a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes. Conforme preconizado em seu preâmbulo, eles são de responsabilidade de cada Estado.²¹ As diretrizes para alcançá-los estão dispostas nos artigos 5º ao 10º da Convenção. O art. 5º trata da conservação e utilização sustentável da diversidade biológica em zonas não sujeitas à jurisdição nacional. Nestes casos, se estabelece o dever de cooperação entre as partes contratantes, seja diretamente ou através de organizações internacionais competentes. O artigo 6º trata da elaboração de estratégias, planos ou programas nacionais para se alcançar aqueles objetivos. Por sua parte, o art. 7º exige que as partes contratantes identifiquem os componentes da diversidade biológica que sejam importantes para sua conservação e utilização sustentável, e os processos e atividades que neles tenham, ou possam ter, efeitos prejudiciais, para que eles possam ser controlados. Contudo, a atual falta de conhecimento sobre a diversidade biológica, conforme dispõe o preâmbulo da Convenção, seguramente é empecilho para o cumprimento dessas disposições.

²¹ Dispõe o preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica: “As Partes Contratantes, [...] reafirmando, igualmente, que os Estados são responsáveis pela conservação de sua diversidade biológica e pela utilização sustentável de seus recursos biológicos, [...]”

Os arts. 8º e 9º tratam dos dois tipos de conservação dispostas na Convenção, que são, a *in situ* e a *ex situ*.²²

Finalmente, para lograr a utilização sustentável dos componentes da diversidade biológica, o art. 10 da Convenção estabelece algumas medidas a serem adotadas pelas partes contratantes dentre as quais merecem destaque: a) a proteção e o encorajamento da utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com a sua conservação ou utilização sustentável; e b) o apoio a populações locais na elaboração e aplicação de medidas corretivas em áreas degradadas onde a diversidade biológica tenha sido reduzida. É importante que seja ressaltado a importância dada pela comunidade internacional aos conhecimentos tradicionais como fator primordial na conservação da biodiversidade.

Em relação à conservação *in situ*, a Convenção determina que cada Estado deve na medida do possível e conforme o caso “estabelecer áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica”;²³ “promover a proteção de ecossistemas, *habitats* naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural”;²⁴ bem como “recuperar e restaurar ecossistemas degradados e promover a recuperação de espécies ameaçadas [...]”.²⁵ Assim, todos os ecossistemas são protegidos indistintamente pela Convenção sobre Diversidade Biológica, inclusive os manguezais.

²² A definição desses dois tipos de conservação estão dispostas no art. 2º da Convenção ora estudada e são: “conservação *ex situ* significa a conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais” e “conservação *in situ* significa a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características.”

²³ Art. 8º, al. “a” da Convenção sobre Diversidade Biológica.

²⁴ Art. 8º, al. “d” da Convenção sobre Diversidade Biológica.

²⁵ Art. 8º, al. “f” da Convenção sobre Diversidade Biológica.

Cabe ser ressaltado que a Convenção sobre Diversidade Biológica não tem somente o caráter protecionista de espécies vivas, mas sim o propósito fundamental de conservar a biodiversidade em função de sua utilização em benefício do ser humano, com limites impostos pelos critérios de sustentabilidade.²⁶ Desta maneira, na proteção da biodiversidade devem ser considerados fatores sociais, como por exemplo as práticas das culturas tradicionais. Por esta razão, pode-se afirmar que essa convenção conjuga duas noções que serão estudadas nesse trabalho, sendo elas: desenvolvimento sustentável e socioambientalismo.

Os problemas referentes à degradação do ecossistema manguezal não ocorrem somente na região das ilhas do Pacífico. No Brasil esse ecossistema também está bastante ameaçado, principalmente em virtude dos impactos negativos a ele causados por atividades humanas nos grandes centros urbanos da zona costeira, em especial as atividades industriais, portuárias e de expansão urbana. No litoral nordeste brasileiro, por exemplo, uma atividade que está colocando os manguezais em risco é a carcinicultura.²⁷ Para resolver essas questões o direito tem papel fundamental, tanto no que diz respeito à regulação do desenvolvimento de tais atividades, como também no que se refere à proteção manguezais.

É certo que a principal finalidade do direito é a composição de conflitos para propiciar a convivência humana. Conforme explica Eros Grau:

“[...] o direito *pretende* proteger e assegurar [é] a liberdade do agir do indivíduo, subordinado ao interesse coletivo; ele demarca as áreas da *liberdade* e do *interesse coletivo*, tendendo à determinação de um ponto de equilíbrio entre esses dois valores. (...) Por isso mesmo, o

²⁶ RUIZ, 1999, p. 411.

²⁷ Cf. *infra*.

direito é habitualmente descrito como *mecanismo tendente à regulação de conflitos*”.²⁸

Para o alcance dessa finalidade suas normas estabelecem, assim, regras, princípios e políticas públicas e criam-se instituições para assegurarem o cumprimento de tais normas.²⁹

O presente trabalho realiza uma análise de normas do ordenamento jurídico brasileiro que dispõem sobre os manguezais, indagando-se se a sua proteção está pautada no princípio do desenvolvimento sustentável. Serão assim estudadas normas que estabelecem princípios, regras e políticas públicas referentes à gestão desse ecossistema, analisando-se o objetivo das mesmas. As informações gerais acerca da situação dos manguezais no Brasil, no que diz respeito às suas características, importância socioambiental e degradação, bem como o estudo dos sentidos do conceito de desenvolvimento sustentável, são trazidas no primeiro capítulo e servirão para fundamentar a análise proposta sobre as normas jurídicas que protegem esse ecossistema.

No segundo capítulo, que versa sobre a proteção constitucional dos manguezais, serão estudadas as normas estabelecidas na Constituição Federal de 1998 que determinam e fundamentam a necessidade de se proteger esse ecossistema no território brasileiro. Serão, estudadas, inclusive, as regras que estabelecem as competências legislativas e materiais em relação aos manguezais, de modo a verificar as maneiras com que os entes federados podem atuar para promover essa proteção.

Finalmente, no terceiro capítulo, serão abordadas questões quanto à proteção jurídico-infraconstitucional dos manguezais. Nele serão analisadas normas que objetivam a proteção

²⁸ GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 6ª edição. São Paulo:Malheiros 2005. p. 23

²⁹ Cf. *Infra*.

desse ecossistema, nas três esferas do Poder Público, ou seja, federal, estadual e municipal. Na esfera estadual será analisado o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo, uma vez que neste Estado ocorrem vários tipos de pressões antrópicas sobre o ecossistema manguezal, ilustrativas de parte dos problemas que ocorrem na zona costeira brasileira. Na esfera municipal serão analisados os Planos Diretores dos Municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista, onde grande parte de seus manguezais encontra-se degradada em virtude, principalmente, de atividades portuárias e industriais e do crescimento urbano desordenado.³⁰

³⁰ Cf. *infra*.

Capítulo I

PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS MANGUEZAIS

A legislação ambiental brasileira define o termo manguezal como:

“ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira”³¹

Desta definição é possível apontar a distinção entre os termos manguezal, que define um tipo de ecossistema³², e mangue, que diz respeito à vegetação predominante neste ecossistema.

A proteção legal dos manguezais ocorre em razão da sua importância tanto para o meio ambiente costeiro, como também para os seres humanos que ali vivem. Apesar dessa importância e proteção legal, atividades antrópicas continuam impactando esse ecossistema principalmente nas áreas de grande adensamento populacional. Desta forma torna-se necessário que o paradigma de um desenvolvimento baseado na sustentabilidade socioambiental oriente as políticas públicas em geral e, principalmente, aquelas voltadas à proteção dos manguezais. Este capítulo ao tratar assim das características (1.1), importância socioambiental (1.2) e degradação do ecossistema manguezal (1.3), bem como do sentido e abrangência da expressão “desenvolvimento sustentável” (1.4), servirá de embasamento teórico para analisar as normas jurídicas que tratam da proteção dos manguezais, bem como

³¹ Resolução CONAMA 303/2002, art. 2º, IX.

³² O termo ecossistema é definido como: “Sistema natural, aberto, que inclui, em uma certa área, todos os fatores físicos e biológicos (elementos bióticos e abióticos) daquele ambiente e suas interações. Diferencia-se de outros ecossistemas por sua diversidade biótica e estrutura trófica claramente definidas, e por sua específica quantificação e qualificação da troca de energia e matéria entre esses elementos e do sistema com a fronteira externa.” LIMA E SILVA, P. P.; GUERRA, A. J. T.; MOUSINHO, P. (Org.); autores, BUENO, Cecília ... [et. al.]. Dicionário brasileiro de ciências ambientais. Rio de Janeiro: Thex ed., 1999. p. 88.

os seus respectivos fundamentos, e verificar se elas levam em conta as noções desse modelo que propugna por um outro tipo de desenvolvimento face às diferentes realidades desse ecossistema no Brasil.

1.1 Caracterização dos manguezais no Brasil

O manguezal, encontrado somente na zona costeira das regiões tropicais e subtropicais, é um ecossistema de transição entre os ambientes terrestre, fluvial e marinho, sujeito, assim, ao regime das marés. É constituído, principalmente, de espécies vegetais lenhosas, denominadas mangue, que exibem adaptações que lhes permitem viver num ambiente caracterizado por constantes inundações, alta salinidade da água e solos predominantemente lodosos, com baixo teor de oxigênio. Dentre tais adaptações, a mais notável é o sistema radicular acima da superfície do solo que serve para ancorar o tronco ao lodaçal mole e arejar os tecidos das raízes que, quando subterrâneas, encontram-se num ambiente frequentemente anóxico.³³

Trata-se de um ecossistema frágil que ao ser danificado por uma atividade antrópica ou por eventos “naturais” provocados igualmente pela ação humana, como é o caso da mudança climática,³⁴ dificilmente se regenera espontaneamente. Por esta razão, ele deve ser manejado de forma criteriosa e sustentável, como também objeto de preocupação em razão de sua importância e dos impactos nele ocorrentes. Acerca dessa fragilidade explica Marta Vannucci que:

³³ VIRGA, R. H. P.; CLARO, S. M. C. A. O município de Cubatão e seus manguezais. Santos, 2005. p. 6 e 19.

³⁴ Cf. *supra*.

Na prática, embora muito se tenha escrito em contrário, uma vez destruído o ecossistema manguezal não se regenera espontaneamente, mesmo que haja propágulos ou sementes abundantes nas proximidades. A razão é simples: quando uma floresta de mangue é totalmente derrubada pela ação de machados, serras, herbicidas ou ciclones, os ambientes físicos, químicos e microbiológicos são alterados além dos limites de tolerância. Os propágulos e sementes, adaptados pela evolução para se estabelecerem sobre a proteção do dossel, em temperatura mais baixa, sombra, textura e composição do solo diferentes podem ficar impossibilitados de se estabelecerem por si mesmos, germinar e crescer sob novas condições ambientais. Por esta razão, nas práticas de reflorestamento e florestamento, com frequência não se deve usar as espécies originais, mas sim outras, adaptadas ou tolerantes ao novo ambiente³⁵

O Brasil possui de 10.000 a 25.000 Km² de manguezais encontrados ao longo de praticamente todo o litoral, margeando estuários, lagoas e enseadas, que vão desde o Amapá até Laguna, em Santa Catarina, limite austral desse ecossistema no Atlântico Sul Ocidental.³⁶ Entretanto, a incidência desse ecossistema no litoral brasileiro apresenta várias diferenças que se dão principalmente em função de localização biogeográfica.³⁷ Luiz Drude de Lacerda relata que os manguezais do litoral norte do país, região onde se encontra 85% da área total desse ecossistema no Brasil, são os maiores e estruturalmente os mais complexos do país, podendo as florestas de mangue se estender a mais de 40Km terra adentro, seguindo o curso de rios e estuários e com árvores que atingem até 1m de diâmetro e 40m de altura. No litoral nordeste, do Ceará ao Rio de Janeiro, os manguezais são mais baixos e estruturalmente menos complexos com árvores que chegam a até 20m de altura e com florestas que se desenvolvem geralmente como estreitas franjas ao longo de estuários, lagoas e deltas, raramente atingindo mais de 15m. Nessa região encontra-se 10% da área total de florestas de mangue no Brasil. Já no litoral sudeste, que se estende do Rio de Janeiro a Santa Catarina, a extensão das planícies

³⁵ VANNUCCI, Marta. Os manguezais e nós: uma síntese de percepções. São Paulo: Edusp, 2002. p. 93.

³⁶ GEO Brasil 2002: perspectivas do meio ambiente no Brasil/Organizado por Thereza Christina Carvalho Santos e João Batista Drummond Câmara. Brasília: Ibama, 2002. p. 118.

³⁷ O termo “localização biogeográfica” é utilizado por Marta Vannucci que diz: “as diferenças entre os manguezais são devidas à localização biogeográfica; por exemplo, o oceano Atlântico, comparado com o mar das Andaman, no oceano Índico.” VANNUCCI, op. cit, p. 42.

costeiras é limitada principalmente em razão da Serra do Mar. Por isso nessa região, que possui somente 5% da área total de mangues do Brasil, os manguezais são restritos ao interior das baías e constituídos por árvores baixas que raramente ultrapassam 10m de altura.³⁸

Conforme explica Marta Vannucci, seria difícil descrever uma floresta típica de mangue, pelo fato de sua variedade ser enorme, principalmente em função de variações espaciais e temporais dos fatores ecológicos.³⁹ Isso faz com que cada manguezal se torne único. Contudo e apesar dessa variedade, segundo a autora “quem quer que já tenha visto um manguezal reconhece todos os outros como tais.”⁴⁰

1.2 Importância ambiental, social e econômica dos manguezais

A importância dos manguezais para a dinâmica ecológica da zona costeira se dá por diversos fatores. Dentre eles destaca-se a sua elevada produtividade biológica principalmente pelo fato de o manguezal servir de ambiente de reprodução de grande parte das espécies marinhas; abrigar larvas, formas jovens de peixes, crustáceos e moluscos, sustentando, assim, inúmeras cadeias alimentares.

No seu substrato ocorre o início da cadeia alimentar dos oceanos, onde a matéria inorgânica sintetizada pelas bactérias é transportada para os estuários. Esse processo característico torna o solo muito rico em nutrientes, o que garante a preservação de várias espécies de peixes, moluscos e crustáceos[...] Esse ambiente pode ser considerado um “berçário natural” para várias espécies de animais marinhos que utilizam diversos *habitats* não só para alimentação, mas

³⁸ LACERDA, Luiz Drude de. Os manguezais do Brasil. In: VANNUCCI, 2002, p. 196-197, passim.

³⁹ “São fatores decisivos: temperatura, regime e amplitude das marés, fisiografia e topografia da zona costeira, natureza física, química e físico-química dos sedimentos e das águas, suprimento de água marinha e de água doce e características das águas intersticiais e clima, especialmente nebulosidade, padrão de chuvas, precipitação total e umidade do ar.” VANNUCCI, op. cit., 2002. p. 42.

⁴⁰ Ibidem, p. 40.

também para reprodução, desova, crescimento e proteção contra predadores.⁴¹

Além disso, sua formação vegetal equilibra as interações da terra e do mar, fazendo com que o impacto de transição entre o mar e o continente seja amenizado. Os manguezais protegem a costa contra a erosão produzida pelas correntes, marés e inundações e atua como filtro biológico ao reter sedimentos, nutrientes e até mesmo poluentes das águas.

No que se refere à importância social do manguezal, deve-se destacar o fato de existirem populações tradicionais⁴² que dele retiram recursos naturais para a sua subsistência. Essas populações, conforme explica Marta Vannucci, não vivem verdadeiramente na floresta de mangues, o que seria praticamente impossível, mas “em áreas de manguezal ao longo de rios e riachos, sobre ribanceiras elevadas e em clareiras adequadamente preparadas [...]”. Geralmente o uso e exploração dos recursos provenientes de áreas de mangue feito por essas populações se dá de forma ambientalmente sustentável. Isso ocorre pelo fato de tais populações dependerem desses recursos para sua subsistência e também por deterem conhecimentos aprofundados sobre os ciclos biológicos e recursos naturais. Sobre essas populações Antônio Carlos Diegues destaca que:

As populações e culturas tradicionais não-indígenas, são, de forma geral, consideradas “camponesas”, e são frutos de intensa miscigenação entre o branco colonizador, o português, a população indígena nativa e o escravo negro. Elas incluem os “caiçaras” que habitam o litoral de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná; os “caipiras”, dos estados do sul; os habitantes de rios e várzeas do Norte e Nordeste (os varzeiros); as comunidades pantaneiras e ribeirinhas do Pantanal Mato-grossense; os pescadores artesanais, como os jangadeiros do litoral nordestino; as comunidades de pequenos produtores litorâneos açorianos de Santa Catarina etc. São populações de pequenos produtores que se constituíram no período colonial,

⁴¹ VIRGA, 2005, p. 14.

⁴² Nesse trabalho as expressões “população tradicional” e “comunidade tradicional” serão usadas como sinônimos.

frequentemente nos interstícios da monocultura e de outros ciclos econômicos. Com isolamento relativo, essas populações desenvolveram modos de vida particulares que envolvem grande dependência dos ciclos naturais, conhecimento profundo dos ciclos biológicos e dos recursos naturais, tecnologias patrimoniais, simbiologias, mitos e até uma linguagem específica, com sotaques e inúmeras palavras de origem indígena e negra. Um aspecto relevante na definição de culturas tradicionais é a existência de sistemas de manejo dos recursos naturais marcados pelo respeito aos ciclos naturais, à sua exploração dentro da capacidade de recuperação das espécies de animais e plantas utilizadas. Esses sistemas tradicionais de manejo não são somente formas de exploração econômica dos recursos naturais, mas revelam a existência de um complexo de conhecimentos adquiridos pela tradição herdada dos mais velhos, de mitos e símbolos que levam à manutenção e ao uso sustentado dos ecossistemas naturais.⁴³

Os manguezais são também importantes pela possível utilização para o turismo ecológico, educação ambiental, bem como pela sua potencialidade econômica para algumas atividades, dentre elas a apicultura, piscicultura e criação de espécies marinhas como a ostra e diversos caranguejos.

1.3 Degradação dos manguezais

A zona costeira brasileira apresenta um quadro preocupante em relação à degradação ambiental. Devido ao processo de colonização, as principais áreas de adensamento populacional se deram no litoral e como resultado disso várias regiões metropolitanas, altamente populosas e industrializadas, encontram-se à beira-mar a exemplo de Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Vitória, Belém, Baixada Santista, dentre outras. O crescimento populacional desordenado é a principal forma de pressão que ocorre sobre o ambiente marinho e costeiro, incluindo-se é claro os manguezais, provocando a excessiva disposição de dejetos domésticos e industriais no ar, água e solo dessas regiões. “Metade da

⁴³ DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 14 et seq.; 84 et seq.

população brasileira reside a não mais de 200km do mar” e as “atividades econômicas costeiras são responsáveis por cerca de 70% do PIB nacional.”⁴⁴

Em razão disso, diversificados e intensos graus de impactos antrópicos incidem sobre os manguezais que vão desde o seu desmatamento para projetos de implantação industrial, portuária, urbana e turística, até processos de favelização, o que acaba por ocasionar a sua contaminação por substâncias químicas e resíduos urbanos sólidos. No que se refere à exploração e uso de seus recursos naturais, explica Luiz Drude de Lacerda que historicamente, os manguezais brasileiros têm sido explorados principalmente como fonte de madeira e recursos naturais de subsistência para as populações caiçaras e que em sua maior parte ainda permanecem pouco impactados, particularmente no litoral norte do país, que é região de baixíssima densidade demográfica. Situação esta que é totalmente distinta dos manguezais da região sudeste, onde a intensa urbanização e industrialização resultou na eliminação de uma fração significativa da cobertura original de mangues.⁴⁵

No litoral nordeste do Brasil uma atividade econômica que têm crescido substancialmente e causado grandes impactos ao ecossistema manguezal é a carcinicultura – criação de camarões em cativeiro. De acordo com o relatório do Grupo de Trabalho sobre Carcinicultura, da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados⁴⁶ a carcinicultura responde por 99% das exportações de camarão do Brasil, cuja produção foi de 75,9 mil toneladas em 2004, das quais a região nordeste produziu 92% desse total. Segundo este relatório tais números seriam positivos caso não fossem acompanhados dos sérios danos ambientais e ameaças às condições de vida de comunidades tradicionais estabelecidas em áreas visadas pelo carcinicultores. Dente os impactos

⁴⁴ GEO Brasil 2002, p. 119.

⁴⁵ LACERDA, 2002, p. 193 et seq.

⁴⁶ Disponível em:<http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=289114>. Acesso em 06/10/2006.

socioambientais desta atividade, merecem destaque: a modificação do fluxo das marés; a redução e extinção de *habitats* de numerosas espécies; a extinção de áreas de mariscagem, pesca e captura de caranguejos; a expulsão de pescadores de seu local de trabalho; a contaminação de água destinada ao consumo humano; a destruição da paisagem e o registro, inclusive, de mortes humanas decorrentes da contaminação por substâncias usadas na conservação dos camarões logo após a pesca.

No litoral do Estado de São Paulo, cerca de 52% dos manguezais se encontram na Baixada Santista – Santos, Guarujá, Bertioga, Cubatão, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe. Só na região de Santos 43% dos manguezais foram degradados pela ocupação humana.⁴⁷ Com a implantação do parque industrial de Cubatão e a expansão do porto de Santos, um enorme contingente de mão-de-obra desqualificada foi atraído para a região, e devido à especulação imobiliária e falta de espaço para a expansão destas duas cidades as áreas de mangue foram sendo ocupadas. Com o término das referidas obras e posteriormente com a construção da Via Anchieta a situação complicou-se ainda mais, pois os funcionários das empreiteiras utilizadas nessas construções acabavam demitidos e também passaram a invadir as áreas de mangue, que foram lentamente sendo aterradas, sem que o Poder Público tomasse providências quanto à recolocação destas pessoas em outras áreas ou mesmo no que se refere ao fornecimento de estrutura mínima, ou seja, instalações de energia elétrica e água encanada. A maior favela⁴⁸ da Baixada Santista, o México 70, que conta hoje com mais de 60 mil habitantes sem saneamento básico, foi construída totalmente

⁴⁷ Dado disponível em: <<http://www.biodiversidadebrasil.com.br/programas/sinopse.asp?pin=0&ID=346>>. Acesso em 15/06/2005.

⁴⁸ Entende-se favela como sendo a área urbana com mais de duzentos metros quadrados ocupadas por população de baixa renda onde não seja possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor (Artigo 10 da Lei nº 10.257/2001).

em áreas de mangue.⁴⁹ Assim, a grande concentração industrial, as atividades portuárias e o adensamento populacional desordenado na Região da Baixada Santista são os fatores determinantes do atual quadro de degradação ambiental de ecossistemas costeiros, dentre eles os manguezais.

Esse alto grau de degradação do ecossistema manguezal, que não ocorre somente no Brasil,⁵⁰ se deu principalmente pelo fato de as áreas onde ele se encontra serem historicamente consideradas como inúteis, improdutivas e insalubres.

O manguezal foi sempre considerado um ambiente pouco atrativo e menosprezado, embora sua importância econômica e social seja muito grande. No passado, estas manifestações de aversão eram justificadas, pois a presença do mangue estava intimamente associada à febre amarela e à malária. Embora estas enfermidades já tenham sido controladas, a atitude negativa em relação a este ecossistema perdura em expressões populares em que a palavra mangue, infelizmente, adquiriu o sentido de desordem, sujeira ou local suspeito. A destruição gratuita, a poluição doméstica e química das águas, derramamentos de petróleo e aterros mal planejados são os grandes inimigos do manguezal.⁵¹

Conforme explica Marta Vannucci:

Era costume dizer (e escrever) que o ecossistema manguezal é formado por terras inúteis, sítios improdutivos a serem “recuperados” e convertidos para outros usos. Hoje tornou-se modo dizer que o ecossistema manguezal é altamente produtivo, ou mesmo que é o mais produtivo de todos os ecossistemas. Obviamente, a verdade está entre os dois extremos [...]⁵²

⁴⁹ REINOLDES, João. A Baixada Santista e as inundações. Disponível em: <<http://www.cidade.usp.br/educar2002/modulo7/alunos/joao.reinoldes/0004/tplanotacao.html>>. Acesso em 15/06/2005.

⁵⁰ Marta Vannucci traz na sua obra vários relatos de destruição e superexploração do ecossistema manguezal em diversos países, principalmente do sul da Ásia e Ilhas do Pacífico Sul. VANNUCCI, 2002, p. 133 et seq.

⁵¹ Disponível em:

<<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./agua/salgada/index.html&conteudo=./natural/biomas/mangue.html#valoracao>>. Acesso em 15/06/2005.

⁵² VANNUCCI, op. cit. p. 83.

Assim e no tocante a adoção de normas que regulem as questões de manejo, proteção e conservação dos manguezais, é fundamental que elas levem em conta tanto as diferenças de ordem estrutural, ou seja, provenientes de sua localização biogeográfica, como aquelas que envolvem as diversas formas de atuação antrópica que nele geram impactos em variados graus de intensidade. Em outras palavras, os manguezais das diferentes regiões brasileiras devem ser tratados de forma distinta, não só pelo fato de serem estruturalmente diferentes, mas também em razão dos diversos modos de seu uso e exploração, que variam de insignificantes a altamente degradantes. Desta forma, a análise das normas jurídicas que dispõem acerca do manguezal se dará no sentido de verificar se elas possibilitam que sejam levadas em consideração as peculiaridades locais na gestão desse ecossistema, e se elas têm como fundamento o desenvolvimento sustentável das diferentes regiões brasileiras onde encontram-se os manguezais. Assim, a questão das competências materiais e legislativas será o ponto de partida deste trabalho por duas razões: primeiro, pela necessidade de estudar as possibilidades e limites da atuação administrativa dos três entes federados – União, Estado e Municípios - na proteção dos manguezais. Em segundo lugar, para verificar como se dá a articulação das normas federais estaduais e municipais com vistas a essa proteção.

1.4 Desenvolvimento sustentável, socioambientalismo e manguezais

Os resultados negativos na esfera socioambiental provenientes da noção de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico trouxeram a necessidade de construção de um novo paradigma desenvolvimentista a partir da noção de sustentabilidade. O modelo de desenvolvimento aplicado pelos países industrializados desde a Revolução Industrial pauta-se principalmente no aumento da industrialização e da produtividade de bens de consumo; na intensificação da exploração dos recursos naturais; na abertura e expansão

dos mercados e no acúmulo de riqueza. No período do pós-guerra, esse paradigma desenvolvimentista foi transmitido às nações mais pobres, de uma forma mais intensa, como modelo ideal. Contudo ele gerou, principalmente nas nações em desenvolvimento, grande concentração de rendas, disparidades sociais com altíssimo nível de exclusão e problemas ambientais em níveis local e global. O novo paradigma elaborado para sanar tais mazelas, bem como para harmonizar as questões econômicas, sociais e ambientais no processo de desenvolvimento das nações foi cunhado com a expressão “desenvolvimento sustentável”.

A noção de desenvolvimento sustentável tem como uma de suas premissas fundamentais o reconhecimento da “insustentabilidade” ou inadequação econômica, social e ambiental do padrão de desenvolvimento das sociedades contemporâneas. Esta noção nasce da compreensão da finitude dos recursos naturais e das injustiças sociais provocadas pelo modelo de desenvolvimento vigente na maioria dos países.⁵³

No âmbito político internacional a expressão desenvolvimento sustentável ganhou projeção com o *Relatório Brundtland*, publicado em 1987 sob o título “Nosso Futuro Comum”, texto preparatório à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Rio-92). Assim, a idéia de desenvolvimento sustentável foi definida como “aquele que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”, ou seja, um modelo de desenvolvimento pautado na solidariedade com as gerações futuras através da exploração racional do meio ambiente seja como provedor de recursos naturais ou como destinatário dos rejeitos produzidos pelo homem.

⁵³ ALMEIDA, Jalcione. A problemática do desenvolvimento sustentável. In: BECKER, Dizimar Fermiano (Org.). *Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ou possibilidade?* 4. ed. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002. p. 25.

A rápida devastação ambiental e o risco de exaurimento dos recursos ambientais do planeta foram denunciados no relatório, que relacionou 109 recomendações dirigidas à implementação dos objetivos estabelecidos na Declaração de Estocolmo, de 1972. O *Relatório Brundtland* destacou os três componentes fundamentais do novo modelo desenvolvimentista, sendo eles: proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social. Assim, verifica-se que o conceito de “desenvolvimento sustentável” cunhado pelo referido relatório já incorporava não somente o componente ambiental como também o componente social do desenvolvimento, ou seja, o desenvolvimento deveria ser não só ambientalmente sustentável como também socialmente sustentável e economicamente viável.⁵⁴

A expressão “desenvolvimento sustentável” apesar de ter sido utilizada somente em 1987, provém de um contexto histórico que merece uma breve análise. A formulação e institucionalização desse novo paradigma de desenvolvimento apresentado no relatório foi fruto da evolução de discussões iniciadas anteriormente à década de 70 acerca dos problemas ambientais causadas pelo modelo desenvolvimentista predominante.⁵⁵ Os primeiros debates sobre tais problemas, aliados à questão do crescimento demográfico, pautavam-se na idéia predominante de que desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente seriam incompatíveis. Foi exatamente nesse período que a Organização das Nações Unidas começou a se esforçar para elevar a problemática ambiental como tema de primeira importância na agenda política internacional, esforço que teve seu primeiro passo na realização em Estocolmo no ano de 1972 da Conferência sobre Meio Ambiente Humano.

⁵⁴ SANTILLI, 2005, p. 30 et seq.

⁵⁵ Para mais detalhes sobre o processo de institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável cf. NOBRE, M.; AMAZONAS, M. C. Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito. Brasília: Ed. IBAMA, 2002.

Esta conferência caracterizou-se principalmente pelas posições antagônicas nas quais os grupos de debates se encontravam. De um lado os ambientalistas pregavam a necessidade de crescimento zero e a compreensão da palavra desenvolvimento como desenvolvimento social e não como crescimento econômico. Do outro estavam os países desenvolvidos que, já tendo seu meio ambiente altamente degradado pelo processo de industrialização, pressionavam os países em desenvolvimento a manterem seus recursos ambientais quase que intactos para que o meio ambiente em escala global ficasse equilibrado. Ainda de um outro lado no debate estavam posicionados os países em desenvolvimento que, almejando o progresso, buscavam a industrialização a qualquer custo mesmo que esta ocorresse ao custo da exploração desenfreada de seus recursos naturais.

Apesar de toda esta disputa, a Conferência de Estocolmo, foi um marco histórico na luta pela preservação ambiental, pois antes dela, as ações na área ambiental dentro do sistema das Nações Unidas eram efetuadas em caráter setorial, visto que inexistia programa ou organismo específico encarregado da problemática ambiental. Diante deste fato pode-se dizer que a conferência teve como principais resultados a elaboração da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo) e a instauração do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para impulsionar e facilitar a promoção do desenvolvimento sustentável.⁵⁶

Dez anos após a Conferência, a Assembleia Geral das Nações Unidas, ao analisar os resultados alcançados desde então na defesa do meio ambiente, constatou que o progresso havia sido mínimo, visto que a poluição, principalmente a atmosférica, aumentara juntamente com a degradação ambiental. Desta forma, decidiu-se pela convocação de uma nova

⁵⁶ SILVA, Solange Teles da. A ONU e a proteção do meio ambiente. In: MERCADANTE, A. A.; MAGALHÃES, J. C. (Org.). Reflexões sobre os 60 anos da ONU. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005. pg. 448 – 449.

conferência, mas que fosse precedida de medidas preparatórias que indicassem os problemas centrais e os caminhos a serem tomados.⁵⁷ Foi então constituída a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brundtland, presidida por Gro Harlem Brundtland⁵⁸, e integrada por vinte membros, dez representantes de países em desenvolvimento e dez de países desenvolvidos, para os trabalhos preparatórios.⁵⁹ Assim, cinco anos mais tarde a comissão publicou o relatório, cujo conteúdo demonstrava claramente a sua intenção de equacionar os pólos antagônicos do debate travado na década anterior. A partir de então, a expressão desenvolvimento sustentável ganhou aceitação universal fazendo com que a problemática ambiental fosse elevada para primeiro plano na agenda política internacional.

Acerca da noção de desenvolvimento sustentável trazida pelo *Relatório Brundtland*, entendem Marcos Nobre e Maurício de Carvalho Amazonas que sua abrangência e imprecisão permitiram que ela possuísse dois elementos característicos fundamentais, sendo eles, a aceitação universal do conceito e a dificuldade em sua definição e operacionalização.⁶⁰ Segundo tais autores, foi exatamente o fato de ela ser imprecisa que possibilitou a aceitação desse novo paradigma de desenvolvimento pelos pólos até então diametralmente antagônicos. Pela mesma razão, a sua definição, sentido e operacionalização passaram a ser decididos no debate teórico e na luta política. Assim sendo, serão trazidos para esse trabalho pontos da contribuição teórica realizada por alguns estudiosos do tema, no sentido de possibilitar a melhor compreensão da noção de desenvolvimento sustentável aplicada à proteção e gestão dos manguezais.

⁵⁷ SILVA, G. E., 2002, p. 48 et seq.

⁵⁸ Gro Brundtland era primeira-ministra da Noruega na época da elaboração do relatório.

⁵⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. A Comissão Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos. In: DERANI, C.; COSTA, J. A. F. (Org.). *Direito Ambiental Internacional*. Santos: Leopoldianum, 2001. p. 58.

⁶⁰ NOBRE, M., AMAZONAS, M. C. 2002, p. 7.

1.4.1. A noção de desenvolvimento sustentável aplicada à proteção e utilização dos manguezais

José Eli da Veiga,⁶¹ analisa a expressão “desenvolvimento sustentável” a partir de dois prismas: o primeiro refere-se ao substantivo desenvolvimento; e o segundo ao adjetivo sustentável. Já no início de sua obra *“Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI”*, afirma que a definição do termo desenvolvimento sustentável, apesar de ainda ser um enigma, representa valores fundamentais de nossa época, exprimindo desejos coletivos da humanidade e compondo “a visão de futuro sobre a qual a civilização contemporânea necessita alicerçar suas esperanças.”⁶²

Segundo este autor, são basicamente três as respostas de diversos pensadores sobre o que seja desenvolvimento. A primeira como sinônimo de crescimento econômico; a segunda como ilusão, crença, mito ou manipulação ideológica; e a terceira que consiste em recusar essas duas saídas triviais e tentar explicar que o desenvolvimento através de um “caminho do meio,” corrente na qual ele se filia.⁶³

A noção de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico tinha razão de ser tão somente até o início dos anos 60, época em que de um lado estavam as poucas nações desenvolvidas que se tornaram ricas pela industrialização, e do outro os países pobres que permaneceram subdesenvolvidos, nos quais os processo de industrialização era incipiente ou nem havia começado. Contudo, tal visão não faz mais sentido principalmente por dois motivos. O primeiro pelo fato do intenso crescimento econômico ocorrido durante a década

⁶¹ VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006 2ª ed. 220p.

⁶² Ibidem, p. 13 et seq.

⁶³ Ibidem, p. 17 et seq.

de 50 em diversos países semi-industrializados, inclusive no Brasil, não ter traduzido necessariamente em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais, bem como à saúde e educação, diferentemente do que ocorrera nos países desenvolvidos. Já o segundo se dá principalmente em virtude do lançamento pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que acabou excluindo essa forma simplista de tratar o desenvolvimento baseado tão somente no campo da economia.⁶⁴

A visão do desenvolvimento como ilusão ou utopia, é entendida pelo autor como simplória. Ele explica que essa tese foi difundida no Brasil pela publicação de uma coletânea de artigos do economista e sociólogo italiano Giovanni Arrighi, que, baseado na distribuição da população mundial pelo Produto Nacional Bruto (PNB) per capita no período de 1938-1983, afirma serem irrisórias as chances de mobilidade ascendente na rígida hierarquia da economia capitalista mundial formada por um pequeno núcleo de países ricos; uma extensa periferia contendo os países mais pobres; e uma semiperiferia composta das nações consideradas emergentes. Metodologia esta, que também acaba reduzindo a noção de desenvolvimento como equivalente à idéia de riqueza.⁶⁵

A terceira forma de explicar o sentido do termo “desenvolvimento” segundo José Eli da Veiga, que rejeita as duas primeiras respostas, é percorrendo o chamado “caminho do meio”. Explica que o desenvolvimento não é o resultado espontâneo da livre interação das forças de mercado, sendo os mercados tão somente uma entre as várias instituições que participam do processo de desenvolvimento. Entende, se reportando aos estudos de Ignacy Sachs, que o desenvolvimento se trata de mudança qualitativa na vida das pessoas, ou seja,

⁶⁴ Ibidem, p. 18 et seq.

⁶⁵ Ibidem, p. 20 et seq.

com a possibilidade delas viverem o tipo de vida que escolheram, e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem as suas escolhas. Processo que se consolida desde a proteção dos direitos humanos até o aprofundamento da democracia. Enquanto que crescimento é mudança simplesmente quantitativa.⁶⁶ Assim, essa terceira resposta aplicada à questão dos manguezais deve necessariamente envolver a inclusão das populações tradicionais no processo de formulação de políticas públicas de proteção desse ecossistema.⁶⁷

Com relação ao adjetivo “sustentável”, José Eli da Veiga afirma que também são três as correntes principais de pensamento sobre ele. De um lado se encontram os estudiosos que acreditam não haver dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico, principalmente pelo talento do ser humano em introduzir tecnologias que conservam os recursos escassos. Pensamento com qual o autor não comunga, principalmente por existir indicadores que revelam as tragédias ambientais de países riquíssimos.⁶⁸ De um outro lado, se posiciona a corrente que entende serem incompatíveis o crescimento econômico e a conservação ambiental. Que encontra solução na tese de que a economia deveria ser absorvida pela ecologia, no sentido de se encontrar uma via de desenvolvimento humano compatível com a retração, isto é, com o decréscimo do produto.⁶⁹ De um terceiro lado, se encontra a corrente, na qual o autor se insere, que também acredita haver um “caminho do meio” para entender o sentido do adjetivo sustentável quando conjugado ao substantivo desenvolvimento. Onde não se pensa em estagnação, que retira qualquer esperança de melhoria da vida dos seres humanos famintos e oprimidos, mas que tampouco continue abusando do meio ambiente de forma contínua e crescente enquanto a população cresce. Um caminho no qual a humanidade evite guerras, tiranias, pobreza, degradação desastrosa da biosfera e destruição da

⁶⁶ Ibidem, p. 80 et seq.

⁶⁷ Cf. infra.

⁶⁸ Ibidem, p. 110 et seq.

⁶⁹ Ibidem, p. 118 et seq.

biodiversidade. Em outras palavras, um modo de se obter qualidade de vida para o homem e para a biosfera que não seja conseguido retirando as possibilidades futuras de desenvolvimento da humanidade.⁷⁰

Destaca que as sociedades industriais estão entrando em uma nova fase de transição/evolução, que pode ser tão significativa quanto àquela que tirou as sociedades européias da ordem social agrária e levou-as à ordem social industrial. O desenvolvimento sustentável apesar de ter suas versões ainda longe de serem delineadas, constituindo-se ainda um enigma, deve ser encarado como paradigma fundamental da sociedade na entrada no terceiro milênio.⁷¹

Ainda no que se refere à noção de desenvolvimento sustentável, é fundamental compreender a relação entre desenvolvimento, liberdade e democracia. Amartya Sen, em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade,”⁷² também ressalta que o desenvolvimento não deve ser visto tão somente como sinônimo de crescimento econômico, devendo sua concepção adequada “ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda.”⁷³ Explica o desenvolvimento como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam,”⁷⁴ ressaltando que o crescimento econômico nunca deve ser considerado um fim em si mesmo, apesar de exercer um papel de grande importância nesse processo como um dos vários meios de expandir tais liberdades.

⁷⁰ Ibidem, p. 168.

⁷¹ Ibidem, p. 208.

⁷² SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p.

⁷³ Ibidem, p. 28.

⁷⁴ Ibidem, p. 17.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social democrática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdades vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.⁷⁵

Sob essa ótica, entende o subdesenvolvimento basicamente como forma de privação de liberdades e o desenvolvimento como um processo inverso, ou seja, não só de eliminação de tais privações, como também de ampliação das liberdades substantivas de diferentes tipos que as pessoas têm razão para valorizar.⁷⁶

A visão de liberdade adotada por Sen “envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais” e, atenta “particularmente para a expansão da capacidade das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam.”⁷⁷ Enfoque este que, segundo o próprio autor, forma um conjunto amplo e heterogêneo de liberdades relevantes, assemelhando-se de forma genérica com a questão da qualidade de vida, que “também se concentra no modo como as pessoas vivem (talvez até mesmo nas escolhas que têm), e não

⁷⁵ Ibidem, p. 18.

⁷⁶ Ibidem, p. 108.

⁷⁷ Ibidem, p. 31 et seq.

apenas nos recursos ou na renda de que elas dispõem.”⁷⁸ Explica que a expansão de liberdades não corresponde somente ao fim primordial do desenvolvimento, mas constitui-se também como principal meio deste, num processo constante de interação e retro-alimentação. Com relação às populações tradicionais que dependem dos recursos dos manguezais para a sua subsistência, uma forma de se expandir as suas liberdades se dá através da sua participação nos processos de formulação de políticas públicas de proteção desse ecossistema.

[...] precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras.⁷⁹

Apesar da abrangente gama de liberdades, apresenta cinco tipos distintos que para ele merecem ênfase como instrumentos no processo de desenvolvimento, sendo elas: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Tais liberdades aumentam diretamente as capacidades das pessoas e suplementam-se mutuamente, reforçando assim umas às outras.⁸⁰

Outro teórico que adota o “caminho do meio” no estudo do sentido da expressão desenvolvimento sustentável é Ignacy Sachs. Para ele a noção de desenvolvimento deve ser

⁷⁸ Ibidem, p. 39.

⁷⁹ Ibidem, p. 25 et seq.

⁸⁰ Ibidem, p. 25.

reconceitualizada como “apropriação efetiva de todos os direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo-se aí o direito coletivo ao meio ambiente.”⁸¹

Destaca que o desenvolvimento deve necessariamente ser includente, sustentável e sustentado. Includente em oposição ao padrão de crescimento perverso excludente do mercado de consumo e concentrador de renda e riqueza, caracterizado principalmente por mercados de trabalho fortemente segmentados e fraca participação na vida política. Explica o autor que o desenvolvimento includente está intrinsecamente relacionado à questão do trabalho decente para todos, o que envolve iguais oportunidades de acesso da população a serviços públicos (educação, proteção à saúde e moradia, dentre outros). Da mesma forma o desenvolvimento includente requer a promoção do Estado de políticas sociais compensatórias financiadas pela redistribuição de renda através de programas assistenciais para deficientes, mães e filhos, idosos, voltados para a compensação das desigualdades naturais ou físicas.⁸² Sustentável, no que se refere a condicionalidade ambiental, ou seja, que o processo de desenvolvimento tenha necessariamente que levar em conta a conservação do meio ambiente como fator de solidariedade com as gerações presentes e futuras. Por fim, sustentado no que se refere à permanência e continuidade do processo de desenvolvimento.⁸³ Em relação aos manguezais o desenvolvimento será includente, se forem garantidos o envolvimento e a participação das populações tradicionais, que subsistem da exploração de seus recursos naturais, no processo de tomadas de decisão em relação à gestão desse ecossistema. Sustentável, caso fatores quanto à sua conservação ambiental forem levados em conta; e,

⁸¹ SACHS, Ignacy. Pensando sobre o desenvolvimento na era do meio ambiente: do aproveitamento racional da natureza para a boa sociedade. In: STROH, Paula Yone (Org.). Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 60.

⁸² SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 39.

⁸³ Ibidem, p. 70.

finalmente, sustentado, se essa gestão gerar renda, propiciando a sobrevivência das populações tradicionais.

Cinco são os pilares, apontados por Sachs, nos quais a noção de desenvolvimento sustentável se apóia, sendo eles: a) social: devido à “disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;” b) ambiental: que leva em conta o meio ambiente como sistema de sustentação da vida, provedor de recursos e recipiente para a disposição de resíduos; c) territorial: “relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e atividades;” d) econômico: “sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;” e) político: “a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença.”⁸⁴

Percebe-se, assim, existir uma convergência teórica quanto à noção da expressão desenvolvimento sustentável, embora seu conceito definitivo ainda seja um enigma, conforme diz José Eli da Veiga. Porém, tal ausência conceitual em princípio não prejudica a aplicação das noções desse paradigma desenvolvimentista que busca harmonizar questões sociais, econômicas e ambientais, encarando o crescimento econômico não como objetivo principal, mas sim como um de seus instrumentos primordiais. Importante é que esse modelo de desenvolvimento seja realmente adotado em escala mundial, inclusive no que se refere à problemática dos manguezais ao se considerar a questão da mudança climática. Uma vez que o aumento do nível dos oceanos, em função do aquecimento global, reduziria drasticamente as áreas de mangue pela inundação.⁸⁵

⁸⁴ Ibidem, p. 15 et seq.

⁸⁵ Cf. supra.

De acordo com Sachs, o caminho a ser tomado na busca do desenvolvimento sustentável deve ir além do crescimento econômico, do mercado e da separação Norte-Sul. É imprescindível que ocorram primeiramente mudanças nos padrões e comportamentos tanto nos países do Norte como nos do Sul, naqueles principalmente em relação aos padrões de consumo e nestes em relação à apartação social. Para Sachs o desenvolvimento sustentável é um desafio planetário que requer estratégias complementares entre o Norte e o Sul⁸⁶, porém sem a reprodução de qualquer padrão pré-estabelecido. Em outras palavras, o processo de desenvolvimento sustentável deve ser baseado em estratégias de desenvolvimento endógenas, ou seja, apropriadas para as realidades existentes em cada país.⁸⁷ É o que ele chama de desenvolvimento a partir de dentro,⁸⁸ ou seja, através do planejamento local com a adoção de estratégias capazes de quebrar o círculo vicioso de subdesenvolvimento e pobreza e que explorem as potencialidades desenvolvimentista de cada região.

Amartya Sen destaca a importância de se desenvolver e fortalecer um sistema democrático como componente essencial do processo de desenvolvimento, onde se dê abertura para discussões e debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e os direitos civis.⁸⁹

Com relação à necessidade de se fazer um planejamento voltado para questões locais e de promover meios que fortaleçam a democracia com a finalidade de se alcançar um modelo de desenvolvimento sustentável, Sachs faz algumas colocações acerca do *ecodesenvolvimento*

⁸⁶ Principalmente no que se refere à ajuda financeira e transferência de tecnologias necessárias dos países mais ricos para os países em desenvolvimento.

“O Norte deveria assumir os esforços para a provisão dos recursos necessários ao financiamento da transição do planeta para um desenvolvimento sustentável, principalmente porque o total de recursos envolvidos é relativamente limitado.” SACHS, 2002, p. 59.

⁸⁷ Ibidem, p. 58.

⁸⁸ SACHS, 2004, p. 70.

⁸⁹ SEN, Amartya Kumar. op. cit., p. 173 et seq.

e a atuação dos povos das florestas que se aplicam perfeitamente à questão da atuação de comunidades tradicionais no manguezal e a preservação desse ecossistema.

O ecodesenvolvimento⁹⁰ requer dessa maneira, o planejamento local e participativo, no nível micro, das autoridades locais, comunidades e associações de cidadãos envolvidas na proteção da área. Para alguns atores mais radicais, é necessário também o reconhecimento dos direitos legítimos aos recursos e às necessidades das comunidades locais, dando a estas um papel central no planejamento da proteção e do monitoramento das áreas protegidas, permitindo uma interação saudável entre o conhecimento tradicional e a ciência moderna.⁹¹

Isso reafirma a importância que o processo de negociação envolvendo população local e autoridades tem no alcance das metas rumo ao desenvolvimento sustentável. E no caso específico do ecossistema manguezal, a participação das comunidades tradicionais pode ajudar de forma substancial na sua preservação e gestão ambiental sustentável.

Com relação aos manguezais localizados nas regiões de maior adensamento populacional, ou seja, no litoral nordeste e sudeste, onde a pressão antrópica neles exercida se dá em diferentes graus e modos, a compatibilização entre proteção ambiental, desenvolvimento econômico e questões sociais encontra grandes obstáculos. A falsa idéia propagada que as áreas onde se encontram os manguezais eram, no passado, consideradas como insalubres e improdutivas, fez com que muitas delas fossem revertidas para os mais diversos usos nos processos de expansão urbana, industrial e portuária. Esse alto grau de impacto ambiental sofrido pelo manguezal aliado ao fato dele exercer papel primordial no equilíbrio ecológico da zona costeira implica na necessidade de serem adotadas medidas que harmonizem o intenso desenvolvimento econômico ocorrente na costa brasileira e a proteção desse ecossistema. Contudo, tais medidas devem necessariamente levar em conta as diferentes

⁹⁰ Aqui “ecodesenvolvimento” e “desenvolvimento sustentável” devem ser entendidos como sinônimos.

⁹¹ SACHS, Ignacy. Gestão negociada e contratual da biodiversidade. In: STROH, Paula Yone (Org.). Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 73.

realidades contextuais que recaem sobre o ecossistema manguezal. Em outras palavras, o desenvolvimento sustentável em áreas de mangue só será alcançado a partir de políticas públicas criteriosas que levam em conta todas as diferenças, sejam as de ordem estrutural, em virtude da localização biogeográfica; sejam as que se referem às formas de uso e apropriação dos recursos naturais ali existentes.⁹²

As formas de uso, exploração, apropriação dos recursos naturais e destinação das áreas de mangue se posicionam praticamente em dois pólos antagônicos. De um lado encontra-se a realidade dos grandes centros urbanos onde ocorrem processos de expansão urbana, industrial e portuária; do outro estão as comunidades tradicionais que geram, na maioria das vezes, impactos mínimos ao ecossistema em virtude das formas de manejo florestal por elas empregadas. Tais comunidades detêm conhecimentos profundos sobre os ciclos biológicos e recursos naturais, obtidos empiricamente e transmitidos oralmente entre as gerações. Desta forma, manejam e exploram as áreas de mangue respeitando a sua capacidade de regeneração.

Diante de tais diferenças, torna-se necessário que se tenha uma visão não apenas ambiental, mas também que se considere a questão da sociodiversidade em relação aos manguezais. Há a necessidade de uma adequação das normas aos fatos, pois, o papel da norma é justamente regular os modos de apropriação dos bens ambientais. Se a exploração feita por essas comunidades tradicionais em áreas de mangue for proibida, ou mesmo, se elas forem removidas dos espaços onde vivem, em função da preservação de tais áreas, correremos, a princípio, dois riscos. O primeiro de que seus conhecimentos quanto aos ciclos biológicos, recursos naturais e manejo florestal, valiosos, inclusive, para o meio científico, se percam por serem transmitidos oralmente. Já o segundo risco se refere à possível diminuição

⁹² Cabe aqui ressaltar a importância de se elaborar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, com o respectivo zoneamento das atividades da Zona Costeira, instituído pela Lei 7.661, de 16 de maio de 1988.

da sociodiversidade brasileira, pois tais comunidades ao serem retiradas dos locais onde vivem geralmente migram para os grandes centros urbanos e acabam se instalando em favelas, geralmente fadadas ao desemprego. Portanto, as noções de desenvolvimento sustentável devem determinar a diretrizes para a preservação e conservação dos manguezais e devem conduzir a adoção e adequação das normas ambientais.⁹³

1.4.1. A visão socioambientalista aplicada à proteção e utilização dos manguezais

Paralelamente ao processo de evolução da noção de desenvolvimento sustentável surgiu no Brasil um movimento denominado socioambientalismo. Ele nasceu no contexto da redemocratização do país, nos meados dos anos 80, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e ambientalistas, conclamando não somente pela preservação ambiental, mas também pela preservação da diversidade sociocultural, afirmando que ambas não poderiam se dar de forma dissociada. Esse movimento tem principal embasamento a idéia de que a inclusão de comunidades locais, bem como de populações tradicionais, seria pressuposto necessário à eficácia social e sustentabilidade de políticas públicas ambientais.⁹⁴

A consolidação democrática no país passou a dar à sociedade civil um amplo espaço de mobilização e articulação, que resultou em alianças políticas estratégicas entre o movimento social e ambientalista. Na Amazônia brasileira, a articulação entre povos indígenas e populações tradicionais, com o apoio de aliados nacionais e internacionais, levou ao surgimento da Aliança dos Povos da Floresta, um dos marcos do socioambientalismo.

A Aliança dos Povos da Floresta defendia o modo de vida das populações tradicionais amazônicas, cuja continuidade dependia da conservação da floresta e estava ameaçada pelo desmatamento e pela exploração predatória de seus recursos naturais [...]

⁹³ Cf. infra.

⁹⁴ SACHS, Gestão negociada..., 2002, p. 35.

O modelo predatório de exploração de recursos naturais colocava em risco a sobrevivência física e cultural das populações tradicionais da Amazônia – especialmente índios e seringueiros, liderados por Chico Mendes, seringueiro e militante sindical, fundador do Conselho Nacional dos Seringueiros. Nasceu, então, uma aliança entre os povos da floresta – índios, seringueiros, castanheiros e outras populações tradicionais, que têm o seu modo de vida tradicional ameaçado pela ocupação desordenada e predatória da Amazônia – e os ambientalistas, que passaram a apoiar a luta política e social dos povos tradicionais, que vivem especialmente do extrativismo de baixo impacto ambiental.⁹⁵

O Brasil, um país de dimensões continentais, tem como atributo uma grande diversidade biológica e cultural. O território brasileiro é composto por regiões ecologicamente distintas⁹⁶ e tal fato certamente contribui para que cada uma delas seja dotada de uma realidade sociocultural própria. Conforme explica Antônio Carlos Diegues, o nosso país “apresenta grande variedade de modos de vida e culturas diferenciadas que podem ser considerados “tradicionais”. Além disso, existe grande diversidade de tribos e povos indígenas, com mais de duas centenas de línguas diferentes”.⁹⁷ Desta forma, ambos, meio ambiente e diversidade sociocultural, devem ser preservados.

Uma das primeiras reivindicações do movimento socioambientalista foi pela criação de reservas extrativistas como um meio de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo na Região Amazônica. Essas reservas constituem áreas de titularidade coletiva cujos direitos de uso dos recursos naturais nelas existentes são compartilhados pelos seus moradores.⁹⁸ Esta proposta se opunha à política de proteção ambiental adotada no Brasil, que se pautava principalmente na criação de parques, ou seja, áreas consideradas santuários

⁹⁵ SANTILLI, 2005, p. 31 e seguinte.

⁹⁶ Dentre os biomas encontrados no território brasileiro podemos destacar a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal Mato-Grossense, o Cerrado, a Caatinga, os Pampas Gaúchos, dentre outros.

⁹⁷ DIEGUES, 2004, p. 14.

⁹⁸ “Inspiradas nos modelos das terras indígenas, as reservas extrativistas se baseiam no conceito de que são bens de domínio da União (de forma que evite a sua venda e lhe dê as garantias de que só gozam os bens públicos) e de que a transferência do usufruto para os moradores da reserva extrativista se faria pelo contrato de concessão de direito real de uso às entidades representativas de moradores da reserva”. Ibidem, p. 33.

naturais que deveriam ser preservados intactos. Por esta razão, as populações que habitavam as áreas transformadas em parques eram removidas para outros lugares, o que acarretava muitas vezes na perda da diversidade cultural.

Essa concepção de criação de parques como estratégia para a conservação da natureza foi transposta dos Estados Unidos para os países em desenvolvimento, cujos contextos ecológico, social, cultural e econômico são distintos.⁹⁹ Essa diferença na realidade sociocultural e ambiental do Brasil em relação aos países desenvolvidos faz que as medidas aqui adotadas para a proteção de ambos aspectos devam se dar de forma diversa. Com isso, não se busca afirmar que a criação de parques deva ser instrumento descartado pela política ambiental brasileira, pelo contrário. A criação de parques quando necessária e apropriada é de suma importância para a proteção ambiental, mas ela deve sempre ser dada buscando também a manutenção da diversidade sociocultural.

O socioambientalismo foi constituído com base na idéia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolveu-se com base na concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos biológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país com ampla participação social na gestão ambiental.¹⁰⁰

As articulações entre o movimento social dos povos da floresta e o movimento ambientalista e a ampla repercussão nacional e internacional da morte de Chico Mendes,

⁹⁹ DIEGUES, 2004, p. 14.

¹⁰⁰ SANTILLI, 2005, p. 34.

principal líder seringueiro, levou a criação das primeiras reservas extrativistas no Brasil.¹⁰¹ Entretanto, o movimento socioambientalista não se caracterizou tão somente pela atuação de comunidades indígenas e comunidades tradicionais da floresta amazônica, mas também contou com a participação de organizações não-governamentais como a do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), dentre outras.¹⁰²

Essa visão socioambiental deve necessariamente ser levada em conta na proteção do ecossistema manguezal. Isso se dá pelo fato de existirem populações tradicionais que dele retiram recursos naturais para a sua subsistência, como, por exemplo, os caiçaras que habitam a região estuarina lagunar de Iguape, Cananéia e Paranaguá, principal reduto dessa cultura, que se estende do Rio de Janeiro até o norte de Santa Catarina, “caracterizada pela complementaridade de atividades como a pesca, a pequena agricultura, o extrativismo, a caça, o artesanato e os serviços que são consorciados durante o ano, não comprometendo a reprodução dos estoques naturais.”¹⁰³ A preservação dessas culturas é importante não só para a manutenção da diversidade cultural nacional, como também pelo fato seus conhecimentos e formas de manejo dos recursos ambientais constituírem respostas para a busca científica de questões ligadas ao desenvolvimento sustentável.

Entretanto, tais comunidades encontram-se ameaçadas em sua sobrevivência física, material e cultural por vários fatores. Um deles decorre do avanço da especulação imobiliária na zona costeira, principalmente para a construção de residências secundárias, fazendo com que parte das pessoas que as integram passe a trabalhar como caseiros, pedreiros, e às vezes

¹⁰¹ Por decreto foram criadas: em 23 de janeiro de 1990 a reserva extrativista do Alto Juruá, no Acre; em 15 de março de 1990, foram criadas a de Chico Mendes (Acre), a do Rio Cajari (Amapá) e a do Rio Preto (Rondônia). “O Decreto nº 98.897/90 reconheceu as reservas extrativistas como “espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista.” Ibidem, p. 36.

¹⁰² Ibidem, p. 39.

¹⁰³ DIEGUES, Antônio Carlos Sant’Ana (org). Povos e Águas: inventário de áreas úmidas/Antônio Carlos Sant’Ana Diegues (org.) – 2ª. ed. – São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2002, p. 544.

mude suas casas para longe dessas urbanizações, dificultando, assim, suas atividades pesqueira. Da mesma forma, o turismo de massa, contribui para a desorganização das comunidades tradicionais, transformando-as em prestadoras de serviços durante o verão. Outro fator que acaba desorganizando a cultura dessas comunidades é a transformação do território por eles explorado em áreas naturais protegidas como parques e reservas naturais. Isso implica em graves limitações às suas atividades tradicionais de agricultura, caça, pesca e extrativismo, muitas vezes acarretando na sua migração para áreas urbanas. Nelas, os caiçaras expulsos de seus territórios, passam a viver em favelas e ficam fadados ao desemprego e subemprego.¹⁰⁴

Esse cenário reforça a necessidade do direito, como mecanismo de composição de conflitos,¹⁰⁵ de levar em consideração na proteção do ecossistema manguezal as noções de desenvolvimento sustentável e do socioambientalismo. Para tanto, suas normas, ao estabelecerem princípios, regras e políticas públicas, devem ser elaboradas nesse sentido.

1.5 Regras, princípios, políticas públicas e a proteção dos manguezais

Robert Alexy distingue as regras dos princípios afirmando que as primeiras são normas que veiculam comandos de definição, e que, por esta razão, “ou só podem ser cumpridas ou não cumpridas. Se uma regra vale, é ordenado fazer exatamente aquilo que ela pede, não mais e não menos.”¹⁰⁶ Em outras palavras, “uma regra vale ou não vale

¹⁰⁴ DIEGUES, 2002, p. 42.

¹⁰⁵ Cf. *supra*.

¹⁰⁶ ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. Tradução de Luís Afonso Heck. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 217:55-66, jul./set. 1999. p. 75.

juridicamente, não sendo admitidas gradações.”¹⁰⁷ Por outro lado, os princípios são normas que estabelecem mandamentos de otimização. Ou seja, “ordenam que algo seja realizado em uma medida tão ampla quanto possível relativamente as possibilidades fáticas ou jurídicas.”¹⁰⁸ Ainda sobre a perspectiva do referido autor acerca das regras e dos princípios, esclarece Luís Virgílio Afonso da Silva que:

O principal traço distintivo entre as regras e princípios, segundo a teoria dos princípios, é a estrutura dos direitos que essas normas garantem. No caso das regras, garantem-se direitos (ou impõem-se deveres) definitivos, ao passo que, no caso dos princípios, são garantidos direitos (ou são impostos deveres) *prima facie*.

Isso significa que, se um direito é garantido por uma norma que tenha a estrutura de uma regra, esse direito é definitivo e deverá ser realizado totalmente, caso a regra seja aplicável ao caso concreto[...].

No caso dos princípios, não se pode falar em realização sempre total daquilo que a norma exige. Ao contrário: em geral, essa realização é apenas parcial. Isso, porque, no caso dos princípios, há uma diferença entre aquilo que é garantido (ou imposto) *prima facie* e aquilo que é garantido (ou imposto) definitivamente.[...]

O elemento central da teoria dos princípios de Alexy é a definição de princípios como mandamentos de otimização. [...] Isso significa, entre outras coisas, que, ao contrário do que ocorre com as regras jurídicas, os princípios podem ser realizados em diversos graus.¹⁰⁹

Em virtude destas características, a resolução de conflitos existentes entre duas regras, ou ainda, entre dois princípios, dá-se de forma diversa. Em havendo conflitos entre regras torna-se necessário encontrar uma solução que não relativize a sua definitividade. Assim, se duas regras prevêm para o mesmo ato ou fato consequências diferentes, uma delas deve ser considerada inválida, no todo ou em parte.¹¹⁰

¹⁰⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). Legitimação dos direitos humanos – 2a. ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 126.

¹⁰⁸ ALEXY, 1999, p. 74.

¹⁰⁹ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. Tese apresentada para o concurso de provas e títulos para provimento do cargo de professor titular, junto ao Departamento de Direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2005. p. 51 e seguintes.

¹¹⁰ Ibidem. p. 54 et seq.

Nos caso de incompatibilidade apenas parcial entre os preceitos de duas regras, a solução ocorre por meio da instituição de uma cláusula de exceção em uma delas. Em alguns casos, no entanto, a incompatibilidade entre duas regras poderá ser total, quando seus preceitos, para o mesmo fato ou ato, em todas as circunstâncias, sejam mutuamente excludentes. Quando isso ocorre, a única solução é a declaração de invalidade de uma delas.¹¹¹

Já as colisões entre princípios, devem ser encaradas e resolvidas de forma distinta. Pois, enquanto as regras atuam garantindo direitos ou impondo deveres definitivos, não admitindo-se, desta forma, a existência de contraposição entre elas, os princípios operam estabelecendo de mandamentos de otimização, ou seja, são normas que exigem que algo seja realizado na maior medida do possível diante das condições fáticas e jurídicas existentes, comportando, assim, graus distintos quando às suas realizações. A tendência expansiva dos princípios que devem ser realizados “na maior medida do possível,” tende a fazer com que a realização de um deles quase sempre seja restringida pela realização de outros.¹¹² Desta maneira, “no momento em que um princípio entra em colisão com outro, há que haver uma escolha racionalmente fundamentada sobre qual dos dois deve ter preferência.”¹¹³ A preferência dada a um princípio não acarreta na anulação dos demais, que com ele colidem. Tudo dependerá do caso em questão, pois o princípio escolhido prevalece sobre os demais nas condições de um determinado caso concreto. É possível e provável, contudo, que em uma outra situação, em que os mesmos princípios estejam em colisão, seja um outro princípio que prevaleça. Essa relação é sempre condicionada à situação concreta.¹¹⁴

Essa preferência, entretanto, não é simples, mas ponderada. Isso porque, mesmo depois de determinado qual o princípio que deve prevalecer, das medidas capazes de realizá-lo, deverá ser escolhida aquela que cause menor prejuízo aos demais princípios não escolhidos.

¹¹¹ Ibidem. p. 55.

¹¹² Ibidem. p. 58.

¹¹³ BARCELLOS, 2007, p. 126.

¹¹⁴ SILVA, L. V. 2005, p. 58 et seq.

[...] dois são os momentos da ponderação. Em primeiro lugar, é preciso escolher qual dos princípios em choque deverão preponderar; em segundo, escolhido o princípio, é necessário decidir qual das medidas que o realizam a que proporciona o melhor ponto de equilíbrio, por sacrificar em menor medida os demais princípios envolvidos.¹¹⁵

Na relação entre regras e princípios outro tipo de colisão ainda pode ocorrer, ou seja, um conflito entre um princípio e uma regra. Este ponto, segundo Luís Virgílio Afonso da Silva, é talvez o mais complexo e menos explorado da teoria dos princípios. Numa eventual colisão nesses termos, duas são as respostas possíveis; ambas, porém, problemáticas:

(1) Nas colisões entre uma regra e um princípio, é necessário se fazer um sopesamento entre ambos para saber qual deve prevalecer: neste caso, a definição de regras como normas que garantem direitos (ou impõem deveres) definitivos cai por terra, porque poderá ocorrer casos em que uma regra, a despeito de válida e aplicável, seja afastada, sem que isso perca a sua validade. Além disso, um eventual sopesamento só pode envolver normas que tenham a “dimensão do peso”, o que regras não possuem.

(2) As colisões entre uma regra e um princípio devem ser solucionadas no plano da validade: nesse caso, seria necessário aceitar que, quando um princípio tenha que ceder em favor de outra norma no caso concreto, terá ele que ser expelido do ordenamento jurídico. Isso seria incompatível com a idéia segundo a qual a validade de um princípio não é afetada nos casos em que sua aplicação é restringida em favor da aplicação de outra norma.¹¹⁶

A resposta de Alexy a esses casos, que é criticada por Luís Virgílio, tenta evitar esses dois problemas:

Quando um princípio entra em colisão com uma regra, deve haver um sopesamento. Mas esse sopesamento não ocorre entre o princípio e a regra, já que regras não são sopesáveis. Ele deve ocorrer entre o princípio em colisão e o princípio no qual a regra se baseia.¹¹⁷

¹¹⁵ BARCELLOS, 2007, p. 126 et seq.

¹¹⁶ SILVA, L. V. 2005, p. 60.

¹¹⁷ Ibidem. p. 60.

A crítica que é feita a essa solução se dá no sentido de ela poder acarretar num alto grau de insegurança jurídica, por dar “a entender que o aplicador está sempre livre, em qualquer caso e em qualquer situação, para afastar a aplicação de uma regra por entender que há um princípio mais importante que justifica esse afastamento.”¹¹⁸ Nesse tipo de situação não há uma colisão propriamente dita, e a regra deve ser entendida como o produto de um sopesamento, feito pelo legislador, entre dois princípios que garantem direitos fundamentais, e cujo resultado é uma regra de direito ordinário. Em outras palavras, a relação entre a regra e um dos princípios não é de colisão, mas sim de restrição. “A regra é a expressão dessa restrição. Essa regra deve, portanto, ser simplesmente aplicada por *subsunção*.”¹¹⁹ Contudo, esclarece que há casos em que esse cenário pode se complicar. Um exemplo ocorre quando houver a existência de dúvidas quanto à constitucionalidade da regra. Nesse caso, compete ao juiz controlar essa constitucionalidade, seja através da aplicação da regra por subsunção, quando considerá-la constitucional; ou pela sua inconstitucionalidade em face de um outro princípio, que seria, portanto, mais importante, naquela situação descrita pela regra, do que o princípio ao qual o legislador deu primazia. Neste último caso, a regra é declarada inconstitucional e, portanto, a situação de colisão desaparece.¹²⁰

Por fim, políticas públicas em direito, segundo Maria Paula Dallari Bucci, são “instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*.” Através de normas criadoras de políticas públicas, ou seja, programas de ação, o direito do Estado-providência passa a ser “fundado não mais sobre condições – típicas

¹¹⁸ Ibidem. p. 61.

¹¹⁹ Ibidem. p. 61.

¹²⁰ Ibidem. p. 61 et seq.

de um esquema normativo do tipo “se-então” – mas sobre objetivos, que se representam num esquema “fim-meio.”¹²¹ Segue explicando que com as políticas públicas

[...] a aplicação das normas passa a se fazer não mais com base no seu próprio texto ou nas decisões dos tribunais, mas também, assumidamente, incorporando a representação de outras noções, como o senso comum, as regras heurísticas e em especial o enfoque baseado no problema, na finalidade, no efeito perseguido, nos princípios em jogo e nas prioridades.¹²²

A distinção, grosso modo, existente entre as normas que estabelecem políticas daquelas que instituem princípios, segundo Ronald Dworkin, é que estas estabelecem ou descrevem direitos, enquanto aquelas indicam objetivos coletivos a serem alcançados.¹²³

No ordenamento jurídico brasileiro a noção de desenvolvimento sustentável constitui um princípio constitucional, uma vez que ela permeia a Constituição Federal de 1988 em vários dispositivos. O primeiro exemplo dessa afirmação é encontrado no *caput* do art. 225 que prevê a questão da preservação ambiental intra e inter-geracional ao dispor que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. O art. 3º, constitui como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (1) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (2) garantir o desenvolvimento nacional; (3) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e (4) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Percebe-se que o desenvolvimento tratado nesse artigo deve necessariamente

¹²¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2000. p. 246 et seq.

¹²² Ibidem. p. 247.

¹²³ DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério; tradução e notas Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 141.

objetivar melhorias nas condições sociais do país. No que se refere ao aspecto econômico desse desenvolvimento, o art. 170 preconiza que ele deverá observar como princípios, dentre outros, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais. Em outras palavras, aqui o constituinte deixou ainda mais claro a necessidade da busca de harmonização dos fatores social, ambiental e econômico no processo de desenvolvimento do país.

A visão socioambientalista também se materializou no campo jurídico, principalmente em dispositivos da Constituição Federal de 1988 que reconhecem e protegem direitos coletivos como ao patrimônio cultural. No entendimento de Juliana Santilli:

O texto constitucional representou um grande avanço na proteção do patrimônio cultural brasileiro, dedicando toda uma seção e vários dispositivos ao tratamento da matéria, de forma inédita na história constitucional brasileira. O texto constitucional consagrou uma nova e moderna concepção de patrimônio cultural, mais abrangente e democrática.¹²⁴

O art. 216 constituiu patrimônio cultural brasileiro bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (1) as formas de expressão; (2) os modos de criar, fazer e viver; (3) as criações científicas, artísticas e tecnológicas; (4) as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e (5) os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. No que se refere aos bens imateriais foram abrangidos, conforme explica a referida autora:

¹²⁴ SANTILLI, 2005, p. 73 et seq.

[...] as mais diferentes formas de saber, fazer e criar, como músicas, contos, lendas, danças, receitas culinárias, técnicas artesanais e de manejo ambiental. Incluem ainda os conhecimentos, inovações e práticas culturais de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, que vão desde formas e técnicas de manejo de recursos naturais até métodos de caça e pesca e conhecimentos sobre sistemas ecológicos e espécies com propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas.¹²⁵

A leitura do disposto no artigo 216 da Constituição aplicada à relação existente entre populações tradicionais e manguezais demonstra que os conhecimentos destas populações referentes aos ciclos biológicos ocorrentes nesse ecossistema e ao seu manejo ambientalmente sustentável são considerados patrimônios culturais, e por esta razão têm sua preservação protegida constitucionalmente. Isso implica no dever do Poder Público de estabelecer regras e políticas públicas que promovam tanto a preservação dos manguezais; como dos modos de criar, fazer e viver das populações tradicionais que atuam nesse ecossistema. O meio ambiente ecologicamente equilibrado e o patrimônio cultural são bens igualmente protegidos pela Constituição Federal. Logo, a proteção de ambos não deve ser feita de forma dissociada.

No que se refere à influência da visão socioambiental na legislação infraconstitucional, merece destaque a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), incluindo, dentre outras modalidades, as reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, onde são permitidas a permanência e exploração por parte de populações extrativistas e tradicionais.¹²⁶ “Entre os objetivos do SNUC estão não apenas a conservação da biodiversidade, como também a conservação da sociodiversidade, dentro de um contexto que privilegia a interação homem com a natureza, e as interfaces entre diversidade biológica e cultural.”¹²⁷

¹²⁵ Ibidem, p. 78.

¹²⁶ Artigos 18 e 20, da Lei 9.985/2000.

¹²⁷ SANTILLI, 2005, p. 124.

Unidade de Conservação são espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.¹²⁸ Os tipos de unidades de conservação integrantes do SNUC são divididos pela Lei nº 9.985/2000 em dois grandes grupos, sendo eles: 1) Unidade de Proteção Integral;¹²⁹ e 2) Unidades de Uso Sustentável.¹³⁰ O primeiro grupo tem como objetivo básico a preservação da natureza. Por esta razão, em tais unidades é admitido apenas o uso indireto de seus recursos naturais, como por exemplo a pesquisa científica, e, em alguns casos, a visitação pública. Nestas áreas não são permitidos usos que envolvam consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.¹³¹ Já o objetivo principal das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais; de modo a melhorar a qualidade de vida, proteger os meios de vida e a cultura das populações tradicionais nelas residentes; e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais ali existentes.¹³² A previsão desse tipo de unidade de conservação na legislação brasileira corrobora a determinação constitucional de preservação do patrimônio ambiental e cultural.

A expressão “populações tradicionais”, apesar de ser utilizada em diversos dispositivos na Lei do SNUC, carecia de conceituação jurídica na esfera federal até a promulgação da Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e

¹²⁸ Art. 2º, I, da Lei 9.985/2000.

¹²⁹ Compõem este grupo: Estações Ecológicas; Reservas Biológicas; Parques Nacionais; Monumentos Naturais; e Refúgios da Vida Silvestre. (art. 8º da Lei nº 9.985/2000).

¹³⁰ Este segundo grupo é constituído pelas Áreas de Proteção Ambiental; Áreas de Relevante Interesse Ecológico; Florestas Nacionais; Reservas Extrativistas; Reservas de Fauna; Reservas de Desenvolvimento Sustentável; e Reservas Particulares do Patrimônio Natural. (art. 14 da Lei nº 9.985/2000).

¹³¹ Art. 2º, IX da Lei nº 9.985/2000.

¹³² Art. 7º, § 2º; 18, *caput* e 20, § 1º, da Lei nº 9.985/2000.

proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.¹³³ O conceito¹³⁴ estabelecido no inciso XV do art. 2º da Lei do SNUC foi vetado pelo Poder Executivo, sob a alegação de ser tão abrangente, que poderia alcançar, praticamente, toda a população rural de baixa renda, impossibilitando a proteção especial que se pretende dar às populações verdadeiramente tradicionais.¹³⁵ De qualquer forma, trata-se de conceito que deve considerar reflexões realizadas pelas ciências sociais, em particular pela antropologia. A ausência de um conceito no ordenamento jurídico que explicitamente se aplique às populações tradicionais que vivem em todos os biomas do território nacional não deve servir de escusa para a não aplicação das normas jurídicas relativas a essas populações, uma vez que estudos antropológicos podem supri-la.

Tanto o desenvolvimento sustentável como o socioambientalismo são princípios consagrados pela Constituição Federal de 1988. Isso implica que o ordenamento jurídico infraconstitucional deve observá-los, principalmente no que diz respeito à proteção dos patrimônios ambiental e cultural. Logo, o Poder Público, em todos os níveis e esferas, está compelido a observá-los na sua atuação político-administrativa, legislativa e judiciária.

A realidade que recai sobre os manguezais no Brasil é multifacetada. Trata-se de um ecossistema fundamental para o equilíbrio ecológico da zona costeira que, de um lado sofre as pressões causadas pelos grandes centros urbanos, geralmente em regiões onde sua extensão é menor, tornando-o mais vulnerável a tais impactos ambientais. Do outro, nele atuam populações tradicionais que necessitam de seus recursos naturais para a própria subsistência, e

¹³³ A Lei n. 11.428/2006 considera tradicional a “população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental” (art. 3º, II). Pode-se indagar se esse conceito aplica-se apenas às populações que vivem na Mata Atlântica, ou se servirá de base para identificar outras populações tradicionais.

¹³⁴ Grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para a sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável.

¹³⁵ SANTILLI, 2005, p. 126.

por esta razão promovem o seu manejo de forma ambientalmente sustentável.¹³⁶ A retirada dessas populações das áreas em que elas vivem e atuam pode acarretar na diminuição da sociodiversidade brasileira, o que contraria princípios constitucionais. Dessa forma, o direito, através de suas normas, deve buscar a proteção dos manguezais de forma a harmonizar essas situações, ou seja, protegendo ao máximo esse ecossistema, sem, contudo, colocar em risco a manutenção da nossa sociodiversidade e patrimônio cultural. Em virtude disso, nos capítulos subsequentes será feita a análise das normas jurídicas que dispõem acerca dos manguezais. Buscar-se-á verificar se as noções do desenvolvimento sustentável e do socioambientalismo, conduziram e fundamentaram as diretrizes, objetivos e instrumentos previstos nas normas de proteção e gestão desse ecossistema. Para tanto, duas questões conduzirão a análise do presente trabalho. A primeira se refere à competência para estabelecer normas que dispõem sobre os manguezais, no sentido de se verificar a partir da competência legislativa constitucional a possível articulação de normas federais, estaduais e municipais. Já a segunda questão se refere ao grau que a lei confere a participação das populações tradicionais na elaboração das políticas públicas em matéria de preservação e conservação desse ecossistema.

¹³⁶ Cf. *supra*.

Capítulo II

A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DOS MANGUEZAIS

A importância do ecossistema manguezal para o equilíbrio ecológico do meio ambiente da zona costeira e o atual quadro de degradação ambiental em que ele se encontra demonstra a necessidade tanto do Poder Público, em todos os seus níveis, como da coletividade em promover a sua proteção, conservação e recuperação. As políticas públicas em relação aos manguezais devem necessariamente levar em conta não somente fatores ambientais e econômicos, mas também fatores de ordem social. Em outras palavras, o manejo das áreas de manguezal bem como as normas que dispõem sobre esse ecossistema devem pautar-se nas noções de desenvolvimento sustentável e do socioambientalismo.

Neste capítulo, a proteção jurídica do ecossistema manguezal será analisada na esfera constitucional, no sentido de se verificar se a Constituição Federal de 1988 conjuga ambas noções na proteção ambiental, ou seja, a de desenvolvimento sustentável e do socioambientalismo. Para tanto, serão estudadas as normas constitucionais em matéria ambiental.

2.1 O direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os manguezais

No Brasil, a questão ambiental ganhou abrigo constitucional pela primeira vez na Constituição Federal de 1988.¹³⁷ Nela, no Capítulo VI do Título VII – Da Ordem Social,

¹³⁷ “As Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 nada traziam especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural. Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água

composto tão-somente pelo art. 225, com seus parágrafos e incisos, o direito ambiental encontra seu núcleo normativo.¹³⁸ Em seu *caput*, o art. 225 garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, classificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Acerca desse novo direito consagrado constitucionalmente, ensina José Afonso da Silva que:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.¹³⁹

O referido autor ainda destaca que:

O objeto de tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa a proteger é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente; e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vem sintetizando na expressão “qualidade de vida”.¹⁴⁰

Para melhor compreensão da abrangência dessa garantia constitucional é importante que seja feita uma breve reflexão acerca do conceito jurídico de meio ambiente contido no art. 3º, I da Lei 6.938/81, que foi inteiramente recepcionada pela Constituição de 1988. Segundo o referido dispositivo legal, a palavra meio ambiente deve ser entendida como *o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*. Primeiramente, deve-se ressaltar que a vida aqui tratada não é somente a do ser humano, mas sim vida em todas as suas formas, de uma

e de Pesca.” SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 46.

¹³⁸ Ibidem, p. 50.

¹³⁹ Ibidem, p. 55.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 78.

simples bactéria até o homem, seja ela vida animal ou vegetal. Assim, deve-se entender como meio ambiente o complexo conjunto de tudo aquilo que seja de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida na Terra¹⁴¹. Ainda no sentido de facilitar a compreensão da abrangência desse conceito de meio ambiente, podemos entender a expressão “ordem física, química e biológica”, como “ordem natural”. Tanto que, de uma forma mais simplificada, a palavra meio ambiente pode ser definida como “conjunto de condições naturais que atuam sobre os seres vivos”.¹⁴² Desta forma, daqui em diante a expressão “ordem natural” será utilizada substituindo e englobando aquelas ordens.

Sabemos que todo conjunto é formado pela reunião de elementos ou partes. Em sendo o meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem natural que permite abriga e rege a vida na Terra, podemos então citar exemplos de alguns de seus elementos. Seguindo o disposto no art. 3º, I da Lei 6.938, é possível realizar essa exemplificação em três categorias, sendo elas: a) elementos que permitem a vida na Terra; b) elementos que abrigam a vida na Terra; e c) elementos que regem a vida na Terra.

Primeiramente, dentre os elementos que permitem a vida em todas as suas formas podemos citar a luz solar, a força da gravidade, a atmosfera e a água. Sem qualquer um desses elementos a vida na Terra seria impossível. Antes de adentrarmos no grupo de elementos que abrigam a vida na Terra, devemos buscar significado do verbo abrigar. A palavra “abrigo” significa refúgio, proteção; e “abrigar” significa dar abrigo, acolher.¹⁴³ Assim, como exemplos de elementos de ordem natural que acolhem, protegem e servem de refúgio para a vida em todas as suas formas pode-se fazer referência a uma caverna que abriga morcegos; a uma

¹⁴¹ Nos referimos ao Planeta Terra por ainda não estar provado existir vida proveniente de outros lugares.

¹⁴² HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Sales. Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003. p. 347.

¹⁴³ Ibidem, p. 4.

árvore que abriga pássaros; a uma praia que abriga os ovos de uma tartaruga; ao manguezal, que abriga sua fauna e flora; e a uma casa que abriga seres humanos. Com relação aos exemplos de elementos de ordem natural que regem a vida na terra, também se faz necessário primeiramente entender melhor o sentido do verbo “reger”, cujos sinônimos são, regular, administrar, dirigir, governar.¹⁴⁴ Assim, ao buscar-se exemplos de fatores que regulam, dirigem ou governam a vida dos seres vivos, é possível citar o local de desova do salmão, que a ele retorna sacrificando a própria vida para perpetuar a espécie. Da mesma forma as estações do ano governam a vida do ganso canadense que migra de norte a sul e vice-versa segundo as mesmas. Com relação ao homem, podemos seguramente afirmar que fatores culturais, inerentes à própria natureza humana, portanto de ordem natural, regem sua vida. A vida do índio da Amazônia não é regida pelos mesmos fatores culturais que regem a vida de um morador da cidade de São Paulo.¹⁴⁵

Diante de tais exemplos, percebe-se que o conceito jurídico de meio ambiente é composto por uma enorme e complexa gama de elementos que combinados permitem, abrigam e regem a vida na Terra. Tais elementos devem ser preservados para que seus funcionamentos e interações se dêem de forma equilibrada. Deve-se assim preservar, as águas, os solos, as florestas, o ar, os locais de onde e para onde os animais migram, as praias, as diversidades biológica e cultural, as cidades, enfim, tudo que pode ser englobado no conceito de meio ambiente.

¹⁴⁴ Michaelles Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. SP: Companhia Melhoramentos, 1998. p. 1802.

¹⁴⁵ “Culturas são sistemas (de padrões de comportamento socialmente transmitidos) que servem para adaptar as comunidades humanas aos seus embasamentos biológicos. Esse modo de vida das comunidades inclui tecnologias e modos de organização econômica, padrões de estabelecimento, de agrupamento social e organização política, crenças e práticas religiosas, e assim por diante.” Roger Keesing – Theories of Culture, 1974 – Apud LARAIA, Roque de Barros. Cultura: um conceito antropológico. 18ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005 p. 59.

Feitas as considerações a respeito da abrangência do conceito jurídico de meio ambiente, necessário se faz entender o sentido da qualificação adverbial *ecologicamente equilibrado* a ele atribuída constitucionalmente. Para tanto, primeiramente, deve-se analisar o conceito do termo “ecologia”. Criada pelo biólogo e médico alemão Haeckel em 1869, a palavra “ecologia” é proveniente do grego *oikos* (“lar”) e se refere ao o estudo do Lar Terra. Mais precisamente, é o estudo das relações que interligam todos os membros do Lar Terra. Em outras palavras, trata-se do estudo das relações de um organismo com seu ambiente inorgânico ou orgânico.¹⁴⁶

Nota-se, então, que a expressão “ecologicamente equilibrado” reforça a necessidade de se observar todos os fatores que constituem o meio ambiente, incluindo-se, é claro, os seres que nele vivem, inclusive o homem em todos os seus aspectos. Portanto, a garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado será satisfeita quando os elementos, fatores, processos e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural, econômica, dentre outras, estiverem funcionando de forma tal que proporcionem ao ser humano qualidade de vida. Esta visão é essencial na proteção do meio ambiente, e por isso deve ser aplicada na interpretação dos preceitos constitucionais.

Ainda acerca dessa expressão, explica José Afonso da Silva que:

O “ecologicamente” refere-se, sim, também à harmonia das relações e interações dos elementos do habitat, mas deseja especialmente ressaltar as qualidades do meio ambiente mais favoráveis à qualidade de vida. Não ficará o Homem privado de explorar os recursos ambientais na medida em que isso também melhora a qualidade da vida humana; mas não pode ele, mediante tal exploração, desqualificar o meio ambiente de seus elementos essenciais, porque isso importaria desequilibrá-lo e, no futuro, implicaria seu

¹⁴⁶ CAPRA, Fritjof. A teia da vida: uma nova compreensão científica dos seres vivos. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Editora Cultrix, 2003. p. 43.

esgotamento. O que a Constituição quer evitar, como emprego da expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, é a idéia, possível, de um meio ambiente equilibrado sem qualificação ecológica, isto é, sem relações essenciais dos seres vivos entre si e deles com o meio.¹⁴⁷

Feitas as considerações acerca da garantia constitucional preconizada no *caput* do art. 225, torna-se necessário discorrer, agora, sobre a natureza jurídica dada ao meio ambiente como bem de uso comum do povo (art. 225, *caput*), o que acarreta em várias implicações. Uma delas é a superação pela doutrina ambiental da concepção civilista dos bens, baseada somente na dicotomia entre bens públicos e privados. Os bens ambientais são considerados bens de interesse público, independente de sua dominialidade, seja ela pública ou privada. Há, entretanto, que se distinguir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um bem unitário, indivisível, de natureza incorpórea e imaterial, e pertencente à coletividade, dos elementos corpóreos que o integram como as águas, as florestas, dentre outros, que também são bens ambientais e muitas vezes pertencentes a particulares.¹⁴⁸

A respeito disso dispõe o autor acima citado que:

A doutrina vem procurando configurar outra categoria de bens – os bens de interesse público –, na qual se inserem tanto bens pertencentes a entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para a consecução de um fim público. Ficam eles subordinados a um peculiar regime jurídico relativamente ao seu gozo e disponibilidade e também a um particular regime de polícia, de intervenção e de tutela pública. Essa disciplina condiciona a atividade e os negócios relativos a esses bens, sob várias modalidades, com dois objetivos: controlar-lhes a circulação jurídica ou controlar-lhes o uso – de onde as duas categorias de bens de interesse público: os de circulação controlada e os de uso controlado. São inegavelmente dessa natureza os bens imóveis de valor histórico, artístico, arqueológico, turístico e as paisagens de notável beleza natural, que integram o meio ambiente cultural, assim como os bens

¹⁴⁷ SILVA, J. A. 2000, p. 85.

¹⁴⁸ SANTILLI, 2005, p. 61.

constitutivos do meio ambiente natural (a qualidade do solo, da água do ar etc.).¹⁴⁹

Outra implicação decorrente dessa classificação se refere aos modos de apropriação e disposição de alguns bens ambientais. A declaração constitucional de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, fez com que a qualidade ambiental se convertesse em um bem jurídico. É exatamente essa qualidade que a Constituição define como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Isso faz com que vários de seus elementos físicos, mesmo que pertencentes à pessoa pública ou particular, não sejam passíveis em sua globalidade de apropriação privada, como é o caso da água e do ar, por se tratarem de bens de uso comum do povo. Da mesma forma que ocorre com a qualidade ambiental, esses bens são de interesse público, por isso, dotados de um regime jurídico especial, por serem essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados a um fim de interesse coletivo.¹⁵⁰

O *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 além de estabelecer o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõe tanto ao Poder Público como à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Desta forma, o referido dispositivo consagrou os princípios da obrigatoriedade da intervenção do poder público¹⁵¹ e da equidade intergeracional,¹⁵² incorporando o conceito de desenvolvimento sustentável na ordem constitucional brasileira. Fica, portanto, constitucionalmente determinado que todos, Poder Público e coletividade, devem defender e preservar o meio ambiente. Isso implica na defesa e preservação de todos elementos que o constitui, cujo funcionamento harmonioso, ou seja, ecologicamente equilibrado é condição imprescindível à sadia qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

¹⁴⁹ SILVA, J. A. 2000, p. 80.

¹⁵⁰ Ibidem p. 81

¹⁵¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 87 e seguintes.

¹⁵² SANTILLI, 2005, p. 60.

Dentro do espectro do referido dispositivo constitucional está incluída a defesa e preservação do ecossistema manguezal que é essencial para o equilíbrio ecológico da região costeira. Conforme exposto no capítulo anterior, o manguezal é ecossistema altamente produtivo e faz parte do ciclo de vida de várias espécies marinhas que ali se reproduzem, desenvolvem e encontram alimento. Além disso, por ser um ecossistema de transição entre os ambientes terrestre, fluvial e marinho, o manguezal protege a costa contra a erosão produzida pelas correntes, marés, e inundações. Assim, a supressão de áreas de mangue acarreta no desequilíbrio ecológico do meio ambiente costeiro.

Feitas as considerações acerca da garantia constitucional preconizada no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, cabe agora a discorrer sobre os parágrafos e respectivos incisos desse artigo que se relacionam diretamente com a proteção jurídica do ecossistema manguezal. A análise destas normas será feita seguindo o critério de José Afonso da Silva quanto à divisão do capítulo dedicado ao meio ambiente em grupos de normas. Segundo este autor, o texto do art. 225, que encerra toda a matéria do capítulo referente ao meio ambiente, pode ser dividido em três conjuntos de normas, sendo eles: a) o primeiro conjunto acha-se no *caput* que contém a norma-princípio ou norma-matriz, assim chamada por ser a reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) o segundo encontra-se no parágrafo 1º, com seus incisos, que contém as normas-instrumentos que conferem ao Poder Público os princípios e instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito preconizado no *caput*; c) por fim, o terceiro conjunto, composto pelas normas dispostas nos parágrafos 2º a 6º, refere-se a determinações particulares em relação a objetos e setores ambientais que requerem imediata proteção e direta regulamentação constitucional.¹⁵³ Pelo

¹⁵³ SILVA, J. A. 2000, p. 52.

fato de o primeiro conjunto já ter sido analisado, seguiremos discorrendo sobre os dois restantes.

2.2 Instrumentos constitucionais de proteção dos manguezais

No que se refere às normas-instrumento, ou seja, as contidas no parágrafo 1º do art. 225 da CF/88, duas podem ser aplicadas diretamente em relação ao ecossistema manguezal. A primeira norma, disposta em seu inciso I, se refere ao provimento do manejo ecológico das espécies e ecossistemas. A segunda, preceituada no seu inciso III, diz respeito ao dever do Poder Público em definir espaços territoriais e respectivos componentes a serem especialmente protegidos, onde é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem tal proteção.

Assim, o manejo ecologicamente sustentável de espécies e ecossistemas, incluindo-se, é claro, os manguezais, é fator que deve necessariamente ser levado em conta nas políticas públicas de desenvolvimento e proteção ambiental por força constitucional. Nesse sentido, dispõe a Lei n. 7.661, de 16 de maio 1988, recepcionada pela Carta Magna, e instituidora do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que este ao prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira deverá dar prioridade à conservação e proteção a vários bens, arrolando, dentre outros, os manguezais.¹⁵⁴

Quanto aos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em virtude de seus atributos ambientais, resta saber se o ecossistema manguezal poderia ser

¹⁵⁴ Art. 3º, I da Lei 7.661/1988 assim dispõe: “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; promotórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;”

considerado como um deles. Para responder a essa indagação, primeiramente é necessário buscar a abrangência desses espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos dispostos na Constituição. No entendimento de José Afonso da Silva, em sentido ecológico, espaços territoriais e seus componentes se referem aos ecossistemas dignos de proteção especial, pela relevância de seus atributos naturais. E que, se assim forem definidos pelo Poder Público, passarão a contar com um regime jurídico especial quanto a modificabilidade e fruição, sejam bens privados ou de domínio público.¹⁵⁵ Diante desse entendimento, conclui-se que os manguezais são espaços territoriais especialmente protegidos, por serem constituídos como áreas de preservação permanente, conforme dispõe o art. 3º, X, da Resolução CONAMA 303/2002 que regulamenta do Código Florestal.¹⁵⁶ Logo, se os manguezais são áreas de preservação permanente, de acordo com a Resolução CONAMA 303/2002, e as áreas de preservação permanente incluem-se entre os espaços territoriais especialmente protegidos, então é possível afirmar a proteção constitucional dos manguezais. Tal fato, acarreta na obrigatoriedade de seu manejo se dar de forma ambientalmente sustentável.

Com relação às normas pertencentes ao terceiro conjunto, ou seja, dispostas nos parágrafos 2º a 6º do art. 225 da Constituição Federal, que podem ser relacionadas ao ecossistema manguezal, merece destaque o parágrafo 4º, que engloba, dentre outros biomas brasileiros, a Zona Costeira e a Mata Atlântica como patrimônio nacional, que deverão ser utilizadas na forma da lei e de modo a preservar o meio ambiente.¹⁵⁷ Por se tratar de ecossistema litorâneo, ou seja, típico da Zona Costeira, o manguezal também se encontra constitucionalmente protegido. Mais uma vez é necessário analisar a lei que instituiu o Plano

¹⁵⁵ SILVA, J. A. 2000, p. 210.

¹⁵⁶ Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965.

¹⁵⁷ Art. 225, § 4º: “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.” A Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica arrola os manguezais, dentre outras formações florestais nativas, como ecossistema integrante deste bioma. (art. 2º, *caput*).

Nacional de Gerenciamento Costeiro, de acordo com a qual o zoneamento de atividades e usos na Zona Costeira deve se dar priorizando a conservação e proteção dos bens ambientais, dentre eles os manguezais.¹⁵⁸

Ainda com relação às normas pertencentes a esse último grupo, no parágrafo 3º do art. 225, a Constituição Federal preconiza que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. Desta forma, a Constituição Federal além de recepcionar a responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental prevista no § 1º do art. 14 da Lei 6.938/81, trouxe grande inovação ao sistema jurídico brasileiro ao introduzir a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Em outras palavras, a Constituição Federal abriu caminhos para que sejam responsabilizados criminalmente os maiores responsáveis pelo atual quadro de degradação ambiental, ou seja, as pessoas jurídicas causadoras de delitos ambientais. Regulamentando este dispositivo constitucional, a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, também conhecida como Lei dos Crimes Ambientais, sistematizou as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Nela encontram-se as normas penais que tipificam crimes ambientais, inclusive crimes contra a flora brasileira, que em alguns casos se aplicam diretamente às florestas de mangue por serem áreas de preservação permanente. A existência dessa tutela penal específica reafirma o grande valor desse bem para a sociedade brasileira.¹⁵⁹

É importante ressaltar que a questão ambiental, apesar de dispor de um capítulo específico na Constituição Federal, não está ali estanque, mas permeia todo o texto

¹⁵⁸ Art. 3º, I da Lei 7.661/1988.

¹⁵⁹ Não será objeto desse estudo as normas que tutelam o ecossistema manguezal na esfera penal, pois tal assunto, devido à sua complexidade, demandaria um outro trabalho. Sobre o tema cf. MACHADO, Paulo Affonso. *Direito ambiental brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros. 2006. Título VIII, capítulo IX. p. 681–716.

constitucional se correlacionando a outros temas fundamentais. O art. 5º LXXIII, por exemplo, confere legitimação a qualquer cidadão para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, incluindo-se, portanto atos lesivos aos manguezais. Em relação à ordem econômica, o art. 170, VI, estabelece a defesa do meio ambiente como um de seus princípios. Ademais no art. 186, II, que constitui a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente como requisito da função social da propriedade rural, dentre outros. E no que se refere à Política Urbana, o art. 182 determina que tal política tenha por objetivo “ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

A Constituição Federal, mesmo que de forma não expressa, protege juridicamente o ecossistema manguezal. Ao estabelecer o dever de todos em defender e preservar o meio ambiente, a Constituição acaba garantindo, também, a proteção dos manguezais, que são parte integrante do meio ambiente. Tal afirmativa encontra respaldo na interpretação sistêmica das normas constitucionais. Esse ecossistema é imprescindível na manutenção do equilíbrio ecológico de dois dos patrimônios nacionais arrolados pelo § 4º do art. 225 da Constituição Federal, ou seja, a Zona Costeira e a Mata Atlântica. Além disso, trata-se de um espaço territorial especialmente protegido. E o Poder Público é um dos atores que tem o dever de defender e preservar esse ecossistema. Assim, duas questões merecem uma análise mais aprofundada. A primeira diz respeito às possibilidades e limites da atuação administrativa na proteção dos manguezais. Já a segunda, se refere à maneira com que as normas federais estaduais e municipais se articulam com vistas a essa proteção. Para tanto, será feita a análise das competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal acerca dos manguezais.

2.3 Competências materiais e legislativas em relação aos manguezais

Competências são “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”¹⁶⁰ A repartição constitucional de competências entre a União e as unidades federadas, característica indispensável do federalismo, se dá principalmente por duas razões principais. A primeira está relacionada à questão da autonomia de cada centro de poder, uma vez que nem as unidades federadas devem ser subordinadas à União, nem esta deve ser sujeita àquelas.¹⁶¹ Já a segunda se refere à própria idéia central do princípio federativo, que busca a conciliação dos interesses coletivos de toda a Nação com os interesses peculiares às necessidades de cada região.¹⁶² Desta forma, a maneira com que as competências são repartidas pela Constituição de cada Estado Federal configura em uma maior ou menor centralização política, exercendo, assim, influência direta tanto no funcionamento harmônico do sistema federativo como para a obtenção dos resultados políticos e sociais que se pretende atingir com a adoção do federalismo.¹⁶³

Várias são as técnicas de repartição de competências elaboradas e experimentadas por diversos Estados desde a matriz norte-americana de 1787. Dentre elas, merecem destaque às do modelo clássico de federalismo dualista da Constituição norte-americana de 1787 e a do federalismo cooperativo adotado na Alemanha primeiramente na Constituição de 1919 e aperfeiçoado posteriormente na Lei Fundamental de Bonn de 1949. A primeira, também conhecida como repartição horizontal de poderes, consiste na separação radical da competência dos entes federados através “da atribuição a cada um deles de uma área própria,

¹⁶⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 496.

¹⁶¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. O estado federal. São Paulo: Ática, 1986. p. 19.

¹⁶² CAMBI, Eduardo. Normas gerais e a fixação da competência concorrente na federação brasileira. In: REVISTA DE PROCESSO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL. Ano 23, n. 92. Trimestral. p. 247.

¹⁶³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações. In: Programa Nacional de Controle da Dengue: amparo legal à execução das ações de campo – imóveis fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo morador. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2002. p. 42.

consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente”.¹⁶⁴ Na Constituição norte-americana as competências da União são enumeradas e os Estados-membros têm competências remanescentes, ou seja, podem legislar exaustivamente sobre matérias não atribuídas à União.

Já o segundo modelo de distribuição de competências, também denominado cooperativo ou de repartição vertical de poderes, é aquele que divide uma mesma matéria, em diferentes níveis, entre diversos entes federados.¹⁶⁵ A Constituição Alemã de 1949, além de adotar o modelo norte-americano, enumerando as competências destinadas ao ente central, também procurou assegurar competências legislativas concorrentes e de execução comum, na busca de descentralizar a sede das decisões políticas e administrativas, dando, assim, maior autonomia aos Landers (Estados-membros). Desta forma, a experiência constitucional alemã buscou combinar a técnica americana de repartição horizontal das competências, ou seja, competências enumeradas e remanescentes, com a distribuição vertical das mesmas, através da repartição de competências concorrentes e comuns, onde a mesma matéria pode ser subdividida entre diferentes níveis e entre diversos entes federados ou ser exercida, igualmente, por todos os entes federados envolvidos.¹⁶⁶

Com relação às técnicas de repartição de competências adotadas pela Constituição Federal de 1988, explica Fernanda Dias Menezes de Almeida que:

¹⁶⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1. p. 155.

¹⁶⁵ Ibidem, p. 155 et seq.

¹⁶⁶ CAMBI, op. cit., p. 248.

[...] não é difícil identificar no modelo adotado pela Constituição brasileira de 1988 a combinação de praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa.

Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competência privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.¹⁶⁷

Para a melhor compreensão das formas de repartição adotadas na Constituição de 1988, faz-se necessário primeiramente distinguir as expressões competências legislativas e competências materiais. A primeira refere-se ao campo normativo, ou seja, competência para legislar. Já a segunda é a competência para executar essa legislação, e diz respeito ao desempenho de diferentes tarefas e serviços, também podendo ser chamada de competências administrativas ou de execução, não correspondendo assim, a uma única atividade como é o caso da competência legislativa.¹⁶⁸

Na Constituição de 1988, com exceção das competências em matéria tributária, a repartição das competências materiais e legislativas na República Federativa do Brasil, está estabelecida no Título III – Da Organização do Estado, da seguinte forma: o art. 21 define as competências administrativas da União; o art. 22 elenca as matérias sobre as quais a União detém competência legislativa privativa, e prevê, contudo, haver a possibilidade de os Estados serem autorizados, através de lei complementar, a legislar sobre tais matérias; o art. 23 dispõe sobre as competências administrativas comum entre todos os entes federativos mais o Distrito Federal; o art. 24 prevê a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal; o art. 25 fala sobre a competência dos Estados-membros; e, por fim, o art. 30, trata da competência dos Municípios.¹⁶⁹ Serão então analisados os dispositivos constitucionais que

¹⁶⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 74.

¹⁶⁸ Ibidem. p. 83.

¹⁶⁹ CAMBI, op.cit., p. 248.

dispõem acerca das competências materiais e legislativas em matéria ambiental, principalmente no que se refere à proteção dos ecossistemas e da flora brasileira.

2.3.1 Competências legislativas, meio ambiente e os manguezais

O estudo sobre a delimitação constitucional da competência das pessoas políticas para elaborar leis sobre matéria ambiental tem como principal finalidade verificar a maneira com que as normas federais, estaduais e municipais podem se articular com vistas à proteção dos manguezais. Assim, primeiramente será estudada a competência legislativa da União, em seguida a dos Estados e do Distrito Federal e, finalmente, a dos Municípios. Tarefa que, conforme assevera Vladimir Passos de Freitas, “só é simples na aparência, pois há vários campos em que os limites são imprecisos e vagos.”¹⁷⁰

A União tem competência privativa e concorrente para legislar sobre meio ambiente. A competência privativa – aquela que é própria da pessoa – é sempre atribuída à União quando se trata de assuntos de interesse predominantemente nacional. No âmbito ambiental, merece destaque, dentro do rol do art. 22 da Constituição Federal de 1988 que dispõe sobre as matérias que compete à União privativamente legislar, a questão das águas (inc. IV)¹⁷¹. Contudo, existe a possibilidade dos Estados e o Distrito Federal legislarem sobre as matérias listadas no referido artigo, desde que sejam autorizados por lei complementar (art. 22, parágrafo único).

¹⁷⁰ FREITAS, Vladimir Passos de. A constituição federal e a efetividade das normas federais. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 56.

¹⁷¹ Também cabe a União legislar privativamente em matéria ambiental sobre: jazidas, minas e outros recursos minerais; e atividades nucleares de qualquer natureza (incisos XII e XXVI do art. 22 da Constituição Federal).

Com relação à competência concorrente para legislar em matéria ambiental, ou seja, aquela em que tal incumbência está repartida entre a União e aos Estados e Distrito Federal, o art. 24 da Constituição Federal dispõe caber a tais entes políticos a edição de normas sobre florestas; caça; pesca; fauna; conservação da natureza; defesa do solo e dos recursos naturais; proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio paisagístico e turístico; bem como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente. (art. 24, incs. VI, VII e VIII da Constituição Federal).¹⁷² Logo, este artigo, em todas as matérias arroladas acima, aplica-se no que se refere à edição de normas sobre o ecossistema manguezal, que é constituído de elementos bióticos e abióticos próprios, ou seja, distingue-se dos demais ecossistemas também em razão de sua flora, fauna, solo, etc. Assim, para a criação de normas em relação aos manguezais, o constituinte optou pela competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal.

A competência concorrente se dá “sempre que a mais de um ente federativo se atribui o poder de legislar sobre determinada matéria. Ou seja, relativamente a uma só e mesma matéria concorre a competência de mais de um ente político.”¹⁷³ Existe na verdade, de acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, duas espécies de competência concorrente, sendo elas: a cumulativa e a não-cumulativa. A primeira “existe sempre que não há limites prévios para o exercício da competência, ou por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-Membro.”¹⁷⁴ Já a segunda espécie, ou seja, a não-cumulativa, é a que configura a chamada repartição vertical. “Com efeito, dentro de um mesmo campo material reserva-se um nível superior ao

¹⁷² O art. 24 em seu rol também inclui a produção de normas sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural e artístico.

¹⁷³ FERREIRA FILHO, 1990, v. 1. p. 189.

¹⁷⁴ Ibidem. p. 189.

ente federativo mais alto – a União – que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao ente federativo que é o Estado-Membro a complementação.”¹⁷⁵

O constituinte optou pela competência concorrente não-cumulativa, uma vez que de acordo com os parágrafos 1º e 2º do art. 24, no âmbito da legislação concorrente, a União estará limitada ao estabelecimento de normas gerais, que poderão ser suplementadas pelos Estados e Distrito Federal. Inexistindo norma geral editada pela União, poderão os outros dois entes políticos exercer a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades, sendo que, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário (art. 24, §§ 3º e 4º). Deve-se ressaltar que no caso de os Estados e o Distrito Federal exercerem essa competência plena na ausência de norma geral federal, as normas por eles editadas serão válidas tão somente em seus respectivos territórios.

Segundo Paulo Luiz Neto Lobo:

A supremacia federal, no sistema da competência legislativa concorrente da Constituição de 1988, é especialmente delimitada. Não é superior, além dos limites das normas gerais, isto é, na definição dos pressupostos. Fixados estes, não pode adentrar-se no campo da competência estadual das normas específicas. Neste último caso, o conflito não se resolverá pela supremacia federal, mas pela inconstitucionalidade.

A competência concorrente não é cumulativa. Definidos os limites, cada centro de poder político exerce sua competência com exclusividade e sem hierarquia.¹⁷⁶

Assim sendo, em relação aos manguzeais compete a União tão somente a edição de normas gerais e aos Estados a competência suplementar em relação a tais normas. E em havendo ausência de norma geral federal, caberá também aos Estados a competência

¹⁷⁵ Ibidem, p. 189.

¹⁷⁶ LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos estados-membros na constituição de 1988. In: Revista de Informação Legislativa. Ano 26. n. 101. 1989. p. 97.

legislativa plena nos seus respectivos territórios, até que seja editada norma federal suspendendo a eficácia das normas estaduais, no que estas lhe forem contrárias.

Apesar da Constituição Federal não abranger os Municípios na competência legislativa concorrente, estes entes são dotados de competências legislativas em duas esferas: a de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e a de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II). Estando o fulcro da questão em constatar-se e comprovar-se a existência de interesse local.¹⁷⁷ É importante lembrar que a base constitucional para a elaboração de lei por parte dos Municípios se encontra no espectro do art. 30. Uma vez que a competência comum tratada no art. 23 não é para legislar, mas sim para atuar na proteção do meio ambiente.¹⁷⁸

Com relação ao disposto no inciso I do art. 30, entende Vladimir Passos de Freitas que, apesar de não se tratar de dispositivo específico sobre o meio ambiente, ele confere ao Município competência para legislar sobre esta matéria, que também pode ser assunto de interesse local.¹⁷⁹ Quanto à proteção dos manguezais, pode-se afirmar que tal matéria é também de interesse local. Principalmente por se tratar de um ecossistema de grande importância para a dinâmica ecológica da zona costeira, tanto no que se refere à produtividade biológica de espécies marinhas, como por proteger a costa contra erosão e inundações causadas pelas marés. Não podendo esquecer, também, da sua importância social e econômica para determinados municípios, como é o caso do seu uso para a carcinicultura no litoral nordeste do Brasil.¹⁸⁰

¹⁷⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. O município e o direito ambiental. In: Revista Forense. vol. 317. 1992. p. 189.

¹⁷⁸ FREITAS, Vladimir Passos de. A constituição federal e a efetividade das normas federais. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 61.

¹⁷⁹ Ibidem. p. 61.

¹⁸⁰ Cf. supra.

Desta maneira, estão incluídas na competência legislativa municipal as questões de interesse preponderante do Município, embora não exclusivamente de interesse local, ou seja, as questões que, embora de seu interesse, também são do interesse de outros entes.¹⁸¹ Mas, embora possam existir matérias que extrapolem o interesse municipal, o Município deve e pode legislar em questões de seu interesse, justificando a necessidade de proteger especificamente os ecossistemas, como os manguezais, que se encontram em seus respectivos territórios.

Quanto à suplementação da legislação federal e estadual, explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho que este inciso oferece pelo menos duas dificuldades de interpretação, sendo elas: a) a primeira decorre do impreciso sentido do termo suplementar que pode tanto significar complementar como suprir. b) já a segunda, decorre do fato de que o art. 24 não contemplar o Município ao estabelecer a competência legislativa concorrente. Diante de tais fatos, entende o autor que:

[...] não se pode aceitar a interpretação literal de que, em razão deste inciso, o Município poderia legislar sobre qualquer matéria, complementando ou suprimindo a legislação federal ou estadual. A melhor interpretação deste inciso é a de que ele autoriza o Município a regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais. Destarte, aqui, a competência não seria propriamente legislativa, mas administrativa: a competência de regulamentar leis.¹⁸²

Em sentido convergente, explica Tércio Sampaio Ferraz Júnior que:

A competência suplementar não se confunde com o exercício da competência plena “para atender as suas peculiaridades”[...], que é

¹⁸¹ FERREIRA FILHO, 1990, v. 1. p. 218.

¹⁸² Ibidem. p. 219.

competência para editar normas gerais em caso de lacuna (inexistência) na legislação federal. Não se trata, pois, de competência para editar normas gerais eventualmente concorrentes [...] Além disso, é competência também atribuída aos Municípios, *que estão excluídos da legislação concorrente*. Isso nos leva a concluir que a competência suplementar não é para a edição de legislação concorrente, mas para a edição de legislação decorrente, que é uma legislação de regulamentação [...] ¹⁸³

De forma contrária, Fernanda Dias Menezes de Almeida explica que o inciso II do art. 30 refere-se não apenas a atividade administrativa regulamentar, mas também a atividade legislativa. Portanto, os Municípios são competentes para legislar suplementarmente, estabelecendo tanto normas específicas como, em sendo o caso, normas gerais, sempre que isto for necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas. Cabendo a suplementação somente em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local. ¹⁸⁴

E continua a autora explicando que:

[...] a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às peculiaridades locais. Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, também quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais para atender as suas peculiaridades. Porém, se o Estado tiver expedido normas gerais, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, podendo ainda complementá-las. Não havendo normas gerais supletivas, é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência comum. Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, importará a suspensão da eficácia das normas municipais colidentes. ¹⁸⁵

¹⁸³ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. In: Revista Trimestral de Direito Público. n. 7. 1994. p. 19.

¹⁸⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, 2005, p. 157.

¹⁸⁵ Ibidem. p. 158 e seguinte.

Deve-se considerar que este entendimento se encaixa melhor sob o ponto de vista de uma interpretação sistêmica da Constituição Federal. Uma vez que o constituinte usou a mesma expressão, ou seja, “suplementar”, tanto no art. 24, ao tratar das competências concorrentes entre a União e os Estados; como no art. 30, ao dispor sobre a competência legislativa dos Municípios. No primeiro caso, o constituinte incumbiu aos Estados elaborar a pormenorização das normas gerais editadas pela União. Logo, pode-se, da mesma maneira, entender que o inciso II do art. 30 se refere à competência dos Municípios para o detalhamento de normas gerais, quando se tratar de assuntos de interesse local.

Tal interpretação está respaldada por dois motivos. O primeiro, é que o constituinte não usaria o mesmo termo técnico para tratar de coisas diversas dentro de um mesmo assunto. Em outras palavras, o constituinte não usaria a palavra “suplementar” para tratar de coisas diversas dentro da matéria de competências. Já a segunda razão que leva a essa interpretação, se dá exatamente pelo fato de o constituinte ter tratado previamente no art. 23 a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para atuar na proteção do meio ambiente, o que inclui a competência dos Municípios para regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Competência esta que, no entender de Ferreira Filho, não é competência “propriamente legislativa, mas administrativa.”¹⁸⁶

Em suma, compete ao Município legislar sobre matéria ambiental exclusivamente quando haja interesse local e de forma não conflitante com as legislações federal e estadual. E, também, na regulamentação destas últimas para a sua melhor execução face às peculiaridades locais.

¹⁸⁶ FERREIRA FILHO, 1990, v. 1. p. 218.

Um problema que surge com a adoção dessa técnica de repartição de competência é o de se estabelecer o conceito de normas gerais, uma vez que a Constituição Federal não o fez. O fato de a Constituição Federal limitar a competência da União ao estabelecimento de normas gerais em matéria ambiental faz com que o estudo sobre a tais normas seja de primordial importância para este trabalho. Assim, o conceito de normas gerais buscado na doutrina servirá de fundamento teórico para que se verifique posteriormente se as normas federais que dispõem sobre os manguezais podem ser classificadas como normas gerais, e caso contrário, o que isso implicaria.

A doutrina é unânime em ressaltar a dificuldade de se encontrar um conceito acurado do que sejam normas gerais, principalmente devido à ausência de uma proposta legislativa bem definida.¹⁸⁷ Porém os levantamentos das características de tais normas já realizados pelo método empírico por vários estudiosos, servem de base para que um trabalho não definitivo mas exploratório e aproximativo de um conceito jurídico de normas gerais seja desenvolvido, conforme ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto.¹⁸⁸ Diante dessa dificuldade, a hermenêutica exerce papel de suma importância no processo de reconhecimento das normas gerais no caso concreto. Nesse sentido, Tércio Sampaio Ferraz Júnior entende que, além do critério lógico-formal, a expressão constitucional normas gerais exige uma hermenêutica teleológica. Em outras palavras, há a necessidade de se analisar o conteúdo de determinada norma em seu contexto finalístico, para que se possa verificar, no caso concreto, se ela se trata de norma geral ou particular.¹⁸⁹ Logo, é de suma importância o papel do judiciário no que tange ao efetivo controle de constitucionalidade das normas gerais, uma vez que a

¹⁸⁷ CAMBI, op. cit., p. 251.

¹⁸⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. In: REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, v. 100, out./dez. 1988, p. 148.

¹⁸⁹ FERRAZ JÚNIOR, 1994, p. 18 e seguinte.

Constituição ao repartir as competências legislativas em matéria ambiental limitou a competência legislativa concorrente da União ao estabelecimento de tais normas.¹⁹⁰

No Brasil o trabalho pioneiro na tentativa de construção de um conceito de normas gerais foi o de Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto, que em 1949 publicou uma obra chamada “Normas Gerais de Direito Financeiro”, cujo objeto principal era a interpretação da letra “b”, inciso XV do art. 5º da Constituição Federal de 1946, que inseriu no ordenamento jurídico pátrio a expressão *normas gerais de direito financeiro*, trazendo, assim, problemas aos intérpretes da Constituição que passaram a buscar o seu exato sentido, e o fazem até os dias atuais.¹⁹¹

O referido doutrinador entende que não se pode conceber como norma geral a regra de exceção, ou seja, aquela que é particular a uma ou algumas unidades do mesmo grupo, uma vez que regra dessa ordem seria especial, nunca geral.¹⁹² Explica a norma geral como sinônimo de norma fundamental, norma estrutural, norma básica, ou seja, norma que se resume à expressão de um princípio básico, estando assim, longe de constituir o desdobramento pormenorizado desse princípio. Ficando os Estados incumbidos de desdobrá-la, ou seja, de estabelecer o pormenor.¹⁹³ De acordo com esse entendimento, percebe-se haver uma aproximação de sentido entre as normas-princípios e as normas gerais, característica esta que é quase unanimemente apontada pela doutrina, como explica Moreira Neto¹⁹⁴. Por esta razão, será feito ainda neste item um estudo sobre a distinção entre estes dois tipos de normas.

¹⁹⁰ CAMBI, op. cit., p. 261.

¹⁹¹ O pioneirismo do trabalho de Carvalho Pinto na busca de uma definição de normas gerais é ressaltado por Tércio Sampaio Ferraz Júnior em: FERRAZ JÚNIOR, 1994, p. 16.

¹⁹² CARVALHO PINTO, Carlos Alberto A. de. Normas gerais de direito financeiro. Prefeitura do Município de São Paulo, 1949. p. 30.

¹⁹³ Ibidem. p. 36 e seguinte.

¹⁹⁴ MOREIRA NETO, 1988, p. 153.

Buscando delimitar a abrangência das normas gerais Carvalho Pinto utilizou, nas conclusões de seu trabalho, indicações negativas, ou seja, um raciocínio com base na exclusão, nos seguintes termos:

- a) não são normas gerais as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre as várias pessoas congêneres de direito público, participantes de determinadas relações jurídicas;
- b) não são normas gerais as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros, da mesma condição ou espécie;
- c) não são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes.¹⁹⁵

Uma crítica feita à adoção desse critério negativo se dá no sentido de ele não ser seguro o suficiente para evitar certa dose de subjetivismo na apreciação dos limites da norma geral, favorecendo, assim, o surgimento de conflitos de competência. Ressalte-se o papel do Judiciário para a resolução de tais conflitos que, no exercício da jurisdição constitucional e como guardião da Constituição, deve controlar a constitucionalidade das leis, para resguardar a forma federativa de Estado.¹⁹⁶

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a partir de uma tabulação feita das diversas colocações doutrinárias acerca das características das normas gerais, desenvolveu um conceito próprio sobre tais tipos de norma. Segundo ele, as características mais comuns e frequentemente indicadas na doutrina indicam que as normas gerais seriam institutos que: a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais; b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado; c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; e) só cabem quando preenchem lacunas

¹⁹⁵ CARVALHO PINTO, 1949, p. 41.

¹⁹⁶ CAMBI, op. cit., p. 256.

constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito; f) devem referir-se a questões fundamentais; g) são limitadas no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados; h) não são normas de aplicação direta.¹⁹⁷

Diante de tais características, o conceito de normas gerais por ele desenvolvido é o seguinte:

Normas gerais são 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 de suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e indiretamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.¹⁹⁸

Desta forma, em relação aos manguezais, a União é competente somente para editar normas que estabeleçam diretrizes nacionais, ou seja, visando a uniformização de uma política nacional a ser adotada e respeitada pelos Estados-membros e Municípios em relação a esse ecossistema. Tais normas não podem descer a pormenores e muito menos esgotar a matéria por elas tratada. Pois, a competência para a edição de normas específicas e particularizantes, ou seja, normas que traçam os detalhes, permitindo com que as normas gerais sejam aplicadas às relações e situações concretas, ficou a cargo dos Estados-membros. A observação dessa repartição de competências deve se dar em função das peculiaridades existentes entre os manguezais de norte a sul do Brasil. Principalmente no que diz respeito às distintas formas de uso e exploração desse ecossistema que ocorrem ao longo do litoral brasileiro.

¹⁹⁷ MOREIRA NETO, 1988, p. 149 e seguinte.

¹⁹⁸ Ibidem. p. 159.

Verifica-se assim que a adoção dessa técnica de repartição de competências possibilita a adequação de políticas nacionais às peculiaridades políticas, econômicas, sociais e geográficas, existentes em países com dimensões continentais e marcados por grandes diferenças entre suas regiões, como é o caso do Brasil, uma vez que busca a conciliação da unidade nacional com o respeito à diversidade e individualidade de cada ente federado.¹⁹⁹

No tocante à existência de uma proximidade conceitual entre as normas gerais e as normas-princípio, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, buscando resolver tal questão, demonstra existir diferenças entre estes dois tipos de normas, ao elencar, em dois grupos distintos, algumas funções que são desempenhadas por ambas as espécies de normas e outras exercidas tão somente pelas normas gerais. Das funções desempenhadas tanto pelos princípios como pelas normas gerais, destaca: a) declaram um valor juridicamente protegido; b) conformam um padrão vinculatório para a norma particularizante; c) vedam o legislador e o aplicador de agirem em contraste ao valor neles declarados. Das funções que exercem as normas gerais, distintamente dos princípios, ressalta: a) aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa federal; b) aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa estadual (ou municipal) sempre que o Estado-Membro (ou Município) não haja exercido sua competência concorrente particularizante; c) aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa estadual (ou municipal), sempre que o Estado-Membro (ou Município) haja exercido sua competência concorrente particularizante em contrariedade ao valor nelas declarado. E conclui dizendo que “as normas gerais desempenham funções normativas bem mais extensas que os princípios, externando-se não tanto pelo conteúdo, mas pelos resultados que delas decorrem.”²⁰⁰

¹⁹⁹ CAMBI, op. cit., p. 256.

²⁰⁰ MOREIRA NETO, 1988, p. 155 e seguinte.

Ainda com relação às diferenças existentes entre os dois tipos de normas explica o referido autor que:

Enquanto os princípios dirigem-se, predominante e quase exclusivamente, aos legisladores, excepcionalmente podendo produzir um efeito concreto, como no caso da inconstitucionalidade por preterição do princípio, as normas gerais voltam-se também à disciplina das relações jurídicas substanciais entre os indivíduos.²⁰¹

No que tange a inconstitucionalidade das normas gerais editadas pela União que ultrapassem os limites da uniformização no tratamento de determinada matéria em âmbito nacional, ou seja, das normas gerais que estabelecerem mais que princípios e regras fundamentais, descendo a minúcias e pormenores, divergente é o entendimento dos estudiosos sobre o tema.

Eduardo Cambi explica que:

[...] a União não pode legislar exaustivamente, esgotando a matéria, pois a supremacia das normas editadas pela União, conforme determina a Constituição, só vai prevalecer no campo das normas gerais. Prevalecerá a norma geral editada pela União, não porque esta possua um grau de hierarquia maior que a dos demais membros da Federação, mas porque ela se faz prevalecer em decorrência do *princípio da primazia nacional*[...] No entanto, tudo que extravasar o interesse nacional irá além das normas gerais, devendo ser considerado inconstitucional, por invadir a esfera legislativa dos Estados-membros.²⁰²

Neste mesmo sentido entende Paulo Luiz Neto Lobo que “as normas gerais estabelecem princípios fundamentais.” Por esta razão, “não podem especificar situações que,

²⁰¹ Ibidem, p. 157.

²⁰² CAMBI, op. cit., p. 252.

por sua natureza, são campo reservado aos Estados-Membros.” Logo, “transpostos estes limites, as normas gerais são inconstitucionais.”²⁰³

Em sentido divergente Vladimir Garcia Magalhães explica que havendo omissão legislativa do Estado-Membro “[...] a União deve, evidentemente, legislar sobre a matéria de competência primária estadual, sob pena de não cumprir seu dever constitucional de preservar o meio ambiente no território nacional.”²⁰⁴ Afirma o autor que, “como ninguém é obrigado a fazer nada ou deixar de fazer a não ser em virtude de lei, a lacuna legal estadual existente permitiria atos contrários à conservação ambiental na área da competência estadual.”²⁰⁵ Tal argumento encontra fundamento em duas razões principais, segundo o autor. A primeira consiste na necessidade de a Constituição ser interpretada de forma sistêmica em seu conjunto. Pois, a lacuna legal legislativa estadual, que prejudicasse a preservação do meio ambiente estaria contrariando o art. 225 da Constituição Federal, que garante a todo cidadão o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e incumbe à coletividade e ao Estado o dever de defendê-lo e preservá-lo.²⁰⁶ Já a segunda razão se deve a existência de uma isonomia mínima entre a União, os Estados e o Distrito Federal no sistema federativo. Logo, seria ilógico que o Estado-Membro, no âmbito da legislação concorrente, pudesse legislar havendo ausência das normas gerais da União, e esta não pudesse editar normas pormenorizadas e particularizantes caso houvesse ausência de normas específicas dos Estados-Membros.²⁰⁷

Apesar do argumento exposto encontrar fundamento no dever-poder de preservar o meio ambiente proclamado no art. 225 da Constituição Federal, é necessário ressaltar que

²⁰³ LOBO, 1989, p. 98. Sobre as formas de controle da constitucionalidade de atos normativos cf. TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. Parte I, capítulo III. p. 40-53.

²⁰⁴ MAGALHÃES, Vladimir Garcia. A reserva legal na propriedade agrária. 2001. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2001. p. 44.

²⁰⁵ Ibidem. p. 44.

²⁰⁶ Ibidem. p. 44 e seguinte.

²⁰⁷ Ibidem. p. 45.

admitir tal hipótese seria afirmar a existência da possibilidade da União editar normas ultrapassando os limites de competência legislativa constitucionalmente fixados.

Uma outra interpretação da Constituição Federal como um sistema também pode ser feita a este respeito. O art. 225 ao preconizar que Poder Público tem o dever de defender e preservar o meio ambiente gera para ele a obrigação de, em todos os seus níveis e esferas, cumprir tal mandamento. Uma das formas que o Poder Público dispõe para dar cumprimento a este mandamento constitucional é através da edição de normas jurídicas sobre matéria ambiental. Por esta razão, a Constituição Federal ao tratar das competências legislativas em relação ao meio ambiente está estabelecendo os critérios para que o Poder Público possa cumprir uma obrigação. Nos §§ 1º e 2º do art. 24, está claro que a Constituição Federal limita a competência da União ao estabelecimento de normas gerais, atribuindo aos Estados-Membros a competência suplementar em relação a tais normas. Logo, para dar cumprimento ao estabelecido no art. 225, o Poder Público tem na esfera federal o dever de editar normas gerais de proteção ambiental, e na esfera estadual a obrigação de pormenorizá-las de acordo com as suas peculiaridades, para que elas possam ser aplicadas aos casos e situações concretas. Ou seja, a Constituição Federal ao dispor sobre as competências legislativas em matéria ambiental não está tratando de uma simples faculdade, mas sim de um dever do Poder Público. Nesta perspectiva, as normas ambientais editadas pela União que ultrapassarem os limites das normas gerais devem ser consideradas inconstitucionais.

Para resolver o problema de uma possível inércia dos Estados-Membros quanto ao exercício de sua competência suplementar não se pode esquecer da possibilidade de se fazer uso da ação de inconstitucionalidade por omissão, remédio constitucional a ser utilizado nos casos em que o Poder Público for omissor no que se refere à complementação

infraconstitucional para conceder plena eficácia às normas constitucionais. Desta forma, no caso de existência de lacuna legal estadual sobre matéria ambiental já tratada por norma geral federal, os legitimados para a propositura de ação de inconstitucionalidade por omissão podem agir a fim de que sejam elaboradas as normas estaduais complementares, garantindo, assim, a aplicação das normas gerais ao caso concreto.²⁰⁸

2.3.2 Competências materiais, meio ambiente e os manguezais

A Constituição de 1988, ao lado da competência legislativa concorrente, dispõe sobre as matérias em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência comum, ou seja, competência para “executar os encargos e objetivos comuns, sem limites específicos, preferencialmente de forma cooperativa”.²⁰⁹ Segundo Vladimir Passos de Freitas, “competência material é a que atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei. É identificada pelo uso dos verbos “prover”, “editar”, “autorizar”, “promover”, “administrar” e “organizar”. ”²¹⁰

Em matéria ambiental, a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 23 a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; bem como para preservar as florestas, a fauna e a flora (incs. VI e VII). O parágrafo único deste artigo preconiza que a atuação dos entes políticos da República Federativa nesse sentido deverá se dar de forma cooperada. Essa cooperação converge com o disposto no art. 255, no que se refere ao dever do Poder Público de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Os verbos nos dispositivos constitucionais mencionados estão no tempo

²⁰⁸ Art. 103, §2º, da CF/88.

²⁰⁹ LOBO, 1989, p. 99.

²¹⁰ FREITAS, 2002, p. 71 e seguinte.

imperativo, significando se tratarem de um comando à ação permanente, e não uma mera faculdade.²¹¹ É importante ressaltar a má redação do legislador constituinte ao falar em proteção das florestas e flora, uma vez que aquelas são parte desta, ou seja, o conceito de flora engloba qualquer forma de vegetação,²¹² inclusive a dos manguezais.

Desta maneira, com relação aos manguezais, os dispositivos constitucionais deixam claro, que todos os entes da Federação devem exercer, de forma cooperada, as atividades inerentes à Administração para a proteção desse ecossistema, como, por exemplo, o uso do Poder de Polícia, que tem o intuito de fiscalizar a obediência à legislação, federal, estadual ou municipal vigentes. Na esfera da União, a competência para o exercício deste em matéria ambiental fica a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), por força do art. 18 da Lei 7.803/1989. No âmbito dos Estados e do Distrito Federal, este poder é exercido pelos órgãos estaduais ligados às secretarias estaduais de meio ambiente que as legislações estaduais e do Distrito Federal definirem, e, também, pela Polícia Militar Florestal, a quem cumpre o papel fiscalizador. Já nos municípios, o Poder de Polícia será exercido pelos órgãos que a lei municipal delegar competência para tanto.

Quanto à forma de cooperação entre os diversos entes políticos na busca da proteção do meio ambiente, o art. 241 da Constituição Federal dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem promover por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação²¹³ entre os entes federados, autorizando a gestão associada de

²¹¹ LOBO, 1989, p. 99.

²¹² MAGALHÃES, 2001, p. 55.

²¹³ Celso Spitzcovsky explica que: “Podem-se definir os consórcios, então, como ajustes celebrados entre pessoas da mesma esfera de governo, visando atingir objetivos comuns.

O traço característico desta definição está no fato de que os consórcios só poderão ser celebrados por pessoas integrantes da mesma esfera de governo, vale dizer, entre Municípios ou ente Estados, surgindo como exemplos a realização de consórcios visando à despoluição de um rio que passe pelo território de ambos, à duplicação de uma estrada que liga dois Municípios ou que interesse a dois Estados limítrofes.

serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Sendo, assim, bem flexível a forma com que essa cooperação pode ser dar, seja através de consórcios ou de convênios, bastando tão somente vontade política para efetivá-la.

A principal finalidade da competência comum é promover a descentralização de encargos em matéria de grande relevância social, o que é o caso da proteção do meio ambiente. Ou seja, matérias que não podem ser prejudicadas por questões de limites e espaços de competência. A respeito disso, explica Paulo Affonso Leme Machado que:

Um país é entrelaçado por interesses de diversos níveis e diferentes qualidades. O Brasil não estruturou como entidades de direito público a região, entretanto, não eliminou o tema de sua constituição. O art. 225, §4º CF cria a expressão “patrimônio nacional” e este patrimônio abrange a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira. A instituição do conceito de patrimônio nacional mostra que certos bens geo-ambientais merecem e devem ser visualizados como interesses que ultrapassam a área onde se encontram. Por certo, da mesma maneira, as Constituições dos Estados poderão atribuir a algum bem geo-ambiental um valor de “patrimônio estadual”.

Essa análise deve ser feita, porque havendo escala de valores e sendo a mesma tornada explícita por regra jurídica, incumbirá ao Poder Público Municipal, Estadual e Federal guiar-se por essa diretriz.²¹⁴

Desta forma, diante de tais interesses não pode prevalecer a supremacia de qualquer poder, pois a Constituição determina o esforço cooperativo, sem hierarquia.²¹⁵ Essa transcendência de interesses na proteção do meio ambiente e seus componentes pode ocorrer, perfeitamente, em relação aos manguezais. Pois a incidência desse ecossistema pode, às vezes, ultrapassar os limites de um Município, ou até mesmo de um Estado.

Por sua vez, os convênios também surgem como ajustes celebrados visando atingir interesses comuns, mas por pessoas de diferentes esferas de governo, ou entre elas e a iniciativa privada, o que não se verificava na hipótese anterior.” SPITZCOVSKY, Celso. Direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004. p. 262.

²¹⁴ MACHADO, 1992, p. 189 e seguinte.

²¹⁵ LOBO, 1989, p. 100.

Apesar dessa pretendida descentralização dos encargos entre os entes da Federação, a maior parte das competências materiais comuns previstas nos art. 23 da Constituição, e especificamente em matéria ambiental, deverá ser disciplinada por normas gerais que se encontram no rol de competências legislativas concorrentes da União.²¹⁶ Isso implica na necessidade de os Estados e Municípios observarem as normas federais. Neste mesmo sentido, explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho que:

É de se observar que o fato de serem as competências aqui enunciadas comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios não importa em que estejam todos estes entes em pé de igualdade em relação às matérias que visam. Com efeito, sendo a Administração sujeita ao princípio da legalidade, é evidente que a lei é que definirá a tarefa de cada um destes entes. Ora, como se depreende dos parágrafos do art. 24, a competência legislativa não é distribuída, no campo comum, entre a União, de um lado, Estados, etc., de outro. Assim, em decorrência da legislação pertinente, poderá haver, e normalmente haverá, uma delimitação de esferas entre a União e os demais entes federativos.²¹⁷

Em suma, a repartição constitucional de competências legislativas e materiais para a proteção ao meio ambiente aplicada aos manguezais implica em: caber a União: a) o dever de editar normas gerais estabelecendo as diretrizes da política a ser adotada em relação a esse ecossistema em todo território nacional; b) agir, de forma cooperada com os demais entes políticos, na fiscalização e imposição de sanções em caso de descumprimento da lei; caber aos Estados-Membros: a) a edição de normas para a proteção desse ecossistema de acordo com as suas peculiaridades, sempre em concordância e visando dar aplicação às normas gerais da União; b) havendo inércia da União no que tange a edição de normas gerais, caberá aos Estados a sua elaboração para atender as suas peculiaridades. Contudo, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário; c)

²¹⁶ CAMBI, op. cit., p. 249.

²¹⁷ FERREIRA FILHO, 1990, v. 1. p. 184.

agir em cooperação nas esferas administrativa e executiva com a União e Municípios para a proteção dos manguezais; caber aos Municípios: a) legislar sobre áreas de mangue quando houver interesse local e de forma não conflitante com as legislações federal e estadual, principalmente para regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais; b) promover, de forma cooperada com a União e Estados, a fiscalização e imposição de sanções em caso de descumprimento de lei.

É importante ressaltar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar n. 388/2007, visando a fixação de normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme disposto no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para as ações administrativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate da poluição e a preservação da fauna e flora. Merece destaque a previsão de licenciamento único para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, adotando-se, para tanto, também, o critério de extensão do impacto causado. Levando-se em conta esse critério, a União seria competente para autorizar as atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito nacional ou regional;²¹⁸ os Estados e o Distrito Federal os competentes para autorizá-las quando causem ou possam causar impacto ambiental direto de âmbito estadual; e os municípios as atividades ou obras que causem ou possam causar impacto direto de âmbito local. Ainda de acordo com o referido projeto de lei complementar, impacto ambiental direto de âmbito nacional ou regional, seria aquele que afeta diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados Federados ou cujos impactos ambientais ultrapassem os limites territoriais do país; o de âmbito estadual, aquele que afeta diretamente, no todo ou em parte, o território de dois ou mais Municípios; e

²¹⁸ Art. 6º, XV, *a*.

por fim, impacto de âmbito local aquele que não ultrapasse o limite territorial de um único Município.²¹⁹ Desta forma, um único ente federativo ficaria responsável pela promoção do licenciamento ambiental, podendo os demais entes federativos interessados se manifestar, de maneira não vinculante, nesse procedimento.²²⁰

Percebe-se que com isso o legislador tem o intuito de impossibilitar a duplicidade ou triplicidade de procedimento de licenciamento ambiental para atividades ou empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, conforme entedem alguns autores.²²¹ Ocorre que esse critério quanto à extensão do impacto ambiental submete a questões estritamente técnicas a indicação do órgão competente para autorizar. Pode-se assim indagar até que ponto este projeto de lei complementar resolveria os problemas existentes em torno da competência comum para o procedimento de licenciamento ambiental.

Estudadas as competências constitucionais que podem ser aplicadas à proteção dos manguezais, este trabalho passará a tratar sobre a legislação infra-constitucional que dispõe sobre esse ecossistema. Dentre outras coisas, será verificado se tais normas jurídicas foram elaboradas em conformidade com o determinado na Constituição Federal.

Contudo, antes de analisar essas normas, cabe resaltar que dentre os dezesseis Estados onde há a incidência de manguezais em seus respectivos territórios,²²² onze fazem menção direta a esse ecossistema em suas Constituições Estaduais, sendo eles: Bahia,²²³ Ceará,²²⁴

²¹⁹ Art. 10, I, II e III.

²²⁰ Art. 9º, §1º.

²²¹ Cf. MACHADO, 2006, p. 269.

²²² No Estado do Rio Grande do Sul não existe o ecossistema manguezal.

²²³ Art. 215, I.

²²⁴ Art. 23, IV; art. 265, I, V; e art. 317, I, g, e IX, e.

Espírito Santo,²²⁵ Maranhão,²²⁶ Pará,²²⁷ Paraíba,²²⁸ Pernambuco,²²⁹ Piauí,²³⁰ Rio de Janeiro,²³¹ São Paulo²³² e Sergipe.²³³ Os demais tratam da proteção dos ecossistemas, mas não de forma específica em relação aos manguezais.

²²⁵ Art. 196; e art. 45 ADCT, IX, X, XI, XII, XVI, e XVII.

²²⁶ Art. 214, IV, *a*.

²²⁷ Art 13, VI.

²²⁸ Art 227, Parágrafo único, IX.

²²⁹ Art. 210, I.

²³⁰ Art. 237, §7º, I.

²³¹ Art. 261, §1º, XXV; art. 263, §3º, XXII, art. 268, I, e art. 278.

²³² Art. 197, I.

²³³ Art. 233.

Capítulo III

A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS MANGUEZAIS

O direito ambiental tem como um de seus alicerces a Lei n. 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo normas gerais para a preservação, proteção e melhoria da qualidade ambiental. Essa lei sistematizou a proteção jurídica brasileira do meio ambiente e criou uma política específica voltada à proteção ambiental.

Apesar de não tratar especificamente acerca do ecossistema manguezal, a Lei 6.938/81 contém dispositivos que a ele se aplicam, já que o ecossistema manguezal é um dos componentes do meio ambiente brasileiro. É possível citar algumas das diretrizes elencadas na lei²³⁴ como, por exemplo, a necessidade de uma ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico do meio ambiente; a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; a proteção de áreas ameaçadas de degradação; e a recuperação das áreas degradadas.²³⁵

Dentre as várias inovações trazidas por essa lei, podemos destacar a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o estabelecimento de instrumentos para a execução de seu objetivo principal, previsto em seu artigo 2º, que é o de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida. O SISNAMA compreende o conjunto de órgãos e entidades da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, bem como das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pelo cumprimento do objetivo supra-citado. Dentre esses órgãos e entidades merecem destaque: a) o Conselho de Governo,

²³⁴ Essas diretrizes são tratadas como princípios no art. 2º da Lei 6.938/81.

²³⁵ Art. 2º e incisos da Lei 6.938/81.

órgão superior cuja função é a de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; b) o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo que tem a finalidade de assessorar o Conselho de Governo e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões ambientais; e c) o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão executor cuja finalidade é a de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

Com relação aos instrumentos estabelecidos pela Lei 6.938/81 no rol de seu art. 9º, encontram-se dentre outros: a) o zoneamento ambiental; b) a avaliação de impactos ambientais; c) o licenciamento de atividades efetiva e potencialmente poluidoras; d) a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público em função de seus atributos ambientais. Além disso, a referida lei, impõe ao poluidor e predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente, independentemente da existência de culpa,²³⁶ consagrando, assim, a responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental.

Na realidade, o termo manguezal é definido no sistema normativo brasileiro pela resolução de nº 303/2002 do CONAMA, como:

“ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira” (art. 2º, IX).

²³⁶ Art. 4º, VII e art. 14, § 1º.

As áreas onde ele se encontra foram definidas pela mesma resolução em seu artigo 3º, X, como de preservação permanente. Por esta razão, para que a análise da proteção jurídica infra-constitucional dos manguezais seja feita, faz-se necessário estudar tanto a legislação que dispõe sobre áreas de preservação permanente, como também a legislação que de forma direta ou indireta pode ser aplicada em relação a esse ecossistema. Desta forma, primeiramente, discorreremos acerca da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Código Florestal e estabeleceu esse tipo de espaço territorial especialmente protegido. Trataremos também das resoluções do CONAMA que o regulamentam no que se refere a tais espaços, ou seja, as de número 302/2002, 303/2002 e 369/2006. Por fim, analisaremos questões relacionadas ao planejamento territorial tanto a nível nacional, estadual e local. Tal análise será feita a partir dos estudos da Lei n. 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e da Lei 10.257/2001, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, especialmente no que se refere ao plano diretor.

3.1 O Código Florestal, Resoluções CONAMA e os Manguezais

Tendo sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o Código Florestal, instituído pela Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, preconiza, no *caput* do art. 1º, serem as florestas e demais formas de vegetação existentes no território brasileiro, bens de interesse comum a todos os habitantes do País. Esse interesse decorre, principalmente, do papel que as florestas exercem no suporte da vida na biosfera, pois interagem com o clima, particularmente os climas locais; ajudam a direcionar a circulação dos ventos; controlam o ciclo hidrológico local; fixam e fertilizam solos, protegendo-os da erosão; constituem e abrigam um estoque

inestimável de energia e biodiversidade que podem ser utilizados de formas múltiplas em benefício do homem.

Esse artigo reconhece a utilidade das florestas e demais formas de vegetação em relação às terras por elas revestidas, e, por esta razão, o direito de propriedade nessas áreas é exercido com limitações impostas tanto pelo próprio Código como pela legislação em geral. A inobservância do disposto em lei quanto à utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação caracteriza o uso nocivo da propriedade, contrariando assim, a sua função social preconizada no art. 5º, XXIII da Constituição Federal de 1988.

O interesse comum na existência e no uso adequado das florestas está ligado, com forte vínculo, à função social da propriedade. A existência das florestas ou a destruição ou perecimento das mesmas podem configurar um atentado à função social e ecológica da propriedade.²³⁷

3.1.1 Áreas de preservação permanente e sua alteração

As áreas de preservação permanente são definidas pelo Código Florestal como aquelas cobertas ou não por vegetação nativa, cuja função ambiental é a de preservar “os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.”²³⁸ Dois são os modos de instituição dessas áreas estabelecidos pelo Código, sendo eles: as áreas de preservação permanente declaradas por efeito da lei e as declaradas por ato do Poder Público.

²³⁷ MACHADO, 2003, p. 698.

²³⁸ Art. 1º, § 2º, II da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965.

As áreas de preservação permanente “*ex vi legis*”, ou seja, aquelas assim constituídas pelo efeito da lei, estão elencadas no art. 2º do próprio Código Florestal. Nesse rol, o Código apesar de não fazer referência direta aos manguezais como área de preservação permanente, não deixa de dar importância a esse ecossistema ao constituir as restingas, na qualidade de estabilizadores de mangues, como tal tipo de área.²³⁹ Todavia, posteriormente a Resolução CONAMA 303/2002, além de trazer a definição legal de manguezal transcrita acima, constitui as áreas onde esse ecossistema se encontra como de preservação permanente (art. 3º, X). Quanto às áreas de preservação permanente estabelecidas por ato declaratório, poderá o Poder Executivo declarar como tais qualquer área coberta por floresta ou outra forma de vegetação destinada a atenuar a erosão de terras, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, auxiliar a defesa do território nacional, proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico, asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção, manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas, e por fim, as áreas destinadas a assegurar o bem-estar público.²⁴⁰

No que se refere à supressão de florestas localizadas em áreas de preservação permanente, dispõe o Código Florestal em seu art. 4º, com redação determinada pela MP 2.166-67/2001, que ela somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, e somente quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Assim, a princípio as florestas de preservação permanente não poderão ser derrubadas nem parcialmente. Há, todavia exceções: os casos de utilidade pública e de interesse social.

²³⁹ “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. 2º, f da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965).

²⁴⁰ Art. 3º, *caput*, da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965.

A supressão dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia quando couber do órgão federal ou municipal do meio ambiente. Em se tratando de supressão de floresta de preservação permanente situada em área urbana, a mesma terá que ser apreciada pelo órgão ambiental competente em município que possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico. Em qualquer hipótese, terá o órgão ambiental competente que indicar as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor antes de emitir a autorização.

O conteúdo do art. 4º do Código Florestal, dado pela Medida Provisória n. 2.166-67, de 24-08-2001, foi submetido a crivo judicial por ação direta de inconstitucionalidade²⁴¹ arguindo assim a sua inconstitucionalidade por violação ao disposto no parágrafo 1º, III do art. 225 da Constituição Federal, que dispõe serem a alteração e supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos definidos pelo Poder Público permitidas somente através de lei.

Segundo o Procurador-Geral da República que ajuizou a referida ação, o conteúdo do art. 4º do Código Florestal contrariaria aquele dispositivo constitucional por tornar possível a supressão de área de preservação permanente mediante autorização administrativa do órgão ambiental, quando, a constituição determina que tal supressão somente poderá ocorrer por meio de lei formal, ou seja, ato normativo emanado do poder legislativo e elaborado segundo os preceitos do devido processo legislativo constitucional. Essa possibilidade, segundo o proponente da ação, acarretaria prejuízos irreparáveis ao meio ambiente, uma vez que a supressão da vegetação em APP, conforme disposto do Código Florestal, seria permitida de

²⁴¹ ADI n. 3.540-1/DF.

acordo com a discricionariedade do gestor ambiental de dizer o que é utilidade pública e interesse social. A eficácia do artigo impugnado foi suspensa cautelarmente. Porém essa decisão não foi referendada no final da ação cautelar.

O relator ministro Celso de Mello, cujo voto foi vencedor, entendeu que a necessidade de lei a que se refere o art. 225, § 1º, inciso III da CF, seria para a supressão ou alteração dos espaços territoriais especialmente protegidos. Enquanto o texto normativo impugnado autoriza, mediante procedimento administrativo próprio, a supressão de vegetação em área de preservação permanente. Em outras palavras, o texto constitucional prevê como matérias sujeitas ao princípio da reserva de lei formal, a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos. Já o Código Florestal no art. 4º *caput* trata da execução de obras ou de serviços a serem realizados em tais espaços territoriais. Registrou, ainda no seu voto, que a nova redação dada ao art. 4º do Código Florestal pela referida medida provisória acabou trazendo benefícios e avanços para a proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos ao estabelecer restrições, limitações e exigências, antes não previstas, para que a supressão de vegetação em APP fosse autorizada, como por exemplo: (1) utilidade pública ou interesse social, devidamente caracterizados e movivados; (2) procedimento administrativo próprio; (3) inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto; (4) autorização dos órgãos ambientais competentes; (5) adoção pelo empreendedor de medidas mitigadoras e compensatórias; dentre outras.

Assim, a decisão que restaurou a eficácia e a aplicabilidade do art. 4º, *caput*, e parágrafos do Código Florestal ficou assim ementada:

MEIO AMBIENTE – DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) – PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE – NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS – ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) – ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE – MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI – SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL – RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) – COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES – OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) – A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) – DECISÃO NÃO REFERENDADA – CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

No que se refere ao que seja utilidade pública e interesse social o próprio Código Florestal cuidou de definir esses conceitos nos incisos IV e V do art. 1º, que foram regulamentados pela Resolução CONAMA 369/2006. Assim, são de utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) as atividades de pesquisa de extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
- d) a implantação de área verde pública em área urbana;
- e) a pesquisa arqueológica;
- f) as obras públicas para a implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados e;
- g) a implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos na referida resolução.

No rol das atividades de interesse social estão:

- a) aquelas imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como a prevenção, combate e controle do fogo, o controle da erosão, a erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudiquem a função ambiental da área;
- c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;
- d) e as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgados pela autoridade competente.

Com relação ao acesso de pessoas e animais em áreas de preservação permanente, o mesmo poderá se dar somente para a obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.²⁴²

Em se tratando especificamente dos manguezais, por força do previsto no § 1º do art. 1º da Resolução CONAMA 369/2006, a intervenção ou supressão de vegetação nessas áreas só poderá ocorrer nos casos de utilidade pública, desde que não se trate de atividades de pesquisas e extração de substâncias minerais, que ali são defesas. Isso implica que o manejo agroflorestal e explorações de baixo impacto ambiental não são permitidos no ecossistema manguezal. Assim sendo, o único acesso de pessoas ali permitido seria o destinado à obtenção de água, e desde que não implique em supressão de vegetação ou comprometa a manutenção de vegetação nativa, conforme disposto no Código Florestal.²⁴³

²⁴² Art. 4º, § 7º do Código Florestal.

²⁴³ Art. 4º, § 7º do Código Florestal.

Tal proteção jurídica conferida aos manguezais não condiz com a realidade, uma vez que, conforme exposto anteriormente, a exploração desse ecossistema por populações tradicionais e caiçaras sempre se fez presente. Outro problema que pode ser levantado com relação à proteção jurídica dos manguezais é o fato de os espaços onde eles se encontram terem sido constituídos como área de preservação permanente por uma resolução do CONAMA, e não pelo Código Florestal. Assim, o estudo sobre os limites do poder normativo deste órgão deve ser realizado para que se possa verificar a validade de suas resoluções no que se refere à proteção jurídica dos manguezais.

3.1.2 O poder normativo do CONAMA e a sua competência para editar normas sobre os manguezais

A Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e também por fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Dentro desse sistema, criou na esfera federal o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Trata-se de órgão consultivo e deliberativo, com duas finalidades, sendo elas: 1) assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo²⁴⁴ diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; 2) deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.²⁴⁵ É exatamente o estudo sobre essa segunda finalidade que tem relevância neste trabalho, uma vez que as normas sobre o ecossistema manguezal provêm, em sua grande parte, de resoluções adotadas pelo CONAMA.

²⁴⁴ O Conselho de Governo é o órgão superior do SISNAMA, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais (art. 6º, I da Lei 6.938/81).

²⁴⁵ Art., II da Lei 6.938/81.

Dentro do espectro da lei criadora do CONAMA, o poder normativo deste órgão se dá em três campos, sendo eles: 1) estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; 2) estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações; 3) estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.²⁴⁶ O Código Florestal (Lei nº 4.771/65) também atribui poder normativo ao CONAMA no que se refere às áreas de preservação permanente. Sendo importante ressaltar que a sua redação original não contemplava o CONAMA, que não existia à época de sua promulgação. Contudo após alterações²⁴⁷, este órgão passou a ter atribuições relacionadas a tais áreas. Desta forma, o CONAMA pode e deve definir critérios para que obras, planos, atividades e projetos sejam considerados de utilidade pública;²⁴⁸ definir critérios para que atividades de proteção da vegetação nativa, bem como obras, planos, atividades e projetos, sejam considerados de interesse social;²⁴⁹ e definir os parâmetros e regime de uso para áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais.²⁵⁰

Dentro deste rol de competências atribuídas ao CONAMA, uma é bastante ampla, e poderia, inclusive, englobar as demais. Sobre ela dispõe Fábio Ribeiro dos Santos que:

Basta ler que o CONAMA poderá “estabelecer normas para manutenção da qualidade do meio ambiente” para perceber que aqui está uma atribuição praticamente legislativa. Qualquer norma,

²⁴⁶ Art. 8º, incisos I, VI e VII da Lei 6.938/81.

²⁴⁷ A primeira menção sobre o CONAMA no Código Florestal veio com a Medida Provisória n. 1.511, de maio de 1996, sucessivamente reeditada até a superveniência da Emenda Constitucional n. 32/01. A última reedição leva o número 2.166-67, de 24.08.01, e está em vigor até que “medida provisória ulterior a revogue expressamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional” (EC n. 32/01, art. 2º).

²⁴⁸ Art. 1º, § 2º, IV, c.

²⁴⁹ Art. 1º, § 2º, V, a e c.

²⁵⁰ Art. 4º, § 6º.

qualquer padrão ambiental pode ser fixado. E por isso várias resoluções expedidas pelo CONAMA podem ser albergadas nesse título, não importando a sua variedade: a normatização de jardins botânicos, meliponários, de áreas de preservação permanente, etc.²⁵¹

Contudo, essa amplitude não implica na liberdade total do CONAMA de criar normas em matéria ambiental, uma vez que a atuação do Poder Executivo, inclusive no que se refere ao seu poder normativo, deve necessariamente se pautar no princípio da legalidade. Em outras palavras, a função normativa do CONAMA deve ter respaldo legal, ou seja, deve ocorrer dentro das circunstâncias e limites determinados pela lei. Isso implica, primeiramente, na observância da repartição constitucional de competências. Desta forma, para se poder traçar os limites da atuação do CONAMA no exercício de sua função normativa, é necessário, primeiramente, tratar sobre duas questões de suma importância, sendo elas: 1) o princípio da legalidade; e 2) o poder normativo da Administração.

O princípio da legalidade na sua concepção originária, conforme explica Odete Medauar, está vinculado à separação de poderes, bem como a todo conjunto de idéias que historicamente se opõem às práticas do período absolutista. Traduzindo-se, desta forma, na submissão da Administração à lei, ou seja, expressando a relação entre Poder Legislativo e Executivo, com a supremacia do primeiro. Porém, vários fatores²⁵² levaram à alteração da idéia originária do princípio da legalidade administrativa, que passou a assentar em bases valorativas vinculando a Administração não somente à lei votada pelo Legislativo, mas

²⁵¹ SANTOS, Fábio Ribeiro dos. O poder normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. 2006. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006. p. 91.

²⁵² Dentre eles merecem destaque: 1) a submissão total da Administração à lei considerando o aspecto interno de seu funcionamento é irrealizável, uma vez que o vínculo de legalidade significa só atribuição de competência, sem indicar o modo de exercício e as finalidades a realizar; 2) o deslocamento da primazia do legislativo para o executivo, que teve na sua cúpula reconhecida a existência de função de orientação política e passou a ser dotado de ampla função normativa (como autor de projetos, como legislador delegado, como legislador direto em decretos-lei, medidas provisórias, e similares, etc.).

também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento. Significando não mais a relação lei-ato administrativo, mas sim a dimensão global, ordenamento-administração.²⁵³

A Constituição de 1988 determina que todos os entes e órgãos da Administração obedeçam ao princípio da legalidade (*caput* do art. 37); a compreensão desse princípio deve abranger a observância da lei formal, votada pelo legislativo, e também dos preceitos decorrentes de um Estado Democrático de Direito, que é o modo de ser do Estado brasileiro, conforme reza o art. 1º, *caput* da Constituição; e, ainda, deve incluir a observância dos demais fundamentos e princípios de base constitucional. Além do mais, o princípio da legalidade obriga a Administração a cumprir normas que ela própria editou.²⁵⁴

Em seu significado operacional, explica a autora que o sentido do princípio da legalidade não se exaure com o significado de habilitação legal, devendo ser conjugado com o sentido de ser vedado à Administração editar atos ou tomar medidas contrárias às normas do ordenamento. Em outras palavras, a Administração só pode realizar atos e medidas que não sejam contrários à lei.²⁵⁵

Quanto ao poder normativo da Administração, existe previsão constitucional de um dos modos pelo qual ele se manifesta, que é o poder regulamentar conferido ao Presidente da República por força do art. 84, IV, da Constituição para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei. Ou seja, em nosso ordenamento jurídico o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as se for o caso. Contudo, o poder regulamentar de que se trata esse artigo representa somente uma espécie do gênero poder normativo geral da Administração,²⁵⁶ que segundo Medauar consiste na sua

²⁵³ MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 144 e seguintes.

²⁵⁴ MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 142.

²⁵⁵ Ibidem. p. 145.

²⁵⁶ Ibidem. p. 132.

“[...] faculdade de emitir normas para disciplinar matérias não privativas de lei. Tais normas podem ter repercussão mais imediata sobre pessoas físicas, jurídicas, grupos, a população em geral ou mais imediata sobre a própria Administração podendo ter ou não reflexos externos.

Na Administração direta, o Chefe do Executivo, Ministros e Secretários expedem atos que podem conter normas gerais destinadas a reger matérias de sua competência, com observância da Constituição e da lei.[...]

Em órgão colegiados, tanto da Administração direta como da indireta, as decisões de caráter geral, no âmbito das respectivas competências, expedem-se, em geral, por resoluções.²⁵⁷

É o que Clèmerson Merlin Clève chama de regulamentos de execução, e ocorrem quando o Executivo, autorizado pelo legislativo, “apenas detalha os conceitos ou categorias referidos pelo legislador, ou disciplina os procedimentos utilizados pela Administração nas relações travadas por particulares em decorrência de lei,”²⁵⁸ incidindo, assim, sobre um universo maior de discricionariedade em razão de seu caráter eminentemente técnico. Trata-se nestes casos, de atividade normativa *intra legem*, devendo sempre ser preestabelecida por lei,²⁵⁹ que deverá necessariamente identificar a autoridade e as hipóteses em que o poder normativo pode ser exercido. “Esse papel compete à lei formal, ato do poder legislativo, pois caso contrário simplesmente não se aperfeiçoaria a atribuição de poder.”²⁶⁰

Essa atribuição de poder normativo a órgãos inferiores da administração, no entendimento de Fábio Ribeiro dos Santos, é compatível com a ordem constitucional vigente por inexistir vedação legal expressa. Não implicando, assim, em ofensa aos princípios da separação de poderes, desde que não haja desistência pura e simples da faculdade de

²⁵⁷ Ibidem. p. 134.

²⁵⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade legislativa do poder executivo. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 306.

²⁵⁹ Ibidem. p. 307.

²⁶⁰ SANTOS, 2006, p. 50.

legislar;²⁶¹ e ao da legalidade, caso este seja considerado como aquele que permite a Administração realizar atos e medidas que não sejam contrários à lei.

Desta forma, o CONAMA ao exercer a sua função normativa, deve primeiramente respeitar os critérios constitucionais de repartição de competências legislativas em matéria ambiental. Ou seja, por se tratar de um órgão federal, poderá, por força do art. 24, § 1º da Constituição Federal, estabelecer somente normas e padrões gerais, que, entretanto, poderão ser suplementados pelos Estados.²⁶² Deverá também produzir normas somente quando autorizado por lei formal e dentro dos limites por ela preestabelecidos.

Outra questão importante é saber se o CONAMA foi atingido pelo art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias, que revogou, a partir de 180 dias da promulgação da Constituição, todos os dispositivos legais que atribuíam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a ação normativa.²⁶³ No entendimento de Maria Luiza Werneck dos Santos, a competência delegada pela Lei 6.938/81 ao CONAMA, consubstancia-se em atribuição de natureza técnica, ou seja, “para a fixação de índices e parâmetros técnicos, a serem propostos por especialistas, peritos na matéria, pois, de fato, minúcias de caráter técnico não são próprias dos textos legislativos.”²⁶⁴ Não se tratando assim de “competência normativa destinada a inovar na ordem jurídica, seja impondo obrigações, seja instituindo direitos ou estipulando sanções,”²⁶⁵ que, à luz do princípio da legalidade,²⁶⁶ só pode se dar por lei. Paulo Affonso Leme Machado também entende não ter sido a competência do CONAMA atingida

²⁶¹ Ibidem, p. 49.

²⁶² MACHADO, 2003, p. 147.

²⁶³ E também no que se refere à alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie (art. 25, II ADCT).

²⁶⁴ SANTOS, Maria Luiza Werneck dos. Considerações sobre os limites da competência normativa do CONAMA. In: RT-799. Maio de 2002, 91º ano. p. 80.

²⁶⁵ Ibidem, p. 81.

²⁶⁶ O art. 5º, II, da Constituição Federal preconiza que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

pelo disposto no art. 25 do ADCT, uma vez que verificando as competências assinaladas pela Constituição Federal ao Congresso Nacional e as competências do CONAMA previstas no art. 8º da Lei 6.938/81, percebe-se que nenhuma das atribuições do Congresso Nacional são exercidas por este órgão ambiental.²⁶⁷

Definidos, assim, os limites do poder normativo do CONAMA, cabe agora verificar se as suas resoluções que se aplicam ao ecossistema manguezal ultrapassam, ou não, tais limites. O CONAMA, considerando a conveniência de regulamentar os arts. 2º e 3º do Código Florestal, trouxe na sua resolução 303/2002 a definição de manguezais e constituiu esse ecossistema, em toda sua extensão, como área de preservação permanente. Fazendo a leitura dos incisos do art. 8º da Lei 6.938/81 que dispõem sobre o poder normativo do CONAMA, percebe-se que essa resolução encontra abrigo na amplitude do inciso VII, que preconiza competir ao CONAMA o estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais. Contudo, segundo Paulo Affonso Leme Machado, o referido órgão ambiental, mesmo agindo de boa-fé, ultrapassou os limites indicados por lei, por não haver no Código Florestal indicação de tal medida. Desta forma, no seu entendimento a referida resolução no que se refere à constituição de novas áreas de preservação permanente não tem força obrigatória.²⁶⁸

Analisando os dispositivos do Código Florestal, percebe-se que o ecossistema manguezal, apesar de não ter sido arrolado como área de preservação permanente, é dotado de

²⁶⁷ Segundo Paulo Affonso Leme Machado: “As atribuições do Congresso Nacional estão inseridas no Tít. IV, Cap. I – Do Poder Legislativo, Seção II, arts. 48 e 49. Constata-se que nenhuma das atribuições do Congresso Nacional são exercidas pelo CONAMA. Aliás, a matéria que tem uma clara conotação ambiental – “iniciativas do Poder Executivo referente a atividades nucleares” (art. 49, XIV, da CF) – é atribuição do CNEN – Conselho Nacional de Energia Nuclear.” MACHADO, 2003, p. 148.

²⁶⁸ Ibidem. p. 705.

grande importância. Tal afirmativa encontra fundamento no fato de as restingas terem recebido tal proteção também em virtude de serem estabilizadoras das áreas de mangue. Desta forma, cabe o entendimento de que o CONAMA ao regulamentar o Código Florestal neste aspecto, ou seja, constituindo o ecossistema manguezal como área de preservação permanente, nada mais fez do que usar o seu conhecimento técnico tanto para suprir as lacunas, como para expressar o real sentido do Código Florestal. Em outras palavras, a resolução do CONAMA apenas explicitou o que já havia sido contemplado pelo Código Florestal.

De outra forma, a Resolução CONAMA 369/2006 ao dispor sobre os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente, o fez sob autorização expressa do § 2º, incisos IV, alínea “c”, e V, alínea “c” do art. 1º do Código Florestal. A crítica que cabe a essa resolução não se dá no sentido de ela ter extrapolado os limites do poder normativo do CONAMA, pois tal fato não ocorreu. O problema por ela trazido se relaciona à proibição da prática por comunidades tradicionais do manejo agroflorestal e explorações de baixo impacto ambiental em áreas de mangue. Sendo permitida a intervenção ou supressão de vegetação nessas áreas somente nos casos de utilidade pública, desde que não se trate de atividades de pesquisas e extração de substâncias minerais, que ali são defesas, bem como o acesso de pessoas e animais para a obtenção de água, desde que não implique em supressão de vegetação ou comprometa a manutenção da vegetação nativa.²⁶⁹ Tal proteção jurídica conferida aos manguezais além de não condizer com a realidade, em virtude da exploração ambientalmente sustentável desse ecossistema por

²⁶⁹ Resolução CONAMA 369/2006, art. 1º, §§ 1º e 2º.

populações tradicionais e caiçaras sempre ter existido; pode também provocar a diminuição da sociodiversidade brasileira, caso o disposto nessa resolução seja aplicado na prática.

É certo que a proteção jurídica dos manguezais, principalmente em virtude de sua importância na dinâmica ecológica da zona costeira, deve ser bastante restritiva no sentido de evitar a degradação desse ecossistema. Ocorre, porém, que, existindo a atuação de populações tradicionais que praticam o manejo ambientalmente sustentável em áreas de manguezais, retirando dali recursos naturais para a sua sobrevivência; e levando-se em conta que ela ajuda na preservação deste ecossistema, conclui-se que tal atuação não poderia ser juridicamente proibida. Esta proibição legal coloca em risco não somente a preservação dos nossos manguezais, mas também a nossa diversidade cultural. O nosso ordenamento jurídico deveria, na verdade, promover e incentivar uma atuação conjunta entre Poder Público, academia, sociedade civil organizada e populações tradicionais, objetivando a conservação dos manguezais.²⁷⁰ Outro instrumento de grande valia na proteção desse ecossistema é o zoneamento ambiental, do qual passará a tratar este trabalho.

3.2 Planejamento territorial e manguezais

Feito o estudo das normas que protegem juridicamente o ecossistema manguezal, percebe-se que, na tentativa de mantê-lo o mais intacto possível, foi adotada uma posição mais restritiva quanto ao seu uso. A Resolução CONAMA 369/2006, possibilitou o uso dos manguezais somente para fins de utilidade pública, ou seja, atividades de segurança nacional e proteção sanitária; construção de obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços

²⁷⁰ O sentido do termo *conservação* deve ser entendido como aquele disposto na Lei do SNUC, ou seja, “o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral. Art. 2º, II da Lei 9.985/2000.

públicos de transporte, saneamento e energia; além de obras para captação e condução de água e efluentes tratados para fins públicos ou projetos privados de agricultura. A presença humana nos manguezais, por se tratarem de área de preservação permanente, só é permitida para fins de obtenção de água e desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção da vegetação nativa. Assim, a forma com que esse ecossistema se encontra juridicamente protegido no Brasil não leva em conta as diferenças que sobre ele recaem em termos de estrutura natural, de uso e exploração e de degradação ambiental ao longo da costa brasileira, expostas anteriormente neste trabalho. A utilização sustentável de recursos naturais provenientes de áreas de mangue feita por dezenas e até centenas de anos pelas populações tradicionais foi proibida e passou a ser considerada um crime ambiental.²⁷¹ Em outras palavras, as noções do socioambientalismo foram ignoradas pela legislação brasileira no tocante à proteção dos manguezais. Essa distância entre a lei e a realidade seguramente levanta inúmeros problemas de caráter político, social e econômico e acaba colocando em evidência a inadequação dos dispositivos legais na regulação dessas situações. Portanto, torna-se necessário que sejam feitas alterações nas normas que regulam o uso, exploração e apropriação dos recursos naturais do ecossistema manguezal, no sentido de adequá-las às diversas realidades ocorrentes na costa brasileira. Para tanto, inicialmente, analisar-se-á um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, ou seja, o zoneamento ambiental²⁷² e suas potencialidades para a gestão sustentável dos manguezais.

O zoneamento ambiental, consiste em procedimento de divisão de determinado território em áreas onde “se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras”²⁷³ em razão das características ambientais e socioeconômicas do local. Por ele são instituídos diferentes tipos de zonas onde o Poder

²⁷¹ Art. 38, da Lei 9.605/1998.

²⁷² Art. 9º, II da Lei 6.938/1981.

²⁷³ MACHADO, 2003, p. 177.

Público estabelece regimes especiais de uso, gozo e fruição da propriedade na busca da melhoria e recuperação da qualidade ambiental e do bem-estar da população. Os estudos feitos por técnicos habilitados acerca das características ambientais e socioeconômicas do local a ser zoneado constituem a fundamentação técnica-científica para buscar uma adequação da legislação ambiental em relação ao manguezal, pois tais estudos consideram as diferenças que recaem sobre esse ecossistema colocando-as na pauta de discussão dos tomadores de decisões.

Quanto à sua natureza, destaca José Afonso da Silva que o zoneamento “decorre, nos nossos dias, não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao Poder Público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de, restringindo-os no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social.”²⁷⁴ Em outras palavras, o Poder Público, através do zoneamento, conforma e condiciona o uso da propriedade à sua função social, pela imposição de restrições. Sob esse prisma, explica Solange Teles da Silva que “é possível analisar o zoneamento, a partir de uma concepção “normativista” segundo a qual ele configura-se como um instrumento que divide o território em zonas e regula o uso da terra e dos recursos naturais, proibindo determinadas condutas.”²⁷⁵ Contudo, ainda segundo a referida autora, o zoneamento poderia ser analisado sob outras duas concepções apontadas por José Helder Benatti, sendo elas:

- a) a concepção “indicativa de condutas”, que orienta políticas públicas, proprietários e usuários dos recursos naturais, com o intuito de racionalizar a ocupação do espaço e redirecionar o desenvolvimento de atividades; b) a concepção democrática-

²⁷⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 242.

²⁷⁵ SILVA, Solange Teles da. *Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente*: In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreira; CAZZETTA, Ubiratan. (Org.) *Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n 6.938/81*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 151.

participativa, fundada na construção de “um canal de diálogo entre os órgãos públicos, o setor privado e a sociedade civil, que possa influenciar nas políticas de preservação ambiental e desenvolvimento de uma determinada região, podendo, ser também um espaço importante de composição dos conflitos sociais sobre as distintas formas de uso e manejo do solo e dos recursos naturais”. De acordo com essa última visão o zoneamento seria o instrumento da construção participativa de compromissos para utilização dos recursos naturais e ocupação do território, uma nova estratégia baseada na descentralização, flexibilização normativa e participação vinculada.²⁷⁶

A utilização do zoneamento ambiental dentro da perspectiva dessa nova estratégia, é fator que pode compor os conflitos existentes nas áreas de mangue, principalmente no que diz respeito à utilização de seus recursos naturais. O zoneamento não pode ser imposto de cima para baixo, ou seja, não pode se tratar de uma imposição tecnocrata que vem do Poder Público. A elaboração do planejamento deve ser discutida, feita e aprovada em conjunto com a população que reside e explora os recursos naturais existentes na área a ser zoneada. A utilização do zoneamento ambiental também como estratégia de adequação da norma à realidade seria de suma importância no que diz respeito à proibição legal de exploração ambientalmente sustentável dos recursos naturais existentes nos manguezais por populações tradicionais. É importante frisar que as normas que protegem esse ecossistema deveriam ser alteradas somente para que fosse permitida a sua exploração por populações tradicionais, já que o modo com que tais populações se apropriam dos recursos naturais ali existentes respeitam a dinâmica do seu equilíbrio ecológico, como, por exemplo, o tempo de reprodução dos caranguejos. É certo que o zoneamento que recaia sobre áreas de mangue não pode ali permitir usos proibidos por normas jurídicas. Primeiramente teria que ser promovida a alteração do dispositivo legal, ou seja, deveria ser permitida a exploração de populações tradicionais em áreas de mangue. Isso seria possível se estudo multidisciplinar comprovasse que tal exploração pudesse ocorrer de forma ambientalmente sustentável, acarretando,

²⁷⁶ Ibidem, p. 151 e seguinte.

inclusive, a conservação deste ecossistema. Feito isso, aí sim poderia ser elaborado um zoneamento ambiental na concepção democrática-participativa regulando a exploração destas áreas por população tradicional.

O zoneamento, segundo Solange Teles da Silva, surgiu no direito brasileiro de forma setorial, para estabelecer diretrizes para determinadas políticas públicas – a política agrária e a política industrial – e sem perder totalmente o caráter funcional, de determinação dos usos possíveis do solo urbano ou rural – zoneamento urbano e agroecológico.²⁷⁷ Contudo, na atualidade, evoluiu podendo ser conceituado como um instrumento mais abrangente de ordenamento territorial do país em busca de uma gestão ambiental integrada dos recursos disponíveis com vistas ao desenvolvimento sustentável.²⁷⁸ Na Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981, o zoneamento ambiental configura como um de seus instrumentos²⁷⁹ e foi regulamentado pelo decreto federal n. 4.297, de 10.07.2002, que definiu o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) como:

“instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o

²⁷⁷ O zoneamento foi instrumento adotado em diversos planos e políticas públicas, como por exemplo: No Estatuto da Terra, Lei Federal n. 4.504/1964 foi adotado o zoneamento agrário que consistia na repartição das terras rurais do país em regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política agrária a ser adotada em cada tipo de região; O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), Lei Federal n. 6.151/1974, adotou o zoneamento industrial para estabelecer diretrizes para a política industrial; a Lei Federal n. 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola adotou o zoneamento agroecológico, que pode ser definido como a repartição do território a partir de critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial das atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueira e florestal, bem como para a instalação de novas hidrelétricas, tendo como unidade básica de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais à bacia hidrográfica. O zoneamento urbano é o zoneamento do uso do solo de todo o território municipal, constituindo um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal e o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2000, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, elege entre os seus instrumentos o zoneamento ambiental. *Ibidem*. p. 153 et seq.

²⁷⁸ *Ibidem*. p. 152.

²⁷⁹ Art. 9º, II.

desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.”

Sobre ele, explica a referida autora que:

O zoneamento ecológico-econômico atribui contornos contemporâneos ao zoneamento ambiental, mais abrangente e em conformidade com a nova ordem constitucional. Não se trata apenas de estabelecer critérios para a qualificação de zonas de áreas de proteção especial, ou levar em conta critérios ecológicos na metodologia do zoneamento. O zoneamento ambiental enquanto zoneamento ecológico-econômico tem como objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades, que direta ou indiretamente utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. Trata-se de dividir o território em zonas de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação naturais e de desenvolvimento sustentável.²⁸⁰

O zoneamento é um instrumento de planejamento territorial, “a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas.”²⁸¹ Planejamento, no sentido geral, é explicado por José Afonso da Silva, como “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”,²⁸² cuja instrumentalização se dá através de um plano. Ainda segundo o referido autor, o planejamento encontra fundamentos sólidos na Constituição Federal, e por esta razão não se trata de um processo dependente da mera vontade dos governantes, mas sim de uma imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos. O art. 21, IX, reconhece a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social.” Já o art. 174 § 1º, inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico, ao preconizar que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento

²⁸⁰ SILVA, S. T., 2007, p. 157.

²⁸¹ Ibidem, p. 159.

²⁸² SILVA, J. A. op. cit., Direito urbanístico..., 2006, p. 89.

nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. E, por fim, os arts. 30, VIII, e 182, dizem respeito à competência dos municípios para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para o ordenamento do seu território.²⁸³ No que se refere à natureza do planejamento, José Afonso da Silva continua explicando que ela está perfeitamente estabelecida pela CF e adquire natureza de lei. O art. 48, IV, ao dizer que cabe ao Congresso Nacional dispor, com a sanção do Presidente da República, sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; dá aos planos natureza de lei. Pois eles, de fato, são aprovados por lei, e se constituem como parte integrante desta.²⁸⁴

O planejamento dos usos e da ocupação territorial é de fundamental importância para a proteção dos manguezais. Neste trabalho o zoneamento ambiental é analisado sob duas dimensões: a primeira abordando o planejamento territorial da zona costeira a nível nacional, e a segunda focando o âmbito estadual e local, notadamente o Estado de São Paulo e os Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista. Serão, assim, estudados o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e o Plano Diretor.

3.2.1 Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

A zona costeira, juntamente com outros biomas brasileiros,²⁸⁵ é elencada pela Constituição Federal no art. 225, § 4º como patrimônio nacional. Sua utilização deve ser feita na forma da lei e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente,

²⁸³ Ibidem. p. 90.

²⁸⁴ Ibidem. p. 90.

²⁸⁵ Os outros biomas assim considerados pela CF são: a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar e o Pantanal Mato-Grossense.

inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. O conceito de patrimônio nacional não é sinônimo de patrimônio federal, ou seja, não pode ser entendido como propriedade da União. Pois os bens de propriedade desta encontram-se relacionados no art. 20 da Constituição Federal. Assim, a relação da zona costeira como patrimônio nacional deve ser compreendida como sendo uma área de interesse público, do interesse de todos os brasileiros, não importando a sua dominialidade. Ali podem existir espaços do domínio de qualquer um dos entes públicos ou de particulares. A peculiaridade reside no fato da zona costeira como patrimônio nacional estar submetida à disciplina jurídica específica em relação a seu uso e gozo, com o objetivo de se assegurar a sua proteção ambiental para que as presentes e futuras gerações possam desfrutar do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.²⁸⁶ Sobre esta regra constitucional, explica Paulo Affonso Leme Machado que ela “tem sua importância não só por indicar ao administrador público, aos particulares e ao juiz que o desenvolvimento econômico não deve ser predatório, como torna claro que a gestão do litoral não interessa somente aos seus ocupantes diretos, mas a todo brasileiro[...]”.²⁸⁷ “Assim, em área de zona costeira podem ser exercidas todas as competências normativas e administrativas da União, Estados e Municípios, uma vez que a proteção do meio ambiente é interesse e competência de todos os entes [...]”.²⁸⁸

A zona costeira brasileira merece uma atenção especial, tanto pela diversidade de ecossistemas nesse espaço geográfico, quanto pelo fato de concentrar mais de 20% da população brasileira e reunir também parte de sua sociodiversidade e conflitos sócio-ambientais na apropriação e uso dos recursos naturais. Diante de várias formas de ocupação e uso do solo na zona costeira, da diversidade de atividades humanas aí desenvolvidas e dos diversos quadros naturais, o planejamento territorial é fundamental na definição do seu futuro e representa um desafio complexo na construção da sustentabilidade urbana. Há a necessidade de uma reflexão a respeito dos padrões de

²⁸⁶ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. Zona costeira e meio ambiente. 1ª ed. 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2006. p. 41 e seguinte.

²⁸⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 880.

²⁸⁸ FREITAS, 2006, p. 43.

ocupação do litoral brasileiro, da cidade real e dos indicadores de qualidade de vida das populações, bem como da existência de espaços de debates democráticos e de um adequado tratamento da questão metropolitana. Isso permite trazer à luz os conflitos existentes e propor alternativas de gestão, planejamento e uso dos espaços litorâneos.²⁸⁹

A Lei n. 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, define a zona costeira, como sendo 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.”²⁹⁰ O art. 3º do Decreto Federal n. 5.300 de 07.12.2004, que regulamenta esta lei, estabelece a faixa terrestre como aquela correspondente ao espaço compreendido pelos limites dos municípios que sofre influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira, enquanto que a faixa marítima é o espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, ou seja, a totalidade do mar territorial.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro visa “orientar a utilização racional 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” e está subordinado aos princípios genéricos da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre os quais merecem destaque a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico; a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas; o controle e zoneamento das atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras; a recuperação de áreas degradadas e a

²⁸⁹ SILVA, Solange Teles da. Planejamento urbano na zona costeira. In: Anais do XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Fortaleza (3,4 e 5/11/2005) (no prelo).

²⁹⁰ Art. 1º, Parágrafo único.

proteção de áreas ameaçadas de degradação.²⁹¹ Conforme explica Paulo Affonso Leme Machado:

“[...] o plano haverá, pois, de fazer – muitas vezes – uma escolha de políticas onde o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, às vezes, divergem. Se possível, deverá o plano compatibilizar essas políticas (art. 4º, I, da Lei 6.938/81); mas se não for possível essa harmonização de políticas, a lei posterior à de Política Nacional do Meio Ambiente, que é a Lei 7.661/88, estabeleceu uma prioridade – a “conservação e proteção dos bens” referidos no art. 3º, em seus três incisos. O resguardo desses bens do “uso predatório” foi reafirmado pelo Decreto 96.660/88.”²⁹²

Assim, os bens elencados no rol do art. 3º da Lei 7.661/1988, dentre os quais se encontram os manguezais, terão prioridades no que se refere à sua conservação e proteção no PNGC.²⁹³ É importante ressaltar que neste rol também constam os monumentos integrantes do patrimônio natural, histórico, paleontológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico. Por esta razão, uma primeira conclusão que pode ser feita a respeito do PNGC, partindo-se da leitura do seu objetivo e deste rol exemplificativo de bens por ele protegidos, é que ele não está limitado somente ao estabelecimento de normas voltadas aos elementos naturais do meio ambiente. Os elementos culturais também devem ser por ele contemplados no que diz respeito às questões de ordem histórica, étnica e relacionadas com os habitantes da região e sua qualidade de vida. Em outras palavras, fica caracterizada a necessidade de o PNGC instituir uma proteção socioambiental da zona costeira, tratando conjuntamente as questões ambientais com as culturais e sociais e levando em conta o ser humano que interage diretamente com o meio ambiente.²⁹⁴

²⁹¹ Art. 2º, I, II, III, IV, V, VIII e IX da Lei 6.938/1981.

²⁹² MACHADO, 2006, p. 888.

²⁹³ Os bens elencados no rol deste artigo são: os recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parciais 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; sítios ecológicos de relevância cultural; unidades naturais de preservação permanente e monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

²⁹⁴ FREITAS, 2006, p. 47.

A Lei 7.661/1988 não estabeleceu normas genéricas ou específicas de regulação do uso e fruição de bens e recursos existentes na zona costeira, mas limitou-se a instituir o PNGC que será elaborado e, se necessário, atualizado por um Grupo de Coordenação²⁹⁵, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – SECIRM, que o aprovará, com audiência do CONAMA.²⁹⁶ O que a lei fixou foram as normas para a elaboração do plano, remetendo a sua concretização a outros diplomas legais.²⁹⁷ O art. 11 da Lei de Gerenciamento Costeiro previu o prazo de 180 dias para a sua regulamentação pelo Poder Executivo. Porém isso ocorreu somente em 2004, pelo Decreto 5.300, que definiu normas gerais para a gestão ambiental da zona costeira, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais. Segundo Mariana Almeida Passos de Freitas, esse decreto, apesar de ainda trazer normas de conteúdo bastante genérico, possui alguns pontos relevantes como o enquadramento da orla marítima segundo aspectos físicos e processos de usos e ocupação predominantes, e a sua divisão em três classes, estabelecendo em cada uma estratégias de ação e formas de uso e ocupação do território, de acordo com suas características socioambientais.²⁹⁸

²⁹⁵ “O grupo de coordenação foi estruturado pelo Decreto federal 96.660, de 6.9.1988. É composto por 10 representantes de órgãos públicos, sendo 9 oriundos de órgãos federais e 1 representando a ABEMA – Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente (que agrupa os órgãos públicos estaduais do meio ambiente). Os nove membros federais são: dois do ministério da marinha (um é Secretário da SECIRM – Secretaria da Comissão Interministerial para Recursos do Mar) e um dos seguintes Ministérios: Fazenda, Agricultura, Indústria e Comércio, Interior, Cultura, Habitação e Bem-Estar Social e Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República.” MACHADO, 2006, p. 889.

²⁹⁶ Art. 4º, *caput* e § 1º, da Lei 7.661/1988. Sobre o processo de elaboração do PNGC, explica Paulo Affonso Leme Machado que: “Há três fases na elaboração do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro: a primeira, elaboração pelo Grupo de Coordenação; a segunda, audiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente; a terceira e última fase, aprovação ou não aprovação do plano pela CIRM. Aprovado o plano, não haverá necessidade de decreto do Presidente da república para colocá-lo em vigor.[...]”

Ainda que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro não seja aprovado pelo CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, este colegiado terá o dever e a oportunidade de se manifestar sobre o plano. Assim, quando a CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar for decidir, deverá apreciar as considerações exteriorizadas pelo CONAMA. Dessa forma, abre-se o debate, inclusive, no nível das associações ambientais, ainda que estas não tenham poder de decisão na CIRM, o que seria desejável.” MACHADO, 2006, p. 889.

²⁹⁷ MMA/PNMA. Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro. Brasília, 1998. p. 15.

²⁹⁸ FREITAS, 2006, p. 53.

O zoneamento dos usos e atividades na zona costeira deve ser contemplado no PNGC, conforme dispõe o *caput* do art. 3º da Lei 7.661/1988. Sobre isto, explica Solange Teles Silva que:

“O decreto federal nº 5.300 de 07.12.2004, que regulamentou a lei federal nº 7.661, de 16.05.1988, previu entre seus instrumentos o zoneamento ecológico-econômico costeiro (ZEEC) definido como o processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com o ZEE do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, fiscalização e gestão. Pode-se portanto afirmar que o zoneamento costeiro é o instrumento básico de planejamento da zona costeira e constitui uma espécie de zoneamento ambiental destinado a estabelecer a repartição do espaço geográfico da zona costeira, incluindo uma faixa terrestre e outra marítima, determinando as atividades autorizadas ou proibidas, considerando como prioritária a conservação e proteção de seus recursos naturais e culturais.”²⁹⁹

Além do zoneamento ecológico-econômico, o PNGC conta com outros instrumentos na busca da efetiva consecução de seus objetivos, sendo eles: o monitoramento costeiro; o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro; o Plano de Gestão e o Sistema Nacional de Gerenciamento Costeiro. O monitoramento costeiro objetiva acompanhar as modificações relativas à ocupação do solo, ao uso das águas, ao exercício das atividades sócio-econômicas ou culturais e ao equilíbrio ambiental da zona costeira. Ele visa, dentre outras coisas, promover a correção de eventuais desvios ou distorções no uso ou em atividades desenvolvidas neste espaço; controlar e fiscalizar as condições ambientais da zona costeira, compreendendo a proteção dos ecossistemas e a manutenção dos níveis de tolerância de conservação ou preservação ambiental. Nesse sentido, é possível através do monitoramento promover o controle e fiscalização da preservação dos manguezais, de modo a evitar que ela seja prejudicada pelas atividades antrópicas ocorrentes na zona costeira. O Sistema Nacional

²⁹⁹ SILVA, S. T., 2007, p. 159.

de Informações do Gerenciamento Costeiro terá, em nível nacional a função de organizar e sistematizar os dados e informações referentes à elaboração, implantação e monitoramento das atividades relativas ao gerenciamento costeiro, integrando-se, como subsistema, ao Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei n. 6.938/1981. O Plano de Gestão é o conjunto de projetos setoriais e integrados, implantados a partir do zoneamento, contendo as medidas necessárias à gestão do território. O Sistema Nacional de Gerenciamento Costeiro é constituído pelas instituições das três esferas de governo, bem como pelas entidades civis que participam do gerenciamento costeiro.³⁰⁰

Outro ponto da Lei de Gerenciamento Costeiro que merece destaque, é a previsão do que José Afonso da Silva chama de “subsistema” do gerenciamento costeiro, envolvendo os Estados e Municípios litorâneos na preservação e defesa da zona costeira.³⁰¹ Esta lei no § 1º, do art. 5º, prevê a possibilidade de instituição, através de lei, por parte dos Estados e Municípios dos respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as suas normas e diretrizes, bem como as do Plano Nacional. E o § 2º desse mesmo artigo preconiza que prevalecerão sempre as disposições mais restritivas no que diz respeito às normas e diretrizes sobre uso do solo, do subsolo, das águas e limitações à utilização de imóveis dos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal.

Toda a estrutura prevista na Lei 7.661/1988 se colocada em prática nas três esferas do poder público certamente promoverá a utilização racional dos recursos da zona costeira, contribuindo, desta maneira, na elevação da qualidade de vida de sua população, e na proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural. O planejamento territorial da zona costeira deve ser feito levando-se em conta as peculiaridades existentes ao longo deste espaço

³⁰⁰ SILVA, 2000, p. 147 et seq.

³⁰¹ Ibidem, p. 151.

do território brasileiro. Segundo Moraes, citado por Solange Teles da Silva, em termos de lógicas de ocupação dos espaços, pode-se observar dois padrões de valorização do espaço na zona costeira. No primeiro, predomina a lógica mercantil na quase totalidade da fachada oriental, fundada na forma capitalista de valorização do espaço de um litoral ocupado e em vias de ocupação, e por outro, no restante do litoral norte brasileiro, predomina, de forma residual e tendente ao desaparecimento caso não seja protegida por legislações e ações específicas, uma outra lógica que é fundada na vida das populações tradicionais, de cunho pré-capitalista.³⁰² Logo, o planejamento territorial da zona costeira, feito tanto pela União como pelos Estados e Municípios, deverá considerar essas diferenças quanto à sua forma de ocupação e utilização, bem como assegurar a participação da população no seu processo de elaboração e execução, através de constantes consultas públicas. Num processo anterior à elaboração de planos de gerenciamento, deve necessariamente ser feito um estudo sobre as condições socioambientais da zona costeira, apontando, dentre outras coisas, as áreas críticas em termos de degradação, e fazendo também um inventário das populações tradicionais que ali atuam. Tão somente depois de se conhecer a fundo a realidade incidente sobre a zona costeira é que se poderá ser feito um planejamento territorial apropriado. E para que ele seja eficaz em termos de aplicabilidade, a população necessariamente deverá ter a sua participação assegurada e suas opiniões levadas em conta no processo de elaboração e implantação.

É importante frisar que a participação estadual e municipal no gerenciamento costeiro é de suma importância, tendo em vista que, na maioria dos casos, eles conhecem melhor que a União os problemas ambientais e peculiaridades existentes na sua costa, bem como as atividades que precisam ser desenvolvidas ou evitadas. E não se pode esquecer também que, de acordo com a repartição constitucional de competências legislativas em matéria ambiental,

³⁰² SILVA, S. T. Planejamento urbano na zona costeira. In: Anais do XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Fortaleza (3,4 e 5/11/2005) (no prelo).

à União caberá a elaboração de normas gerais, com aplicabilidade em todo o país, e aos Estados e Municípios a sua complementação.³⁰³ As normas específicas preconizadas em Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro só serão obrigatórias para a própria União.

A Comissão Interministerial dos Recursos do Mar já aprovou dois Planos Nacionais de Gerenciamento Costeiro após a entrada em vigor da Lei 7.661/1988. O primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi aprovado pela CIRM por meio da Resolução 01, de 21.11.1990. No entendimento de Mariana Almeida Passos de Freitas, este primeiro plano deixou muito a desejar, por não estabelecer normas e diretrizes para a utilização do solo, do subsolo e das águas, nem limites para o aproveitamento dos imóveis. Apenas instituiu princípios norteadores para o gerenciamento costeiro e a ação dos Estados e Municípios, uniformizando a metodologia a ser aplicada por estes entes.³⁰⁴ Sete anos depois, foi aprovado pela Resolução CIRM 05, de 13.12.1997 o segundo PNGC, que também estabeleceu princípios norteando o gerenciamento costeiro além de normas e diretrizes para a sua execução pelos Estados e Municípios. Contudo, ainda segundo a referida autora, da mesma forma que o plano anterior, não previu medidas concretas a serem observadas na zona costeira, deixando tal assunto para ser normatizado pelos entes políticos, o que ainda não ocorreu. Logo, existe a necessidade de elaboração de um novo plano contendo os princípios diretores da gestão dos ecossistemas da zona costeira, envolvendo, inclusive, a proteção dos manguezais. No Estado de São Paulo, já está em vigor a lei que instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, cuja análise será feita no próximo item.³⁰⁵

³⁰³ FREITAS, 2006, p. 54.

³⁰⁴ Ibidem, p. 51.

³⁰⁵ Esse trabalho limitar-se-á à análise do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo, uma vez que na zona costeira desse Estado ocorrem vários tipos de pressão antrópica em relação aos manguezais, ou seja, pressões altamente impactantes, como aquelas decorrentes da expansão industrial, portuária e urbana; bem como pressões ambientalmente sustentáveis, como é o caso da exploração desse ecossistema por populações tradicionais.

3.2.2. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo e a proteção dos manguezais

Dez anos após a entrada em vigor da lei que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, foi promulgada no Estado de São Paulo, aos 3 de Julho de 1998, a Lei n. 10.019, dispondo sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, cujo objetivo geral é o de disciplinar e racionalizar a utilização dos recursos naturais da Zona Costeira, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais e a proteção dos ecossistemas costeiros, em condições que assegurem a qualidade ambiental.³⁰⁶

A zona costeira do Estado de São Paulo, com extensão e área respectivas de 700 km e 27.000 Km², aproximadamente, inclui 36 municípios e abriga a maior parte da Mata Atlântica remanescente no Estado. Nela as pressões para a apropriação dos recursos naturais terrestres e marinhos ocorrem de forma diferenciada,³⁰⁷ e por esta razão, para fins do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, ela foi dividida em quatro setores, sendo eles: Litoral Norte; Baixada Santista; Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape-Cananéia; e o Vale do Ribeira.³⁰⁸

A região do Vale do Ribeira, que abrange a totalidade territorial de 20 municípios,³⁰⁹ apesar de ter seus limites físicos distantes da orla marítima, foi incluída no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro em virtude de sua influência direta sobre os ecossistemas costeiros, com importantes reflexos sobre a Região Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida. Caracteriza-se por forte presença de cobertura vegetal típica de Mata Atlântica, parcialmente inserida em unidades de conservação que protegem a biodiversidade desse

³⁰⁶ Art. 4º, *caput* da Lei estadual n. 10.019/1998.

³⁰⁷ SEMA. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/ger_costeiro/costeiro.htm>. Acesso em: 15 mar. 2007.

³⁰⁸ Art. 3º da Lei estadual n. 10.019/1998.

³⁰⁹ Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Eldorado, Iporanga, Itaóca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Juquitiba, Miracatu, Pariquera-Açu, Pedro de Toledo, Registro, Ribeira, São Lourenço da Serra, Sete Barras e Tapiraí.

ecossistema. Esta região apresenta vários problemas sociais, dentre eles os fundiários, com conflitos entre posseiros, proprietários e grileiros, agravados por frequentes inundações. Apesar disso, a região conta com um inestimável patrimônio histórico-cultural e ambiental, com possibilidade de aproveitamento sócio-econômico pela população local.³¹⁰

O setor costeiro do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape e Cananéia, no litoral sul, que compreende os municípios de Cananéia, Iguape e Ilha Comprida, é uma das regiões mais importantes do litoral brasileiro pela sua biodiversidade; formando, em conjunto com a porção paranaense, um dos ecossistemas não degradados mais produtivos do Atlântico Sul. Esta região abriga ambientes naturais complexos ainda bastante preservados, num contexto de crescente conflitos decorrentes da especulação imobiliária, que desestabilizam as atividades sócio-econômicas tradicionais, podendo resultar em graves processos de degradação ambiental. Uma parcela importante do território dessa região é Área de Proteção Ambiental Federal, gerenciada pelo IBAMA, em parceria com a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, municípios e sociedade civil. Importante também ressaltar a existência do Parque Nacional da Ilha do Cardoso, que abriga um conjunto de ambientes costeiros diversificados e comunidades caiçaras tradicionais integradas e organizadas pela defesa desse ecossistema que, conjuntamente com a Estação Ecológica de Juréia-Itatins, representa o que de melhor há em termos de conservação de Patrimônio Natural da Humanidade no litoral paulista.³¹¹

O setor costeiro do Litoral Norte, que abrange os municípios de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela, é caracterizado pela diversidade paisagística e apresenta forte vocação turística e uma considerável especulação imobiliária. Sua economia é marcada pela forte sazonalidade e a região apresenta os impactos ambientais decorrentes da

³¹⁰ SEMA. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/ger_costeiro/costeiro.htm>. Acesso em: 15 mar. 2007.

³¹¹ Ibidem.

predominância do turismo veranista, que refletem na degradação da paisagem e da qualidade ambiental e interferem nas atividades econômicas tradicionais, principalmente na pesca artesanal. Outro problema de ordem ambiental que ocorre na região se dá em virtude dela sediar um porto e o Terminal de Petróleo Almirante Barroso (TEBAR), ambos localizados no município de São Sebastião. Tais infra-estruturas interferem também no município de Ilhabela, bem como nos outros municípios, seja pelo intenso tráfego de veículos pesados, como, também, por acidentes nas operações do terminal petrolífero. Diante de todo esse cenário, verifica-se um crescente desequilíbrio entre o fluxo turístico e a capacidade da infraestrutura instalada, agravado pela perspectiva de implantação de grandes projetos impactantes vinculados ao transporte e armazenamento de cargas, que podem colocar em risco a qualidade ambiental. É nesta região que a Serra do Mar mais se aproxima da costa, abrigando, assim, ecossistemas diferenciados, com inúmeras praias de grande beleza natural, mas que vem sendo ocupadas de forma desordenada. Desta maneira, o gerenciamento desse setor visa assegurar a qualidade paisagística, compatibilizando os potenciais turístico e portuário, este representado pelo Canal de São Sebastião, bem como promover a diversificação dos negócios turísticos em prol do ecoturismo terrestre e marinho, dos esportes náuticos compatibilizados e integrados com a maricultura e com a pesca profissional e amadora.³¹²

Por fim, o setor costeiro da Baixada Santista apresenta, do ponto de vista da apropriação do solo, uma estrutura bastante definida e consolidada pelo processo histórico de ocupação da região que se deu em torno dos grandes complexos industriais de Cubatão e do Porto de Santos. Esse setor abrange nove municípios³¹³ e as atividades econômicas ali desenvolvidas, no decorrer do tempo, acarretaram numa rápida urbanização provocando a

³¹² Ibidem.

³¹³ O setor costeiro da Baixada Santista abrange os seguintes municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente; que se articulam regionalmente através do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista.

conurbação, transformando-o, assim, numa região com características metropolitanas. Esta região encontra-se já muito comprometida no que diz respeito à sua qualidade ambiental, em consequência das atividades industriais, portuárias e turísticas que desencadearam numa série de conflitos que indicam duas ações prioritárias: o controle e a recuperação ambiental. Nela as possibilidades de expansão urbana futura estão limitadas pela indisponibilidade de dois recursos naturais fundamentais, que são, o solo e a água. A atual ocupação está marcada por graves impactos ambientais no setor habitacional provocados pela invasão de áreas legalmente protegidas e pela insuficiência de saneamento básico, o que demanda a realização de programas para a reversão desse quadro crítico. A solução da equação sócio-econômica e ecológica do quadro habitacional, ao lado do desenvolvimento portuário, industrial e turístico da região, são os grandes desafios de gerenciamento costeiro e metropolitano.³¹⁴

Este cenário demonstra que a divisão do litoral paulista em quatro setores, em virtude das características ambientais, e também das diferentes formas de uso e ocupação do solo e de apropriação dos seus recursos naturais, consiste em uma estratégia de suma importância para a consecução de um gerenciamento eficaz sob o ponto de vista de sua proteção socioambiental. Pelo fato de cada um desses setores costeiros possuir características próprias com relação à sua ocupação e exploração humana, e também do ponto de vista da conservação ambiental, nada melhor que promover o gerenciamento da zona costeira paulista de forma regionalizada, pautando-se nessas peculiaridades. Para tanto, a Lei estadual n. 10.019/1998, preconiza que o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro será elaborado de forma conjunta entre o Estado, os Municípios e a sociedade civil organizada, através de um Grupo de Coordenação Estadual; e que em cada um dos quatro setores costeiros previstos

³¹⁴ SEMA. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/ger_costeiro/costeiro.htm>. Acesso em: 15 mar. 2007.

serão elaborados, pelo respectivo Grupo Setorial de Coordenação, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) a ser estabelecido por decreto.³¹⁵

Tanto o Grupo de Coordenação Estadual, como os Grupos Setoriais de Coordenação, segundo esta lei, serão compostos por 1/3 de representantes do Governo do Estado, 1/3 de representantes dos Municípios e 1/3 de representantes da sociedade civil organizada. Essa configuração a princípio demonstra a adoção de processo paritário de tomadas de decisões em relação ao gerenciamento costeiro no Estado de São Paulo. Contudo, segundo Carlo Romani, tal fato não ocorre na realidade. Ao analisar a composição do Grupo Setorial de Coordenação da Baixada Santista para a elaboração do ZEE e dos planos de ação e gestão para este setor, este estudioso verificou que dentre os vinte e sete membros eleitos para a composição desse sistema colegiado, somente quatro ou cinco defendiam o interesse no que diz respeito à proteção ambiental. Pois, o Governo do Estado através da deliberação de seus representantes garante os seus interesses, que historicamente se distanciam dos interesses da defesa do meio ambiente. As prefeituras municipais, através de seus representantes, geralmente promovem uma política socialmente conservadora e economicamente de privilégio aos atores do mercado, portanto, em colisão direta com a preservação do meio ambiente. Por fim, o terço restante do colegiado, que poderia representar os interesses da melhoria da qualidade ambiental por representar a sociedade civil organizada, é composto em um terço de representantes das associações de empresários, que geralmente colocam as questões ambientais em segundo plano. Desta forma, o objetivo inicial de descentralização proposto na lei foi articulado de tal modo que o Estado permaneceu com o controle do zoneamento.³¹⁶

³¹⁵ Artigos 7º, 8º e 13 *caput* da Lei 10.019/1998.

³¹⁶ ROMANI, Carlo. Uma análise do zoneamento ecológico-econômico da baixada santista. 8º Congresso Internacional de Direito Ambiental. p. 251-266.

Dos quatro setores da zona costeira paulista, o único que já conta com Zoneamento Ecológico-Econômico é o Setor do Litoral Norte. O Decreto n. 49.215, de 07.12.2004, que dispõe sobre o ZEE desse setor, prevê os usos e atividades para as diferentes zonas, estabelecendo diretrizes e metas ambientais e sócio-econômicas. O ZEE do Litoral Norte está delimitado cartograficamente em mapas oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em escala 1:50.000, cujos originais encontram-se depositados na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e nas Prefeituras Municipais de Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba.³¹⁷ O setor foi dividido em unidades territoriais em conformidade com o art. 11 da Lei estadual n. 10.019/1998, que prevê cinco tipos de zonas, definidas em virtude de suas condições ambientais, nas quais os usos são permitidos em função do seu respectivo estado ambiental. O grau de restrição quanto aos usos nestas zonas varia de acordo com a sua classificação, que vai desde a Zona 1 (Z1), cujos ecossistemas primitivos são mantidos em pleno equilíbrio ambiental, e onde somente são permitidos os usos para a sua preservação e conservação, pesquisa científica, educação ambiental, manejo auto-sustentado, ecoturismo, pesca artesanal e ocupação humana de forma a manter as suas características; até a Zona 5 (Z5) que é aquela que apresenta a maior parte dos componentes dos ecossistemas primitivos degradada, onde são permitidos todos os usos nas zonas 1, 2, 3 e 4, além do assentamento urbano, atividades industriais, turísticas, náuticas e aeroportuárias de acordo com o estabelecido em legislação municipal.³¹⁸

Deve-se ressaltar que o ZEE do Litoral Norte, no que se refere à Zona 1 considera dentre outras características socioambientais a ocorrência de manguezais, observadas as restrições previstas no Código Florestal e na Resolução CONAMA 303/2002, bem como a

³¹⁷ Art. 3º, *caput* do Decreto estadual n. 49.215/2004.

³¹⁸ Os tipos de zonas e seus respectivos usos estão elecandos nos arts. 11 e 12 da Lei estadual n. 10.019/1998.

existência de populações tradicionais.³¹⁹ Em outras palavras esse zoneamento busca harmonizar questões ambientais e sociais, reconhecendo o importante papel das populações tradicionais na conservação do meio ambiente. Contudo, no que se refere especificamente às restrições impostas pelo CONAMA quanto à utilização de recursos naturais do ecossistema manguezal por populações tradicionais mesmo que de forma ambientalmente sustentável, o ZEE nada pôde fazer para corrigir essa distância existente entre a norma e os fatos reais. Todo o esforço na busca do consenso necessário para a elaboração e implantação de um zoneamento ambiental que seja eficiente na consecução de seus objetivos será sempre inapropriado quando se tratar de frações do ecossistema manguezal onde haja exploração ambientalmente sustentável feita por populações tradicionais. Pois, a restrição imposta pela Resolução CONAMA nº 369/2006 sempre deverá ser observada por qualquer instrumento de planejamento territorial em virtude da repartição das competências legislativas e materiais feita na Constituição em matéria ambiental.

A proteção do ecossistema manguezal contra ações que possam degradá-lo é de suma importância para que se mantenha o equilíbrio ecológico na zona costeira, e deve sempre prezar pela não intervenção humana nestas áreas. Contudo, essa proteção jurídica deve também prever exceções, principalmente aquelas que possam contribuir para a preservação e conservação desse ecossistema. A atuação de populações tradicionais em áreas de mangue na maioria dos casos contribui para a preservação desse ecossistema. Pois, geralmente ela se dá de forma ambientalmente sustentável, e, também, ajuda a impedir que outros atores, com fins capitalistas, possam ali atuar. Contudo ela é proibida juridicamente. Assim a mudança da regra jurídica nesse sentido é fundamental para que esse ecossistema seja protegido

³¹⁹ Art. 4º, III e V, do Decreto 49.215/2004.

adequadamente e zoneamentos, como o do Litoral Norte de São Paulo, possam também contribuir para essa proteção.

As noções do socioambientalismo permeiam o ZEE do Litoral Norte,³²⁰ contudo com relação aos mangues existe um entrave jurídico nesse sentido. Mesmo assim, é importante ressaltar um avanço do decreto que o instituiu ao dispor de um conceito jurídico de populações tradicionais. Na verdade o decreto se refere às comunidades tradicionais, contudo pode-se considerar os dois termos como sinônimos. Assim, comunidades tradicionais segundo ele são “grupos humanos culturalmente diferenciados, fixados numa determinada região, historicamente reproduzindo seu modo de vida em estreita dependência do meio natural para a sua subsistência.”³²¹ De acordo com esse conceito, percebe-se que várias questões que caracterizam uma comunidade tradicional foram nele incluídas, sendo elas: 1) importância do território para tal comunidade; 2) cultura e modos de vida diferenciados e historicamente reproduzidos; 3) manejo dos recursos naturais de forma ambientalmente sustentável, uma vez que estas comunidades têm estreita dependência do meio natural para a sua subsistência; ou seja, não podem explorar o meio ambiente em que vivem e atuam de maneira a degradá-lo sob pena de esgotamento dos recursos que garantem a sua própria subsistência. Estes três fatores são suficientes para que se possa identificá-la como “tradicional”. E mesmo que esse conceito possa ser entendido como muito aberto ou vago, estudos antropológicos poderão constatar se determinada “população” ou “comunidade” pode ser considerada como “tradicional”. Porém o conceito jurídico de comunidades tradicionais trazido no decreto só tem efeito no Estado de

³²⁰ Em suas considerações, o decreto dispõe, dentre outras coisas, que: “devem ser valorizadas as funções sociais, econômicas, culturais e ambientais inclusive das comunidades tradicionais da zona costeira, por meios de mecanismos de intervenção, regulação e estímulo a alternativas ao seu uso sustentável.”

³²¹ Art. 2º, IV, do Decreto estadual n. 49.215/2004.

São Paulo, uma vez que no âmbito da legislação a nível nacional, o conceito de populações tradicionais refere-se apenas ao Bioma Mata Atlântica.³²²

Tanto a Lei estadual n. 10.019/1998 como o Decreto n. 49.215/2004, estabelecem a necessidade de uma ação conjunta entre o Estado e os Municípios no planejamento ambiental da zona costeira. Dentre as metas do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, configuram: 1) “definir, em conjunto, com os Municípios, o zoneamento ecológico-econômico e as respectivas normas e diretrizes para cada setor costeiro de planejamento ambiental;” 2) “desenvolver, de forma integrada com as administrações municipais e os órgãos setoriais que atuam na região, as ações governamentais na Zona Costeira;” 3) “implantar, em conjunto, com os Municípios, os mecanismos de participação e consulta às comunidades costeiras sobre os planos de ação e gestão de gerenciamento costeiro”.³²³

No que se refere aos ZEEs a serem estabelecidos em cada um dos quatro setores da zona costeira paulista, a referida lei determina que:

“o enquadramento nos diferentes tipos de zona será feito não necessariamente conforme suas características atuais, mas respeitando a dinâmica de ocupação do território e as metas de desenvolvimento sócio-econômico e de proteção ambiental, a serem alcançadas através de planos de ação e gestão integrados e compatibilizados com os planos diretores regionais e municipais e, na ausência destes, com as leis municipais de uso e ocupação do solo.”³²⁴

Já o decreto que dispõe sobre o ZEE do Litoral Norte, ao tratar dos usos e atividades permitidos em cada uma de suas zonas, se refere à necessidade de observância dos Planos Diretores, no que se diz respeito à utilização da área total da propriedade para a execução de

³²² Cf. *supra*.

³²³ Artigo 5º, I, II e V, da Lei 10.019/1998.

³²⁴ Artigo 13, § 1º, da Lei 10.019/1998.

edificações, obras complementares, acessos e instalação de equipamentos afins, necessários ao desenvolvimento de tais atividades.³²⁵ Percebe-se, desta maneira que a ação conjunta e coordenada entre os municípios e o Estado é fator imprescindível para o melhor gerenciamento da zona costeira. Por esta razão, um instrumento, em especial, do planejamento territorial municipal, que deve ser formulado em consonância com o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, merece destaque e estudo nesse trabalho: o Plano Diretor. Este estudo, que será feito no seguinte tópico, é fundamental para que se possa verificar como esse instrumento de planejamento territorial pode auxiliar os municípios em ações que promovam a proteção ambiental na zona costeira, especialmente em relação aos manguezais. Devido à ocorrência de diferentes tipos impactos ambientais sobre os manguezais na Baixada Santista em virtude da expansão das atividades portuária, urbana e industrial, o estudo sobre o papel do plano diretor na proteção dos manguezais será ilustrado com a análise dos planos diretores dos respectivos municípios que a compõe.

3.2.3. O plano diretor e a proteção dos manguezais: uma análise dos planos diretores dos Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista

No que se refere ao desenvolvimento urbano, a Constituição Federal de 1988 declara no art. 21, XX, competir à União instituir as suas diretrizes; enquanto o art. 182 estabelece que a política a esse respeito executada pelo Poder Público Municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Conforme ensina José Afonso da Silva:

³²⁵ Artigos 7º, 13, 17, e 21 do Decreto 49.215/2004.

Nestes dois textos da Constituição encontramos os fundamentos das duas amplas perspectivas da política urbana: uma que tem como objeto o desenvolvimento adequado do sistema de cidades (planejamento interurbano) em nível nacional ou macrorregional de competência federal; e outra que considera o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento intra-urbano) de competência local. De permeio insere-se a competência estadual para legislar concorrentemente com a União sobre direito urbanístico (art. 24, I) – o que abre aos Estados, no mínimo, a possibilidade de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de sua expressa competência para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.³²⁶

Assim, fixando as diretrizes gerais da política urbana segundo o previsto nos supracitados artigos, além do art. 182 da CF, foi instituído pela Lei 10.257/2001 o Estatuto da Cidade, que 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.”³²⁷ Este estatuto, conforme ensina José Afonso da Silva, assume as características de uma lei geral de direito urbanístico, na medida em que disciplina diversas figuras e institutos do direito urbanístico, fornecendo instrumentos a serem utilizados na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca para a solução para problemas sociais graves, que afligem, principalmente, as camadas mais carentes da população.³²⁸

A questão ambiental influencia diretamente no bem-estar dos habitantes de qualquer cidade, e por esta razão não pode estar dissociada do planejamento urbano. Tanto que ela figura nas diretrizes gerais da política urbana fixadas pelo Estatuto da Cidade em vários momentos, dentre os quais merecem destaque: a) garantia do direito a cidades sustentáveis,

³²⁶ SILVA, J. A. Direito urbanístico..., 2006, p.59.

³²⁷ Art. 1º, Parágrafo Único, da Lei 10.257/2001.

³²⁸ SILVA, J. A., op.cit., p.69.

entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I); b) 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 (art. 2º, IV); c) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e degradação ambiental (art. 2º, VI, g); e, d) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º, XII). Assim, em cidades litorâneas onde haja a incidência do ecossistema manguezal, a sua proteção deverá ser levada em conta no processo de desenvolvimento urbano não somente por força do art. 225 da Constituição Federal e demais normas jurídicas que dispõem sobre esse ecossistema, mas também em virtude do que dispõe a lei que traça as normas gerais sobre a política urbana. A conservação das áreas de mangue é de suma importância para o equilíbrio ecológico da zona costeira e consequentemente para o bem-estar de sua população.

Dentre os instrumentos elencados pelo Estatuto da Cidade a serem utilizados no planejamento municipal encontra-se, com previsão constitucional,³²⁹ o plano diretor, cujas exigências fundamentais de ordenação da cidade deverão ser atendidas para que a propriedade urbana cumpra a sua função social.³³⁰ Sobre ele, explica Paulo Affonso Leme Machado que:

[...] é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal.

³²⁹ Art. 182, § 1º, da CF/88.

³³⁰ Art. 182, § 2º, da CF/88.

[...] O plano diretor tem prioridade sobre outros planos existentes no Município ou que possam vir a ser instituídos. O termo “diretor” tem dimensão jurídica considerável, pois é um plano criado pela lei para dirigir e para fazer com que as outras leis municipais, decretos e portarias anteriores ou posteriores tenham que se ajustar ao plano diretor.³³¹

Sobre o seu aspecto técnico, escreve José Afonso da Silva que:

[...] é um documento de base que se apresenta sob a forma gráfica, compreendendo relatório, mapas e quadros, que consubstanciam o retrato da situação existente e as projeções da situação futura, transformada. A formulação desse documento é uma tarefa multidisciplinar. Embora, predominem, aqui, os aspectos técnicos, revela-se ainda como um procedimento jurídico, dadas as exigências legais que impõem a ele a observância de determinadas regras de conduta.³³²

Trata-se de um plano, pois estabelece os objetivos a serem atingidos, os prazos em que eles devem ser alcançados, bem como as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. E é considerado diretor, por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.³³³

O plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.³³⁴ Segundo José Afonso da Silva, seus objetivos são gerais e específicos:

³³¹ MACHADO, 2006, p. 378 e seguinte.

³³² SILVA, J. A., Direito urbanístico... 2006, p.143.

³³³ Ibidem. p.139.

³³⁴ Art. 41, da Lei 10.257/2001.

São gerais: promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município. Poderíamos, aliás, enunciar ainda de modo mais geral esses objetivos do plano, dizendo que o seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local.

Os objetivos específicos dependem da realidade que se quer transformar. Traduzem-se em objetivos concretos de cada um dos projetos que integram o plano [...]³³⁵

No que se refere ao seu conteúdo, segue explicando o mesmo autor que ele depende “da realidade a ser transformada e dos objetivos que a colimada transformação exige.”³³⁶

Servindo como orientação, quanto à indicação desse conteúdo, o fato de serem comuns a qualquer aglomerado humano dois elementos constitutivos, sendo eles: os edifícios privados, nos quais habita a população ou se desenvolve uma atividade produtiva; e os equipamentos públicos, que tornam possível a satisfação de todas as exigências que não poderiam ser atendidas pelos indivíduos por si sós, assegurando à população as mais variadas formas de assistência. Logo, o plano diretor deverá resolver, primeiramente, o problema de localizações, referentes aos equipamentos públicos. E, em segundo lugar, o problema das divisões em zonas, referente aos edifícios privados. Problemas que geram questões jurídicas diversas. Pois, o planejamento referente à localização dos equipamentos públicos exige o estabelecimento de instrumentos para prever e executar planos de obras públicas e desenvolve-se no âmbito do regime jurídico da desapropriação. Já no que se refere às divisões em zonas para os edifícios privados, “o problema é o de fixar os limites e determinar o âmbito das faculdades dos indivíduos privados, e move-se no âmbito da função social e das limitações jurídicas da propriedade urbana.”³³⁷ Para a resolução destes problemas, esclarece que o plano há de conter disposições sobre vias, zoneamento e espaços verdes. Ou seja, deverá conter normas e diretrizes sobre: o sistema viário do Município, que envolve, por exemplo, o arruamento, a previsão de estradas municipais e o loteamento; o sistema de

³³⁵ SILVA, J. A. op. cit., Direito urbanístico... 2006, p.140.

³³⁶ Ibidem. p. 140.

³³⁷ Ibidem. p. 140 e seguinte.

zoneamento, estabelecendo zonas de uso do solo e os modelos de assentamento urbano, “inclusive o de renovação urbana; o sistema de recreação e revitalização, com estabelecimento de áreas verdes, desportivas, assim como áreas de preservação e revitalização de setores históricos, paisagísticos e ambientais.”³³⁸ Além disso, deve-se ainda considerar o aspecto econômico do plano diretor, ou seja, o aspecto econômico do uso do solo urbano; bem como o seu aspecto social, que é relevante em urbanismo, e, também, o administrativo-institucional.

A respeito do aspecto econômico, explica o mesmo autor que:

O plano há de projetar a longo prazo a necessidade de solo para fins residenciais, para ruas e espaços livres, a fim de atender à demanda da população crescente, segundo previsões estabelecidas. Há que prever também o solo destinado a uso industrial e comercial, em face do interesse e projeções do desenvolvimento da industrialização e do comércio; especialmente, deve organizar núcleos industriais, reservando área para tanto, se assim for aconselhável em face da realidade local.³³⁹

Sobre o aspecto social, esclarece que:

Este configura um dos meios de buscar a melhoria da qualidade de vida da população, através de transformações que se impõem aos espaços habitáveis. Entra no campo de seus objetivos oferecer à população serviços de educação, saúde e saneamento básico, habitação, bem-estar social, lazer, recreação, cultura e esporte. A ordenação do solo importa já criar as condições necessárias à instituição de equipamentos e prestação dos serviços sociais e estabelecer os meios para que a população possa auferi-los.³⁴⁰

E por fim, no que se refere ao aspecto administrativo-institucional afirma que:

³³⁸ Ibidem. p. 141.

³³⁹ Ibidem. p. 141.

³⁴⁰ Ibidem. p. 141 e seguinte.

O plano deve prever os meios institucionais necessários à sua implementação, execução continuidade e revisão. O processo de planejamento há de ser contínuo; por isso, o plano, como seu instrumento fundamental, há de estar sempre aperfeiçoando-se. Ele “é uma arma de ação que se desenvolve e aperfeiçoa paralelamente ao próprio organismo vivo chamado cidade. O plano não é, por isso mesmo, um documento rígido”.³⁴¹

Na prática, o conteúdo mínimo do plano diretor é trazido pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, sendo ele: a) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para a utilização, na forma do que dispõe a própria lei; b) o direito de preempção; c) o direito de construir acima do coeficiente básico; d) a possibilidade de alteração de uso do solo; e) operações consorciadas. Conteúdo este que deve ser revisado, pelo menos, a cada dez anos, de acordo com a lei.³⁴² Em outras palavras, a própria lei que o regulamenta prevê o seu caráter não estático. Ou seja, o plano diretor é, necessariamente, um instrumento de planejamento que deve ser aperfeiçoado para se adequar às mudanças ocorridas na cidade em virtude do seu desenvolvimento durante o decorrer do tempo.

“A elaboração do plano é de competência do executivo Municipal, por intermédio dos órgãos de planejamento da Prefeitura.”³⁴³ No processo de sua elaboração, bem como na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais, deverão garantir a participação da população através da promoção de audiências públicas e debates; além da publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, bem como o acesso de qualquer interessado a eles.³⁴⁴ A participação da população, principalmente da etapa de elaboração do plano diretor é de primordial importância para a sua eficácia, no que diz respeito ao alcance de seus objetivos. Pois, quanto maior for o concerto de acordos entre os

³⁴¹ Ibidem. p.142.

³⁴² Art. 40, § 3º, da Lei 10.257/2001.

³⁴³ SILVA, J. A. op.cit., Direito urbanístico..., 2006, p.143.

³⁴⁴ Art. 40, § 4º, I, II e III da Lei 10.257/2001.

agentes que estarão vinculados às normas do plano diretor, maiores as chances de seu cumprimento.

No que se refere à proteção dos manguezais, os planos diretores deverão observar as normas gerais referentes às áreas de preservação permanente estabelecidas tanto pelo Código Florestal como pelas resoluções do CONAMA. Os planos diretores somente poderão inovar em relação aos manguezais se eles prescreverem regras mais restritivas, pois eles nunca poderão abrandar as restrições impostas por norma geral federal. Desta forma, a questão da proibição de populações tradicionais retirarem desse ecossistema recursos naturais para a sua subsistência, mesmo que de forma ambientalmente sustentável, não pode ser solucionada a nível municipal, uma vez que ela provém de norma geral federal. Assim, o seu equacionamento imprescinde de mudanças destas normas federais neste sentido. Contudo, mesmo assim, várias são as maneiras com que os planos diretores podem contribuir para a proteção dos manguezais no espaço urbano. Dentre elas, pode-se destacar: a) a criação de unidades de conservação englobando áreas de mangue; b) a imposição de restrições quanto aos usos das áreas localizadas nos entornos desse ecossistema; c) a adoção de medidas de controle e correção da emissão de poluentes que possam causar impactos ambientais em áreas de mangue; e por fim, d) impondo maiores restrições quanto aos usos dos manguezais daquelas previstas em normas federais. Em outras palavras, muito se conquistaria em termos de preservação e/ou conservação dos manguezais se os planos diretores adotassem restrições quanto aos usos das áreas adjacentes a esse ecossistema, impedindo que nelas ocorra a expansão de atividades urbanas que possam degradá-lo. Da mesma maneira, outra forma de contribuição desses planos a esse respeito se daria através da previsão e execução de projetos de saneamento e tratamento de dejetos domésticos e industriais, bem como de mecanismos de

controle de suas emissões; uma vez que a poluição das águas, do solo e do ar, seguramente, geram impactos nos manguezais.

A análise dos planos diretores dos municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista no que se refere à proteção dos manguezais será feita levando-se em conta a menção desse ecossistema nos respectivos textos normativos. Em virtude desse critério, dois grupos são formados, ou seja, o grupo dos planos diretores que fazem referência expressa aos manguezais, e o grupo daqueles que nada mencionam nesse sentido. O primeiro grupo é composto pelos planos diretores dos municípios de Bertioga,³⁴⁵ Guarujá,³⁴⁶ Peruíbe,³⁴⁷ Praia Grande³⁴⁸ e São Vicente.³⁴⁹ Dentre os quais há alguns que dão maior ênfase a essa proteção, e outros que a fazem de maneira mais tímida. Já o segundo grupo é composto pelos planos diretores dos municípios de Cubatão,³⁵⁰ Itanhaém,³⁵¹ Mongaguá³⁵² e Santos.³⁵³ No caso dos planos diretores desse segundo grupo, apesar deles não disporem sobre o ecossistema manguezal de forma expressa, a questão da proteção ambiental não ficou de fora de suas políticas de desenvolvimento e expansão urbana.³⁵⁴

³⁴⁵ Lei n. 315 de 13 de novembro de 1998, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Bertioga - PDDS/Bertioga fixando seus conceitos, objetivos e diretrizes gerais.

³⁴⁶ Lei Complementar n. 108 de 31 de janeiro de 2007, que institui o Novo Plano Diretor, a Lei de Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo do Município de Guarujá e dá outras providências.

³⁴⁷ Lei n. 733 de 2 de janeiro de 1979, que institui o Plano Diretor.

³⁴⁸ Lei Complementar n. 152 de 26 de dezembro de 1996, que aprova o Plano Diretor da Estância Balneária de Praia Grande para o período de 1997-2006.

³⁴⁹ Lei Complementar n. 270 de 29 de dezembro de 1999, que institui o Plano Diretor do Município de São Vicente.

³⁵⁰ Lei Complementar n. 2.512 de 10 de setembro de 1998, que institui o novo Plano Diretor do Município de Cubatão e dá outras providências.

³⁵¹ Lei Complementar n. 30 de 12 de janeiro de 2000, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Itanhaém.

³⁵² Lei n. 1.773 de 1º de dezembro de 1997, que dispõe sobre a instituição do Plano Diretor Integrado de Mongaguá.

³⁵³ Lei Complementar n. 311 de 24 de novembro de 1998, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana no Município de Santos e dá outras providências, alterada pela Lei Complementar n. 447 de 30 de dezembro de 2001; Lei Complementar n. 483 de 30 de dezembro de 2003 e Lei Complementar n. 560 de 28 de dezembro de 2005.

³⁵⁴ A exemplo disso, pode-se citar: o Plano Diretor de Cubatão, que dentre os seus objetivos políticos figura “a melhoria da qualidade do meio ambiente urbano e o resguardo dos recursos naturais e do patrimônio histórico-cultural” (art. 4º, V); o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Itanhaém, que dentre os objetivos por ele fixados para o desenvolvimento físico do Município se encontra o de “elevar a qualidade do

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Bertioga considera as áreas de manguezais como áreas de preservação permanente, e com isso acaba fazendo uma mera repetição do disposto na Resolução 303/2002 do CONAMA. Logo em seguida, dispõe no art. 30 que nos manguezais poderá ser permitido, mediante prévia autorização, a exploração de parques temáticos, dentro dos necessários cuidados em relação à proteção ambiental e ao ecossistema legal. Este dispositivo, contudo, traz alguns problemas que devem ser considerados. O primeiro diz respeito ao conceito de parque temático, que não é estabelecido pelo plano diretor. A primeira indagação se dá no sentido de saber qual o tema proposto para um parque a ser criado em áreas de mangue, um parque temático para a preservação do meio ambiente? A implantação de qualquer parque turístico que provocasse o aterramento ou a supressão de vegetação nessas áreas certamente não estaria em conformidade com as normas gerais que dispõem sobre os manguezais. Pois a intervenção e supressão de vegetação em manguezais só poderá se dar em caso de utilidade pública, e desde que não se trate de atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais.³⁵⁵ A implantação de um parque temático não é caracterizada como um caso de utilidade pública pelo art. 2º da Resolução CONAMA 369/2006. Logo, o disposto no art. 30 do Plano Diretor de Bertioga é contrário ao disposto na norma geral. Além disso, considerar a possibilidade de implantação de um parque temático em manguezal contraria a lógica de preservação desse ecossistema.

O Novo Plano Diretor do Guarujá, dentre as diretrizes da sua Política de Proteção do Meio Ambiente elenca a adoção de “medidas que garantam a conservação dos manguezais e

ambiente urbano e resguardar os recursos naturais e o patrimônio cultural, histórico, arquitetônico e paisagístico”(art. 12, I); o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos preconiza a atuação dos agente públicos e privados visando o desenvolvimento sustentável, por ele definido como “a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, garantindo a qualidade de vida e o uso racional dos recursos ambientais naturais ou não”(art. 2º, §1º), e estabelece em seu art. 15 as diretrizes ambientais a serem seguidas.

³⁵⁵ Art. 1º, § 1º da Resolução CONAMA n. 369/2006.

seu uso sustentável para pesca, turismo e educação ambiental”.³⁵⁶ É importante ressaltar que o único ecossistema mencionado de forma específica nas dezoito diretrizes dessa política ambiental foi o manguezal, o que reforça sua importância para o equilíbrio ecológico da zona costeira. Os três tipos de uso previstos, ou seja, a pesca o turismo e educação ambiental, não envolvem necessariamente a intervenção e supressão de vegetação em áreas de mangue, pois podem ser feitos com a permanência das pessoas em embarcações. Por esta razão, se forem feitos de forma ambientalmente sustentável, e no caso da pesca, de acordo com as normas jurídicas a esse respeito, não prejudicam a integridade ambiental desse ecossistema. No que se refere à Política de Habitação, dispõe como uma de suas diretrizes a promoção de “ações de fiscalização para inibir que novas ocupações irregulares ocorram no Município, em especial em áreas ambientalmente frágeis, como mangues e encostas de morros”.³⁵⁷ Percebe-se com isto que o Plano Diretor tenta coibir uma prática não rara na região da Baixada Santista que é a favelização em áreas de mangue, o que gera, inclusive, o seu aterramento, como é o caso da favela México 70.³⁵⁸ Com o macrozoneamento e zoneamento promovidos pelo Plano Diretor de Guarujá, a Macrozona de Proteção Ambiental³⁵⁹ foi subdividida em vários setores, dentre os quais figura o Setor de Preservação Ambiental, que “se estende por serras, morros isolados e manguezais e inclui trechos contíguos de florestas de restinga preservadas”,³⁶⁰ onde, observado-se a legislação florestal vigente no tocante a áreas protegidas, “serão admitidos o uso residencial controlado e usos referentes à pesquisa, educação, ecoturismo e turismo sustentável e atividades humanas, desde que compatíveis com o objetivo de preservação desse setor”.³⁶¹

³⁵⁶ Art. 14, VI, da Lei Complementar n. 108, de 31 de janeiro de 2007.

³⁵⁷ Art. 20, IX, da Lei Complementar n. 108, de 31 de janeiro de 2007.

³⁵⁸ Cf. supra.

³⁵⁹ Art. 50, da Lei Complementar n. 108, de 31 de janeiro de 2007.

³⁶⁰ Art. 55, da Lei Complementar n. 108, de 31 de janeiro de 2007.

³⁶¹ Art. 146, da Lei Complementar n. 108, de 31 de janeiro de 2007.

Ainda sobre o Novo Plano Diretor do Guarujá, é importante destacar o avanço do reconhecimento dos direitos das populações tradicionais na esfera municipal. Dentro das diretrizes da Política de Desenvolvimento Econômico e Social, o plano prevê o incentivo e qualificação da pesca, do artesanato e demais atividades geradoras de renda para as comunidades tradicionais caiçaras.³⁶² Na Política de Patrimônio Histórico e Cultural, duas são as diretrizes relacionadas a direitos destas comunidades, sendo elas: a) “favorecer a manutenção das atividades econômicas tradicionalmente exercidas pelas comunidades caiçaras por meio de melhorias do padrão urbanístico e fundiário;” e b) “promover o reconhecimento territorial e cultural nas comunidades tradicionais caiçaras, ribeirinhas, descendentes quilombolas e indígenas, assim, também, promover geração de renda e de subsistência através do cultivo nas áreas rurais de nosso município para essas comunidades trazendo dignidade a essas pessoas.”³⁶³ Além disso, traz o rol das comunidades caiçaras consideradas tradicionais residentes no município.³⁶⁴ Estes dispositivos legais demonstram que os municípios, por conhecerem suas realidades socioambientais, são os entes que podem melhor promover políticas públicas capazes de garantir a proteção ambiental aliada ao desenvolvimento social e econômico. O disposto no Novo Plano Diretor do Município de Guarujá acerca dos manguezais e das populações tradicionais, corrobora a hipótese de que a questão da exploração por estas populações dos recursos naturais ali encontrados poderia ser regulada e controlada no âmbito municipal.

O Plano Diretor de Peruíbe, somente dispõe em relação aos manguezais a necessidade de requerimento de licença para construções a serem neles realizadas, bem como em terrenos

³⁶² Art. 11, VI, da Lei Complementar n. 108, de 31 de janeiro de 2007.

³⁶³ Art. 13, VI e VIII, da Lei Complementar n. 108, de 31 de janeiro de 2007.

³⁶⁴ O art. 13, § 3º dispõe que: “São consideradas comunidades tradicionais caiçaras as ocupações originais da Ilha de Santo Amaro que conservam algumas de suas características históricas e culturais e são residentes na Prainha Branca, no Sítio Cachoeira, no Canal de Bertiooga, na Praia do Góes e parte da Praia do Perequê, Sítio Sambaqui, Sítio Limoeiro, Sítio Pedrinha, Sítio Bom Jardim, Sítio Tijocupava, Ponta Grossa, Ponta da Armação conforme delimitações constantes no Anexo 01 – Mapa 17.”

localizados em áreas próximas a mananciais, reserva ecológica, penínsulas, encostas, costões rochosos e ilhas, que deverá ser acompanhado de estudo de impacto ambiental.³⁶⁵ É importante ressaltar que essas construções somente poderão ocorrer nos casos de utilidade pública, exceto para atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, conforme dispõe a Resolução CONAMA 369/2006.

O Plano Diretor da Estância Balneária de Praia Grande, além de constituir o mangue como Área de Especial Interesse do Município,³⁶⁶ separa para esse ecossistema uma seção inteira intitulada “DO MANGUE”,³⁶⁷ na qual cria o Parque do Piaçabuçu, “com o propósito de garantir a proteção dos mangues situados no território municipal” e fixa uma faixa *non aedificandi* de 100 metros de largura ao longo do perímetro do parque.³⁶⁸ Este é um exemplo de como os planos diretores podem promover a proteção dos manguezais através da criação de unidades de conservação e proteção do entorno.

Por fim, o Plano Diretor de São Vicente estabelece como diretriz ambiental do Município, dentre outras, a obrigação dos causadores de danos ambientais de recuperarem as áreas afetadas por resíduos tóxicos, alteradas ou degradadas por mineração, pela ocupação indevida de mangues, pelo desmatamento ou qualquer outro tipo de agressão ao meio ambiente. Com essa diretriz, o Poder Público Municipal busca promover a reparação por parte do causador de dano ambiental em área de mangue por lançamento de resíduos tóxicos, mineração, desmatamento, mas, principalmente, em virtude de ocupação indevida. Ocorre que nesse último caso, a ocupação indevida ocorre principalmente nos processos de favelização. Fato que envolve atores que não dispõem de condições financeiras para promover a

³⁶⁵ Art. 437, da Lei n. 733/79.

³⁶⁶ Art. 42, *a*, da Lei Complementar n. 152, de 26 de dezembro de 1996.

³⁶⁷ Capítulo II, Seção I, da Lei Complementar n. 152, de 26 de dezembro de 1996.

³⁶⁸ Art. 43 e 46, da Lei Complementar n. 152, de 26 de dezembro de 1996.

recuperação destas áreas, e cuja coibição demanda do Póde Público o uso de seu poder de polícia. Desta forma, essa regra tem maior efetividade se a ocupação indevida for feita por indústrias ou por pessoas abastadas na construção de suas residências, casas de veraneio, ou até mesmo marinas.

Conclusão

A importância dos manguezais tanto para o equilíbrio ecológico do meio ambiente costeiro, como também para os seres humanos que ali vivem; a sua fragilidade em relação aos danos causados pela atividade antrópica ou por eventos naturais igualmente provocados pela ação humana, como é o caso da mudança climática; e o atual quadro de degradação ambiental na zona costeira brasileira, em virtude da expansão das atividades industriais, portuárias, urbanas, turísticas, dentre outras; implicam na necessidade de que a proteção jurídica desse ecossistema seja a mais restritiva possível. De igual importância é a fiscalização do Poder Público no sentido de coibir a transgressão das normas jurídicas que dispõem sobre os manguezais. Contudo, as normas jurídicas que objetivam a referida proteção não podem deixar de levar em conta as diferentes realidades que recaem sobre os manguezais existentes ao longo da costa brasileira, inclusive no que diz respeito a restrições por elas impostas quando aos usos desse ecossistema. O Direito para o melhor cumprimento da sua principal finalidade, que é a composição de conflitos para propiciar a convivência humana, não pode se afastar da realidade dos fatos.

Os princípios, as regras e as políticas públicas estabelecidas pelas normas jurídicas, especialmente no que diz respeito ao planejamento dos usos e da ocupação territorial da zona costeira, são de fundamental importância para a composição dos conflitos ali existentes, e consequentemente para a preservação dos manguezais.

A proteção dos manguezais é estabelecida juridicamente pela Constituição Federal de 1988, e tem como fulcro principal o disposto no art. 225, especialmente no que se refere à previsão do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; no

estabelecimento da incumbência do Poder Público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações; e na constituição da Zona Costeira como patrimônio nacional, cuja utilização será feita na forma da lei e dentro das condições que assegurem a preservação do meio ambiente. O critério de repartição constitucional das competências legislativas em matéria ambiental, que condiciona inclusive o exercício das competências materiais, deixou para a União o encargo do estabelecimento de normas gerais, que deverão ser respeitadas e complementadas pelos Estados e Municípios. Essa opção do legislador constituinte é importante para que ocorra a padronização do tratamento jurídico em relação ao meio ambiente no território nacional. Contudo, como a própria Constituição dispõe, ela deve ser geral, ou seja, restrita ao estabelecimento de diretrizes gerais e uniformes em matéria ambiental. Não podendo, assim, descer a pormenores, o que ficou a cargo dos Estados e Municípios. Esse critério de repartição das competências legislativas é fundamental num país de dimensões continentais como o Brasil, pois o âmago das diferentes realidades existentes é conhecido, na maioria das vezes, a nível regional e local. Por essa razão a norma geral em matéria ambiental tem que ser elaborada de forma bastante criteriosa, de modo a não distorcer ou se afastar da realidade.

No que se refere à proteção jurídica dos manguezais, ficou evidenciado nesse trabalho a distância existente entre a norma geral e a realidade dos fatos. Buscando-se restringir ao máximo a atuação do homem em tais áreas, de modo a protegê-las, a norma geral acabou proibindo a sua exploração ambientalmente sustentável por populações tradicionais. Tais populações têm modos próprios de viver, criar e fazer, incluindo-se os seus conhecimentos em relação aos ciclos biológicos e técnicas de manejo sustentável dos ecossistemas, que compõem o patrimônio cultural nacional protegido pela Constituição Federal. Conforme dito, a imposição pelo ordenamento jurídico de um alto grau de restrições quanto aos usos do

ecossistema manguezal é fundamental para a sua preservação, cabendo, contudo, exceções. É exatamente com relação a tais exceções que a norma geral se distancia da possibilidade de regulamentar a realidade e realizar seu objetivo primordial: a conservação e a preservação do meio ambiente.

Se, por um lado, as normas permitem a intervenção e supressão de vegetações em áreas de mangue para a implantação ou expansão de obras de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, como é o caso dos portos, que apesar de necessárias para o desenvolvimento nacional são extremamente impactantes do ponto de vista ambiental; por outro lado proíbe a atuação de populações tradicionais, que contribuem, inclusive, para a preservação desse ecossistema. Logo, torna-se necessário que a norma geral que dispõe sobre os manguezais, especialmente no que se refere à proibição da sua exploração por populações tradicionais, seja alterada. Passando, assim, a permitir esse tipo de uso, desde que seja comprovado em estudo científico multidisciplinar que tal exploração é realizada por população tradicional e não provoca impactos que colocam em risco o equilíbrio ambiental desse ecossistema. Pode-se, portanto afirmar que as normas gerais que dispõem sobre os manguezais não tem como fundamento as noções socioambientalista e do desenvolvimento sustentável.

Ficou também evidenciado que há um potencial nos instrumentos de planejamento regional e local para a preservação dos manguezais e que os Municípios conhecem melhor que qualquer outro ente político as realidades sobre a situação do meio ambiente. Citem-se, por exemplo, o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte de São Paulo, bem como as Planos Diretores do Municípios de Praia Grande e Guarujá, que preconizam

uma gestão ambientalmente equilibrada dos manguezais, pelo menos sob o ponto de vista normativo.

Por esta razão deve haver o esforço máximo para a realização do trabalho cooperado, especialmente entre os Estados e seus respectivos Municípios, principalmente onde os recursos financeiros e humanos são escassos para a realização e fiscalização do planejamento territorial. No que diz respeito à fiscalização, a atuação dos Estados e da União é imprescindível, pois as decisões na esfera municipal podem, muitas vezes, ser mais vulneráveis à influência e pressão dos atores econômicos que ali investem.

Referências bibliográficas

ALEXYY, Robert. **Direitos fundamentais no estado constitucional democrático**. Tradução de Luís Afonso Heck. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 217:55-66, jul./set. 1999.

Almanaque Brasil Socioambiental. São Paulo: ISA, 2004.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALMEIDA, Jalcione. **A problemática do desenvolvimento sustentável**. In: BECKER, Dizimar Fermiano (Org.). Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ou possibilidade? 4. ed. – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

BARCELLOS. Ana Paula de. O mínimo existencial e algumas fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos direitos humanos** – 2a. ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 97-135.

BENJAMIN, Antônio Herman. **O regime brasileiro de unidades de conservação**. In: Revista de Direito Ambiental. Ano 6. n. 21. janeiro-março de 2001. p. 27-56.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **A Comissão Bruntland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos**. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Org.). Direito Ambiental Internacional. Santos: Leopoldianum, 2001.

CAMBI, Eduardo. **Normas gerais e a fixação da competência concorrente na federação brasileira**. In: REVISTA DE PROCESSO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL. Ano 23, n. 92. Trimestral.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos seres vivos**. Tradução de Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Editora Cultrix, 2003.

CARVALHO PINTO, Carlos Alberto A. de. **Normas gerais de direito financeiro**. Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações**. In: Programa Nacional de Controle da Dengue: amparo legal à execução das ações de campo – imóveis fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo morador. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2002. 154 p.

DERANI, Cristiane. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

Dicionário brasileiro de ciências ambientais/ organizadores, Pedro Paulo de Lima e Silva, Antônio J. T. Guerra, Patrícia Mousinho; autores, Cecília Bueno ... [et. al.]. Rio de Janeiro: Thex ed., 1999.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2004.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana (org.). **Povos e Águas: inventário de áreas úmidas**/Antônio Carlos Sant'Ana Diegues (org.) – 2ª. ed. – São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**; tradução e notas Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal**. In: Revista Trimestral de Direito Público. n. 7. 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Apontamentos sobre a reserva de desenvolvimento sustentável à luz do conceito trazido pelo Relatório Brundtland. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona costeira e meio ambiente**. 1ª ed. 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2006. 232p.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas federais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GEO Brasil 2002: perspectivas do meio ambiente no Brasil/ Organizado por Thereza Christina Carvalho Santos e João Batista Drummond Câmara. Brasília: Ibama, 2002.

Gilmar, E., H. Van Lavieren, J. Ellison, V. Jungblut, L. Wilson, F. Areki, G. Brighthouse, J. Bugintak, E. Dus, M. Henry, I. Sauni Jr., M. Kilman, E. Mathews, N. Teariki-Ruatu, S. Tukia, K. Yuknavage. 2006. **Pacific Island Mangroves in a Changing Climate and Rising Sea**. UNEP Regional Seas Reports and Studies Nº 179. United Nations Environment Programme, Regional Seas Programme, Nairobi, Kenya. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=19226&Cr=UNEP&Cr1=>>. Acesso em: 28 dez. 2006.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros 2005.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Sales. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.

LACERDA, Luiz Drude de. **Os manguezais do Brasil**. In: VANNUCCI, Marta. Os manguezais e nós. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

LOBO, Paulo Luiz Neto. **Competência legislativa concorrente dos estados-membros na constituição de 1988**. In: Revista de Informação Legislativa. Ano 26. n. 101. 1989.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **O município e o direito ambiental**. In: Revista Forense. vol. 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

MAGALHÃES, Vladimir Garcia. **A reserva legal na propriedade agrária**. 2001. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MERCADANTE, Maurício. **Democratizando a criação e a gestão de unidades de conservação da natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000**. In: Revista de Direitos Difusos. Ano 1. vol. 5. São Paulo: Editora Esplanada - ADCOAS/Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP. 2001.

Michaelles Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. SP: Companhia Melhoramentos, 1998.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MMA/PNMA. **Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro**. Brasília, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais**. In: REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, v. 100, out./dez. 1988.

Mudança Climática 2007: As Bases Científicas (http://ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/docs/WG1AR4_SPM_Approved_05Feb.pdf). Acesso em 05/03/2007.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de carvalho. **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Ed. IBAMA, 2002.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. In: NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho. (org.) **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: IBAMA, 2002.

REINOLDES, João. **A Baixada Santista e as inundações**. Disponível em: <http://www.cidade.usp.br/educar2002/modulo7/alunos/joao.reinoldes/0004/tplanotacao.html>. Acesso em 15 jun. 2005.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Análise crítica da nova Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil**. In: Revista de Direito Ambiental. Ano 6. n. 22. abril-junho de 2001. p. 51-61.

Povos e Águas: inventário de áreas úmidas/Antônio Carlos Sant'Ana Diegues (org.) – 2a. ed. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2002. p.597:il.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

ROMANI, Carlo. **Uma análise do zoneamento ecológico-econômico da baixada santista**. 8º Congresso Internacional de Direito Ambiental. p. 251-266.

RUIZ, José Juste. **Derecho Internacional del Medio Ambiente**. 2ª ed. Madrid: McGraw-Hill, 1999.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, Ignacy. **Gestão negociada e contratual da biodiversidade**. In: STROH, Paula Yone (org.). Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Pensando sobre o desenvolvimento na era do meio ambiente: do aproveitamento racional da natureza para a boa sociedade**. In: STROH, Paula Yone (org.). Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTILLI, Juliana. **O Sistema Nacional de Unidades de Conservação: uma visão socioambiental**. In: SILVA, Letícia Borges da; OLIVEIRA, Paulo Celso de (coords.).

Socioambientalismo: uma realidade – homenagem a Carlos Frederico Marés de Souza Filho. Curitiba: Juruá, 2007.

SANTOS, Fábio Ribeiro dos. **O poder normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA**. 2006. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Maria Luiza Werneck dos. **Considerações sobre os limites da competência normativa do CONAMA**. In: RT n. 799. Maio de 2002. 91º ano. p. 77 – 87.

SCHAEFFER-NOVELLI, Yara. **Manguezais brasileiros: uma bibliografia (1614-1986)**. São Paulo: IOUSP/SUDELPA, 1986. 59p.

SEMA. Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/ger_costeiro/costeiro.htm>. Acesso em: 15 mar. 2007.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais**. Tese apresentada para o concurso de provas e títulos para provimento do cargo de professor titular, junto ao Departamento de Direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2005.

SILVA, Solange Teles da. **A ONU e a proteção do meio ambiente**. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de. (org.). Reflexões sobre os 60 anos da ONU. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

SILVA, Solange Teles da. **Planejamento urbano na zona costeira**. In: Anais do XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Fortaleza (3,4 e 5/11/2005) (no prelo).

SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente: In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreira; CAZZETTA, Ubiratan. (Org.) **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da Lei n 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 151-173.

SILVA, Solange Teles da. **“Mudança climática, fontes alternativas de energia e biodiversidade”** In: GONÇALVES, A. e alii. *Direito do Petróleo e Gás: aspectos ambientais e internacionais*. Santos: Editora Leopoldianum, 2007.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. 1ª ed. Barueri, SP: Manole, 2003.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004. 434 p.

VANNUCCI, Marta. **Os manguezais e nós: uma síntese de percepções**. São Paulo: Edusp, 2002.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006 2ª ed. 220p.

VIRGA, Rossana Helena Pitta; CLARO, Silvia Maria Castex Aly. **O município de Cubatão e seus manguezais**. Santos, 2005.