

**Universidade Católica de Santos**

**Mestrado em Direito**

**EFETIVIDADE DA GESTÃO COSTEIRA  
MUNICIPAL INTEGRADA**

**Gabriela Neves Gallo**

**Santos  
2009**

**Universidade Católica de Santos**

**Mestrado em Direito**

**EFETIVIDADE DA GESTÃO COSTEIRA  
MUNICIPAL INTEGRADA**

**Gabriela Neves Gallo**

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

Área de concentração: Direito e Política da Sustentabilidade Ambiental e Social.

Orientadora: Professora Doutora Maria Luiza Machado Granziera

**Santos  
2009**

GALLO, Gabriela Neves

Efetividade da Gestão Costeira Municipal Integrada/  
Gabriela Neves Gallo. – Santos, 2009.

---f.

Dissertação – apresentada ao Programa de Mestrado  
em Direito Ambiental, Universidade Católica de Santos –  
UNISANTOS.

**Aos meus pais Antonio Carlos e Jane, exemplos de honestidade e amor em  
minha vida,**

**Às minhas irmãs Mariana, Renata e Flávia mulheres que tanto admiro e à  
minha linda sobrinha Lorena,**

**Ao meu grande amor André.**

**Meus agradecimentos à minha orientadora Profa. Dra. Maria Luiza Machado Granziera pelo incentivo, paciência, orientação e acima de tudo amizade,**  
**Aos demais professores do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos,**  
**Aos colegas e amigos do mestrado pelo convívio nessa etapa tão importante de nossas vidas, em especial aos queridos Alcione Adame e João Leonardo Mele pelo apoio e contribuição ao meu trabalho,**  
**Ao meu marido André pela paciência, apoio e compreensão nos momentos difíceis.**

## **RESUMO**

A Zona Costeira possui características naturais e recursos ambientais fundamentais para a manutenção do equilíbrio ecológico necessário à sadia qualidade de vida e ao desenvolvimento econômico e social do Brasil. Essas qualidades justificaram uma proteção especial da Constituição Federal de 1988 que a considera Patrimônio Nacional, demonstrando o interesse público na proteção de seus biomas e a necessidade de um regramento específico para o planejamento e gestão de seus recursos. O município é entidade chave na proteção e gestão integrada dos recursos naturais da Zona Costeira, pois além de possuir a competência administrativa comum aos demais entes federativos para a proteção do meio ambiente, pode legislar exclusivamente sobre os assuntos de interesse local, observados os princípios estabelecidos pela Constituição, normas gerais federais e planos nacionais e estaduais de gerenciamento costeiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Zona Costeira – Patrimônio Nacional – Gestão Municipal Integrada

## **ABSTRACT**

The Brazilian coast has all the characteristics and natural resources needed for the maintenance of the ecological balance that is necessary in order to get a healthy life and economic development of Brazil. Those characteristics justify that in the 1988 Brazilian Constitution it is considered a National Patrimony, which shows a governmental concern about the environment protection and the need of specific rules for the management of its resources. The county is a very important entity in this Coastal Zone integrated management, because it has the power of legislate exclusively about local issues.

**KEY WORDS:** Coastal Zone – National Patrimony – County integrated management.

## **LISTA DE SIGLAS**

AGEM – Agência Metropolitana;

CAP – Conselho da Autoridade Portuária;

CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar;

CODESP – Companhia Docas do Estado de São Paulo;

GERCO – Gerenciamento Costeiro;

GIGERCO - Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro;

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis;

MMA – Ministério do Meio Ambiente;

PAF – Plano de Ação Federal;

PEGC – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro;

PMGC – Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro;

PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro;

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente;

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos;

PNRM – Política Nacional dos Recursos do Mar;

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

SEAQUA – Sistema de Administração da Qualidade Ambiental;

SECIRM – Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar;

SIGERCO – Sistema de Informações sobre Gerenciamento Costeiro;

SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

SMA – Sistema de Monitoramento Ambiental;

SPU – Secretaria do Patrimônio da União;

ZEEC – Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vii</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>viii</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPITULO I - CARACTERIZAÇÃO DA ZONA COSTEIRA BRASILEIRA</b> .....	<b>15</b>
1.1. Aspectos Gerais .....	15
1.1.1-Formas geológicas da zona costeira.....	15
1.1.2-Ecosistemas predominantes. ....	19
1.1.1.1-Mata Atlântica .....	20
1.1.2.2. Mangues e Restingas.....	22
1.2. Dinâmica de Ocupação do Território Costeiro.....	23
<b>CAPITULO II- GESTÃO DA ZONA COSTEIRA – REGIME JURÍDICO</b> .....	<b>26</b>
2.1. Fontes de Direito Internacional.....	30
2.1.1. Declarações, Estudos e Relatórios – Históricos.....	31
2.1.1.1. Estocolmo – 1972.....	31
2.1.1.2. Relatório Brubdtland.....	33
2.1.1.3. Declaração do Rio/92 e Agenda 21.....	37
2.1.2. Convenções Internacionais .....	42
2.1.2.1. Convenção de RAMSAR .....	42
2.1.2.2. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar .....	44
2.2. Normas de Direito Interno .....	45
2.2.1. Constituição Federal de 1988.....	45
2.2.1.1. Bem da União na Zona Costeira – Competência Administrativa.....	48
2.2.2. Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.....	51
2.2.3. Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM.....	54
2.2.4 Legislação Específica.....	56
2.2.4.1. Dificuldades no planejamento da gestão.....	57
2.2.5. Lei nº 7.661/88 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.....	58
2.2.5.1. Instrumentos de Gestão .....	60
2.2.5.1.1. Zoneamento .....	60
2.2.5.1.2. Licenciamento Ambiental .....	61
2.2.5.1.3. Unidades de Conservação .....	64

2.2.5.2. Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente.....	65
2.2.5.3. Monitoramento das Ações.....	65
2.2.5.4. Praias .....	66
2.2.6. – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I.....	67
2.2.7. – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II.....	70
2.2.8. Decreto 5.300/2004 .....	72
2.2.8.1. Orla Marítima.....	83
<b>CAPITULO III-. O MUNICÍPIO COSTEIRO.....</b>	<b>87</b>
3.1 Zoneamento Municipal .....	90
3.2. Gestão Municipal - compatibilização com outras leis .....	92
3.2.1. PNRH – 9.433/97 .....	93
3.2.2. Lei 11.445/2006 – Saneamento Básico.....	96
3.2.3. Dos Bens da União – O Papel da SPU – a Lei nº 9.636/98. ....	100
3.2.4. Estatuto da Cidade – Plano Diretor .....	103
3.3. São Paulo – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro .....	111
3.4. Região Metropolitana da Baixada Santista.....	114
3.4.1. Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista – minuta do decreto. .....	118
3.5. Gestão costeira nos Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista. .....	127
3.5.2. Plano Diretor de Santos .....	130
3.5.3. Plano Diretor de Cubatão .....	131
3.5.4. Plano Diretor de São Vicente .....	132
3.5.5. Plano Diretor de Praia Grande .....	133
3.5.6. Plano Diretor de Bertioga .....	134
3.5.7. Plano Diretor de Mongaguá.....	135
3.5.8. Plano Diretor de Itanhaém.....	136
3.5.9. Plano Diretor de Peruíbe .....	137
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>140</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>146</b>

## INTRODUÇÃO

A Zona Costeira possui características naturais e recursos ambientais fundamentais para a manutenção do equilíbrio ecológico com vistas à sadia qualidade de vida e o desenvolvimento econômico e social do País. Além da grande diversidade biológica, decorrente da existência de ecossistemas inter-relacionados, resultado da interação entre a terra e o mar, abriga parcela considerável da população brasileira e é responsável pela produção, transporte e escoamento da maior parte da riqueza nacional.

A história do Brasil começa na Zona Costeira com o Descobrimento e posterior colonização pelos portugueses. Esse espaço geográfico serviu como base para as primeiras atividades econômicas desenvolvidas no País, tanto em terra como no mar, para só depois a ocupação do território se expandir para as terras interiores.

O acúmulo de população nessa área deu origem às primeiras concentrações urbanas. O ponto focal era sempre um porto, normalmente situado em estuários ou baías por onde se escoavam os produtos extraídos da colônia.

Esse modelo de ocupação traz como característica a existência de lugares com altas taxas de urbanização, intercalados por outros pouco desenvolvidos ou rurais com baixíssima densidade demográfica. Essa tendência se vislumbra ainda hoje, pois mais da metade das regiões metropolitanas existentes no Brasil estão localizadas na faixa litorânea.

Todas essas qualidades justificaram uma proteção especial da Constituição Federal de 1988, para garantir que o uso dos recursos naturais existentes nesse espaço geográfico seja feito de modo sustentável, gerando riqueza e qualidade de vida para toda a população brasileira.

A Zona Costeira e outros biomas nacionais, dentre eles a Mata Atlântica que ocupa o território costeiro, são considerados Patrimônio Nacional.

A designação de Patrimônio Nacional demonstra o interesse público, de todos os cidadãos brasileiros, na proteção desses biomas e a necessidade de instituir regramento específico para o planejamento e gestão de seus recursos. Lei federal rege o gerenciamento costeiro, determinando a elaboração de planos e a utilização de instrumentos de gestão com vistas a assegurar a manutenção da qualidade de vida da população e o desenvolvimento sustentável da Zona Costeira.

Entretanto, dado o estágio atual de degradação e conflitos de interesse quanto ao uso e ocupação do solo e recursos naturais desse espaço geográfico, esses objetivos passam a serem considerados audaciosos e de difícil atingimento.

Sendo a proteção do meio ambiente um dever de todos, Poder Público e sociedade, na esfera pública a competência administrativa é comum a todos os entes federativos conforme o regime constitucional.

Deste modo, União, Estados e Municípios têm competência para a proteção do meio ambiente costeiro e seus recursos, prevendo a lei federal uma atuação integrada, articulada e participativa entre todos os entes federativos na planificação e execução das ações de gerenciamento necessárias.

Merece destaque a atuação Municipal, pois além de possuir a competência material comum aos demais poderes para a proteção do meio ambiente, pode legislar exclusivamente sobre assuntos de interesse local, observados os parâmetros estabelecidos pela Constituição e normas gerais federais. O Município, é pois a entidade chave da proteção da Zona Costeira.

Especialmente no que tange o uso e ocupação do solo do território do município, possui atribuição constitucional exclusiva para a elaboração de instrumento básico da política urbana, qual seja, o Plano Diretor.

É certo que os ecossistemas costeiros são contíguos e não acompanham as divisões político-administrativas estabelecidas, sugerindo a necessidade de planejamentos nacionais, regionais e locais integrados. No entanto, a adesão dos municípios costeiros a esses planejamentos e a internalização dos objetivos de proteção e gestão costeira na legislação municipal e sua implementação, são essenciais para o sucesso das políticas públicas de gestão ambiental voltadas à Zona Costeira.

A Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro prevê a elaboração de plano municipal para a gestão costeira. No entanto, no Estado de São Paulo, por exemplo, nenhum município possui tal planificação específica, embora todos possuam Plano Diretor.

Diante disso, pretende-se analisar neste trabalho a potencialidade do Plano Diretor municipal como instrumento de gestão costeira e sua capacidade de internalizar e efetivar as questões relativas ao gerenciamento costeiro, já que inexistem normas específicas no âmbito municipal.

Para alcançar esse objetivo, procedeu-se à pesquisa bibliográfica sobre o tema, análise da legislação em vigor e histórico da elaboração, acompanhamento de políticas públicas nacionais, estaduais e municipais destinadas à gestão ambiental com inserção na Zona Costeira, além do contato pessoal com pessoas e entidades envolvidas com a gestão costeira.

O estudo se apresenta em três capítulos ao longo dos quais se pretende construir a base para as considerações finais.

No primeiro capítulo é feita a caracterização geral da Zona Costeira, seus aspectos naturais e humanos relevantes e que justificam sua proteção como Patrimônio Nacional. Nesse sentido, merece destaque o fator geológico na conformação do espaço costeiro, tipologia de ecossistemas terrestres e transicionais e dinâmica de sedimentos. É ressaltada a importância da preservação e recuperação do bioma Mata Atlântica para a manutenção do patrimônio genético nacional, com destaque para os mangues e restingas que são os ecossistemas relacionados de maior incidência no Estado de São Paulo.

O histórico da ocupação e exploração econômica do território costeiro objetiva a compreensão do estágio atual de ocupação e degradação, que justifica o regime jurídico específico e a urgência em sua efetiva implementação.

O segundo capítulo procede à análise do regime jurídico da Zona Costeira. Sua elaboração baseou-se em Declarações, Relatórios e Convenções Internacionais, com especial destaque para a Agenda 21, a qual possui um capítulo específico sobre o gerenciamento costeiro e dos mares. A Agenda 21 disseminou um sistema de gestão democrático e participativo, absorvido e implementado em muitas políticas públicas nacionais relacionadas ao meio ambiente, instituindo-se conselhos e órgãos colegiados onde há participação de todas as partes interessadas na tomada de decisões, legitimando as ações posteriores.

No plano nacional, procurou-se a elaboração de um histórico das normas que deram origem à Lei federal nº 7.661/88 que estabelece as diretrizes gerais para a Zona Costeira, tais como, a Política Nacional do Meio Ambiente e a Política Nacional dos Recursos do Mar, além do estudo dos Planos Nacionais de Gerenciamento seus instrumentos e a regulamentação pelo Decreto 5.300/2004.

Diante desse quadro normativo, no terceiro capítulo foi dada especial atenção à atuação municipal na gestão costeira. Optou-se então, pela delimitação das

questões no Estado de São Paulo, mais especificamente a Região Metropolitana da Baixada Santista.

Nesse contexto, foram analisados o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, a Lei Complementar que instituiu a região metropolitana e a minuta do Decreto do Zoneamento Ecológico-Econômico do setor da Baixada Santista.

Percorrido esse trajeto e diante dessa moldura em torno das questões relativas ao gerenciamento costeiro, busca-se destacar a importância do município para a gestão costeira integrada, a legitimidade do Plano Diretor como instrumento de planejamento e gestão desse território e sua efetividade.

## **CAPITULO I - CARACTERIZAÇÃO DA ZONA COSTEIRA BRASILEIRA**

### **1.1. Aspectos Gerais**

A Zona Costeira do Brasil tem extensão de aproximadamente 8.500 Km, área de 388.000 Km<sup>2</sup>, correspondendo a 5,2% do território brasileiro.

Aproximadamente  $\frac{1}{4}$  da população do país, 42 milhões de habitantes moram na costa brasileira, atingindo uma densidade demográfica de 87 hab/km<sup>2</sup>, cinco vezes maior do que a de outras áreas do país<sup>1</sup>.

Cerca de 400 municípios brasileiros estão situados na Zona Costeira e as atividades econômicas realizadas nesse espaço geográfico correspondem a 70% do PIB nacional<sup>2</sup>.

Em toda sua extensão, a zona costeira possui um verdadeiro mosaico de ecossistemas diversificados, fruto de uma composição geológica que varia ao longo de sua extensão e da formação de ambientes de transição pela dinâmica que a interação entre as áreas terrestres e marítimas proporciona.

Essa diversidade traduz-se em fragilidade, principalmente diante da massiva ocupação desse território pela maioria da população brasileira e do uso indiscriminado de seus recursos naturais.

#### **1.1.1- Formas geológicas da zona costeira**

Durante um período na escala do tempo geológico havia um único continente chamado Pangea. A fragmentação desse bloco dando início à separação dos continentes como hoje conhecemos ocorreu na era Mesozóica.<sup>3</sup>

Com a separação da América do Sul da África no período Cretáceo da era Mesozóica, forma-se a Zona Costeira do Brasil. Para o estudo das características

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/> e [www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br), acesso em 28/02/2009.

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> A escala do tempo geológico caminha do presente até a formação da Terra e é dividida em éons, eras, períodos, épocas e idades. O éon Fanerozóico é dividido nas eras Paleozóica, Mesozóica e Cenozóica e cada era em seus respectivos períodos. A era Mesozóica corresponde ao período entre 250 a 65 milhões de anos atrás e é dividida em 3 períodos: Triássico, Jurássico e Cretáceo. Foi no período Cretáceo que ocorreu a separação da América do Sul da África.

geológicas desse espaço geográfico interessa o período mais recente da era Cenozóica<sup>4</sup>, qual seja, o Período Quaternário<sup>5</sup>.

O Quaternário representa um período no tempo geológico relativamente curto, de aproximadamente 1,8 milhões de anos, sendo também conhecido como “Idade do Gelo”<sup>6</sup> e “Idade do Homem”<sup>7</sup>.

Durante o Quaternário houve grandes flutuações no nível do mar, decorrentes da alternância entre períodos glaciais e interglaciais, ocasionando transgressões e regressões da linha da costa<sup>8</sup>.

Desse modo, os depósitos quaternários no Brasil estão associados às bacias hidrográficas e planícies litorâneas, podendo ser continentais e marinhos e/ou transicionais. Os depósitos transicionais são principalmente representados por sedimentos de cordões litorâneos, deltaicos, lagunares e eólicos, já os depósitos marinhos correspondem a sedimentos submersos que recobrem a margem continental, havendo a possibilidade de também nesta área se localizarem depósitos transicionais<sup>9</sup>.

As características geológicas e geomorfológicas dos ambientes costeiros sofrem a ação das ondas e correntes litorâneas, que desencadeiam processos de perda<sup>10</sup> e deposição<sup>11</sup> de sedimentos ao longo da costa. A intensidade das ondas e correntes, a taxa de suprimento de areia e a declividade da zona costeira levam à acumulação de grandes corpos arenosos abaixo e acima do nível da água, denominados genericamente de areias litorâneas<sup>12</sup>.

Os principais tipos de corpos arenosos litorâneos são as barreiras e os cordões litorâneos regressivos. “As barreiras são corpos arenosos paralelos à linha da costa que se elevam acima do nível da mais alta maré e que estão separados do

---

<sup>4</sup> A era Cenozóica sucede a era Mesozóica e se inicia há cerca de 65 milhões e 500 mil anos, se estendendo até o presente. Se divide nos períodos Terciário e Quaternário, também conhecidos como Paleogeno e Neogeno.

<sup>5</sup> SOUZA, Célia Regina de Gouvêa (ed.) Quaternário do Brasil, Ribeirão Preto: Holos Editora, 2005, p. 15.

<sup>6</sup> No período Quaternário houve forte influência das diversas glaciações que teriam ocorrido sobre o meio ambiente.

<sup>7</sup> Surgimento de megafauna típica de mamíferos e do homem, daí advêm os termos “Antropozóico” e “Psicozóico” em referências a esse período.

<sup>8</sup> SOUZA, Célia Regina de Gouvêa (ed.) Quaternário do Brasil, Ribeirão Preto: Holos Editora, 2005, p.98.

<sup>9</sup> Idem, p.25.

<sup>10</sup> Erosão.

<sup>11</sup> Progradação.

<sup>12</sup> SOUZA, Célia Regina de Gouvêa (ed.) Quaternário do Brasil, Ribeirão Preto: Holos Editora, 2005, p.97.

continente por uma área lagunar<sup>13</sup>”, sendo que, quando esse corpo de areia se desliga totalmente do continente, chama-se “ilha-barreira”<sup>14</sup>.

Já os cordões litorâneos regressivos<sup>15</sup> são corpos arenosos alongados, também paralelos à costa, que se acumulam formando um lençol contínuo sobre os depósitos marinhos, ocupando amplas áreas. Quando os cordões litorâneos regressivos são descontínuos e separados por depósitos de lama, são denominados *chenier*<sup>16</sup>.

Outra formação litorânea, constituída por corpos arenosos que são constantemente remobilizados pelo vento são as dunas<sup>17</sup>. Os campos de dunas se formam principalmente nas regiões da costa onde o vento dominante sopra do mar, levando grandes volumes de areia terra adentro. A morfologia dos campos de dunas sofre influência de diversos fatores, tais como, “regime dos ventos, topografia da região, o tipo e a densidade da vegetação, a disponibilidade de areia, as oscilações do nível do mar e a evolução geológica da área”<sup>18</sup>.

Também têm importância e influência na movimentação de sedimentos arenosos na faixa litorânea os Estuários e Lagunas<sup>19</sup>. As lagunas<sup>20</sup> como se viu, são depressões paralelas à costa protegidas por barreiras, enquanto que o estuário<sup>21</sup> é

---

<sup>13</sup> Laguna: depressão da zona costeira, abaixo do nível médio das marés mais baixas, mantendo com o mar uma comunicação permanente ou efêmera e protegida dele por um tipo qualquer de barreira.

<sup>14</sup> Ob. Cit. p. 97

<sup>15</sup> Também conhecidos como cristas de praia, feixes de restinga ou planície de restinga.

<sup>16</sup> Os cheniers são formações típicas da costa da Louisiana, a oeste do delta do Mississipi (EUA), mas também, podem ser encontrados na costa norte brasileira (Cabo Orange/Amapá até Baía de São Marco/MA = litoral Amazônico) e Santa Catarina.

<sup>17</sup> No Brasil ocorrem: 1) na costa nordeste (Baía de São Marcos/MA a Baía de Todos os Santos/BA) – Ex. Lençóis Maranhenses; 2) costa leste (Baía de Todos os Santos/BA até Cabo Frio/RJ) – Ex. Cabo Frio/RJ; e 3) na costa sul (Cabo de Santa Marta/SC até Arroio Chuí/RS) também encontram-se campos de dunas intercalados com um múltiplo e complexo sistema de barreiras arenosas (incidência de Lagunas).

<sup>18</sup> Ob. Cit. p. 98.

<sup>19</sup> Estuários e Lagunas são ambientes costeiros transicionais que sofrem influência, por um lado, dos agentes continentais (água doce e sedimentos de terra) e, de outro, por agentes marinhos (água salgada e sedimentos litorâneos).

<sup>20</sup> São encontradas no Brasil: 1) na costa semi-árida do nordeste (trecho entre a Baía de São Marco/MA e o Cabo Calcanhar/RN), devido a pequenos aportes fluviais, onde se desenvolvem nas planícies costeiras sistemas laguna-barreira de pequena envergadura; 2) na costa nordeste oriental (do Cabo Calcanhar/RN até a Baía de Todos os Santos/BA), nas imediações da foz dos principais rios ocorrem múltiplos sistemas laguna-barreira; 3) na costa leste devido às planícies costeiras que se desenvolvem em torno da desembocadura de rios como o Jequitinhonha, Doce e Paraíba do Sul; 4) na costa Sudeste (Cabo Frio/RJ até o Cabo de Santa Marta/SC); e 5) ao sul de São Paulo e principalmente no Paraná e norte de Santa Catarina; e na costa sul onde há uma ampla planície costeira (700 km de comprimento por 120 Km de largura), que aprisiona um gigantesco sistema lagunar – Lagunas dos Patos e Mirim.

<sup>21</sup> Ocorrência na costa Brasileira: 1) costa norte – Golfão Amazônico (complexo deltaico-estuarino) e Litoral Amazônico Oriental até Baía de São Marcos/MA (inúmeros estuários controlados por

uma reentrância estreita, alongada e secante à linha da costa. O estuário “é um corpo d’água costeiro, semifechado, livremente conectado com o mar aberto, influenciado pelas marés que nele provém misturas entre a água do mar e a água doce proveniente da drenagem terrestre, produzindo um gradiente de salinidade”<sup>22</sup>.

Estuários e Lagunas são ambientes de transição, onde há constante transporte de sedimentos arenosos que advém tanto do continente para o mar, como do mar para dentro dos estuários e lagunas. É comum o assoreamento nesses ambientes devido ao intenso processo de sedimentação, levando à formação em suas margens e áreas mais abrigadas de planícies de marés, onde se instalam os marismas<sup>23</sup> e manguezais<sup>24</sup>.

A vegetação nesses locais acelera o processo de assoreamento, pois retém sedimentos e matéria orgânica. No entanto, diante de mudanças ambientais e catástrofes naturais, podem sofrer avanços e recuos da cobertura vegetal.

Os Deltas também são encontrados na zona costeira tendo origem no acúmulo de sedimentos carregados por rios que deságuam no oceano, mares semifechados, lagos ou lagunas costeiras, formando protuberâncias nas linhas de costa. Isso ocorre, porque o volume de sedimento carregado ao longo do rio é muito grande e superior à capacidade das ondas, marés e correntes marítimas de redistribuí-los em outros locais<sup>25</sup>.

As ondas, que são geradas pelos ventos que sopram na superfície da água<sup>26</sup>, também são responsáveis por erosão nas costas altas<sup>27</sup>, provocando seu recuo e a formação de falésias, penhascos, costões rochosos, cavernas, arcos marinhos e pontes naturais.

---

macromarés); 2) Costa nordeste semi-árida e nordeste oriental (regime de mesomarés); 3) Costa leste; 4) Costa Sudeste; e 5) Costa Sul.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Marismas e pântanos salgados ocorrem em regiões extratropicais, com ondas de baixa energia e excesso de sedimentos finos. A vegetação que se forma nessas áreas é tolerante ao sal, se desenvolve melhor na zona intermaré, sendo os gêneros mais comuns a *Spartina*, *Salicornia* e *Juncus*.

<sup>24</sup> Os mangues são característicos das zonas tropicais e são formados por plantas lenhosas, que se adaptam a ambientes alagados, pobres em oxigênio e com influência salina. Os gêneros de plantas comumente encontrados são as *Rhizophoras*, *Avicennia* e *Laguncularia*.

<sup>25</sup> SOUZA, Célia Regina de Gouvêa (ed.) Quaternário do Brasil, Ribeirão Preto: Holos Editora, 2005, p.98.

<sup>26</sup> Existem ondas geradas por abalos sísmicos, os maremotos, mas são inexistentes na costa brasileira.

<sup>27</sup> Ocorrências de costas altas no Brasil: 1) Costa nordeste oriental (Cabo Calcanhar/RN até Baía de Todos os Santos/BA) - falésias; 2) Costa Leste - falésias; e 3) Costa Sudeste - costões rochosos.

Têm-se ainda que, o condicionamento geológico de regiões costeiras depende de uma dinâmica global, que inclui a movimentação de placas tectônicas<sup>28</sup>, variações climáticas<sup>29</sup> e mudanças no nível do mar<sup>30</sup>, e, ainda, de uma dinâmica costeira<sup>31</sup>, onde devem ser consideradas a ação das ondas, correntes litorâneas de transporte de sedimentos<sup>32</sup>, marés<sup>33</sup>, ressacas<sup>34</sup> e os ventos<sup>35</sup>.

Nesse conjunto de fatores que influenciam a geomorfologia da zona costeira, não podemos descartar a ação humana. O Quaternário é também conhecido como a “Idade do Homem”, e, sem dúvida, a presença humana massiva na zona costeira contribui para a alteração e desequilíbrio geológico e ecossistêmico. Seja pela realização de obras de engenharia<sup>36</sup> que alteram a dinâmica costeira ou pela ocupação desordenada e sem critérios da faixa litorânea, o resultado muitas vezes é irreversível.

### 1.1.2-Ecossistemas predominantes.

Denomina-se Ecossistema, um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma

---

<sup>28</sup> A costa do Oceano Atlântico da América do Sul é uma margem continental passiva, ou seja, de calma tectônica. Ao contrário da costa do Oceano Pacífico onde ocorre o cavalgamento da Placa Sul-Americana sobre a Placa de Nazca, dando origem a relevos acidentados (Cordilheira dos Andes) e onde existe grande atividade tectônica com vulcanismo associado. Tal fato proporciona o fornecimento de grandes quantidades de sedimentos que são carreados através das bacias hidrográficas até a Costa Atlântica, formando deltas e sendo levados pelas correntes litorâneas e ventos para outros locais, onde darão origem a outras formações litorâneas.

<sup>29</sup> A radiação solar e a rotação do globo terrestre condicionam o clima na terra e regem a circulação dos oceanos e da atmosfera, que por sua vez, são responsáveis pelos regimes meteorológicos, envolvendo temperatura, precipitações, evaporação, ventos, ondas, correntes litorâneas e tempestades. Em conjunto, esses fenômenos são responsáveis pela formação das características geomorfológicas da zona costeira. Há que se ressaltar a impressionante diversidade de tipos climáticos, e, conseqüentemente, de formas geomorfológicas no Brasil devido à extensão de sua costa que vai desde o Oiapoque (2º latitude norte) ao Chuí (33º latitude Sul).

<sup>30</sup> Causado pelos estágios glaciais e interglaciais ocorridos no período Quaternário, alterando a linha da costa por regressões e transgressões marinhas. Nos dias atuais o aquecimento global vem causando a elevação do nível do mar.

<sup>31</sup> A dinâmica costeira é a principal responsável pela alteração da paisagem da costa, através de processos de erosão (perda de sedimentos) e progradação (acúmulo de sedimentos).

<sup>32</sup> Sistema de deriva litorânea.

<sup>33</sup> As marés são classificadas em macromarés (amplitude > 4 m.), mesomarés (amplitude >2 m. e < 4 m.) e micromarés (amplitude < 2 m.).

<sup>34</sup> São marés de tempestades.

<sup>35</sup> SOUZA, Célia Regina de Gouvêa (ed.) Quaternário do Brasil, Ribeirão Preto: Holos Editora, 2005, p.100.

<sup>36</sup> Molhes, portos, aterros, dragagens, etc.

unidade funcional<sup>37</sup>. Vê-se, portanto, que o ecossistema é responsável pela manutenção de toda espécie de vida na terra e tem como características a dinamicidade e interação entre todos os seus componentes. Existem ecossistemas com maior ou menos diversidade biológica<sup>38</sup>, sendo que os ecossistemas costeiros são tidos como um dos mais diversos do mundo.

### **1.1.1.1- Mata Atlântica**

A Mata Atlântica engloba um conjunto de ecossistemas<sup>39</sup> importantíssimos e abriga grande parte da diversidade biológica do Brasil.

Originalmente ocupava uma área de aproximadamente 1.300.000 Km<sup>2</sup>, correspondendo a 15% do território brasileiro, distribuídos ao longo da costa atlântica do país, contemplando áreas de 17 Estados<sup>40</sup> e atingindo na região sudeste, áreas da Argentina e Paraguai<sup>41</sup>.

No entanto, a Mata Atlântica sofreu alto grau de interferência humana, desde o descobrimento do Brasil e hoje figura como um dos biomas mais ameaçados do mundo. Nas últimas três décadas, a dinâmica de destruição foi ainda mais severa, devido a uma alta fragmentação do habitat e uma perda quase total de florestas originais intactas, além da devastação dos remanescentes existentes, colocando a Mata Atlântica como um conjunto de ecossistemas ameaçado de extinção. Estima-se que remanesçam menos de 4% de sua área original de matas primitivas e outros 4% em floresta secundárias<sup>42</sup>.

A urbanização do território originalmente ocupado pela Mata Atlântica é a grande causa de sua destruição. Apesar de toda essa interferência, a biodiversidade pontual é altíssima<sup>43</sup>, estimando que haja “250 espécies de mamíferos (55 deles

---

<sup>37</sup> Art. 2º da Convenção Sobre Diversidade Biológica, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 2.519/1998.

<sup>38</sup> “Diversidade Biológica 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” – art. 2º da Convenção Sobre Diversidade Biológica.

<sup>39</sup> Um conjunto de ecossistemas de uma mesma região, com o mesmo tipo de clima e vegetação denomina-se Bioma.

<sup>40</sup> PI, CE, RN, PE, PB, SE, AL, BA, ES, MG, GO, RJ, MS, SP, PR, SC e RS.

<sup>41</sup> Disponível em: <http://mapas.sosma.org.br>, acesso em 27/02/2009.

<sup>42</sup> Dados disponíveis em: <http://www.rbma.org.br>, acesso em 2/03/2009.

<sup>43</sup> O recorde mundial de diversidade botânica para plantas lenhosas foi registrado na Mata Atlântica, com 454 espécies em um único hectare do sul da Bahia, sem contar as cerca de 20 mil espécies de

endêmicos, ou seja, que só ocorrem nessa região), 340 de anfíbios (90 endêmicos), 1.023 de aves (188 endêmicas), 350 de peixes (133 endêmicas) e 197 de répteis (60 endêmicos)<sup>44</sup>. Por outro lado, das 633 espécies ameaçadas de extinção no Brasil, 383 ocorrem nesse bioma<sup>45</sup>.

Diante de sua representatividade e importância no cenário nacional e internacional, trechos significativos da Mata Atlântica foram reconhecidos como Patrimônio Mundial pela ONU<sup>46</sup> e como Reservas da Biosfera pela UNESCO<sup>47</sup>.

No âmbito nacional, foi alçada à condição de Patrimônio Nacional pela Constituição Federal de 1988<sup>48</sup>, juntamente com outros ecossistemas importantes, dentre eles, a Zona Costeira.

Para a proteção do que restou da Mata Atlântica, foram criadas Unidades de Conservação<sup>49</sup>, e, recentemente foi editada lei federal específica dispendo sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, qual seja, lei nº 11.428/2006<sup>50</sup>.

Os objetivos da Lei da Mata Atlântica são: 1) a conservação, proteção, regeneração e utilização dos remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e estágios secundários inicial, médio e avançado de regeneração<sup>51</sup> desse ecossistema e seus associados; e 2) o desenvolvimento sustentável como meio de garantir a salvaguarda da biodiversidade, saúde humana, valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social<sup>52</sup>.

Para atingir os objetivos gerais e específicos estabelecidos, a Lei da Mata Atlântica institui: um regime jurídico geral<sup>53</sup> e especial<sup>54</sup> para o bioma; prevê incentivos econômicos<sup>55</sup>, tais como, a criação do Fundo de Restauração do Bioma

---

plantas vasculares, das quais aproximadamente 6 mil restritas ao bioma. Disponível em: <http://www.mapas.sosma.org.br>, acesso em 27/02/2009.

<sup>44</sup> Disponível em: [www.sosmatatlantica.org.br](http://www.sosmatatlantica.org.br), acesso em 27/02/2009.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> Organização das Nações Unidas.

<sup>47</sup> Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura.

<sup>48</sup> §4º, do art. 225, da CF/88.

<sup>49</sup> Lei nº 9.985/2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

<sup>50</sup> O Código Florestal (lei nº 4.771/65) e a Lei de Gestão de Florestas Públicas (11.284/2006) dispõem, respectivamente, sobre a proteção e gestão de florestas existentes no território nacional, dentre elas, a Mata Atlântica.

<sup>51</sup> Art. 2º da Lei nº 11.428/2006.

<sup>52</sup> Art. 6º da Lei nº 11.428/2006.

<sup>53</sup> Arts. 8º a 19 da Lei nº 11.428/2006.

<sup>54</sup> Arts. 20 a 32 da Lei nº 11.428/2006.

<sup>55</sup> Art. 33 da Lei nº 11.428/2006.

Mata Atlântica<sup>56</sup> e incentivos creditícios<sup>57</sup>; além das penalidades<sup>58</sup> nos casos de ação ou omissão de pessoas físicas ou jurídicas contrários aos preceitos da lei.

Os termos vegetação primária e vegetação secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração são conceitos jurídicos indeterminados, havendo necessidade de definição e especificação por parte do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, visando à correta aplicação da lei<sup>59</sup>.

### **1.1.2.2. Mangues e Restingas**

Mangues<sup>60</sup> e Restingas<sup>61</sup> são ecossistemas associados às formações florestais nativas da Mata Atlântica, integrando, assim, este bioma considerado patrimônio nacional<sup>62</sup>.

Esses ecossistemas de transição têm proteção especial pelo Código Florestal como áreas de preservação permanente<sup>63</sup>. A supressão de vegetação em mangues e restingas só será possível mediante autorização do órgão ambiental competente, através de procedimento administrativo próprio, nos casos em que não houver alternativa técnica e locacional para o empreendimento ou atividade proposta, e, em hipóteses de utilidade pública ou baixo impacto ambiental<sup>64</sup>.

---

<sup>56</sup> Art. 36 da Lei nº 11.428/2006.

<sup>57</sup> Art. 41 da Lei nº 11.428/2006.

<sup>58</sup> Art. 42 e 43da lei nº 11.428/2006.

<sup>59</sup> O § 1º do art. 4º da Lei nº 11.428/2006 determina um prazo de 180 dias para essa regulamentação pelo CONAMA. Através da Resolução 388, de 23 de fevereiro de 2007, o CONAMA convalidou as resoluções que já definiam a vegetação primária e secundária inicial, média e avançada da Mata Atlântica, sendo que a Resolução 10/93 estabelece os parâmetros para análise dos estágios de sucessão, a Resolução 1/94 orienta os procedimentos de licenciamento de exploração da vegetação nativa no Estado de São Paulo e as demais Resoluções consolidadas abrangem especificidades dos demais Estados Brasileiros.

<sup>60</sup> Art. 2º, IX da Resolução Conama nº 303/02 - manguezal: 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, entre os estados do Amapá e Santa Catarina;

<sup>61</sup> Art. 2º, VIII da Resolução Conama nº 303/02 - restinga: depósito arenoso paralelo a linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima. A cobertura vegetal nas restingas ocorrem mosaico, e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivos e arbóreo, este último mais interiorizado.

<sup>62</sup> Art. 2º, *caput* da Lei 11.428/2006.

<sup>63</sup> Arts. 2º e 3º da Lei nº 4.771/65, com as alterações da MP 2.166-67/2001.

<sup>64</sup> Art. 4º, *caput* e §§ 3º e 5º da lei nº 4.771/65 com as alterações da MP 2.166-67/2001.

A Resolução Conama nº 303/02 regulamentou o artigo 2º do Código Florestal, dispondo sobre os parâmetros, limites e definições das áreas de preservação permanente. No que tange às restingas deverá ser preservada uma faixa de trezentos metros medida a partir da preamar máxima ou quando for recoberta por vegetação com função fixadora de dunas e estabilizadora de mangues, em qualquer localização ou extensão<sup>65</sup>. Já os mangues são considerados área de preservação permanente em toda sua extensão<sup>66</sup>.

Restava ainda esclarecer quais seriam as hipóteses de utilidade pública<sup>67</sup> e baixo impacto ambiental<sup>68</sup>, que autorizam a supressão eventual de vegetação em mangues e restingas. Esses termos ficaram melhores definidos com o advento da Resolução Conama nº 369/06.

Há que se ressaltar contudo, a importância dos mangues e restingas para a zona costeira, pois são responsáveis pela proteção da linha de costa face aos processos erosivos causados pelas marés e ventos, manutenção do fluxo gênico e produção primária dos estoques pesqueiros<sup>69</sup>.

Apesar de sua importância para o equilíbrio ambiental esses ecossistemas vêm sofrendo constante degradação ambiental, motivada pela dinâmica não-sustentável de ocupação do território costeiro.

## ***1.2. Dinâmica de Ocupação do Território Costeiro***

Com a descoberta e posterior colonização do Brasil pelos portugueses, a Zona Costeira serviu como base para as primeiras atividades econômicas desenvolvidas no país, tanto em terra como no mar, para só depois a ocupação do território se expandir para as terras interiores.

A riqueza dos recursos naturais concentrados nessa faixa do território brasileiro encantou os portugueses que passaram à extração e exportação desses produtos naturais para a Europa onde possuíam grande valor comercial. A madeira da Mata Atlântica<sup>70</sup> foi o principal alvo da exploração portuguesa no início da

---

<sup>65</sup> Art.3º, IX da Resolução Conama nº 303/02.

<sup>66</sup> Art. 3º, X da Resolução Conama nº 303/02.

<sup>67</sup> Art. 2º da Resolução Conama nº 369/06.

<sup>68</sup> Art. 10 da Resolução Conama nº 369/06.

<sup>69</sup> Os mangues são verdadeiros berçários da vida marinha.

<sup>70</sup> "pau-brasil"

colonização, contribuindo para a devastação da Floresta hoje diminuta e ameaçada de extinção.

O acúmulo de população nessa área deu origem às primeiras concentrações urbanas. São Vicente foi a primeira vila a ser fundada pelos portugueses em 1.532, sendo que dos 18 núcleos fundados no séc. XVI, somente São Paulo não estava situada na zona costeira. O ponto focal era sempre um porto, normalmente situado em estuários ou baías por onde se escoavam os produtos extraídos da colônia. Os caminhos para o interior eram rios e trilhas<sup>71</sup>.

Esse modelo de ocupação traz como característica a existência de lugares com altas taxas de urbanização, intercalados por outros pouco desenvolvidos ou rurais com baixíssima densidade demográfica. Essa tendência se vislumbra ainda hoje, pois 16 regiões metropolitanas dentre as 24 existentes no Brasil estão localizadas na faixa litorânea<sup>72</sup>.

A ocupação das terras brasileiras teve início com o descobrimento do Brasil, no entanto, só a partir de 1531 foi adotado um sistema para a ocupação do solo, qual seja, o das capitanias hereditárias. Todos os problemas relativos às terras, tanto a distribuição das sesmarias como a fiscalização de seu uso eram de responsabilidade dos donatários<sup>73</sup>.

O sistema fundiário brasileiro evoluiu no tempo sem grandes alterações até que, às vésperas da Independência do Brasil<sup>74</sup>, em 17 de julho de 1822, devido à caótica situação das terras brasileiras, foi baixada resolução suspendendo todas as concessões de terra até edição de lei especial que regulasse a matéria. A Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas e criou a primeira repartição pública destinada aos problemas fundiários, qual seja, a “Repartição Geral de Terras Públicas”<sup>75</sup>.

Após a Proclamação da República<sup>76</sup>, foi criado novo órgão para cuidar das terras públicas, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional<sup>77</sup>, e, no curso do

---

<sup>71</sup> JUNIOR, Caio Prado. História Econômica do Brasil. 37ª ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1970.

<sup>72</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 07/09/2008.

<sup>73</sup> [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), acesso em 22/10/2008.

<sup>74</sup> Em 07 de setembro de 1822 foi proclamada a Independência do Brasil.

<sup>75</sup> Criada pelo art. 21 da Lei nº 601/1850, regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 22/10/2008.

<sup>76</sup> Foi proclamada a República em 15 de novembro de 1889.

<sup>77</sup> Lei nº 2.083/1909, disponível em [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), acesso em 22/10/2008.

tempo, diversas alterações<sup>78</sup> ocorreram até a atual denominação de Secretaria do Patrimônio da União – SPU<sup>79</sup>.

Acompanhando o grande desenvolvimento das cidades litorâneas e do País como um todo, a indústria brasileira também se instalou em grande parte na zona costeira a partir da década de 50, com destaque para a indústria petroquímica, siderúrgica, cloroquímica, naval, dentre outras, causando grandes impactos ambientais<sup>80</sup>.

Também foi a partir da década de 50 o “boom” imobiliário das cidades litorâneas brasileiras, trazendo os turistas de veraneio, causando a verticalização das orlas marítimas com problemas de circulação dos ventos e sombreamento das praias.

A urbanização acelerada e sem planejamento trouxe como consequência um déficit de infra-estrutura e saneamento básico, ocupações irregulares, pobreza, e, conseqüentemente degradação ambiental.

Esse cenário persiste até os dias atuais, onde inúmeras cidades costeiras vivem um caos urbano e são espelho da injustiça social vigente no País.

No atual momento do desenvolvimento econômico brasileiro, novos olhares devem ser lançados para a zona costeira. Novas descobertas de petróleo, modernização e aumento das estruturas portuárias em todo o país, aumento na demanda pesqueira, fomento do turismo, dentre outros fatores, anunciam nova onda de crescimento populacional e de urbanização nesse espaço territorial.

Se esse crescimento econômico não for adequadamente planejado e dentro de parâmetros verdadeiramente sustentáveis, os ecossistemas costeiros poderão entrar em colapso, prejudicando a própria atividade econômica do País, vez que 70% da riqueza produzida hoje no Brasil<sup>81</sup> têm suas bases nesse espaço geográfico, além do sofrimento para a enorme população costeira.

---

<sup>78</sup> Diretoria do Domínio da União (Decreto nº 22.250/32), Serviço do Patrimônio da União (Decreto-lei nº 6.871/44) e por fim Secretaria do Patrimônio da União – SPU, por força do Decreto nº 96.911/1988. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), acesso em 22/10/2008.

<sup>79</sup> A partir da década de 90 a SPU vincula-se ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, passando a ter importante atuação na gestão dos Bens da União situados na Zona Costeira como se verá adiante nesse estudo.

<sup>80</sup> Ex: Parque industrial de Cubatão – São Paulo, título de Vale da Morte nos anos 80.

<sup>81</sup> PIB – Produto Interno Bruto.

## CAPITULO II-. GESTÃO DA ZONA COSTEIRA – REGIME JURÍDICO.

Denomina-se Zona Costeira “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre (...)”<sup>82</sup>.

O conceito legal enfatiza a interação existente entre os três elementos da natureza – ar, terra, mar - que ocorre na Zona Costeira dada sua localização geográfica e que dá origem à rara biodiversidade encontrada nessa área, sustentada pelos diversos ambientes e ecossistemas que a compõem.

Os variados tipos de ocupação e usos existentes nessa parte do território nacional ensejam a elaboração de um modelo especial de gestão, integrado e voltado para a sustentabilidade das atividades desenvolvidas nesse espaço geográfico<sup>83</sup>.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado propício à sadia qualidade de vida é um direito fundamental de natureza difusa, ou seja, de interesse de um número indeterminado de sujeitos, e, sua gestão deve ser empreendida pelo Poder Público constituído com a participação da sociedade civil.

Os caminhos que levam à gestão pública do Meio Ambiente têm seu ponto de partida no Poder Executivo Federal que em seu plano de governo estabelece metas de desenvolvimento econômico e social sustentáveis para o País. Tais metas dão origem às políticas públicas que se traduzem em programas de ação governamental que podem ser instituídos por lei ou não, sendo estes a base para a elaboração de planos de ação direcionados para o alcance das metas inicialmente propostas<sup>84</sup>.

O processo de gestão envolve planejamento, reserva de recursos para sua implementação e execução, treinamento e capacitação de recursos humanos, controle, revisão periódica e ações corretivas para obter os resultados desejados e preestabelecidos.

---

<sup>82</sup> Par. Ún. Do art. 2º da lei nº 7.661/88.

<sup>83</sup> O conceito de gestão não tem sua origem na ciência do Direito: advém da ciência da Administração. No entanto, passou a ser largamente utilizado pelo Direito para definir o processo pelo qual se harmonizam todos os atores e componentes de uma dada situação real, utilizando-se de todos os meios à disposição do Estado, inclusive das leis ambientais, em busca de um objetivo pré-estabelecido. No caso da Zona Costeira esse objetivo é “o uso sustentável de seus recursos naturais renováveis ou não, de modo a contribuir para a elevação da qualidade de vida de sua população”, conforme disposto no art. 2º da lei nº 7.661/88.

<sup>84</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari (organizadora). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

Nota-se então, que a “política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo”<sup>85</sup>.

Maria Paula Dallari Bucci, refletindo sobre o conceito jurídico de política pública conclui:

“Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”<sup>86</sup>.

Note-se que o processo de gestão tem sua origem no estabelecimento de metas e no planejamento das ações, donde se conclui que, “um plano de gestão pública, para ser efetivo, exige um processo de formulação participativo, prévio diagnóstico e formulação de soluções inovadoras e arranjos de implementação em rede”<sup>87</sup>.

Na elaboração de um plano de gestão devem ser consideradas as políticas públicas pertinentes, transformando-o em “um instrumento de geração de resultados, flexível para permitir soluções específicas para as diversas áreas da ação governamental, ao mesmo tempo em que impede a fragmentação e a coexistência de políticas, projetos, e programas concorrentes e/ou contraditórios”<sup>88</sup>.

Devem participar da formulação dos planos o Poder Público através dos órgãos competentes e a sociedade civil organizada como forma de legitimar a ação estatal, garantindo, assim, o sucesso da gestão e a obtenção dos resultados almejados.

A implementação é a etapa posterior ao planejamento e requer uma cooperação entre os níveis de governo, com vistas à construção de um arranjo

---

<sup>85</sup> Idem, p. 19.

<sup>86</sup> Ibidem, p.39.

<sup>87</sup> . Gestão pública para um Brasil de todos : um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão. – Brasília: MP, SEGES, 2003, p.8. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 28/09/2008.

<sup>88</sup> Gestão pública para um Brasil de todos : um plano de gestão para o Governo Lula / Secretaria de Gestão. – Brasília: MP, SEGES, 2003, p.12. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 28/09/2008.

institucional adequado de acordo com as competências constitucionalmente estabelecidas, pois:

“a Gestão Ambiental é o processo de intervenção em uma determinada base territorial, a partir de estratégias gerais estabelecidas pelo poder público, as quais se materializam, no nível local, em forma de obras e atividades necessárias à melhoria do meio ambiente, ambas concebidas com base em estudos técnicos, definidas e priorizadas por intermédio de ação conjunta entre poder público e sociedade civil, e garantidas pela coalizão das forças políticas locais, que passa a existir em decorrência deste processo de gestão”<sup>89</sup>.

A elaboração e implementação de um plano de gestão para a Zona Costeira deve considerar as especificidades, dinâmica, fragilidade e importância de seus componentes naturais, buscando compatibilizá-los com os usos e pressões decorrentes da intensa atuação antrópica que promove constantes mudanças.

No Brasil, há ainda que se considerar a diversidade de situações dentro da própria faixa territorial denominada Zona Costeira, o que dificulta ainda mais a gestão ambiental, pois, tanto nas áreas densamente populadas, como naquelas de baixa ocupação, “o elemento comum está na diversidade dos problemas, na fragilidade dos ambientes encontrados e na complexidade de sua gestão, demandando **ações de caráter corretivo e preventivo**, com vistas a mediação dos conflitos de “uso múltiplo” dos espaços e recursos comuns”<sup>90</sup>. (grifo nosso)

Daí a necessidade do plano de gestão “contemplar, no médio e longo prazos, a redefinição das estratégias, a recomposição da força de trabalho, a reconfiguração das estruturas e processos e o redimensionamento de recursos em bases mais eficientes e direcionadas para resultados”<sup>91</sup>, ou seja, o Plano deve estar pautado na realidade. Alterando-se os fatos surge a necessidade de alteração do plano.

O Regime Jurídico que embasa o modelo de gestão da Zona Costeira sofreu influências das normas internacionais e nacionais sobre proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, até ser instituída lei federal específica sobre a matéria.

---

<sup>89</sup> CASTRO, Dione Maria Marinho, Procedimentos Para a Prática Da Gestão Ambiental Enquanto Realização Da Agenda 21 Local. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano do RJ. Disponível em: <http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/dione.pdf>, acesso em 28/09/08.

<sup>90</sup> ALMEIDA, Patrícia A. P. Souza de. Políticas Ambientais e seus Desdobramentos: o gerenciamento costeiro em debate. Revista Gestão Costeira Integrada, nº 5 – ano 4 – 2006. Disponível em: <http://www.gci.inf.br>.

<sup>91</sup> CASTRO, Dione Maria Marinho, Procedimentos Para a Prática Da Gestão Ambiental Enquanto Realização Da Agenda 21 Local. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano do RJ. Disponível em: <http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/dione.pdf>, acesso em 28/09/08.

Até então, a proteção legal se dava de forma setorializada, tendo como objetos os diversos componentes da Zona Costeira, mas não o espaço como um todo.

As florestas e demais formas de vegetação situadas na Zona Costeira são objeto de proteção do Código Florestal (4.771/65) quando: situadas ao longo dos rios, ao redor de nascentes ou olhos d'água, os mangues, restingas, dunas, encostas com declividade superior a 45°, topos de morros e serras, sendo esses locais considerados áreas de preservação permanente - APP, seja em face de sua localização ou porque foram assim declarados por ato do poder público<sup>92</sup>. Só poderá ser feita supressão da vegetação em APP com autorização prévia do órgão ambiental competente nos casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, devidamente caracterizados e motivados, mediante procedimento administrativo próprio<sup>93</sup>.

A Fauna encontrada nessa região recebe proteção genérica da lei 5.197/67, bem como os recursos pesqueiros através do Código de Pesca<sup>94</sup> e a Lei de Proteção à Pesca em Períodos de Reprodução<sup>95</sup>. Do mesmo modo a Navegação, Extração de Minerais, Uso e Ocupação do Solo, eram considerados separadamente, objeto de proteção de leis específicas, no entanto, tal proteção se dava de modo genérico, sem estar atrelada a um território específico, como é o caso da Zona Costeira.

A questão da criminalização e imposição de sanções para os atos de degradação ambiental praticados na Zona Costeira também obteve grande evolução com a edição da legislação específica e posteriormente com a Lei de Crimes Ambientais e suas alterações<sup>96</sup>, resultando na responsabilização objetiva do poluidor, obrigatoriedade da reparação do dano ambiental e sanções na esfera civil, penal e administrativa.

Como fazer a compatibilização dessas normas de proteção num espaço cuja característica principal é a dinâmica e interação entre todos esses elementos?

O marco regulatório da gestão costeira no Brasil é de 16 de maio de 1988, Lei nº 7.661/88 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, anterior, portanto, à Constituição Federal que foi promulgada em 5 de outubro de 1988. A

---

<sup>92</sup> Arts. 2º e 3º da lei 4.771/65.

<sup>93</sup> Art. 4º da lei 4.771/65.

<sup>94</sup> Decreto-lei nº 221/67

<sup>95</sup> Lei nº 7.679/88.

<sup>96</sup> Lei nº 9.605/98 com as alterações dadas pela Lei nº 11.284/2006 (Gestão de Florestas Públicas) e Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica).

contemporaneidade das normas retrata a sedimentação do pensamento conservacionista no Brasil e a Lei do PNGC foi totalmente recepcionada pela Lei Maior.

No entanto, a gênese da Lei nº 7.661/88 remete à criação da SEMA<sup>97</sup> e da CIRM<sup>98</sup>, que deram origem respectivamente à Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM, das quais, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC é parte integrante<sup>99</sup>.

Insta salientar que são muitas as fontes de direito internacionais e nacionais que compõem o regime jurídico incidente sobre a Zona Costeira e que influenciaram na formulação da lei específica voltada à sua gestão.

Diante disso, passa-se à análise de tais fontes como modo de construir uma visão holística dos preceitos da Lei nº 7.661/88 e sua posterior regulamentação através do Decreto 5.300/2004, entendendo seus mecanismos de atuação e gestão.

## **2.1. Fontes de Direito Internacional.**

As fontes de direito internacional que fazem parte ou influenciaram o regime jurídico que incide sobre a Zona Costeira, dividem-se em Declarações Internacionais<sup>100</sup> e Convenções Internacionais<sup>101</sup>. No entanto, em sua maioria tratam do tema de forma indireta, com exceção da Agenda 21, a qual em seu capítulo 17 buscou destacar as peculiaridades da gestão nesse espaço geográfico.

---

<sup>97</sup> A Secretaria do Meio Ambiente foi criada em 1973 como o primeiro órgão institucional dedicado à proteção do meio ambiente no Brasil. Tinha vinculação com a Presidência da República era o órgão de assistência direta do Presidente e a Política Nacional do Meio Ambiente é resultado do trabalho da SEMA.

<sup>98</sup> Comissão Interministerial para os Recursos do Mar foi criada em 1974 como órgão institucional ligado à Marinha do Brasil responsável pela elaboração da Política Nacional dos Recursos do Mar.

<sup>99</sup> MORAES, Antonio Carlos Robert. Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Annablume, 2007, p.103.

<sup>100</sup> “soft law” – não há obrigatoriedade do cumprimento de seus preceitos por parte dos Estados, são meras declarações de intenção.

<sup>101</sup> “hard law” – vinculam os Estado signatários aos seus preceitos, podendo haver sanções em caso de descumprimento.

## **2.1.1. Declarações, Estudos e Relatórios – Histórico**

### **2.1.1.1. Estocolmo – 1972**

A constatação da possibilidade de esgotamento dos recursos naturais, a poluição ambiental causada pela intensa industrialização havida em todo o globo e os impactos disso na qualidade de vida dos homens, foram a base para a construção de uma mudança de comportamento mundial com relação à preservação do meio ambiente para as futuras gerações.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo na Suécia em 1972 foi um marco na construção do direito ambiental em todo o mundo e deu origem à Declaração de Estocolmo. Contendo 26 princípios<sup>102</sup>, esse documento é um alerta para os perigos causados pelo excesso de poluição no meio ambiente e prega a necessidade de uma gestão voltada à sua preservação. A partir daí, inúmeros países inseriram o meio ambiente em suas pautas de decisões, elaborando normas internas tratando do tema.

No Brasil ela tem seu reflexo direto na criação da SEMA<sup>103</sup> – Secretaria do Meio Ambiente em 1973, órgão ligado à Presidência da República, cujo trabalho resultou na elaboração da Política Nacional de Meio Ambiente - Lei nº 6.938/81<sup>104</sup>.

Alguns princípios da Declaração de Estocolmo aplicam-se à Zona Costeira.

O Princípio 2 da declaração afirma que “os recursos naturais da terra incluídos **o ar, a água, a terra**, a flora e a fauna e **especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais** devem ser preservados em benefício

---

<sup>102</sup> Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc), acesso em 10/09/2008.

<sup>103</sup> Em 1988, no governo do presidente José Sarney, foi lançado o Programa Nossa Natureza, que tinha como uma das metas recriar a arquitetura organizacional ambiental no Brasil. Com esse objetivo foi criado o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, pela Lei nº 7.735/89, com a função de ser o grande executor da política ambiental e de gerir de forma integrada essa área no país. O IBAMA resultou da fusão de órgãos ambientais preexistentes, tais como o IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, a SUDEPE - Superintendência de Pesca e a SUDHEVEA - Superintendência da Borracha. Na fusão, o Ibama herdou da Sema, por curto período, a cabeça do Sisnama, e a mantém até 1990, quando o presidente Fernando Collor cria a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República. Já em 1992 foi criado o Ministério do Meio Ambiente, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio 92. Disponível em: [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br), acesso em 27/02/2009.

<sup>104</sup> Criação do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, constituído por todos os órgãos da administração pública direta e indireta responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

das gerações presentes e futuras, mediante uma **cuidadosa planificação** ou ordenamento” (grifo nosso).

A Zona Costeira é o espaço geográfico onde água, terra e ar interagem constantemente, o que favorece o desenvolvimento de ecossistemas ricos em biodiversidade, como é o caso da Mata Atlântica, Mangues, Estuários, Restingas, dentre outros. Portanto, ao longo da Zona Costeira existem vários ecossistemas naturais representativos, daí a necessidade de um planejamento minucioso, que considere esses fatores naturais.

Já se viu que desde os primórdios da colonização do Brasil a população se concentra na zona costeira, tendência que se mantém até hoje, causando grande pressão sob os recursos naturais ali existentes.

O tipo de colonização dominialista e exploratória como foi a dos portugueses na costa brasileira deve ser rechaçado, além do que, a alta densidade demográfica neste local somada à fragilidade dos ecossistemas e os baixos índices de saneamento encontrados no Brasil de um modo geral, e, também neste espaço, podem causar um impacto ambiental irreversível com o passar do tempo, pelo lançamento de substâncias tóxicas e outros poluentes no meio ambiente.

Nesse sentido o Princípio 15 afirma: “Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista”.

No mesmo sentido, alerta o Princípio 6: “deve-se pôr fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição”.

Além da poluição advinda do crescimento das cidades, o transporte de cargas de todo gênero pelo comércio marítimo internacional consiste um risco constante para a Zona Costeira. No Brasil, esse risco é potencializado devido à extensão e ao grande número de portos aqui existentes.

Na mesma linha, dando ênfase à poluição dos mares, o princípio 7 afirma que os Estados “deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos

mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha (...).”

É a diversidade de ambientes existentes na zona costeira que constituem sua riqueza e importância, mas também é esse o fator que dificulta sua gestão. Sob esse prisma, o Princípio 13 da declaração prega a necessidade de um planejamento integrado e coordenado dos recursos: “Com o fim de se conseguir um **ordenamento mais racional dos recursos** e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um **enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento**, de modo que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população” (grifo nosso).

Uma análise cuidadosa dos preceitos da Declaração aponta para uma necessidade de mudança de paradigma no tocante à postura do ser humano face ao meio ambiente. O título da Conferência<sup>105</sup> realizada pela ONU que resultou na Declaração de Estocolmo, “Meio Ambiente Humano”, demonstra a necessidade de inserção do homem neste contexto como parte e não como dominador e explorador da natureza.

O objeto de proteção não deve ser somente a flora e fauna existentes na zona costeira, mas a qualidade de vida do homem inserido nesse meio. Para isso é preciso conciliar crescimento econômico, desenvolvimento social e preservação ambiental em parâmetros equitativos e que efetivamente resultem em qualidade de vida e justiça social para as gerações presentes e futuras.

### **2.1.1.2. Relatório Brundtland**

A década de 80 foi marcada pela tentativa de se traçar estratégias mundiais para o desenvolvimento sustentável através de acordos políticos internacionais.

Com esse objetivo, passados mais de 10 anos da Conferência de Estocolmo de 1972 sobre Meio Ambiente Humano, a Assembléia Geral das Nações Unidas pediu à Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que elaborasse “uma agenda global para mudança”<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Reunião entre países para a discussão de assuntos de interesse comum.

<sup>106</sup> Nosso Futuro Comum/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p.xi.

Foi convidada para a presidência da Comissão, Gro Harlem Brundtland, ex-ministra do meio ambiente da Noruega, fato que fez com que o documento “Nosso Futuro Comum” também ficasse conhecido como “Relatório Brundtland”. Representantes de várias nações do globo foram convocados para compor a comissão<sup>107</sup> e eles viajaram os cinco continentes fazendo audiências públicas para ouvir os reclamos da população local, constatar os problemas e “propor estratégias ambientais de longo prazo para obter um desenvolvimento sustentável por volta do ano de 2000 e daí em diante”<sup>108</sup>.

Um dos méritos da Comissão foi aprimorar o conceito de Desenvolvimento Sustentável que, anos depois, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro/Brasil, foi cristalizado no Princípio 3 da Declaração que diz: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”<sup>109</sup>.

Para alcançar esse propósito “a tarefa mais urgente estava em persuadir as Nações da necessidade de um retorno ao multilateralismo”<sup>110</sup> como modo de reverter um quadro mundial, em que uma diferença muito expressiva em termos de desenvolvimento econômico e humano separa os países ricos e desenvolvidos, dos países pobres em desenvolvimento.

Um dos principais temas objeto de análise da Comissão foi o vínculo existente entre pobreza, desigualdade, aumento populacional e degradação ambiental. Não há como conceber uma estratégia para o desenvolvimento sustentável sem considerar as “ações, ambições e necessidades humanas”.

Isso porque “o desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras”<sup>111</sup>, ou seja, o desenvolvimento sustentável depende do “empenho político”<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> A Comissão se formou em 1983 e o relatório foi apresentado à ONU em 1987.

<sup>108</sup> Nosso Futuro Comum/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p.xi.

<sup>109</sup> Princípio 3 da Declaração do Rio, Disponível em [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 10/09/2008.

<sup>110</sup> Nosso Futuro Comum/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p.xi.

<sup>111</sup> Nosso Futuro Comum/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p.10.

<sup>112</sup> Idem.

Muitos dos problemas mundiais levantados pela Comissão já haviam sido abordados na Declaração de Estocolmo em 1972, no entanto, a poluição no mundo no período que se passou só aumentou.

É impressionante como as situações descritas no relatório parecem atuais. Diante disso, conclui-se que, os esforços envidados até o momento não foram suficientes e o planeta continua a pedir socorro.

O enfoque do desenvolvimento sustentável traz novas soluções para velhos problemas, como se observa em vários trechos do relatório.

A destruição sistemática de espécies e ecossistemas, ameaça a biodiversidade existente no planeta. A prioridade é fazer com que esse problema entre na lista de preocupações e agendas políticas dos governos. “Os governos podem sustar a destruição de florestas tropicais e outras reservas de diversidade biológica, e ao mesmo tempo desenvolvê-las economicamente”<sup>113</sup>.

O relatório destaca que, a “reformulação dos termos de concessão e dos sistemas de receitas florestais poderia gerar bilhões de dólares de receitas adicionais, promover um uso mais eficiente e de longo prazo dos recursos florestais e conter o desmatamento”<sup>114</sup>.

A previsão de que “na virada do século, quase metade da humanidade viverá em cidades” se confirmou e nos dias atuais a população mundial é predominantemente urbana. O relatório alerta para o fato de que “poucos governos municipais do mundo em desenvolvimento dispõem de poder, recursos e pessoal qualificado para fornecer a suas populações em rápido crescimento as terras, os serviços e as instalações que a qualidade da vida requer: água potável, saneamento, escolas e transportes”<sup>115</sup>.

A rapidez do aumento da população citadina aliada à falta de planejamento resultou na “proliferação de assentamentos ilegais, com instalações primitivas, populações em crescimento desenfreado e índices alarmantes de doenças conjugados a um ambiente insalubre”<sup>116</sup>.

A reversão desse quadro para uma condição de sustentabilidade “depende de uma cooperação mais estreita com as maiorias pobres urbanas, que são os

---

<sup>113</sup> Nosso Futuro Comum/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p.15.

<sup>114</sup> Idem.

<sup>115</sup> Ibidem, p.18 e 19.

<sup>116</sup> Idem.

verdadeiros construtores das cidades, somando suas aptidões e recursos àqueles do “setor informal”<sup>117</sup>.

Outro ponto importante diz respeito à soberania<sup>118</sup> dos países “quanto à administração dos “bens comuns do globo” e de seus ecossistemas – os oceanos, o espaço cósmico e a Antártida”<sup>119</sup>.

Como iniciativa voltada à administração dos referido bens comuns, o relatório cita a Conferência da ONU sobre Direito Marítimo como “a tentativa mais ambiciosa jamais feita para se chegar a um regime internacionalmente aceito de administração dos oceanos”. Salientando a necessidade de ratificar o Tratado sobre Direito Marítimo e “fortalecer os acordos de pesca para impedir a superexploração que hoje se verifica, e também as convenções para controlar e regulamentar o despejo de rejeitos perigosos no Mar”<sup>120 121</sup>

Note-se que os problemas vividos no ambiente costeiro encontram relação com os textos descritos, rica biodiversidade, intensa urbanização e relação de interdependência com o mar e seus recursos. Há que se ressaltar ainda, a constatação da importância do papel do município como unidade gestora na implementação das políticas ambientais e ao mesmo tempo sua fragilidade no tocante a disponibilidade de recursos financeiros e aparato institucional para atender as demandas, alcançando o caminho do desenvolvimento sustentado.

O formidável trabalho da Comissão de Meio Ambiente da ONU que resultou no “Nosso Futuro Comum”, serve de inspiração e cartilha para buscar uma gestão sustentável e compartilhada da Zona Costeira.

Por fim a Comissão em seu relatório faz um apelo à ação mundial, convictos de que: “a segurança, o bem-estar e a própria sobrevivência do planeta dependem dessas mudanças, já”<sup>122</sup>.

---

<sup>117</sup> Idem.

<sup>118</sup> A soberania é a qualidade máxima do poder social, centralizado na figura do Estado. No âmbito externo traduz a idéia de igualdade entre os Estados da comunidade internacional.

<sup>119</sup> Nosso Futuro Comum/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p.19.

<sup>120</sup> Idem, p.21.

<sup>121</sup> O relatório Brundtland foi apresentado à ONU em 1987 e a Convenção sobre Direito do Mar só entrou em vigor em 1994, quando atingiu o número mínimo de assinaturas.

<sup>122</sup> Ob. Cit, p.26.

### **2.1.1.3. Declaração do Rio/92 e Agenda 21**

Após cinco anos da apresentação do Relatório Brundtland à Assembléia Geral das Nações Unidas, acontecia no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio/92.

Nesse encontro entre países de todo o mundo, foram elaborados vários documentos, sobre temas diversos, que ocasionaram grande repercussão por todo o mundo. Além de uma Declaração contendo 27 Princípios, outros documentos internacionais como a Agenda 21, a Declaração de Florestas e mais duas Convenções<sup>123</sup>, uma sobre Alterações Climáticas<sup>124</sup> e outra sobre a Biodiversidade foram elaboradas.

Especialmente a Declaração do Rio e a Agenda 21, vieram reforçar o que se chamou de uma nova estratégia mundial para o desenvolvimento.

A mudança de paradigma da Declaração do Rio/92 com relação à Declaração de Estocolmo/72 é a adoção de uma nova estratégia de ação. A constatação da disparidade entre os países do globo, separados em “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, e, a necessidade da utilização dos recursos naturais desses últimos para atingir um desenvolvimento econômico e social que garantisse a qualidade de vida mínima à sua população de maioria pobre, fez com que a Declaração do Rio buscasse a cooperação internacional dos países ricos para com os pobres, estabelecendo inclusive, responsabilidades distintas de acordo com suas capacidades.

É o que se depreende dos Princípios 5 e 7 da Declaração do Rio<sup>125</sup>:

“Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender as necessidades da maioria da população do mundo”.

“Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm

---

<sup>123</sup> Ao contrário das Declarações de Princípios, as Convenções após assinatura e ratificação dos países participantes, tem força de norma cogente.

<sup>124</sup> Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas que deu origem ao Protocolo de Kyoto.

<sup>125</sup> Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 10/09/2008.

responsabilidades comuns porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam”.

Além da solidariedade e cooperação entre países ricos e em desenvolvimento, a nova estratégia de desenvolvimento mundial proposta nessa conferência envolve a aplicação de outro princípio de Direito Ambiental, o Princípio da Precaução:

“De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”<sup>126</sup>.

O princípio da Precaução também está presente na Agenda 21, instrumento de gestão ambiental, também gerado na Conferência do Rio e que apresenta objetivos a serem alcançados até o fim do século XX e daí por diante.

O mérito da Agenda 21 está em trazer mecanismos de implementação e gestão regionais e locais. Para o estudo da gestão costeira há que se ressaltar o conteúdo do capítulo 17 sobre “Proteção dos Oceanos, De Todos os Tipos de Mares – Inclusive Mares Fechados e Semifechados – e **Das Zonas Costeiras, e Proteção, Uso Racional e Desenvolvimento de seus Recursos Vivos**”<sup>127</sup>.(grifo nosso)

Já na introdução do capítulo 17 da Agenda 21, o meio ambiente marinho – oceanos, mares e zonas costeiras – aparece como um componente único e essencial para a existência de vida na terra, “além de ser uma riqueza que oferece possibilidades para um desenvolvimento sustentável”<sup>128</sup>. Ressalte-se que, encontram-se refletidas neste capítulo da Agenda 21 as disposições da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

A Agenda 21 propõe a utilização de novas abordagens do gerenciamento e desenvolvimento marinho e costeiro, bem como de seus recursos, nos planos nacional, sub-regional, regional e mundial de modo integrado, utilizando estratégias de ação que se caracterizem pela **precaução e antecipação**.

---

<sup>126</sup> Princípio 15 da Declaração do Rio, disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 10/09/2008.

<sup>127</sup> Capítulo 17 da Agenda 21. Disponível em: [www.icb.ufmg.br/~rmopc/cecologia/Sala\\_de\\_aula/modulo4/cap17.html](http://www.icb.ufmg.br/~rmopc/cecologia/Sala_de_aula/modulo4/cap17.html), acesso em 10/09/08

<sup>128</sup> Item 17.1 da Agenda 21

De modo didático estabelece 7 áreas de programas que devem ser implementados e faz um levantamento das bases para a ação, dos objetivos e das atividades que devem ser empreendidas. As áreas de programas são<sup>129</sup>:

- 1. Gerenciamento integrado e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, inclusive zonas econômicas exclusivas;**
2. Proteção do meio ambiente marinho;
3. Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos de alto mar;
4. Uso sustentável e conservação dos recursos marinhos vivos sob jurisdição nacional;
5. Análise das incertezas críticas para o manejo do meio ambiente marinho e a mudança do clima;
6. Fortalecimento da cooperação e da coordenação no plano internacional, inclusive regional;
7. Desenvolvimento sustentável das pequenas ilhas.

De acordo com a Agenda, justifica-se a necessidade de um gerenciamento integrado<sup>130</sup> na Zona Costeira, tendo em vista sua alta densidade demográfica em todo o mundo e a concentração de habitats diversos e produtivos tão necessários à manutenção do ser humano e do desenvolvimento. Os dados da Agenda, supostamente colhidos em 1992, alertavam para esse quadro: “mais da metade da população mundial vive num raio de 60 quilômetros do litoral”<sup>131</sup>.

Dentre os objetivos que cada Estado deve buscar, em suas jurisdições nacionais estão:

- “(a) Estabelecer um processo integrado de definição de políticas e tomada de decisões, com a inclusão de todos os setores envolvidos, com o objetivo de promover compatibilidade e equilíbrio entre as diversas utilizações;
- (b) Identificar as utilizações de zonas costeiras praticadas atualmente, as projetadas, e as interações entre elas;
- (c) Concentrar-se em questões bem definidas referentes ao gerenciamento costeiro;
- (d) Adotar medidas preventivas e de precaução na elaboração e implementação dos projetos, inclusive com a avaliação prévia e observação sistemática dos impactos decorrentes de grandes projetos;
- (e) Promover o desenvolvimento e a aplicação de métodos, tais como a contabilidade dos recursos naturais e do meio ambiente nacionais, que reflitam quaisquer alterações de valor decorrentes de

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Tal “integração” se refere aos aspectos econômicos, ecológicos e sociais, bem como, à integração entre todas as esferas do poder público envolvidas na gestão e a sociedade civil organizada.

<sup>131</sup> Sabe-se que no Brasil aproximadamente ¼ da população vive na Zona Costeira.

utilizações de zonas costeiras e marinhas, inclusive poluição, erosão marinha, perda de recursos naturais e destruição de habitats;

(f) Dar acesso, na medida do possível, a indivíduos, grupos e organizações interessados, às informações pertinentes, bem como oportunidades de consulta e participação no planejamento e na tomada de decisões nos níveis apropriados.”<sup>132</sup>

E quanto ao tipo de ação que o Estado deve empreender na Zona Costeira para atingir tais objetivos, o item 17.6 da Agenda 21 dispõe:

(a) A preparação e a implementação de políticas voltadas ao uso da terra e da água e a implementação de atividades;

(b) A implementação de planos e programas integrados de gerenciamento e desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e marinhas, nos níveis apropriados;

(c) A preparação de perfis costeiros que identifiquem as áreas críticas, inclusive as regiões erodidas, os processos físicos, os padrões de desenvolvimento, os conflitos entre os usuários e as prioridades específicas em matéria de gerenciamento;

(d) A avaliação prévia do impacto sobre o meio ambiente, a observação sistemática e o acompanhamento dos principais projetos, inclusive a incorporação sistemática dos resultados ao processo de tomada de decisões;

(e) O Estabelecimento de planos para situações de emergência em caso de desastres naturais ou provocados pelo homem, (...);

(f) A melhoria dos estabelecimentos humanos costeiros, especialmente no que diz respeito a habitação, água potável e tratamento e depósito de esgotos, resíduos sólidos e efluentes industriais;

(...)

(h) A conservação e a restauração dos habitats críticos alterados;

(i) A integração dos programas setoriais relativos ao desenvolvimento sustentável de estabelecimentos humanos, agricultura, turismo, pesca, portos e indústrias que utilizem ou que se relacionem à área costeira;

(...)

(l) A elaboração de programas de educação, conscientização e informação ao público;

Além das ações acima, são indicados meios de implementação como: financiamento, desenvolvimento científico, tecnológico e de recursos humanos, além de fortalecimento institucional do Estado, principalmente no nível da gestão local, entenda-se aqui, do município costeiro.

O modelo de ação governamental difundido pela Agenda 21 influenciou a elaboração de várias leis ambientais brasileiras. Esse programa integrado de ações onde é fomentada a coordenação entre os órgãos institucionais e garantida a

<sup>132</sup> Item 17.5 da Agenda 21.

participação e representatividade da sociedade na gestão ambiental, pode ser vislumbrado em diversas políticas e planos de ação do governo brasileiro, tais como, política urbana, de gestão de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro, como se verá adiante neste estudo.

O planejamento para o desenvolvimento sustentável difundido pela Agenda 21, exige a elaboração de agendas nacionais, regionais e locais. O governo brasileiro emvidou esforços nesse sentido e concluiu a agenda nacional em 2002. A implementação teve início em 2003 e em seguida foi alçada à categoria de Programa governamental no Plano Plurianual de 2004/2007<sup>133</sup>.

No âmbito local, muitos municípios elaboraram suas agendas 21 como é o caso de Cubatão no Estado de São Paulo.

Integrante da Região Metropolitana da Baixada Santista, Cubatão abriga um pólo industrial com indústrias químicas, petroquímicas, de fertilizantes e siderúrgicas. Na década de 80 ficou conhecido mundialmente como “Vale da Morte”, em decorrência dos índices altíssimos de poluição do ar, água e solo, com comprometimento, inclusive, de vidas humanas.

Já em 1983 iniciou-se um programa de recuperação ambiental no município com a instalação de uma agência local da Cetesb<sup>134</sup>. O resultado foi impressionante e já em 1992, Cubatão recebia um prêmio da ONU como cidade símbolo da ecologia e exemplo de recuperação ambiental<sup>135</sup>.

Cubatão completou a primeira etapa da implantação de sua Agenda 21 em 2005, inaugurando a segunda etapa do programa com a criação de uma Comissão Permanente da Agenda 21 em 2006. A Comissão é composta por 20 membros, dos quais 10 são representantes da sociedade civil, tendo por missão o acompanhamento dos 282 projetos eleitos pela população para melhorar a cidade até 2.020<sup>136</sup>.

Com um PIB per capita equivalente a R\$ 46.146,00 (quarenta e seis mil e cento e quarenta e seis reais)<sup>137</sup>, a cidade convive com déficits importantes de moradia e infra-estrutura urbana, que contribuem para a degradação ambiental. O

---

<sup>133</sup> Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 05 de março de 2009.

<sup>134</sup> Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, ligada à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

<sup>135</sup> Disponível em: [www.bovespa.com.br](http://www.bovespa.com.br), acesso em 24/02/2009.

<sup>136</sup> Disponível em: [www.fiesp.com.br](http://www.fiesp.com.br), acesso em 24/02/2009.

<sup>137</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 17/02/2009.

modelo de gestão integrada e planejada a longo prazo proposto pela Agenda 21 local, pode ser a solução para os problemas ambientais e sociais do município.

## **2.1.2. Convenções Internacionais**

### **2.1.2.1. Convenção de RAMSAR**

A Convenção de RAMSAR<sup>138</sup>, concluída em 1971 no Irã, tem por objeto o “uso racional” das zonas úmidas - “áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, doce, salobra ou salgada, incluindo as áreas de águas marítimas com menos de seis metros de profundidade na maré baixa” -, especialmente como habitat de aves aquáticas ecologicamente dependentes das mesmas.

As zonas úmidas são consideradas ecossistemas superprodutivos, armazéns naturais da diversidade biológica, verdadeiro berço de vida e se encontram espalhadas por quase todo o planeta. Daí a Convenção de RAMSAR ter sido ratificada por 133 países partes, com 1.079 sítios RAMSAR, que totalizam aproximadamente 80 milhões de hectares de zonas úmidas.

O Brasil, cujos recursos naturais correspondem a 20% da biodiversidade da Terra, é signatário dessa Convenção, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 33/92, ratificada em 1993 e promulgada pelo Decreto nº 1.905/96. Ocupa a posição de quarto lugar em superfície na Lista RAMSAR, com oito Sítios RAMSAR de importância internacional<sup>139</sup>.

Nesse cenário, enfatize-se que, “as zonas úmidas costeiras desempenham serviços vitais, pois são ambientes transicionais, possuem grande biodiversidade e, contudo, nas últimas décadas houve no Brasil uma colossal exploração dos recursos ambientais, com a instalação de empreendimentos, atividades econômicas e habitações nestas áreas, gerando inúmeros conflitos de uso”<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Esse tópico foi inspirado em artigo publicado nos anais do XV Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI de autoria de GRANZIERA, M. L. M.; ADAME, A.; **GALLO, Gabriela Neves**. “Direito Ambiental Internacional. A Conservação dos Espaços e da Biodiversidade. Convenção Ramsar”, Manaus: Fundação Boiteaux, 2006.

<sup>139</sup> Dados disponíveis em: [www.ambientebrasil.com.br](http://www.ambientebrasil.com.br), acesso em 27/10/2008.

<sup>140</sup> DIEHL, Francelise Pantoja; XAVIER, Grazielle; e BRANCHER, Nivia Daiane Regis. Proteção Jurídica dos Manguezais e Estuários: uma abordagem a partir do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e da Convenção Ramsar. Revista de Direito Ambiental, vol. 44, 2006, p.104.

Todavia, os instrumentos legais de proteção ambiental em vigor no País não chegam a garantir a necessária proteção desses espaços, unicamente pelo fato de serem os mesmos declarados “Sítios Ramsar”.

Os ecossistemas que compõem a zona costeira recebem proteção do Código Florestal, Lei nº 4.771/65, alterado pela MP nº 2.166/01, quando institui as Áreas de Preservação Permanente – APP; pela Constituição Federal de 1988, que prevê a criação de espaços territorialmente protegidos<sup>141</sup> e eleva ecossistemas como a Serra do Mar, Mata Atlântica e Zona Costeira à categoria de Patrimônio Nacional<sup>142</sup>; pela Lei nº 9.985/2000 que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC; e a Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro nº 7.661/88, a qual dispõe especificamente sobre as zonas costeiras regramdo o uso desse território e de seus recursos naturais de modo sustentável.

No entanto, a Convenção de RAMSAR não se reflete especificamente nessas leis, o que marca a grande dificuldade de proteção efetiva das zonas úmidas no Brasil e toda a biodiversidade que delas advém.

A chamada Lei do SNUC dispõe sobre as áreas especialmente protegidas no Brasil, criando duas categorias de Unidades de Conservação: as de Uso Sustentável e as de Preservação Permanente. Mas nenhuma destas categorias abrange as zonas úmidas brasileiras nos moldes preceituados pela Convenção RAMSAR, em decorrência das especificidades e peculiaridades dessas áreas. O mesmo ocorre com as APP e a Reserva Legal. Como exemplo, cita-se a Resolução CONAMA nº 369/06, que autoriza a supressão de vegetação em mangues – que são áreas úmidas – nas hipóteses previstas na lei.

A lei nº 7.661/88 regra o uso dos recursos naturais da zona costeira com vistas ao desenvolvimento sustentável e à qualidade de vida da população, mas também não traduz o enfoque preservacionista da Convenção de Ramsar.

Cabe, pois, identificar, nos espaços declarados como “Sítios Ramsar” no Brasil, as normas de proteção ambiental a eles aplicáveis, verificando se eventuais áreas não abrangidas pelas normas decorrentes da Política Nacional do Meio Ambiente estariam protegidas com fundamento na Convenção de RAMSAR ou se seria necessária uma regulamentação específica, no direito brasileiro, sobre essa matéria.

---

<sup>141</sup> Art. 225, III da CF/88.

<sup>142</sup> Art. 225, § 4º da CF/88.

### 2.1.2.2. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – CNUDM<sup>143</sup> foi assinada em 10 de dezembro de 1982, em Montego Bay, na Jamaica. Antes da assinatura da Convenção, a ONU – Organização das Nações Unidas vinha realizando Conferências internacionais<sup>144</sup> buscando a construção de uma nova regra para o uso dos mares que tivesse aceitação geral.

Alguns princípios haviam sido sedimentados pela Resolução nº 2749 (XXV) de 17/12/1970, oportunidade em que “a Assembléia Geral das Nações Unidas declarou solenemente, *inter alia*, que os fundos marinhos e oceânicos e o seu subsolo para além dos limites de jurisdição nacional, bem como os respectivos recursos são patrimônio comum da humanidade<sup>145</sup> e que a exploração e o aproveitamento dos mesmos fundos serão feitos em benefício da humanidade em geral, independentemente da situação geográfica dos Estados”<sup>146</sup>, entenda-se aqui, Estados costeiros ou não.

Tal esforço por parte da ONU resultou na assinatura da Convenção que, em seus 320 artigos e nove anexos, promove uma atualização do direito do mar, definindo os espaços oceânicos, o aproveitamento sustentado e equitativo de seus recursos, regulando a investigação científica e a cooperação mundial.

Para o estudo da gestão da zona costeira têm relevância os preceitos da Convenção<sup>147</sup>, especialmente no tocante à divisão dos espaços oceânicos, pois, a zona costeira engloba uma parte terrestre e outra marítima do território nacional. A Lei federal nº 8.617/93 internalizou os preceitos da CNUDM, dispondo sobre o Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental,

---

<sup>143</sup> Disponível em: [http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_1530\\_1995.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_1530_1995.htm), acesso em 10/09/2008.

<sup>144</sup> Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar realizadas em Genebra em 1958 e 1960.

<sup>145</sup> Segundo a classificação de Alexandre Charles Kiss existe o Patrimônio Comum da Humanidade “por natureza” ou Patrimônio Comum da Humanidade “por afetação”, neste sentido, “caracteriza-se o patrimônio comum da humanidade “por natureza” pelo *princípio da não-apropriação nacional*: os Estados abdicam de qualquer reivindicação soberana sobre os bens daquele patrimônio em virtude de uma gestão conjunta que coordene a utilização e conservação de bens comuns no interesse da humanidade presente e futura”. In: SILVA, Fernando Fernandes da. As cidades brasileiras e o Patrimônio Cultural da Humanidade. São Paulo: Peirópolis: Editora da Universidade de São Paulo, 2003, p.38.

<sup>146</sup> Preâmbulo da CNUDM

<sup>147</sup> O Brasil assinou a CNUDM em 1982 em Montego Bay, no entanto, a Convenção só entrou em vigor em 1994 devido a tardia adesão dos países mais desenvolvidos. A ratificação do Brasil se deu pelo DLG nº 05 de 09/11/1987, publicado em 12/11/1987 e a promulgação pelo DEC nº 1.530 de 22/06/1995, publicado em 23/06/95

sendo que o mar territorial tem uma extensão de 12 milhas e corresponde à parte marítima da Zona Costeira<sup>148</sup>.

Apesar da parte marítima da Zona Costeira se limitar ao Mar Territorial, é importante salientar que a maioria das atividades realizadas nos espaços oceânicos têm sua base em terra, assim como, os impactos provenientes de tais atividades podem causar danos nos ecossistemas costeiros.

A CNUDM também fomentou a formulação de políticas públicas direcionadas à gestão do mar como é o caso da Política Marítima Nacional instituída pelo Decreto nº 1.265 de 11 de outubro de 1994 e da Política Nacional para os Recursos do Mar instituída pelo Decreto nº 5.377 de 23 de fevereiro de 2005, sendo que esta última, como será visto adiante neste estudo, tem como parte integrante juntamente com a Política Nacional de Meio Ambiente, o Plano Nacional de Gerenciamento – PNGC<sup>149</sup>.

## **2.2. Normas de Direito Interno**

### **2.2.1. Constituição Federal de 1988**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 significou uma vitória na busca pela democratização do país. O avanço da Carta Maior está na instituição de um poder livre, democrático e participativo, que tem entre seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana<sup>150</sup>.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao trazer um capítulo especial destinado à proteção do meio ambiente<sup>151</sup>. Neste capítulo, o art. 225 garante a todos o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. O dever de defesa e preservação desse bem ambiental é do Poder Público e da coletividade, sendo certo que, tanto a geração presente quanto as gerações vindouras devem ter a chance de usufruir de suas riquezas.

Há que se refletir a cerca da natureza jurídica desse bem ambiental.

---

<sup>148</sup> Art. 3º, I do Decreto nº 5.300/2004 que regulamentou a lei nº 7.661/88 - PNGC

<sup>149</sup> Lei 7.661/88.

<sup>150</sup> Art. 1º, II e III da CF/88. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 14/09/2008.

<sup>151</sup> Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo VI – Do meio Ambiente, Art. 225. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 14/09/2008.

O fato de a Carta Maior colocar o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>152</sup> como direito de “todos”, o caracteriza como “bem de uso comum do povo”, de interesse difuso, reconhecendo-lhe, assim, a natureza jurídica de “direito público subjetivo”<sup>153</sup>. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito humano fundamental e sua proteção se dá de forma autônoma e direta<sup>154</sup>.

Decorre dessa característica de bem de uso comum do povo, o fato do bem ambiental “em si”<sup>155</sup> não ser passível de apropriação privada, somente alguns de seus elementos constitutivos podem ser, e, mesmo assim, o titular desse patrimônio, público ou privado, não goza de sua total disponibilidade<sup>156</sup>.

O mesmo art. 225 da Constituição Federal em seu parágrafo 4º relaciona um conjunto de biomas brasileiros, elevando-os à categoria de Patrimônio Nacional, dentre eles, a Zona Costeira<sup>157</sup>. O uso dessas áreas **depende de edição de lei** que assegure a preservação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais. Tal proteção especial se justifica diante da imensa biodiversidade abrigada por esses sistemas naturais.

O status de Patrimônio Nacional concedido ao conjunto dos ecossistemas que compõem a Zona Costeira, obriga todos a agirem com maior responsabilidade, principalmente no que tange à sua ocupação e utilização dos recursos, colocando o interesse de toda a Nação acima dos interesses particulares.

A Zona Costeira reúne ecossistemas e características naturais de importância para a qualidade de vida de todos os cidadãos brasileiros, daí a proteção da CF/88 que a considera Patrimônio Nacional exigindo edição de lei para o uso de seus recursos naturais.

No entanto, não quis o legislador constituinte integrá-los ao patrimônio federal ou do Estado, prova disso é que referidos biomas protegidos pelo § 4º do art. 225, não constam do rol do artigo 20 da Constituição como Bens da União. A intenção é

---

<sup>152</sup> É corolário do direito à vida.

<sup>153</sup> Possibilidade de exercício e exigibilidade face ao Estado.

<sup>154</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 4º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p.186.

<sup>155</sup> O meio ambiente é um megabem difuso, composto por micro bens, tais como, água, solo, ar, fauna, flora, etc.

<sup>156</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Temas de Direito Ambiental e Urbanístico (organizador). Elementos Balizadores Da Ação Estatal Na Defesa dos Bens Ambientais Para As Presentes E Futuras Gerações. Advocacia Pública e Sociedade. Ano II – Nº 3 – 1998. Publicação Oficial do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, São Paulo: Max Limonad, p. 142.

<sup>157</sup> Art. 225, § 4º da CF/88 – “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”.

protegê-los como “riqueza” do País, possibilitando a preservação e transmissão às futuras gerações, não significando dizer, que devemos abrir mão de seu adequado aproveitamento econômico, mas tão somente, que este deve estar delimitado pelos superiores interesses ecológicos e de preservação ambiental<sup>158</sup>.

O preceito em análise deve ser interpretado em harmonia com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento constitucional, onde é assegurado o direito de propriedade<sup>159</sup>.

Nesse sentido foi o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, RE 134.297/SP, DJU de 22/09/1995, sendo o Relator Ministro Celso de Mello<sup>160</sup>.

Em reflexão sobre o tema, Cristiane Derani<sup>161</sup> diz ser o Patrimônio o conjunto das coisas que apresentam determinado valor, mas que este valor não se restringe aos bens econômicos (pecúnia). Argumenta Derani que o Patrimônio é objeto ligado à essência do sujeito, é o conjunto de objetos necessários à realização e desenvolvimento do indivíduo, além de ser um conteúdo transtemporal (ontem, hoje e amanhã).

Depreende-se do exposto, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de um direito fundamental constitucionalmente garantido, bem de uso comum do povo, é um Patrimônio Social que deve ser resguardado pelas gerações presentes, decorrendo “daí a necessidade crescente de a população manifestar-se por todos os meios ao seu alcance e, mais ainda, o imperativo de participar na

---

<sup>158</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 4º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p.210 e 211.

<sup>159</sup> Idem, p. 211.

<sup>160</sup> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ESTAÇÃO ECOLÓGICA – RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR – PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, § 4º - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE – DIREITO DO PROPRIETÁRIO À INDENIZAÇÃO – DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR – RE NÃO CONHECIDO. (...)

“A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição Federal deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal.

O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele inseridas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental”. (grifo nosso).

<sup>161</sup> DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3º ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.245 e 246.

gestão dos recursos que lhes dizem respeito como um todo, vale dizer, os recursos ambientais”<sup>162</sup>, para transmiti-los como herança de vida às gerações futuras.

### **2.2.1.1. Bem da União na Zona Costeira – Competência Administrativa.**

Os Bens da União estão elencados no art. 20 da CF/88 e muitos deles estão localizados ou mantêm relação com a Zona Costeira tais como, as praias marítimas, ilhas costeiras e oceânicas, plataforma continental, zona econômica exclusiva, mar territorial e terrenos de marinha<sup>163</sup>.

Para o presente estudo, interessa saber qual ente federativo possui competência constitucional para o planejamento e execução das políticas públicas destinadas à gestão costeira. Por ser o Brasil uma Federação, a autoridade político administrativa é compartilhada entre União, Estados e Municípios<sup>164</sup>.

A Competência Constitucional em matéria ambiental segue a regra da predominância do interesse. Desse modo, naquilo que se vislumbrar um interesse nacional ou regional<sup>165</sup> a competência será da União, quando o interesse for estadual<sup>166</sup> atuarão os Estados e o interesse local<sup>167</sup> é de responsabilidade dos municípios.

---

<sup>162</sup> Idem.

<sup>163</sup> Art. 20 da CF/88.

<sup>164</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição” (grifo nosso). Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 14/09/2008..

<sup>165</sup> Para a definição de interesse nacional e regional no que concerne à questão ambiental, usa-se por analogia os parâmetros estabelecidos na resolução CONAMA nº 237/97 para impacto ambiental nacional e regional, regulamentando os aspectos essenciais à aplicação do instrumento do licenciamento ambiental estabelecido pelo art. 9º da Lei nº 6.938/81 – Política Nacional de Meio Ambiente. O art. 1º, IV da Resolução 237/97 adota a seguinte definição para impacto ambiental regional: “é todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados”. Já o art. 4º, I, II e III da Resolução 237/97 estabelece a competência do IBAMA para o licenciamento ambiental para as atividades de impacto ambiental de âmbito nacional e regional, a saber: “I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;”

<sup>166</sup> Da mesma forma a Resolução 237/97, art. 5º define a competência para o licenciamento do órgão ambiental estadual, caracterizando os impactos ambientais sobre sua esfera de atuação, a saber: “III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de uma ou mais Municípios”.

<sup>167</sup> Por exclusão, entende-se por interesse local aquilo que estiver adstrito ao limites territoriais do município.

Quanto ao planejamento da gestão ambiental para a Zona Costeira, não resta dúvida que o estabelecimento de diretrizes gerais é competência da União, através da edição de lei federal, visto se tratar de Patrimônio Nacional<sup>168</sup>.

No que concerne à execução das políticas públicas destinadas à gestão da Zona Costeira, a questão por vezes é nebulosa, pois a competência administrativa<sup>169</sup> pode ser exclusiva da União ou comum entre todos os entes federativos de acordo com os artigos 21 e 23 da Constituição Federal.

A competência administrativa exclusiva da União se concentra no desempenho de atividades de cunho político, administrativo, econômico e social de interesse nacional, tais como, relações com Estados estrangeiros, assuntos de segurança nacional, emissão de moeda, planos nacionais e regionais de ordenação do território, exploração de serviços de telecomunicações, radiodifusão, aproveitamento energético dos cursos d'água, explorar serviços de instalações nucleares, dentre outros<sup>170</sup>.

Já a competência administrativa comum abrange leque variado de assuntos, com destaque para as principais questões de gestão ambiental relacionadas à Zona Costeira<sup>171</sup>: 1) proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; 2) proteger o meio ambiente e combater a poluição e qualquer de suas formas; 3) preservar as florestas, a fauna e a flora; e 4) promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Insta salientar que, em matéria de competência administrativa comum, pouco importa quem seja o detentor do domínio do bem ou o ente que legislou a respeito<sup>172</sup>.

---

<sup>168</sup> O § 4º do art. 225 da CF/88 exige a edição de lei para a preservação e o uso sustentável dos recursos da Zona Costeira. Esta lei específica é a nº 7.661/88, que em seu art. 5º, § 1º prevê a possibilidade de os Estados e Municípios, através de lei, elaborarem seus planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro.

<sup>169</sup> Conforme entendimento de Vladimir Passos de Freitas, ob. cit. p. 70, a competência administrativa ou "competência material é a que atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento de lei. É identificada pelo uso dos verbos "prover", "editar", "autorizar", "promover", "administrar" e "organizar".

<sup>170</sup> Art. 21 da CF/88.

<sup>171</sup> Art. 23, III, VI, VII e IX da CF/88.

<sup>172</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais. 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.75.

Não obstante isso, há que se definir como se dará a cooperação entre os entes federativos para as ações de gestão ambiental, nas hipóteses de competência administrativa comum. A Constituição Federal deixou a cargo de lei complementar<sup>173</sup> ainda não editada estabelecer tal cooperação, no entanto, nada impede uma ação pro ativa das instituições administrativas nesse sentido.

Sendo assim, cabe o argumento de que o art. 23 da Constituição Federal tem eficácia plena em sua aplicação, não necessitando de norma infraconstitucional que o regule, pois, “se a cooperação é voluntária e prevista na Constituição, razão não há para negar-lhe aplicação por falta de lei complementar, uma vez que ela virá apenas detalhar a forma como se dará a cooperação”<sup>174</sup>.

Tal assertiva, não exclui as hipóteses de conflito entre os órgãos ambientais que, muitas vezes, disputam a competência entre si, com base na proximidade e melhor capacidade de compreensão e resolução dos fatos. Contrapondo-se a essa suposta “vantagem” da administração local, cabe o argumento da influenciabilidade e envolvimento do poder local nos seus próprios interesses, o que não ocorre com o poder central pelo distanciamento<sup>175</sup>.

Para dirimir tais controvérsias se faz importante o papel da doutrina e do judiciário, no sentido de firmar princípios a respeito da cooperação.

O professor Antonio Carlos Robert Moraes, afirma que esse modelo de gestão ambiental descentralizado e cooperativo decorre do texto constitucional:

“No modelo de gestão adotado na Constituição de 1988 cabe, fundamentalmente, à União as tarefas de coordenação e supervisão na aplicação dos planos e programas, e aos parceiros conveniados as atividades de execução direta. O universo de contatos que se abre com tal orientação é amplo, envolvendo, além dos governos estaduais e municipais, as universidades e centros de pesquisa, a comunidade acadêmica, as entidades do setor produtivo, as organizações não-governamentais, e as comunidades atingidas pelos programas. Nele, o estabelecimento de colegiados em diferentes níveis deve ser buscado, tendo claro que a legitimação social das ações constitui etapa básica para sua objetivação. Portanto, o apego às diretrizes de descentralização e de formação de

---

<sup>173</sup> Parágrafo único do art. 23 da CF/88 com a redação dada pela EC nº 53/2006: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional”.

<sup>174</sup> Ob. cit., p. 78.

<sup>175</sup> Ob. cit., p. 79.

direções colegiadas decorre, explicitamente, da normatização constitucional vigente”<sup>176</sup>.

Vê - se então, que Estados e Municípios executam diretamente os planos e programas, ficando a União na supervisão e coordenação.

Conclui-se do exposto, que o exercício da competência administrativa comum em matéria ambiental se dá de forma descentralizada, aplicando-se o princípio da cooperação entre os vários níveis de governo.

### **2.2.2. Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.**

Como resultado direto das influências da Declaração de Estocolmo, o governo brasileiro criou através do Decreto nº 73.030 de 30 de outubro de 1973 a SEMA – Secretaria do Meio Ambiente, órgão de assessoria direta da Presidência da República, ligada ao Ministério do Interior. A missão da SEMA estava voltada para “a conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais”<sup>177</sup>.

A Política Nacional de Meio Ambiente - Lei nº 6.938/81 surgiu como resultado do trabalho da SEMA, internalizando os princípios da Declaração de Estocolmo na legislação brasileira. A lei propõe instrumentos em busca de seu objetivo maior: “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”<sup>178</sup>.

“A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente mudou o ordenamento e a forma de agir do Poder Público em relação à proteção ambiental, servindo de sustentáculo às legislações que vieram posteriormente, inclusive elevando alguns de seus termos à categoria de texto constitucional”<sup>179</sup>.

O art. 2º, I da lei nº 6.938/81 considera o meio ambiente um patrimônio público de uso coletivo e o art. 225 da CF/88 garante a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo.

---

<sup>176</sup> MORAES, Antonio Carlos Robert. Contribuições pra a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1999, p.98.

<sup>177</sup> Art. 1º do Decreto nº 73.030/1973 revogado pelo Decreto 99.604/90 que aprovou a Estrutura Regimental da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República. Disponível em: <http://nxt.anp.gov.br>, acesso em 14/09/2008.

<sup>178</sup> O *caput* do Art. 2º da Lei nº 6.938/81.

<sup>179</sup> MELE, João Leonardo. A Proteção do Meio Ambiente Natural: preceitos internacionais de proteção ambiental; ordenamento histórico-jurídico de proteção do meio ambiente natural do Brasil; manual de fiscalização dos recursos naturais. Petrobrás, Santos: 2006.

Como o próprio nome da lei sugere, “Política Nacional”, seus efeitos se estendem por todo o território brasileiro. No entanto, não se vislumbra na PNMA uma atenção especial para com os recursos da Zona Costeira e Mares, a não ser de um modo indireto, através dos bens ambientais que a compõe.

No entanto, a Lei nº 7.661/88 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro observa os objetivos genéricos da Política Nacional do Meio Ambiente e está subordinada aos seus princípios dentre os quais destaca-se<sup>180</sup>: a racionalização do uso do solo, do subsolo da água e do ar<sup>181</sup>; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais<sup>182</sup>; proteção dos ecossistemas com preservação de áreas representativas<sup>183</sup>; e controle e zoneamento das atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras<sup>184</sup>.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente cria um aparato institucional voltado à proteção e gestão ambiental, o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, que é formado por órgãos e entidades de todos os entes federativos e fundações instituídas pelo Poder Público, divididos em categorias hierarquizadas<sup>185</sup> e têm por função a elaboração, implementação, execução e fiscalização da política nacional e das diretrizes governamentais para o meio ambiente e uso dos recursos naturais.

Nesse sistema, destaca-se a atuação do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo que assessora, estuda e propõe políticas governamentais voltadas à proteção ambiental, além de deliberar sobre normas e padrões compatíveis com um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de acordo com sua competência.

Merece destaque para o estudo da Gestão Costeira a competência do CONAMA para:

---

<sup>180</sup> Incisos II, III, IV e V do Art. 2º da lei nº 6.938/81.

<sup>181</sup> a Zona Costeira é o espaço geográfico de interação desses três elementos.

<sup>182</sup> A ZC brasileira é muito extensa, aprox. 1.800 Km, o que requer um esforço considerável no tocante à fiscalização, e, a interação entre terra e mar proporciona uma enorme diversidade de recursos ambientais concentrados nessa área.

<sup>183</sup> Ecossistemas contíguos ao longo da costa já bastante degradados desde a colonização do Brasil, havendo necessidade de preservação de áreas representativas através da instituição de unidades de conservação.

<sup>184</sup> O adensamento populacional característico da ZC somado às atividades-eixo do desenvolvimento econômico dessa região, tais como, porto, indústria e turismo, exigem um uso racional dessa área, o que deve ser feito através de zoneamento e licenciamento das atividades.

<sup>185</sup> Art. 6º da Lei nº 6.938/81.

“II - determinar a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, **especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional**; (grifo nosso)”<sup>186</sup>.

Nota-se um tratamento “especial” para as áreas consideradas “Patrimônio Nacional”, estando a Zona Costeira inclusa nessa categoria de bem ambiental por força do § 4º do art. 225 da CF/88.

Os estudos de impacto de atividades públicas ou privadas que possam gerar degradação ambiental e pretendam ser instaladas na Zona Costeira, devem passar por apreciação do CONAMA, que tem competência para analisar o EIA/RIMA<sup>187</sup> e requerer informações aos demais órgãos federais, estaduais ou municipais do SISNAMA, determinando, se necessário, a complementação do estudo no tocante às alternativas e possíveis conseqüências relacionadas ao empreendimento.

Além disso, cabe ao CONAMA “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**”<sup>188</sup> e “estabelecer critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação”<sup>189</sup>.

Como se verá adiante, o papel do CONAMA é de extrema importância na elaboração e implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que para ser aprovado deve passar por audiência do Conselho<sup>190</sup>, observando as normas, critérios e padrões por ele estabelecidos em sua implementação sob diversos aspectos, como é o caso, por exemplo, das diretrizes e padrões de lançamento de efluentes nos corpos d’água.

O CONAMA atua subsidiado por câmaras técnicas – CT, sendo uma delas sobre Biodiversidade, Fauna e Recursos Pesqueiros, onde em vários grupos de trabalhos – GTs discute-se assuntos referentes à gestão costeira. Exemplos disso

<sup>186</sup> Art. 8º, inciso II da lei nº 6.938/81.

<sup>187</sup> Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

<sup>188</sup> Art. 8º, VII da lei nº 6.938/81. A Resolução CONAMA nº 357/2005 – estabelece diretrizes ambientais para os corpos de água e padrões de lançamento de efluentes.

<sup>189</sup> Art. 7º, IX do Dec. 99274/1990 que regulamentou a PNMA.

<sup>190</sup> Art. 4º, § 1º da lei nº 7.661/88.

são os GTs para a definição de ecossistema de manguezais no Brasil, Licenciamento Ambiental de Aqüicultura e Carcinicultura na Zona Costeira, para a elaboração de proposta de resolução que disponha sobre parâmetros básicos para análise de estágios sucessionais da vegetação de restinga no bioma Mata Atlântica, dentre outros<sup>191</sup>.

Além do aparato institucional, a PNMA empresta instrumentos à gestão costeira, tais como, o licenciamento, zoneamento, sistema de informações, relatórios de qualidade ambiental, avaliações e estudos de impacto<sup>192</sup>.

Por fim, a lei da Política Nacional do Meio Ambiente diz que suas diretrizes serão formuladas em normas e planos<sup>193</sup> destinados a orientar a ação governamental direcionada à proteção do meio ambiente e garantia da qualidade de vida da população. No caso da Zona Costeira foi instituído um “Plano” de Gerenciamento Costeiro através da Lei nº 7.661/88.

### **2.2.3. Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM**

Em 1974, durante o governo Geisel, foi criada pelo Decreto nº 74.557/74 uma Comissão Interministerial com a finalidade de coordenar os assuntos relativos à elaboração e implementação da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM<sup>194</sup>.

Dentre as competências da Comissão destaca-se: <sup>195</sup>1. apreciar o planejamento de atividades relacionadas com os recursos do mar, propondo ao Presidente da República prioridades para os programas e projetos que o integram; e coordenar a elaboração de planos e programas plurianuais e anuais, comuns e setoriais.

A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM elaborou a PNRM, a qual foi aprovada pelo Decreto de 12 de maio de 1980 tendo como objetivo

---

<sup>191</sup> Disponível em: [www.mma.gov.br/port/conama](http://www.mma.gov.br/port/conama), acesso em 14/08/2008.

<sup>192</sup> Art. 9º da lei nº 6.938/81.

<sup>193</sup> É o caso da Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro que tem como base os princípios e objetivos da PNMA.

<sup>194</sup> O Decreto nº 74.557/74 que criou a CIRM foi regulamentado pelo Decreto 3.939 de 26 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>, acesso em 12/09/2008.

<sup>195</sup> Recentemente foi baixado novo Decreto, nº 6.484 de 17 de junho de 2008, alterando o art. 3º do Decreto 3.939/2001, que trata composição da CIRM, onde está prevista a representação de vários ministérios

“fixar medidas essenciais à integração do mar territorial e da plataforma continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos”<sup>196</sup>.

A criação da CIRM resultou da primeira preocupação por parte do governo brasileiro em instituir uma regra para o uso dos recursos naturais da Zona Costeira e mares. No entanto, o enfoque dado pela Política Nacional para os Recursos do Mar era de natureza utilitarista dando ênfase para o manejo e uso dos recursos da Zona Costeira, mas pouco falando sobre sua proteção.

O cenário mundial da proteção dos mares evoluiu muito, principalmente após a assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar – CNUDM em 1982, a qual só entrou em vigor em 1994.

No entanto, antes mesmo da vigência da CNUDM, em 1982, a CIRM cria uma Subcomissão de Gerenciamento Costeiro dentro de sua secretaria, alocada no Ministério da Marinha, a qual já em 1983 organiza um Seminário Internacional sobre Gerenciamento Costeiro no Rio de Janeiro<sup>197</sup>.

As idéias nascidas nesse primeiro seminário em 1983 tiveram oportunidade de amadurecer em outros dois eventos que se seguiram.

Em 1984 foi realizado também no Rio de Janeiro o II Simpósio Brasileiro sobre Recursos do Mar, o qual teve participação de várias universidades, dentre elas a UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, que formulou uma proposta de elaboração de um zoneamento da costa brasileira como primeiro passo para um plano de gestão, e, como teste, foi feito o zoneamento da baía de Sepetiba no Rio de Janeiro.

No segundo evento, realizado em Fortaleza no Ceará em 1985 – II Encontro Brasileiro sobre Gerenciamento Costeiro ficou definido um modelo institucional a ser usado na implementação do programa, optando-se “por um modelo descentralizado, em que as ações seriam executadas pelos órgãos estaduais de meio ambiente (sob coordenação federal), e participativo, com a formação de colegiados estaduais dedicados à discussão dos assuntos referentes à zona costeira”<sup>198</sup>.

O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro – Gerco é estabelecido pela CIRM em 1987, trazendo especificação da metodologia do zoneamento a ser feito na costa brasileira e o modelo institucional de aplicação.

---

<sup>196</sup> Disponível em: <http://www.mar.mil.br>, acesso em 12/09/2008.

<sup>197</sup> MORAES, Antonio Carlos Robert. Contribuições pra a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1999, p.113.

<sup>198</sup> Ob. Cit. p. 114.

Por fim, em 1988 é editada a Lei nº 7.661 do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro<sup>199</sup> que tem como base a PNRM e a PNMA.

Note-se, que a criação do Gerco é anterior à edição da lei que obviamente traz em seu bojo as experiências pregressas à sua elaboração.

Recentemente, foi atualizada a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM pelo decreto de nº 5.377 em 23 de fevereiro de 2005. Dentre os princípios básicos da nova política estão: 1. a execução descentralizada e participativa, incentivando as parcerias da União, dos Estados, dos municípios, do setor privado e da sociedade; 2. a adoção do princípio da precaução na exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar; e 3. a proteção da biodiversidade e do patrimônio genético existente nas áreas marinhas sob jurisdição nacional e zona costeira adjacente<sup>200</sup>.

Saliente-se a influência dos documentos internacionais já mencionados na formatação dos princípios básicos da nova política, especialmente, o capítulo 17 da Agenda 21, Declaração do Rio e Convenção sobre Diversidade Biológica.

#### **2.2.4 Legislação Específica**

Voltando ao histórico, como resultado da atuação de duas frentes de formulação de políticas públicas e programas de ação governamental voltadas à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, quais sejam, a SEMA através da implementação da PNMA e a CIRM com a PNRM, surge o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro – GERCO.

O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro – Gerco foi criado pela CIRM em 1987 e nasceu como parte integrante da PNMA e da PNRM, vez que é subordinado e observa os princípios e objetivos da primeira e se inspira na segunda, no que tange as especificidades inerentes à proteção e manejo dos recursos naturais da zona costeira e dos mares.

---

<sup>199</sup> Art. 1º da lei nº 7.661/88 – “como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM e Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, fica instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC”.

<sup>200</sup> Princípios básicos do Decreto nº 5.377/2005 - disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>, acesso em 12/09/2008.

Um ano após a criação do Gerco pela CIRM é editada a Lei nº 7.661/88 que foi o marco legal que deu bases para a elaboração do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC.

Até o presente foram elaborados 2 planos, um em 1990 – PNGC I e outro em 1997 – PNGC II. Existe atualmente um movimento no sentido de atualizar esse último, para adequá-lo à nova realidade da Zona Costeira, moldando seus métodos e instrumentos conforme as dificuldades enfrentadas.

#### **2.2.4.1. Dificuldades no planejamento da gestão.**

O planejamento para a gestão da zona costeira e seus recursos naturais é complexo sob muitos aspectos. Não só existe uma dinâmica entre os elementos naturais, água, ar, terra, que a compõem, como também existe uma dinâmica relativa à concentração de população nessa área e os usos e impactos ambientais advindos dessa ocupação.

Até hoje no litoral brasileiro, identificamos áreas superpopuladas e outras de baixa densidade. Essas diferenças de intensidade de ocupação se espalham ao longo da enorme costa brasileira, impossibilitando um planejamento único que possa ser aplicado indistintamente em todos os locais.

Algumas cidades litorâneas crescem rapidamente, com densidade demográfica e taxas anuais de crescimento da população altas, Bertioga<sup>201</sup> é um exemplo disso, outras, estão atingindo a estagnação do crescimento populacional, como é o caso de Santos<sup>202</sup>. Também existem trechos da costa pouco ou nada urbanizados por se tratar de áreas ocupadas por populações tradicionais caiçaras ou

---

<sup>201</sup> Segundo dados de 2007, Bertioga possui 39.091 habitantes. No entanto dados anteriores demonstram que a cidade vem crescendo de forma vertiginosa nos últimos 11 anos. No período de 4 anos entre 1996 a 2000 a população saltou de 16.707 hab. para 30.039 hab., um aumento de 80 % com taxas de 20% ao ano. Num período maior de 7 anos entre 2000 e 2007 a população passou de 30.039 hab. para os atuais 39.091 hab., apesar de diminuir o ritmo a população da cidade continuou crescendo 4,2 % ao ano. A densidade demográfica na cidade é de 79,31 hab/Km<sup>2</sup>. Cálculos efetuados com base em dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>, acesso em 29/09/2008.

<sup>202</sup> Segundo dados de 2007 Santos possui 418.288 hab. Nos últimos 16 anos não houve grandes mudanças nesse número. Em 1991 haviam 428.923 hab., passados 5 anos a população diminuiu para 408.656 hab., retomando o crescimento no período entre 1996 e 2000 quando atingiu 417.983 hab. e desse número para os atuais 418.288 hab. Nota-se uma recuperação em 2000 da perda havida entre 1991 e 1996 e uma tendência de estabilização nos últimos 7 anos. A densidade demográfica é de 1.493 hab/Km<sup>2</sup>. Dados do IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>, acesso em 29/09/2008.

por serem objeto de proteção por unidades de conservação. Isso para se falar de um pequeno trecho da Zona Costeira correspondente ao litoral de São Paulo. Enfim, a diversidade de ambientes e níveis de ocupação é fator que dificulta na aplicação dos planos.

Além da diversidade nos tipos e intensidade da ocupação, outro elemento que dificulta o planejamento é a rapidez com que ocorrem as mudanças, e, principalmente, na falta de dados básicos, preliminares, em que as ações previstas no programa possam se fundar.

Diante disso as metodologias, instrumentos, dados, tipos de planos de ação desenvolvidos, em se tratando de gerenciamento costeiro no Brasil, são resultados de experiências de aplicações práticas. Via de regra os planos eram desenvolvidos, aplicados, regularmente avaliados, alterados de acordo com as fragilidades detectadas, reimplementados, para mais tarde serem reavaliados e assim por diante.

E mais, a falta de dados preliminares para a ação, levantamentos, estudos técnicos, mapeamentos, zoneamentos da costa, foram sendo produzidos juntamente com as tentativas de implementação dos planos, como modo de subsidiar sua correta elaboração e direcioná-los aos resultados.

A legislação específica veio *a posteriori*, baseada na experiência prática desenvolvida.

### **2.2.5. Lei nº 7.661/88 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.**

O marco legal do gerenciamento costeiro no Brasil define Zona Costeira como: “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano”<sup>203</sup>.

O objetivo precípua da lei é “orientar a utilização racional dos recursos na 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”<sup>204</sup>. Saliente-se aqui a inclusão dos valores histórico, étnico e cultural como essenciais à sadia qualidade de vida da população, além do patrimônio natural, ou seja, as

---

<sup>203</sup> Par. Ún. Do art. 2º da lei 7.661/88

<sup>204</sup> Art. 2º, *caput* da lei nº 7.661/88.

populações tradicionais da zona costeiras e seus conhecimentos estão protegidos na lei.

Para alcançar esse objetivo será elaborado um Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC<sup>205</sup>.

A atribuição para a elaboração e atualização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro é de um Grupo de Coordenação ligado à Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM<sup>206</sup>. A composição da CIRM foi definida pelo art. 3º do Decreto nº 3.939/2001, com as alterações dos Decretos nº 6.484/2008 e Decreto nº 6.756/2009<sup>207</sup>.

A aprovação do Plano elaborado é feita pela SECIRM, no entanto, a lei exige que seja ouvido o CONAMA<sup>208</sup>.

Tal exigência legal advém do fato de que tanto a elaboração do plano, quanto sua renovação e implementação estão inseridas no contexto do SISNAMA, pois cabe aos órgãos e entidades da União, Estados, Territórios e dos Municípios integrados ao SISNAMA sua aplicação<sup>209</sup>.

Outro dispositivo da lei que reforça a inserção do gerenciamento costeiro no SISNAMA se refere à obrigatoriedade de observância das normas, critérios e padrões de controle e manutenção da qualidade ambiental estabelecidos pelo CONAMA, na elaboração e execução do PNGC<sup>210</sup>.

Tais normas, critérios e padrões do CONAMA devem contemplar aspectos como: “urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção,

---

<sup>205</sup> O Plano é instrumento das políticas e programas de ação governamental voltados à gestão ambiental na Zona Costeira, conforme disposto no art. 7º, I do Decreto nº 5.300/2004 que regulamentou a Lei nº 7.661/88.

<sup>206</sup> Art. 4º, *caput* da lei nº 7.661/88.

<sup>207</sup> De acordo com o art. 3º do Decreto nº 3.939/2001, com as alterações do Decreto nº 6.756/2009, compõem a CIRM: I - Casa Civil da Presidência da República; II - Ministério da Defesa; III - Comando da Marinha, do Ministério da Defesa; IV - Ministério das Relações Exteriores; V - Ministério dos Transportes; VI - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; VII - Ministério da Educação; VIII - Ministério da Saúde; IX - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; X - Ministério de Minas e Energia; XI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; XII - Ministério da Ciência e Tecnologia; XIII - Ministério do Meio Ambiente; XIV - Ministério da Integração Nacional; XV - Ministério do Turismo; XVI - Ministério do Esporte; XVII - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; e XVIII - Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

<sup>208</sup> §1º do art. 4º da lei nº 7.661/88.

<sup>209</sup> § 2º do art. 4º da lei nº 7.661/88.

<sup>210</sup> Art. 5º, *caput* da lei nº 7.661/88.

transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico<sup>211</sup>.

A gestão costeira se efetivará através da implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, havendo a possibilidade de os Estados e Municípios, observadas as diretrizes do PNGC e o disposto na lei nº 7.661/88, elaborarem Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro - PEGC e Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro – PMGC, designando os órgãos competentes para a execução<sup>212</sup>.

Os Planos de gerenciamento costeiro poderão prever normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, além de limitações ao exercício do direito de propriedade<sup>213</sup> dos imóveis situados na Zona Costeira, prevalecendo sempre as disposições mais restritivas entre os três níveis de governo<sup>214</sup>.

### **2.2.5.1. Instrumentos de Gestão**

#### **2.2.5.1.1. Zoneamento**

Dentre os instrumentos de gestão do território instituídos pela lei, o principal é o Zoneamento<sup>215</sup>. O Zoneamento ambiental é instrumento de planejamento da administração pública voltado ao regramento do uso dos espaços geográficos e já figurava como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente<sup>216</sup>.

Paulo Affonso Leme Machado define zoneamento como a divisão do “território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades”<sup>217</sup>.

Existem várias espécies de zoneamento, industrial, urbano, rural, no entanto, todos visam à organização do uso dos espaços com vistas ao equilíbrio ecológico propício à vida.

---

<sup>211</sup> Idem.

<sup>212</sup> §1º do art. 5º da lei nº 7.661/88.

<sup>213</sup> Cabe lembrar que, se a limitação administrativa atingir o valor econômico de uso da propriedade, caberá indenização ao proprietário, conforme jurisprudência pátria já citada neste texto.

<sup>214</sup> §2º do art. 5º da lei nº 7.661/88.

<sup>215</sup> Art. 3º, *caput* da lei nº 7.661/88.

<sup>216</sup> Art. 9º, II da lei nº 6.938/81

<sup>217</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*, 12ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.177.

Para isso são considerados os fatores ecológicos, econômicos, sociais e culturais que compõem a dinâmica de uso de um dado bairro, cidade, região ou país e se estabelece uma regra contida em um plano que servirá de base ao desenvolvimento do local objeto do zoneamento, daí também ser conhecido por Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE<sup>218</sup>.

Cabe salientar que no que se refere à Gestão Costeira o ZEE é instrumento importantíssimo, pois é indicativo<sup>219</sup> para a concessão de licenças nos processos de licenciamento e também para a instituição de espaços protegidos.

A intenção da lei com o zoneamento é priorizar a proteção dos seguintes bens ambientais:

- I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;
- II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;
- III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

Note-se que os bens ambientais protegidos encontram-se tanto em terra quanto no mar, demonstrando a interdependência entre esses elementos que caracteriza o meio ambiente costeiro. Destaque-se ainda, que o rol não é exaustivo e sim exemplificativo, vez que o dispositivo legal usa o termo “entre outros”.

### **2.2.5.1.2. Licenciamento Ambiental**

Outro instrumento da PNMA<sup>220</sup> a ser usado no Gerenciamento Costeiro é o licenciamento<sup>221</sup> das atividades efetiva ou potencialmente causadoras de

<sup>218</sup> Regulamentado pelo decreto nº 4.297/2002.

<sup>219</sup> Art. 7º, VIII do decreto nº 5.300/2004 – ZEEC como “mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento e gestão”.

<sup>220</sup> Art. 9º, IV da lei nº 6.938/81

<sup>221</sup> Art. 1º, I da Resolução CONAMA nº 237/97 - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar

degradação ambiental, pelo qual a Administração Pública controla o exercício da atividade econômica com vistas à proteção do meio ambiente.

Sabe-se que a CF/88 garante a todos o exercício de qualquer atividade econômica, salvo nos casos em que a lei exigir autorização dos órgãos públicos<sup>222</sup>. O requisito para a exigência do licenciamento é que a atividade a ser empreendida seja potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, pois o próprio artigo 170, VI da CF/88 diz que a ordem econômica deve observar a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

O regime jurídico do licenciamento ambiental é determinado pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente<sup>223</sup> e Resoluções<sup>224</sup> do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA

A Lei nº 7.661/88, que orienta a elaboração do PNGC, também prevê a exigência do licenciamento na Zona Costeira nos casos de parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, que possam causar alterações das características naturais desse espaço geográfico, sem prejuízo da observância das demais normas específicas federais, estaduais e municipais e das diretrizes dispostas nos planos<sup>225</sup>.

Ora, a Zona Costeira possui características naturais importantíssimas que motivaram a proteção constitucional como Patrimônio Nacional e elaboração de legislação específica, condicionando o uso de seu território à elaboração de planos de gerenciamento costeiro, com vistas ao uso sustentável de seus recursos naturais.

Ao mesmo tempo, esse espaço territorial abriga intensa atividade econômica – industrial, portuária, turística – e alta densidade populacional.

Não resta dúvida, que o procedimento do licenciamento ambiental para as atividades na Zona Costeira contém especificidades devido às suas características naturais e diversidade de conflitos de uso, sendo mais restritivo e deixando menor margem de atuação do poder discricionário da administração pública na emissão de licenças ambientais.

---

degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso

<sup>222</sup> Art. 170, par. Ún. Da Cf/88

<sup>223</sup> Art. 9º, IV da Lei nº 6.938/81.

<sup>224</sup> Resoluções: 237/97 – regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente; 1/86 – dispões sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA; dentre outras resoluções correlacionadas.

<sup>225</sup> Art. 6º da lei nº 7.661/88.

Observe-se que, para a emissão da licença ambiental pelo órgão competente será solicitada a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA<sup>226</sup> e aprovação do Respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, na forma da lei<sup>227</sup>.

Segundo Álvaro Luiz Valery Mirra, “o estudo de impacto ambiental é, indiscutivelmente, um dos instrumentos mais importantes de atuação administrativa na defesa do meio ambiente (...)”, vez que funciona como “verdadeiro mecanismo de planejamento, na medida em que insere a obrigação de levar em consideração o meio ambiente antes da realização de obras e atividades e antes da tomada de decisões que possam ter algum tipo de repercussão na qualidade ambiental”<sup>228</sup>.

De acordo com o disposto no §2º do art. 6º da Lei nº 7.661/88, exige-se a realização do EIA/RIMA para o parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades que causem “alterações das características naturais da Zona Costeira”.

Não fica a cargo da discricionariedade do órgão licenciador exigir ou não o EIA/RIMA, com base naquilo que considera “significativa” degradação ambiental. Basta que a atividade ou empreendimento a ser instalado na Zona Costeira cause alterações das características naturais desse Patrimônio Nacional, para que haja a obrigação de realização do Estudo.

De acordo com Vieira, Cavedon e Diehl “este diferencial com relação à exigência do EIA/RIMA para o licenciamento em áreas costeiras se justifica diante de sua importância ambiental e pela intensificação das atividades econômicas neste espaço, gerando necessidade de se adotar critérios mais exigentes de prevenção e precaução contra possíveis danos ambientais”<sup>229</sup>.

Para que não haja judicialização “o procedimento de licenciamento ambiental deve ser potencializado como espaço de composição e articulação entre as variáveis ambiental e econômica, estabelecendo diretrizes para a implantação e

---

<sup>226</sup> O estudo de impacto ambiental – EIA é espécie do gênero Avaliação de Impactos Ambientais prevista dentre os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente – art. 6º, III da lei nº 6.938/81.

<sup>227</sup> §2º do art. 6º da lei nº 7.661/88.

<sup>228</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira. P.1

<sup>229</sup> VIEIRA, Ricardo Stanzola; CAVEDON, Fernanda de Salles; e DIEHL, Francelise Pantoja. O Licenciamento Ambiental da Atividade Portuária no Contexto da Gestão Integrada de Zona Costeira: Interfaces entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. In: Anais do 12º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental realizado em São Paulo nos dias 27 de maio a 1º de junho de 2007, pelo Instituto o Direito Por um Planeta Verde, volume 1, p.665.

operação de empreendimentos que se constituam em verdadeiro processo de gestão ambiental, capaz de evitar a geração de passivos ambientais”<sup>230</sup>.

O descumprimento mesmo que parcial das condições legais para o licenciamento na Zona Costeira serão punidas com interdição, embargo ou demolição além de outras penalidades previstas em lei<sup>231</sup>.

### 2.2.5.1.3. Unidades de Conservação

Outro instrumento a ser usado nos planos de gerenciamento costeiro “para evitar a degradação ou o uso indevido dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira”<sup>232</sup> é a criação de Unidades de Conservação de acordo com a legislação pertinente, neste caso, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, nº 9.985/2000.

A instituição de Unidades de Conservação por parte do Poder Público, consiste na adoção de um regime especial de administração para um dado espaço territorial e seus recursos naturais, cujas características sejam de grande relevância ecológica e mereçam garantias adequadas de proteção<sup>233</sup>. Ao regulamentar os dispositivos do capítulo do Meio Ambiente da Constituição Federal<sup>234</sup>, a Lei do SNUC classificou as unidades de conservação em duas categorias: as de proteção integral<sup>235</sup> e as de uso sustentável<sup>236</sup>. A intenção da Lei é adequar a proteção de acordo com a localização, características naturais e de ocupação do território.

Nesse sentido, as Unidades de Conservação constituem importante instrumento de gestão da Zona Costeira, dada a diversidade de ambientes e usos desse espaço geográfico<sup>237</sup>.

<sup>230</sup> Idem.

<sup>231</sup> §1º do art. 6º da lei nº 7.661/88.

<sup>232</sup> Art. 9º, *caput* da lei nº 7.661/88.

<sup>233</sup> Art. 2º, I da Lei nº 9.985/2000.

<sup>234</sup> Art. 225, § 1º, I, II, III e VII da CF/88.

<sup>235</sup> Art. 8º, I a V da Lei nº 9.985/2000 – Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

<sup>236</sup> Art. 14, I a VII da Lei nº 9.985/2000 – Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Nacional.

<sup>237</sup> O Estado de São Paulo criou recentemente 4 unidades de conservação de uso sustentável na zona costeira através dos seguintes Decretos: nº 53.525, de 8 de outubro de 2008 - a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte e a Área de Relevante Interesse Ecológico de São Sebastião, e dá providências correlatas; nº 53.526 de 08 de outubro de 2008 - a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Centro, e dá providências correlatas; nº 53.527 de 08 de outubro de 2008 – a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Sul e a Área de Relevante Interesse

Há que se salientar novamente, a relação existente entre os instrumentos, pois o Zoneamento deve apontar as unidades de conservação existentes e os demais usos, sendo indicativo para a concessão ou não de licença ambiental, após a realização e aprovação do EIA/RIMA, pelo órgão ambiental competente de acordo com o plano de gerenciamento costeiro.

### **2.2.5.2. Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente**

Para os casos em que houver degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira por descumprimento dos preceitos legais e planos estabelecidos, o agente responsável pelo dano deverá repará-lo integralmente, ressaltando-se que, nesses casos, a responsabilidade é atribuída de acordo com critérios objetivos, conforme dispõe o art. 14 da lei nº 6.938/81, com elevação do limite máximo da multa para 100 mil OTNs, além de outras sanções previstas em lei<sup>238</sup>.

### **2.2.5.3. Monitoramento das Ações**

Além dos instrumentos e dos planos de ação, a Lei nº 7.661/88 prevê o monitoramento das ações exercidas na Zona Costeira pelos três entes federativos, sendo que, as informações resultantes desse monitoramento devem compor um subsistema<sup>239</sup> sobre Gerenciamento Costeiro dentro do SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente<sup>240</sup>.

Os dados que alimentarão esse subsistema devem ser relativos ao patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, à qualidade do meio ambiente e aos estudos de impacto realizados na Zona Costeira e serão encaminhados pelos órgãos setoriais do SISNAMA e demais colaboradores tais como universidades e demais instituições culturais, científicas e tecnológicas<sup>241</sup>.

---

Ecológico do Guará, e dá providências correlatas; e nº 53.528 de 08 de outubro de 2008 - Cria o Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista, e dá providências correlatas.

<sup>238</sup> Art. 7º, *caput* da lei nº 7.661/88.

<sup>239</sup> SIGERCO – Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro, figura entre os instrumentos da Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, de acordo com o art. 7º, V do Decreto regulamentador nº 5.300/2004.

<sup>240</sup> Art. 8º, *caput* da lei nº 7.661/88.

<sup>241</sup> Parágrafo único do art. 8º da lei nº 7.661/88.

Note-se que a geração e organização dessas informações em um sistema visam ao monitoramento da implementação do plano e se esse atinge o objetivo da lei expresso no art. 2º, qual seja, orientar a utilização racional dos recursos naturais da zona costeira, contribuindo para elevar a qualidade de vida da população e protegendo seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

#### **2.2.5.4. Praias**

Especial proteção mereceu as praias, definidas como a “área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece outro ecossistema”<sup>242</sup>.

Sobre a definição legal de praia trazida pela lei nº 7.661/88, Juan Manuel Barragán Muñoz assinala uma deficiência ou imprecisão quanto aos limites desse bem ambiental conforme transcrição<sup>243</sup>:

“De sobra es conocida la relación interactiva, desde el punto de vista ecosistémico, entre playa y dunas. Com la anterior definición de playa la amplitud del dominio público perteneciente a los sistemas dunares no va a depender de la propia existencia de éstos últimos. En múltiples ocasiones por “vegetación natural” se interpreta un raquíto estrato herbáceo que, además, puede ser implantado o suprimido fácilmente. Ello explica, en gran medida, la urbanización de buena parte de los campos dunares para segundas residencias y complejos hoteleros em algunos estados del nordeste brasileño”.

Ainda sobre o assunto, Barragán compara a lei brasileira com a legislação espanhola<sup>244</sup>: “La diferencia com la Ley 22/88 de Costas española es evidente; en ésta las dunas constituyen bienes de dominio público marítimo-terrestre **“tengan o no vegetación”**”.

Deve ser garantido sempre livre e franco acesso às praias, vez que são bens públicos de uso comum do povo, ressaltando-se apenas os trechos de interesse da

<sup>242</sup> §3º do art. 10 da lei nº 7.661/88.

<sup>243</sup> MUÑOZ, Juan Manuel Barragán. La gestión de áreas litorales em España y Latinoamérica. Servicio de Publicaciones de La Universidade de Cádiz, 2005, p.57.

<sup>244</sup> Idem

segurança nacional, tais como os terrenos de marinha<sup>245</sup>, ou, aqueles incluídos em áreas de proteção específica, tais como Unidades de Conservação<sup>246</sup>.

É proibida toda e qualquer urbanização ou forma de utilização do solo da Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso garantido pela lei, e, as características e modalidades desse acesso ficaram por ser definidas com a regulamentação da lei<sup>247</sup>.

Por fim, a lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro estabelece um prazo de 180 dias para sua regulamentação por ato do Poder Executivo, entrando em vigor na data de sua publicação em 16 de maio de 1988<sup>248</sup>.

A regulamentação supra mencionada só se efetivou em 2004, com a elaboração do Decreto do Poder Executivo de nº 5.300. Ora, passaram-se 16 anos entre a promulgação da lei e sua regulamentação, de modo que, mais uma vez, a normatização sobreveio quando já havia sido desenvolvida larga experiência prática.

### **2.2.6. – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I**

O primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC I foi aprovado na XXV reunião do CONAMA em 21/11/1990 e publicado através de resolução nº 01/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, parte integrante da estrutura organizacional do Ministério da Marinha. No ano seguinte à elaboração do plano, a supervisão e coordenação do programa nacional de Gerenciamento Costeiro – GERCO foram transferidas para os órgãos ambientais da União, quais sejam, o Ministério do Meio Ambiente - na época a Secretaria de Meio Ambiente, SEMA - e o IBAMA<sup>249</sup>.

A base para a elaboração do PNGC I foi a Lei nº 7.661/88 e em seu bojo estavam previstos como instrumentos principais de ação o SIGERCO – Sistema Nacional de Informações sobre Gerenciamento Costeiro, o Zoneamento e a

---

<sup>245</sup> Art. 1º do Decreto Lei nº 3.438/41 – São terrenos de marinha, em profundidade de 33 metros, medidos para a parte de terra, do ponto em que se passava a linha do preamar médio de 1.831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens de rios e lagoas, ate onde se faça sentir a influência das marés; e b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

<sup>246</sup> Art. 10, *caput* da lei nº 7.661/88.

<sup>247</sup> §§ 1º e 2º do art. 10 da lei nº 7.661/88.

<sup>248</sup> Arts 11 e 12 da lei nº 7.661/88.

<sup>249</sup> MORAES, Antonio Carlos Robert. Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2007, p.103.

elaboração de Planos de Gestão e Programas de Monitoramento. Tanto o Zoneamento quanto os planos deveriam ser elaborados de forma descentralizada e participativa, ficando a coordenação com a União e a execução com Estados e Municípios.

Note-se que os instrumentos são correlatos àqueles previstos na Lei, o SIGERCO - “subsistema de gerenciamento costeiro”<sup>250</sup>, que faz parte do SINIMA – Sistema Nacional de Informação Sobre o Meio Ambiente<sup>251</sup>. O Sistema de Informações sobre Gerenciamento Costeiro seria composto de um banco de dados georeferenciados e uma rede *on line*, articulando todos os Estados costeiros.

Num primeiro momento de implantação do PNGC I, houve o entendimento segundo o qual o Zoneamento era o instrumento principal, devendo balizar a ação dos outros que seriam implementados posteriormente. Deste modo, o SIGERCO seria alimentado com os dados provenientes dos estudos e levantamentos feitos para montar a proposta de zoneamento, bem como, os planos de ação e monitoramento seriam elaborados em cima dos pontos destacados no zoneamento como problemáticos e primordiais.

Essa orientação que privilegiava a elaboração do zoneamento em detrimento dos demais instrumentos se mostrou prejudicial à gestão costeira com o passar do tempo, pois, uma vez iniciados os trabalhos práticos para a implementação do zoneamento, problemas de ordem metodológica e institucional foram revelados, o que acabou por retardar a realização do plano vez que os outros instrumentos previstos estavam atrelados a realização deste.

Em 1992 houve nova mudança na coordenação do PNGC, ficando essa a cargo somente do MMA – Ministério do Meio Ambiente. Nessa ocasião foi feito um balanço dos trabalhos desenvolvidos e resultados obtidos até aquele momento, que fundamentou uma proposta de revisão e aprimoramento dos mecanismos de ação<sup>252</sup>.

Dentre os problemas detectados e soluções propostas destaca-se<sup>253</sup>:

1) Confusão quanto aos objetivos e finalidades do programa que era interpretado pelas equipes estaduais de implementação como um mecanismo

---

<sup>250</sup> Art. 8º da lei nº 7.661/88.

<sup>251</sup> Art. 9º, VII da lei nº 6.938/81.

<sup>252</sup> MORAES, Antonio Carlos Robert. Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2007, p.104.

<sup>253</sup> Idem, págs 104 a 106.

voltado estritamente à proteção da zona costeira. Diante disso, estabeleceu-se de forma clara que o PNGC visa planejar e acompanhar o processo de ocupação e uso do solo da zona costeira, estabelecendo mecanismos de preservação para algumas áreas e indicando outras onde é possível uma exploração sustentável de seus recursos, donde se conclui que o PNGC não é apenas restritivo, mas também indutor de crescimento;

2) Não havia clareza quanto ao papel da esfera federal na coordenação, as ações eram tão descentralizadas e houve um esvaziamento das ações federais nesse sentido ficando tudo a cargo dos Estados. Para sanar esse problema foi detalhado o papel da União que deve gerar uma macrovisualização dos processos, complementando a visão dos Estados;

3) Na estratégia de implementação foi rompida a visão seqüencial que atrelava os demais instrumentos ao Zoneamento, fomentando a implementação do SIGERCO e dos planos de ação e monitoramento; e

4) A metodologia do Zoneamento foi simplificada e flexibilizada para que levasse em conta a diversidade de situações existentes ao longo da Zona Costeira, permitindo adaptações caso a caso, dando maior rapidez e agilidade aos procedimentos.

Cabe ressaltar que esse trabalho de revisão e ajuste regular dos preceitos do plano é resultado de um esforço institucional de comunicação e também dos fóruns nacionais e regionais realizados sobre o tema, tais como os ENCOGERCO – Encontros Nacionais sobre Gerenciamento Costeiro.

Têm-se ainda, uma influência da Agenda 21 no tocante à implementação de uma gestão ambiental da Zona Costeira de natureza democrática, participativa e descentralizada.

O período que se seguiu a essa revisão foi muito produtivo e revelou o acerto das mudanças propostas. Entre 1993 e 1997 houve um enorme avanço na implementação dos instrumentos do PNGC I e também na elaboração de materiais didáticos e bibliografia no âmbito do Ministério do Meio Ambiente que respaldaram a capacitação de recursos humanos para a ação proposta<sup>254</sup>.

Merecem destaque: a macrodivisão da zona costeira definindo em cada Estado uma setorização do litoral baseada em divisões preexistentes que, muitas

---

<sup>254</sup> MORAES, Antonio Carlos Robert. Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2007, p.106.

vezes, tinham origem no senso comum da população que habita essas áreas; a instituição no âmbito do CONAMA de uma Câmara Técnica do Gerenciamento Costeiro, cuja atribuição era avaliar os projetos de alto impacto na zona costeira, gerando regulamentações específicas de acordo com as necessidades; a criação do GIGERCO – Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro no âmbito da CIRM voltado à articulação política e definição de diretrizes no âmbito federal para a atuação do programa.

De acordo com MORAES “a perspectiva teórica que informa estes encaminhamentos é aquela que concebe o campo do planejamento ambiental não como um setor a mais do aparato estatal, mas como essencialmente um espaço transetorial, de articulação das diversas políticas públicas incidentes sobre a zona costeira”<sup>255</sup>.

### **2.2.7. – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II**

Após o acúmulo de conhecimento advindo da experiência prática, ajustes metodológicos e institucionais realizados, os preceitos da Lei nº 7.661/88 mostraram-se defasados, sentindo-se a necessidade de uma atualização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

O mecanismo legal para a atualização do Plano é o previsto no art. 4º da 7.661/88, qual seja, um Grupo de Coordenação ligado à SECIRM elabora o novo plano, submete-o a CIRM que o aprova com audiência prévia do CONAMA.

Assim, após intensa discussão em encontros nacionais e workshops realizados foi aprovada pelos plenários da CIRM e do CONAMA a versão final do PNGC II, publicado pela Resolução nº 5 de 3 de dezembro de 1997.

O novo plano reafirma o modelo de gestão anterior, ou seja, a gestão é descentralizada e a ação cooperada entre os níveis de governo.

No entanto, foi dada ênfase ao papel de coordenação da União que deve elaborar o PAF – Plano de Ação Federal, o qual traz em seu bojo programas e linhas de ação, definindo quais serão os executores diretos e conveniados, as fontes de financiamento, os cronogramas de execução, formulando uma agenda mínima a ser implementada com a ajuda do GIGERCO. A função do Grupo de Integração do

---

<sup>255</sup> Idem, p.108.

Gerenciamento Costeiro – GIGERCO é consolidar os esforços de articulação política e institucional nesse nível de governo.

Além da elaboração do PAF e da atuação do GIGERCO, o PNGC II faz referência a outros instrumentos existentes na Política Nacional de Meio Ambiente na tentativa de tirar o GERCO do isolamento institucional e integrá-lo às rotinas da PNMA através da elaboração periódica de um Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira – RQA-ZC<sup>256</sup>.

Também mereceu destaque a atuação do município e da sociedade civil na condução do programa, numa clara influência do modelo de gestão da Agenda 21, que prevê a elaboração da Agenda 21 local nos municípios com a participação da população.

Quanto aos instrumentos, o PNGC II reafirma os anteriores - zoneamento, sistema de informações e planos de ação e monitoramento - mas retira do texto os detalhes quanto à metodologia do zoneamento permitindo ajustes quando necessário e adota uma orientação de implementar os instrumentos simultaneamente.

Por fim, cabe salientar a mudança quanto à definição dos limites da Zona Costeira. Sabe-se que esta é composta por uma parte marítima e outra terrestre e que a Lei 7.661/88 deixou para o Plano definir sua dimensão<sup>257</sup>.

Na elaboração do PNGC I foram adotados critérios métricos ou baseados em características naturais, segundo os quais a Zona Costeira ocupava uma faixa de 20 km em terra e 6 milhas marítimas no mar<sup>258</sup> que mostraram-se problemáticos e ineficientes. Na revisão e conseqüente elaboração do PNGC II optou-se por adotar a divisão político-administrativa existente, facilitando assim o planejamento e gestão. Deste modo a parte terrestre da Zona Costeira corresponde ao limite dos municípios litorâneos, de acordo com tipologia estabelecida no plano e a parte marítima a 12 milhas marítimas, ou seja, corresponde ao Mar Territorial, assim definido pela Lei nº 8.617/93.

---

<sup>256</sup> Art. 9º, X da lei nº 6.938/81.

<sup>257</sup> Parágrafo único do art. 2º da lei nº 7.661/88

<sup>258</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 07/09/2008.

### 2.2.8. Decreto 5.300/2004

Já havia vasta experiência prática na elaboração e implementação dos planos nacionais e estaduais de gerenciamento costeiro quando finalmente foi regulamentada a Lei nº 7.661/88 pelo Decreto nº 5.300/2004. O regulamento dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece os critérios de gestão da orla marítima, dentre outras providências.

O decreto absorve o conhecimento prático adquirido e toda legislação ambiental de interesse para a gestão da zona costeira que sobreveio à Lei de 88. Nenhum princípio ou objetivo geral da Lei foi perdido nesse trajeto, pois os ajustes realizados foram de ordem operacional e institucional de acordo com as experiências práticas realizadas.

Fica clara a necessidade da compatibilização entre as políticas ambientais que incidem sobre a zona costeira para o sucesso de sua gestão, merecendo destaque nesse sentido a menção à diretriz da Política Nacional de Recursos Hídricos que visa “a integração da gestão da bacia hidrográfica com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras”<sup>259</sup>, do Decreto que internalizou a Convenção sobre Diversidade Biológica<sup>260</sup>, da lei que versa sobre o regime dos bens da União e seu regulamento<sup>261</sup>, e, principalmente, da importância que assume o município na gestão costeira por força do disposto no art. 30 da CF/88 que atribui a este ente federativo competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A finalidade do decreto é definir o modo da gestão ambiental da zona costeira estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais<sup>262</sup>.

O capítulo II do Decreto regulamenta os limites, princípios, instrumentos e a atuação das esferas administrativas na gestão na zona costeira.

Na zona costeira encontram-se grandes concentrações urbanas e a menor unidade político-administrativa do território brasileiro é o município. O planejamento e gestão ambiental dos municípios costeiros voltado para o equilíbrio entre o

---

<sup>259</sup> Art. 3, VI da lei nº 9.433/97.

<sup>260</sup> Decreto legislativo nº 2 de 1994.

<sup>261</sup> Lei nº 9.636/98 e Decreto nº 3.725/2001.

<sup>262</sup> Art. 1º do Decreto nº 5.300/2004.

desenvolvimento econômico e preservação ambiental é vital para o sucesso da gestão da Zona costeira como um todo.

O Decreto especifica os critérios segundo os quais um município faz parte da zona costeira ou não e o requisito principal é sofrer influência “direta” das atividades desenvolvidas nesse espaço geográfico<sup>263</sup>. Partindo dessa premissa, temos os municípios defrontantes<sup>264</sup> com o mar e os não defrontantes, sendo que, nesta última categoria são várias as hipóteses que incluem um município na Zona Costeira, tais como<sup>265</sup>: 1) estar localizado em região metropolitana litorânea; 2) contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas que apresentem conurbação<sup>266</sup>; 3) distantes até 50 Km da linha da costa e contemplem em seu território atividades ou infra-estruturas de grande impacto para a Zona Costeira e seus ecossistemas; e 4) que tenham todos os seus limites com os municípios defrontantes ou estuarino-lagunares<sup>267</sup>.

Condição especial foi atribuída aos municípios estuarino-lagunares que, sendo ou não diretamente confrontantes com o mar fazem parte da zona costeira. O mesmo vale para os municípios que foram desmembrados de municípios já inseridos na Zona Costeira<sup>268</sup>.

O Ministério do Meio Ambiente tem atribuição para elaborar e manter listagem atualizada dos municípios que fazem parte da Zona Costeira, e, a inclusão ou exclusão de um município poderá ser feita mediante pedido dos Estados ao MMA ou pleito dos municípios junto aos Estados sempre justificando a razão de sua pretensão<sup>269</sup>.

Insta salientar que, de um modo geral, as regras para a configuração da parte terrestre da zona costeira estão baseadas na relação existente entre as atividades econômicas desenvolvidas nessa região e sua potencialidade para causar impactos ambientais. Existe uma rede de desenvolvimento que se inicia no porto e se ramifica para o interior do território, e, que, tem estreita relação com os impactos sentidos no ambiente costeiro. Ora, todos os efluentes lançados nos rios de uma bacia

<sup>263</sup> Art. 3º, II do decreto nº 5.300/2008.

<sup>264</sup> Art. 4º, I do decreto nº 5.300/2008.

<sup>265</sup> Art. 4º, II, III, IV e VI do decreto nº 5.300/2004.

<sup>266</sup> Art. 2º, III do decreto nº 5.300/2004 – “conjunto urbano formado por uma cidade grande e suas tributárias limítrofes ou agrupamento de cidades vizinhas de igual importância”

<sup>267</sup> Art. 2º, IX do decreto nº 5.300/2004 – “região estuarina-lagunar: área formada em função da inter-relação dos cursos fluviais e lagunares, em seu deságüe no ambiente marinho”.

<sup>268</sup> Art. 4º, V e VII do decreto nº 5.300/2004.

<sup>269</sup> §§ 1º, 2º e 3º do decreto nº 5.300/2004.

hidrográfica vão desaguar no mar, assim toda essa poluição será despejada na zona costeira.

É de extrema importância que estejam formalmente incluídos na parte terrestre da Zona Costeira os municípios que efetivamente contribuam para esses impactos, facilitando uma gestão coordenada<sup>270</sup> entre todos através dos Planos Nacionais e Estaduais de Gerenciamento Costeiro, Planos de Recursos Hídricos<sup>271</sup>, bem como no nível do planejamento municipal, através da elaboração do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, Plano de Intervenção da Orla Marítima<sup>272</sup> ou no próprio Plano Diretor.

Estabelecidos os limites da Zona Costeira passa-se aos princípios norteadores de sua gestão ambiental somados àqueles estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente, dos Recursos do Mar e de Recursos Hídricos.

Merece destaque a Política Nacional de Recursos Hídricos que tem dentre suas diretrizes a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras<sup>273</sup>.

Diante disso, dentre os princípios elencados no Decreto nº 5.300/2004 que norteiam a gestão da Zona Costeira destaca-se:

1) a observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria<sup>274</sup> – Declaração de Estocolmo, Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, Declaração do Rio/92, Agenda 21, Convenção da Diversidade Biológica, dentre outros.

2) a integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação<sup>275</sup> – gestão coordenada e participativa entre os níveis de governo;

3) a consideração, na faixa marítima, da área de ocorrência de processos de transporte sedimentar e modificação topográfica do fundo marinho e daquela onde o efeito dos aportes terrestres sobre os ecossistemas marinhos é mais significativo<sup>276</sup> – vital para os ecossistemas estuarino-lagunares e costeiros o transporte de

<sup>270</sup> Dentro de uma ordem e método, seqüência, ligando os temas de mesma natureza.

<sup>271</sup> Art. 6º da lei nº 9.433/97.

<sup>272</sup> Art. 22 do Decreto nº 5.300/2004 – faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre terra e mar.

<sup>273</sup> Art. 3º, VI da lei nº 9.433/97.

<sup>274</sup> Art. 5º, I do decreto nº 5.300/2004.

<sup>275</sup> Art. 5º, IV do decreto nº 5.300/2004.

<sup>276</sup> Art. 5º, V do decreto nº 5.300/2004.

sedimentos sob influência das correntes litorâneas, bem como, o regular funcionamento do sistema praial;

4) a não-fragmentação, na faixa terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação do uso de seus recursos, respeitando sua integridade<sup>277</sup> - deve haver uma gestão integrada entre os municípios por meio de um planejamento e zoneamento regional voltado a manutenção da unidade natural desses ecossistemas;

5) a consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão<sup>278</sup> – integrada, coordenada, e participativa; e

6) o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais<sup>279</sup> – note-se clara influência do modelo de gestão ambiental descentralizado e participativo da Agenda 21.

Quanto aos objetivos da gestão na zona costeira, observa-se que à época da edição da Lei nº 7.661/88, foram utilizados os objetivos genéricos da Política Nacional de Meio Ambiente<sup>280</sup>, e, quando de sua regulamentação pelo decreto 5.300/2004, esse trouxe objetivos específicos que são<sup>281</sup>:

- I - a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira;
- II - o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural;
- III - a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC;
- IV - o controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental que ameaçam a qualidade de vida na zona costeira;
- V - a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da zona costeira."

<sup>277</sup> Art. 5º, VII do decreto nº 5.300/2004.

<sup>278</sup> Art. 5º, VIII do decreto nº 5.300/2004.

<sup>279</sup> Art. 5º, XI do decreto nº 5.300/2004.

<sup>280</sup> Arts. 2º e 4º da lei nº 6.938/81.

<sup>281</sup> Art. 6º do decreto nº 5.300/2004.

Merecem destaque os objetivos referentes à integração das políticas setoriais incidentes sobre os ambientes costeiros e marinhos e quanto às fontes de poluição ou degradação, especialmente as de recursos hídricos.

Existem diversas políticas setoriais que incidem sobre a Zona Costeira, tais como, a Política Nacional de Recursos Hídricos<sup>282</sup>, Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (abastecimento de água, esgotagem e tratamento de resíduos)<sup>283</sup>, Política de Desenvolvimento Urbano<sup>284</sup>, havendo necessidade de uma gestão costeira integrada que considere todos esses elementos.

O exemplo emblemático da necessidade de se priorizar essa gestão integrada é o altíssimo nível de urbanização encontrado na zona costeira em contraposição aos baixíssimos níveis de cobertura dos serviços de saneamento.

Sabe-se que a Zona Costeira tem entre seus principais vetores de desenvolvimento o turismo de temporada e também o turismo de segunda residência. Tanto um como outro colaboram para que em alguns meses do ano a população de um dado município ou região dobre ou triplique de tamanho, e, em decorrência dessa superpopulação o volume de esgoto, lixo e necessidade de abastecimento de água acompanha a progressão atingindo volume muito maior. É comum nessas épocas ocorrer falta de abastecimento de água, acúmulo de lixo, contaminação das praias por esgoto, dentre outros problemas constatados.

Tal fato tem efeitos perniciosos para o turismo litorâneo, pois a contaminação das águas afeta a baneabilidade das praias, prejudica a saúde da população de um modo geral e espanta o turista que é fonte de renda e de desenvolvimento para a região. O mesmo problema ocorre com relação ao abastecimento de água e coleta de lixo.

Daí a necessidade de compatibilizar as políticas setoriais de recursos hídricos, de saneamento, de transporte, de turismo, de desenvolvimento urbano dentre outras, aos planos de gerenciamento costeiro, possibilitando a gestão costeira voltada à qualidade de vida da população.

Para alcançar os objetivos propostos, a regulamentação da Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro traz os instrumentos passíveis de implementação nesse espaço geográfico denominado Zona Costeira. Alguns já

---

<sup>282</sup> Lei nº 9.433/97.

<sup>283</sup> Lei nº 11.445/2007.

<sup>284</sup> Lei nº 10.257/2001.

havia sido mencionados pela Lei 7.661/88 e com a edição do Decreto houve maior detalhamento, outros surgiram durante a revisão e posterior atualização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II - aprovado em 1997 e internalizados no Decreto.

O *caput* do art. 7º ressalta a necessidade de aplicação dos instrumentos de forma articulada, vale dizer, através da “adoção de procedimentos comuns, na busca de soluções equivalentes para problemas correlatos”<sup>285</sup>, e, integrada buscando a visão do todo.

São instrumentos de gestão da Zona Costeira:

- 1) nível federal – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF, Zoneamento Ecológico Econômico – ZEEC do território nacional, Sistema de Informações sobre Gerenciamento Costeiro – SIGERCO, Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA, Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira – RQA-ZC e Macrodiagnóstico<sup>286</sup> da Zona Costeira;
- 2) nível estadual – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC<sup>287</sup>, Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro – ZEEC do território estadual; e
- 3) nível municipal – Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC<sup>288</sup>, Plano de Intervenção da Orla Marítima<sup>289</sup> e Zoneamento Ecológico Econômico do Município.

A Lei nº 7.661/88 já previa a elaboração de planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro a serem elaborados com observância das normas, critérios e padrões de qualidade do meio ambiente estabelecidos pelo CONAMA<sup>290</sup>.

Com a regulamentação do Decreto 5.300/2004 fica mais claro o papel do planejamento da gestão costeira em cada esfera governamental, sendo que, no

---

<sup>285</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Articulação e Negociação Institucional na Efetividade das Políticas Ambientais. Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, ano 43, nº 172, Brasília: outubro/dezembro de 2006, p. 111.

<sup>286</sup> O primeiro Macrodiagnóstico da Zona Costeira é de 1996 e a segunda versão do estudo, denominado Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do País, foi lançado pelo MMA em 20/03/2009 em Brasília com a presença do atual Ministro do Meio Ambiente Carlos Minc, que afirmou haver a necessidade de uma maior proteção aos recursos naturais da Zona Costeira. Fonte: Jornal A Tribuna, Ano 115 – nº 361, edição de sábado 21/03/2009, p C-6.

<sup>287</sup> Art. 7º, III do decreto nº 5.300/2004

<sup>288</sup> Art. 7º, IV do decreto nº 5.300/2004.

<sup>289</sup> Art. 25 do Decreto nº 5.300/2004.

<sup>290</sup> Art. 5º, caput e §§ 1º e 2º da lei nº 7.661/88.

nível federal o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC traz “o conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira”<sup>291</sup>.

A competência para “acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos PEGC com o PNGC e demais normas federais, sem prejuízo da competência de outros órgãos”<sup>292</sup> é do Ministério do Meio Ambiente, que também é responsável pela “articulação intersetorial e interinstitucional com órgãos e colegiados existentes em âmbito federal, estadual e municipal, cujas competências tenham vinculação com as atividades do PNGC”<sup>293</sup>, além de “promover o fortalecimento institucional dos órgãos executores da gestão na zona costeira, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico”<sup>294</sup>, e, “propor normas gerais, referentes ao controle e manutenção da qualidade do meio ambiente costeiro”<sup>295</sup>. A execução das ações do PNGC de acordo com as diretrizes definidas pelo MMA é da competência do IBAMA<sup>296</sup>.

Ainda na esfera federal, o PAF – Plano de Ação Federal figura como instrumento importantíssimo e tem função de “planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação”<sup>297</sup>.

O PAF não foi um instrumento originariamente previsto na Lei nº 7.661/88. No entanto, após 5 anos de vigência do PNGC I aprovado em 1990, constatou-se que o papel da União no modelo de gestão implementado pelo plano estava indefinido. Foi dada tanta ênfase à descentralização, que todas as ações ficavam a cargo dos Estados e Municípios, enquanto que a esfera federal ficava isolada na coordenação e sem uma função efetiva na implementação das ações.

Houve adequação dos papéis institucionais na gestão e conseqüente edição da segunda versão do PNGC II em 1995 que previa a elaboração do PAF. Também é dessa época a criação do GIGERCO – Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro que, como o nome sugere, buscava a integração das políticas e ações

---

<sup>291</sup> Art. 7º, I do decreto nº 5.300/2004.

<sup>292</sup> Art. 11, I do decreto nº 5.300/2004.

<sup>293</sup> Art. 11, II do decreto nº 5.300/2004.

<sup>294</sup> Art. 11, III do decreto nº 5.300/2004.

<sup>295</sup> Art. 11, IV do decreto nº 5.300/2004.

<sup>296</sup> Art. 12, VI do decreto nº 5.300/2004.

<sup>297</sup> Art. 7º, II do decreto nº 5.300/2004.

federais voltadas à zona costeira. Deste modo, o Decreto regulamentador da Lei nº 7.661/88 apenas internalizou instrumento que já vinha sendo usado na prática. A competência para propor ações e projetos para inclusão no Plano de Ação Federal é do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis<sup>298</sup>.

O ZEEC – Zoneamento Ecológico Econômico da Zona Costeira<sup>299</sup> é uma modalidade de zoneamento cujo objetivo é a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Ele orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico Econômico do território nacional. Apóia as ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão<sup>300</sup>.

Note-se que o ZEEC é um instrumento de aplicação nas três esferas de governo - federal, estadual e municipal – e sua elaboração deve ser feita de forma participativa<sup>301</sup>, “estabelecendo diretrizes quanto aos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestre e marítima da zona costeira”<sup>302</sup> e de acordo com as orientações do anexo I<sup>303</sup> do Decreto nº 5.300/2004.

Outro instrumento importante é o SIGERCO – Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro<sup>304</sup> que compõe o SINIMA – Sistema de Informações sobre Meio Ambiente<sup>305</sup> previsto na Política Nacional de Meio Ambiente. O SIGERCO já estava previsto como instrumento na lei nº 7.661/88 e constou do PNGC I com o objetivo de produzir informações específicas sobre gerenciamento costeiro e concentrá-las em um sistema, ligando-o ao sistema nacional de informação sobre meio ambiente.

O caminho até a efetiva implantação do SIGERCO foi muito longo, pois não dependia unicamente do desenvolvimento do modelo lógico do sistema de

---

<sup>298</sup> Art. 12, IV do decreto nº 5.300/2004.

<sup>299</sup> Art. 7º, VIII do decreto nº 5.300/2004

<sup>300</sup> Art. 7º, VIII do decreto nº 5.300/2004.

<sup>301</sup> É imprescindível a comunicação entre os órgãos ambientais nas três esferas de governo, a publicidade de todos os atos e a promoção de debates com a sociedade, com vistas à legitimação dos planos e zoneamentos, facilitando a implementação.

<sup>302</sup> Art. 9º, caput do decreto nº 5.300/2004.

<sup>303</sup> O anexo I do decreto nº 5.300/2004 traz um quadro orientador para obtenção do zoneamento estabelecendo 5 tipos de zonas, com os respectivos critérios de enquadramento de área e as metas ambientais correspondentes.

<sup>304</sup> Art. 7º, V do decreto nº 5.300/2004

<sup>305</sup> Art. 9º, VII da lei nº 6.938/81.

informações do programa, construção de um banco de dados, contratação e treinamento de pessoal, mas, principalmente da produção de dados básicos com os quais se pudesse trabalhar. Esses dados foram sendo produzidos ao longo da experiência prática de implementação dos Planos de Gerenciamento Costeiro no Brasil e hoje são georreferenciadas e armazenadas no SIGERCOM<sup>306</sup> – Sistema de Informações Sobre Gerenciamento Costeiro e Marítimo, ligado ao SINIMA. A competência para a consolidação do SIGERCO é do MMA com o apoio do IBAMA<sup>307</sup>.

Outros três instrumentos ligados à esfera federal de coordenação do gerenciamento costeiro, se complementam e também contribuem para a elaboração do PAF, alimentação e manutenção do SIGERCOM e na produção de parâmetros para a elaboração do ZEEC, são:

1) Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA<sup>308</sup> - “estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental”, neste sistema deverão ser considerados os indicadores de qualidade ambiental que “permitam avaliar a dinâmica e os impactos das atividades socioeconômicas, considerando, entre outros, os setores industrial, turístico, portuário, de transporte, de desenvolvimento urbano, pesqueiro, aquicultura e indústria do petróleo”<sup>309</sup>. Cabe ao Ministério do Meio Ambiente a estruturação, implementação e acompanhamento dos programas de monitoramento, controle e ordenamento nas áreas de sua competência<sup>310</sup>, sendo atribuição do IBAMA sua execução<sup>311</sup>.

2) Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira – RQA-ZC<sup>312</sup> - “consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações de gestão”. Os dados produzidos pelo monitoramento dos Estados e Municípios devem ser encaminhados ao IBAMA que subsidia “a

---

<sup>306</sup> Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 09/10/2008.

<sup>307</sup> Art. 11, V e Art. 12, II do decreto nº 5.300/2004.

<sup>308</sup> Art. 7º, VI do decreto nº 5.300/2004.

<sup>309</sup> §2º, art. 10 do decreto nº 5.300/2004.

<sup>310</sup> Art. 11, VII do Decreto nº 5.300/2004.

<sup>311</sup> Art. 12, III do decreto nº 5.300/2004.

<sup>312</sup> Art. 7º, VII do decreto nº 5.300/2004

elaboração do RQA-ZC a partir de informações e resultados obtidos na execução do PNGC<sup>313</sup>, sendo o responsável por sua consolidação e divulgação bianualmente<sup>314</sup>; e 3) Macrodiagnóstico da Zona Costeira<sup>315</sup> - “reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar as ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais”, sendo que o primeiro macrodiagnóstico publicado é de 1996 e recentemente<sup>316</sup> foi publicada uma segunda versão.

Quanto à competência dos órgãos federais de coordenação e execução do GERCO, destaque-se ainda: 1) cabe ao MMA estabelecer procedimentos para a ampla divulgação do PNGC<sup>317</sup>; e 2) compete ao IBAMA executar em âmbito federal o controle e manutenção da qualidade do meio ambiente costeiro em consonância com as normas do CONAMA<sup>318</sup>, conceder licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental de âmbito regional e nacional na zona costeira<sup>319</sup>, além de promover a implantação de unidades de conservação federais, estaduais e municipais em articulação com Estados e Municípios costeiros<sup>320</sup>.

No que concerne ao planejamento Estadual e Municipal de gerenciamento costeiro, tem-se que os planos serão instituídos por lei e devem estabelecer os princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão da zona costeira e do Sistema de Gestão Costeira na sua área de atuação; os instrumentos, infrações e penalidades previstas em lei e os mecanismos econômicos que garantam sua aplicação<sup>321</sup>.

No âmbito da competência do Poder Público Estadual encontra-se o planejamento e execução das atividades de gestão da zona costeira, sempre em articulação com os Municípios e com a sociedade, cabendo-lhe: 1) “estruturar, implementar, executar e acompanhar os instrumentos previstos no art. 7º, bem como os programas de monitoramento cujas informações devem ser consolidadas

<sup>313</sup> Art. 12, VII do decreto nº 5.300/2004.

<sup>314</sup> § 1º do art. 10 do decreto nº 5.300/2004.

<sup>315</sup> Art. 7º, IX do decreto nº 5.300/2004

<sup>316</sup> Lançamento em Brasília em 20/03/2009.

<sup>317</sup> Art. 11, VI do decreto nº 5.300/2004.

<sup>318</sup> Art. 12, I do decreto nº 5.300/2004.

<sup>319</sup> Art. 12, IX do decreto nº 5.300/2004.

<sup>320</sup> Art. 12, X do decreto nº 5.300/2004.

<sup>321</sup> Art. 8º, I a V do decreto nº 5.300/2004.

periodicamente em RQA-ZC, tendo como referências o macrodiagnóstico da zona costeira, na escala da União e o PAF<sup>322</sup>; e 2) promover a estruturação de um colegiado estadual.

No que tange à competência municipal para o gerenciamento costeiro, esta deve ser exercida com observância das normas e padrões federais e estaduais, em articulação com os órgãos ambientais dos demais níveis de governo e com a sociedade. Merece destaque a competência municipal para: 1) elaborar, implementar, executar e acompanhar o PMGC – Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro e seu detalhamento através do Plano de Intervenção da Orla Marítima<sup>323</sup>; 2) promover a compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial com o zoneamento estadual; e 3) promover a estruturação de um colegiado municipal.

Há que se ressaltar aqui, o fato de tais competências para elaboração dos planos e implementações dos instrumentos, terem sido estabelecidas por meio de decreto e não por lei. A falta de submissão de tais preceitos ao devido processo legislativo pode servir de argumento para o seu descumprimento por parte do poder público, devendo-se contar sempre com a boa-fé desses em dar efetividade a seu conteúdo.

No entanto, a norma serve para indicar as ações dos respectivos entes federativos no que concerne à gestão costeira devendo-se invocar sempre o princípio da cooperação em prol da tutela desse Patrimônio Nacional.

Quanto às regras de uso e ocupação zona costeira, insta salientar a condicionante estabelecida pelo decreto, segundo a qual só haverá aprovação de financiamentos da União, concessão de benefícios fiscais ou outras formas de incentivos públicos, para projetos novos ou ampliação de empreendimentos na zona costeira, se estes forem compatíveis com as normas e diretrizes de planejamento territorial e ambiental do Estado e do Município, principalmente aquelas constantes dos PEGC, PMGC e do ZEEC, e, onde não houver ZEEC a orientação do Estado se fará por meio de outro instrumento de ordenamento territorial<sup>324</sup>.

Há também a exigência de compatibilidade com a infra-estrutura de saneamento, sistema viário e acesso à rede pública de coleta de lixo, sendo que, no caso de inexistência ou incompatibilidade, a solução técnica adotada pelo

---

<sup>322</sup> Art. 13, IV do decreto nº 5.300/2004.

<sup>323</sup> Art. 14, I do decreto 5.300/2004 – o plano de intervenção é objeto do art. 25 do decreto e será abordado por ocasião do estudo da gestão da orla marítima no item 2.2.4.2.1.

<sup>324</sup> Art. 15 *caput* e parágrafo único do decreto nº 5.300/2004.

empreendedor deve preservar as características físicas, ambientais e paisagísticas da área<sup>325</sup>.

Por fim, o decreto regulamentou o art. 10 da Lei nº 7.661/88, determinando as características e modalidades de acesso e uso das praias e do mar, que são bens de uso comum do povo. Sob esse aspecto, cabe ressaltar a obrigatoriedade de ter assegurado sempre livre e franco acesso as praias e ao mar, com exceção dos trechos de interesse da segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por lei específica<sup>326</sup>.

Tem papel importantíssimo o Município, pois em conjunto com o órgão ambiental competente, deve assegurar no âmbito do planejamento urbano o acesso às praias e ao mar de acordo com critérios estabelecidos no decreto, e, na hipótese de omissão do decreto, as decisões serão tomadas em conjunto entre Secretaria do Patrimônio da União, órgão ambiental e poder público municipal<sup>327</sup>.

### **2.2.8.1. Orla Marítima**

A Orla Marítima é definida pelo Decreto nº 5.300/2004 como “a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e mar<sup>328</sup>. O Decreto fixa os limites da orla marítima, no entanto estes podem variar ou sofrer alterações com base em aspectos geomorfológicos ou por motivo devidamente justificado<sup>329</sup>.”

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

II - terrestre: cinqüenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos.

---

<sup>325</sup> Art. 16 *caput* e parágrafo único

<sup>326</sup> Art. 21, *caput* do decreto 5.300/2004.

<sup>327</sup> §§ 1º e 2º do art. 21 do decreto nº 5.300/2004.

<sup>328</sup> Art. 22, *caput* do decreto nº 5.300/2004.

<sup>329</sup> Art. 23, I e II do decreto nº 5.300/2004.

Dentre os aspectos geomorfológicos que podem alterar os limites da orla marítima destacam-se a ocorrência de estuários e as falésias ou costões rochosos, sendo que, os limites desses dois últimos devem estar definidos pelo Plano Diretor do Município<sup>330</sup>.

Os objetivos da gestão da orla marítima são o planejamento e implementação de ações nos locais que apresentem maior demanda por intervenções, disciplinando o uso e a ocupação do território<sup>331</sup>.

Sabe-se que muita degradação ambiental na orla marítima foi causada pela ocupação desordenada desse espaço geográfico por quiosques nas areias, casas de veraneio, hotéis, num flagrante uso privado de bem que é essencialmente público, de uso comum do povo.

Para a gestão desse território será elaborado e executado pelo município o Plano de Intervenção da Orla Marítima, de modo participativo, através de um colegiado municipal com representação dos órgãos, instituições e organizações da sociedade interessados<sup>332</sup>. O Plano de Intervenção é um detalhamento do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC e traz em seu conteúdo, com base no reconhecimento das características naturais, socioambientais e econômicas os tipos de uso existentes e os projetados para o futuro, devendo observar sempre o PEGC e o PNGC<sup>333</sup>.

Compete ao Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Turismo, Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR e a Secretaria do Patrimônio da União – SPU a elaboração, atualização, e divulgação do roteiro de elaboração do Plano de Intervenção da Orla Marítima<sup>334</sup> a ser seguido pelos municípios<sup>335</sup>.

O art. 27 do decreto estabelece classes genéricas, onde devem ser enquadrados os respectivos trechos de orla marítima, favorecendo a construção de

---

<sup>330</sup> Art. 23, §1º, III e IV do decreto nº 5.300/2004.

<sup>331</sup> Art. 24 do decreto nº 5.300/2004.

<sup>332</sup> Art. 14, I e VI e Art. 32 do decreto nº 5.300/2004.

<sup>333</sup> Art. 25 do decreto nº 5.300/2004.

<sup>334</sup> Apesar da previsão de participação da EMBRATUR, o Guia de implementação do “Projeto Orla” – gestão integrada da Orla Marítima (2005), conta apenas com a participação do Ministério do Meio Ambiente, através de sua Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (Programa de Gerenciamento Ambiental Territorial e Projeto Gestão Integrada dos Ambientes Costeiros e Marinhos) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria do Patrimônio da União (Departamento de Gestão Patrimonial). Disponível em: [www.mma.gov.br/projetoorla](http://www.mma.gov.br/projetoorla), acesso em 19/03/2009.

<sup>335</sup> Art. 37 do decreto nº 5.300/2004.

estratégias de ação preventivas, de controle e corretivas, buscando cenários compatíveis com a qualidade a ser mantida ou alcançada:

I - classe A: trecho da orla marítima com atividades compatíveis com a preservação e conservação das características e funções naturais, possuindo correlação com os tipos que apresentam baixíssima ocupação, com paisagens com alto grau de conservação e baixo potencial de poluição;

II - classe B: trecho da orla marítima com atividades compatíveis com a conservação da qualidade ambiental ou baixo potencial de impacto, possuindo correlação com os tipos que apresentam baixo a médio adensamento de construções e população residente, com indícios de ocupação recente, paisagens parcialmente modificadas pela atividade humana e médio potencial de poluição;

III - classe C: trecho da orla marítima com atividades pouco exigentes quanto aos padrões de qualidade ou compatíveis com um maior potencial impactante, possuindo correlação com os tipos que apresentam médio a alto adensamento de construções e população residente, com paisagens modificadas pela atividade humana, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição sanitária, estética e visual.

Com base nessa classificação e no quadro orientador para a obtenção do zoneamento<sup>336</sup> que serão realizados os estudos e fixadas diretrizes para o ZEEC, sendo que: 1) as zonas 1 e 2 do ZEEC têm equivalência com a classe A de orla marítima; 2) as zonas 3 e 4 do ZEEC têm equivalência de características com a classe B de orla marítima; e 3) a zona 5 do ZEEC tem equivalência de características com a classe C de orla marítima<sup>337</sup>.

Existe no decreto, previsão de celebração de convênios<sup>338</sup> entre o Município e a Secretaria do Patrimônio da União, quando as áreas onde se pretende executar as ações de gestão forem de domínio da União, no entanto, a existência do Plano de Intervenção com as diretrizes para o trecho em questão é pré-requisito para a assinatura dos convênios e contratos mencionados<sup>339</sup>.

Quanto às regras de uso e ocupação da orla marítima observa-se que as obras e serviços de interesse público, só poderão ser realizadas ou implantadas

<sup>336</sup> Anexo I do Decreto nº 5.300/2004.

<sup>337</sup> Art. 35 do Decreto nº 5.300/2004.

<sup>338</sup> Os convênios e consórcios são instrumentos jurídicos de cooperação entre União, Estados e Municípios para a realização do interesse público. A partir da "Reforma Administrativa" implementada pela EC nº 19/1998, o art. 241 da CF/88 passou a prever a possibilidade da gestão associada de serviços públicos, bem com, a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens, através desses instrumentos jurídicos, mediante a elaboração de lei.

<sup>339</sup> Art. 29 do decreto nº 5.300/2004.

quando compatíveis com o ZEEC ou outros instrumentos de ordenamento do uso do território<sup>340</sup>. Onde não houver Plano de Intervenção, serão requisitados estudos pelo órgão ambiental com o fim de caracterizar e classificar a orla marítima, permitindo o regular licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades<sup>341</sup>.

Ressalte-se ainda, que todas as normas direcionadas à gestão da orla marítima contidas no Decreto 5.300/2004 são aplicáveis igualmente às ilhas costeiras e oceânicas<sup>342</sup>.

---

<sup>340</sup> Art. 33 do decreto nº 5.300/2004.

<sup>341</sup> Art. 34 do decreto nº 5.300/2004.

<sup>342</sup> Art. 36 do decreto nº 5.300/2004.

### **CAPITULO III-. O MUNICÍPIO COSTEIRO**

Os municípios costeiros são aqueles que têm seus limites territoriais no espaço geográfico denominado Zona Costeira ou guardam alguma relação com as atividades ali desenvolvidas sofrendo sua influência<sup>343</sup>.

Além de sofrer as influências das atividades da zona costeira, os municípios ali localizados também contribuem para os impactos ambientais detectados neste espaço geográfico, tais como: poluição das águas por esgotos domésticos e efluentes industriais, assoreamento dos rios e córregos por ocupação irregular das margens com carreamento de sedimentos para os sistemas costeiros, supressão de mangues por aterro para instalação de portos, marinas e outras atividades náuticas, dentre outros.

Daí a necessidade de haver uma gestão coordenada entre todos os municípios, observando-se os Planos Nacionais e Estaduais de Gerenciamento Costeiro, Planos de Recursos Hídricos, Diretrizes do Saneamento Básico, Política de Uso e Ocupação do Solo, Zoneamentos, elaborando instrumentos de planejamento próprios, como o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, Plano de Intervenção da Orla Marítima ou compatibilizando e considerando essas questões dentro do Plano Diretor.

Ao município foi dada autonomia político-administrativa<sup>344</sup> e lhe compete o planejamento e desenvolvimento sócio-econômico e ambiental de seu território através do adequado uso, parcelamento e ocupação do solo, proteção do patrimônio histórico-cultural local, promoção de programas de educação infantil e ensino fundamental, prestação direta ou indireta de serviços públicos essenciais como é o caso do transporte coletivo, dentre outros, podendo, inclusive, legislar plenamente ou complementar a legislação federal e estadual no que couber<sup>345</sup>.

Além disso, por conta da competência material comum a todos os entes federativos<sup>346</sup>, o município pode e deve proteger o meio ambiente em seu território, o

---

<sup>343</sup> Art. 4º do decreto nº 5.300/2004.

<sup>344</sup> Art. 18 da CF/88.

<sup>345</sup> Art. 30 da CF/88.

<sup>346</sup> A competência material comum do art. 23 da CF/88 é motivo de grande discussão, principalmente com relação à atividade do licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente

que implica em combater todas as formas de poluição; preservar florestas, fauna e flora, combater a pobreza e suas causas e promover a saúde e educação de sua população.

No entanto, existem especificidades na gestão dos municípios costeiros, pois o art. 225, § 4º da Constituição Federal de 1988 elevou a Zona Costeira à categoria de Patrimônio Nacional numa autêntica declaração institucional de intenção em promover um modelo de gestão diferenciado para essa porção do território brasileiro. Vale frisar que o título de Patrimônio Nacional não quer dizer que o território da Zona Costeira é de propriedade da União<sup>347</sup>, mas sim, que é de interesse de toda nação, ou seja, de todos os cidadãos brasileiros.

Diante disso é exigida especial atenção do poder público dos municípios costeiros no uso e ocupação de seu território, tanto assim que, a Lei nº 7.661/88 prevê a obrigatoriedade do licenciamento ambiental e respectivo estudo de impacto para parcelamento ou remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades que possam alterar as características naturais da Zona Costeira<sup>348</sup>.

Ademais, houve com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com posteriores mudanças na legislação nacional e internacional<sup>349</sup>, um detalhamento dos Bens da União que mantém relação ou estão situados dentro da faixa terrestre e marítima da Zona Costeira, quais sejam, praias marítimas, ilhas costeiras e oceânicas, plataforma continental, zona econômica exclusiva, mar territorial e terrenos de marinha<sup>350</sup>. Parcela significativa dos Bens da União está localizada em terrenos que em regra se limitam com as praias brasileiras, ou seja, dentro dos

---

causadoras de degradação no meio ambiente. Isso ocorre pelo fato do parágrafo único do referido artigo prever a elaboração de lei complementar estabelecendo como deve ser a cooperação entre os entes federativos vez que todos são competentes para a tutela do meio ambiente. No entanto, até hoje tal lei não foi editada e sua falta causa certa insegurança jurídica para aqueles que desejam exercer o direito constitucional à livre iniciativa – art. 170 da CF/88 - pleiteando através do licenciamento as respectivas licenças ambientais necessárias à atividade econômica que deseja empreender. Existem casos de duplicidade na emissão das licenças por mais de um ente federativo. Apesar disso, acredita-se não ser imprescindível a edição da lei complementar referida, pois o critério a ser usado é o da dimensão dos impactos, que se forem nacionais ou regionais, a atividade deve ser licenciada pelo órgão estatal e IBAMA supletivamente, e, se for impacto local pode o município licenciar. Outra alternativa é a realização de convênios e consórcios entre os entes federativos, no moldes do Art. 241 da C/88.

<sup>347</sup> Sobre os Bens da União ver item 3.1.3. desse capítulo.

<sup>348</sup> Art. 6º, caput e § 2º da lei nº 7.661/88.

<sup>349</sup> Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar 1982, Lei nº 8.617/1993, Política Marítima Nacional – decreto nº 1.265/1994 e EC nº 46/2005.

<sup>350</sup> Art. 20 da CF/88.

limites dos municípios litorâneos<sup>351</sup>, sendo este mais um fator específico e de grande importância para a gestão costeira municipal.

A Lei nº 7.661/88 regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 5.300/2004, instituiu um modelo de gestão descentralizado e participativo, “com base no comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo”<sup>352</sup>, cabendo à União estabelecer normas e diretrizes gerais<sup>353</sup> que devem ser observadas pelos Estados e Municípios<sup>354</sup>.

As diretrizes gerais estão no II Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro instituído através de Resolução nº 05/97, com base nelas, o Estado de São Paulo instituiu seu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - Lei nº 10.019/1998 e os Municípios costeiros, com base no Plano Estadual e respeitadas as diretrizes do Plano Nacional devem implementar no nível municipal a gestão costeira.

A importância da gestão municipal está explicitada dentre os princípios elencados no decreto nº 5.300/2004, que prevê a necessidade da “consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão”<sup>355</sup>, que deve ser integrada, coordenada, e participativa.

No entanto, apesar de todas as atribuições que a lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro reservou aos municípios através da elaboração de planos municipais de gerenciamento costeiro, tal instrumento de gestão da zona costeira não se disseminou como uma prática regular entre os municípios litorâneos, ao menos no Estado de São Paulo<sup>356</sup>. Diante disso, fica a dúvida: Seria o PMGC o único instrumento de gestão municipal costeira possível de ser implementado?; e Qual outro instrumento poderia abarcar todas as questões e peculiaridades inerentes à gestão costeira?

Acredita-se que o Plano Diretor seja o instrumento congregador de todas as políticas setoriais incidentes na zona costeira, devendo protagonizar a gestão costeira municipal com vistas à construção de cidades costeiras sustentáveis.

---

<sup>351</sup> Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), acesso em 22/10/2008.

<sup>352</sup> Art. 5º, XI do decreto nº 5.300/2004

<sup>353</sup> Art. 21 da CF/88 – Compete à União: IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

<sup>354</sup> §1º do art. 5º da lei nº 7.661/88.

<sup>355</sup> Art. 5º, VIII do decreto nº 5.300/2004.

<sup>356</sup> No Estado de Santa Catarina o Município de Itapoá elaborou proposta de Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro e Zoneamento Ecológico Econômico para a gestão 2005/2008, disponível em: [www.itapoa.sc.gov.br](http://www.itapoa.sc.gov.br), acesso em 14/10/2008.

### **3.1 Zoneamento Municipal**

Sabe-se que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro traz, entre seus instrumentos, o Zoneamento Ecológico Econômico. No entanto, são muitas as espécies do gênero zoneamento<sup>357</sup> – industrial, urbano, ambiental – passíveis de implementação, cabendo, aqui, uma especial atenção àqueles aplicáveis pelos municípios costeiros.

O zoneamento costeiro municipal e o zoneamento urbano como parte do Plano Diretor Municipal, apresentam cada qual seu fundamento legal, mas quanto à finalidade nos municípios costeiros se aproximam bastante. Ambos podem e devem abarcar as questões ambientais em todas as suas dimensões em sua elaboração e implementação.

O zoneamento costeiro municipal tem fundamento na Lei nº 7.661/88<sup>358</sup> e seu decreto regulamentador de nº 5.300/2004 e “orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão”<sup>359</sup>.

Note-se que não há menção na lei e no decreto que a regulamentou sobre qual instrumento legal pode instituir o zoneamento costeiro municipal. Somente se diz que este deve estar inserido dentro dos planos de gerenciamento costeiro, que no caso do PNGC é instituído por resolução da CIRM<sup>360</sup> e o PEGC e PMGC por lei<sup>361</sup>.

A relevância de saber qual instrumento legal é adequado para estabelecer o zoneamento advém do fato desse instrumento se prestar ao regramento do uso e ocupação do solo, e, conseqüentemente, ao estabelecimento de limitações ao direito de propriedade dos imóveis situados na zona costeira, hipótese reservada à edição de lei por força da Constituição Federal de 1988<sup>362</sup>.

---

<sup>357</sup> Instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, lei nº 6.938/81 e objeto do Decreto Federal 4.297/2002.

<sup>358</sup> Art. 3º, caput da lei nº 7.661/88.

<sup>359</sup> Art. 7º, VIII do Decreto nº 5.300/2004.

<sup>360</sup> §1º do art. 4º da lei nº 7.661/88

<sup>361</sup> Art. 8º, caput do decreto nº 5.300/2004.

<sup>362</sup> Art. 5º, II da CF/88.

No entanto, se a lei que instituir o PMGC trazer as normas e diretrizes gerais para o zoneamento, nada obsta que este último seja baixado por meio de decreto, podendo revelar-se, inclusive, instrumento legal mais adequado dada sua flexibilidade e facilidade para atualização periódica, acompanhando a dinâmica do uso e ocupação do solo na zona costeira.

A desvantagem, nesse caso, seria a possibilidade de o chefe do executivo municipal alterar a destinação de parte do território municipal, dentro do quadro de zonas estabelecidas pela lei, ao seu bel prazer ou em prol de interesses que não sejam públicos. Tal possibilidade de distorção dos objetivos do zoneamento municipal pode ser combatida durante sua formatação através de um processo democrático e participativo, legitimando a ação executiva através do apoio popular.

Neste sentido, conclui Serafini, “ter-se-ia que para o zoneamento costeiro, a lei deve fixar as normas gerais e diretrizes gerais e o decreto determinaria a aplicação destas normas às zonas identificadas no processo de zoneamento”<sup>363</sup>.

O segundo tipo de zoneamento, aqui chamado de urbano, é instrumento de ordenação do território e faz parte do planejamento municipal, podendo estar inserido no Plano Diretor previsto no art. 182, § 1º da CF/88 o qual também deve ser instituído por lei municipal.

Entende-se que o instrumento de planejamento urbano por excelência é o Plano Diretor e que não foge do seu escopo abarcar as questões relativas à zona costeira.

Ao contrário do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, o Plano Diretor foi amplamente difundido entre os municípios brasileiros<sup>364</sup>, no Estado de São Paulo, por exemplo, todos os municípios da Baixada Santista possuem Plano Diretor, bem como, os do Litoral Norte.

Promover a harmonização entre os instrumentos existentes ao invés de conflitos, buscando a efetividade da proteção ambiental da Zona Costeira é uma questão de inteligência administrativa.

---

<sup>363</sup> SERAFINI, Leonardo Zagonel. O Zoneamento Costeiro e as Competências Municipais: uma análise à Luz da legislação ambiental brasileira, p.6. Disponível em: [www.ibap.org/teses2004/teses2004d26.doc](http://www.ibap.org/teses2004/teses2004d26.doc), acesso em 09/10/2008.

<sup>364</sup> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Nesse sentido afirma Serafini<sup>365</sup>:

“Assim, por haver necessidade, tanto do Plano Diretor, como do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro serem aprovados por lei, devendo ambos prever as diretrizes gerais do zoneamento e do zoneamento costeiro, respectivamente, e não existindo qualquer vedação legal/constitucional para tanto, é possível afirmar – do ponto de vista teórico – que uma norma pode abranger as duas funções na esfera municipal. Da mesma forma, a lei de zoneamento urbano pode incorporar as diretrizes do zoneamento costeiro, bem como as constantes e determinadas pelo Plano Nacional e Estadual de Gerenciamento Costeiro. Evitar-se-ia conflitos que podem comprometer a aplicação dos dois instrumentos”.

O Zoneamento funciona como um mecanismo de apoio ao licenciamento na zona costeira<sup>366</sup> daí a importância de sua elaboração ser resultado de um processo democrático e participativo. Por processo democrático e participativo entenda-se aquele onde todas as partes interessadas têm acesso garantido às informações pertinentes, participam de forma direta ou através de representações de classe das discussões para a elaboração do projeto final e têm direito a voto no processo de decisão colegiada que embasará a atuação do poder público.

### **3.2. Gestão Municipal - compatibilização com outras leis**

O município é a menor unidade territorial de confluência de todas as políticas setoriais de gestão ambiental e tem autonomia tanto legislativa quanto executiva para as questões ambientais de interesse local por força dos artigos, 18, 23 e 30 da CF/88.

A tendência de compatibilização das leis ambientais para uma gestão integrada e participativa se coaduna perfeitamente com o poderoso instrumento de gestão que é o Plano Diretor. São muitas as leis e políticas ambientais incidentes sobre o território do município gerando a necessidade de uma observância e inclusão dessas questões em seu planejamento.

No caso específico da zona costeira, onde estão situadas muitas regiões metropolitanas, a gestão municipal deve estar em consonância com a gestão metropolitana e da região como um todo. A interface entre mar e terra proporciona o

---

<sup>365</sup> Idem, p. 7.

<sup>366</sup> Art. 7º do decreto nº 5.300/2004.

desenvolvimento de conjunto de ecossistemas de transição que são interdependentes, e, o meio natural não acompanha as divisões político-administrativas dos municípios costeiros, fator a ser considerado na elaboração dos respectivos planos diretores.

### 3.2.1. PNRH – 9.433/97

A questão da qualidade dos recursos hídricos na Zona Costeira está diretamente ligada à manutenção da vida marinha, qualidade de vida e desenvolvimento econômico da população residente, especialmente as comunidades tradicionais caiçaras e para o turismo desenvolvido nos municípios costeiros.

Grandes bacias hidrográficas deságuam na costa brasileira, formando deltas e estuários que são o berço da vida marinha, e, em muitos locais ao mesmo tempo, pólo do desenvolvimento econômico da região, abrigando indústrias e portos, como é o caso da Baixada Santista e Litoral Norte do Estado de São Paulo<sup>367</sup>.

Nesse contexto, a gestão de recursos hídricos na Zona Costeira é tema da maior importância, devendo sempre proporcionar o uso múltiplo das águas<sup>368</sup>, pois são muitos os fatores de pressão sobre os ecossistemas.

A Lei nº 9.433/97 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos, traz dentre suas diretrizes gerais de ação para a implementação da política: 1. “a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional”<sup>369</sup>; 2. “a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental”<sup>370</sup>; 3. “a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo”<sup>371</sup>; e 4. “a integração da gestão das bacias hidrográficas com as dos sistemas estuarinos e zonas costeiras”<sup>372</sup>.

Articulação<sup>373</sup> entre políticas públicas correlatas, Integração das ações, coordenação entre os órgãos institucionais, garantia da participação e

---

<sup>367</sup> Porto de Santos e Porto de São Sebastião.

<sup>368</sup> Art. 1º, IV da lei 9.433/97.

<sup>369</sup> Art. 3º, IV da lei nº 9.433/97.

<sup>370</sup> Art. 3º, III da Lei nº 9.433/97.

<sup>371</sup> Art. 3º, V da lei nº 9.433/97.

<sup>372</sup> Art. 3º, VI da Lei nº 9.433/97.

<sup>373</sup> Manter em contato os pontos de interesse comum.

representatividade da sociedade na gestão ambiental, esses são os componentes do modelo de ação governamental difundido a partir da Agenda 21, e, que, como já mencionado neste estudo, influenciou a formulação de muitas leis, como é o caso da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Como se depreende das diretrizes gerais da Política Nacional de Recursos Hídricos, a gestão das águas não pode ser dissociada da gestão territorial, devendo articular-se com essa. No entanto, a Lei nº 9.433/97 não determina qual o instrumento específico para essa articulação, dispondo que ao implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, “os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos Municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos”<sup>374</sup>

A Lei ressalta a necessidade de cooperação entre os entes federativos, face a competência material comum para a proteção do meio ambiente e combate da poluição<sup>375</sup>.

Para tanto a Política Nacional de Recursos Hídricos cria um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos integrado por um Conselho Nacional, Agência Nacional de Águas, Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, Comitês de Bacia Hidrográfica e órgãos públicos de todas as esferas de poder relacionados à gestão de recursos hídricos e agências de águas<sup>376</sup>.

Uma peculiaridade importante no tocante à gestão de recursos hídricos é a concernente aos limites físicos de atuação da gestão que está atrelado a uma determinada bacia de drenagem, a qual pode englobar em seu território várias unidades político administrativas.

Note-se que, apesar dos municípios serem detentores de competência constitucional<sup>377</sup> para gerir seu território quanto ao uso e ocupação do solo, não têm o domínio dos recursos hídricos<sup>378</sup> que nascem ou atravessam esse mesmo território. Diante dessa diferença na dimensão territorial de incidência das políticas de gestão de recursos hídricos e uso e ocupação do solo municipal, a articulação e

---

<sup>374</sup> Art. 31 da Lei nº 9.433/97.

<sup>375</sup> §único do art. 23 da CF/88.

<sup>376</sup> Art. 32 e Art. 33 da Lei nº 9.433/97.

<sup>377</sup> Art. 30, VIII da CF/88.

<sup>378</sup> Apenas a União e os Estados têm o domínio das águas que nascem e atravessam seu território de acordo com os arts. 20, III e 26, I da CF/88.

integração almejadas devem ocorrer, principalmente, nos Comitês de Bacia Hidrográfica e, de maneira mais estratégica, nos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos<sup>379</sup>.

Maria Luiza Machado Granziera destaca o sentido da articulação institucional que permeia a gestão ambiental<sup>380</sup>.

“Articular, para os fins ora propostos, consiste no entendimento, na discussão, na troca de informações entre os órgãos e entidades públicas, voltados à proteção do meio ambiente. O objetivo seria buscar a padronização e a simplificação dos procedimentos administrativos, conferindo maior segurança jurídica tanto aos administrados quanto ao próprio meio ambiente”.

Com esse intuito foi editada a resolução nº 51 de 18 de julho de 2005 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH instituindo uma Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira. Posteriormente, em novembro de 2005 foi editada a Resolução CNRH nº 56 dispondo sobre a composição da citada Câmara Técnica até novembro de 2007, quando foi editada nova Resolução nº 79/2007 dispondo sobre nova composição, a qual sofreu alteração pela Resolução nº 85/2008<sup>381</sup>, com vistas à integração das gestões já em nível federal.

A PNRH se articula ainda com outras políticas públicas correlatas, tais como: saneamento, saúde, industrial, agrícola, aquicultura, hidrelétrico, hidroviário, turismo, meio ambiente, dentre outras.

Dentre os instrumentos da Política de Recursos Hídricos destacam-se: os “planos diretores” de recursos hídricos<sup>382</sup> - fundamentam e orientam a

---

<sup>379</sup> Plano Nacional de Recursos Hídricos. Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil: Volume 1/Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos – Brasília: MMA, 2006, p. 99.

<sup>380</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Articulação e negociação institucional na efetividade das políticas ambientais. Revista de Informação Legislativa, nº 172, 2006, p.110.

<sup>381</sup> . Art. 1º Estabelecer nova composição para a Câmara Técnica de Integração da Gestão das Bacias Hidrográficas e dos Sistemas Estuarinos e Zona Costeira, a partir de 1º de dezembro de 2007, com mandato até 30 de novembro de 2009, nos seguintes termos: I - Governo Federal: a) Ministério do Meio Ambiente: 1. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano; 2. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental; e 3. Agência Nacional de Águas; b) Ministério da Defesa; c) Ministério de Minas e Energia; d) Ministério da Integração Nacional; e) Ministério dos Transportes; e f) Ministério da Justiça; II - Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos: a) Paraná e Mato Grosso; b) Espírito Santo e Minas Gerais; c) Rio de Janeiro e São Paulo; e d) Bahia e Ceará; III - Usuários de Recursos Hídricos: a) Indústrias; IV - Organizações Cíveis de Recursos Hídricos: a) Comitês, Consórcios e Associações Intermunicipais de Bacias Hidrográficas; b) Organizações Técnicas e de Ensino e Pesquisa; c) Organizações Não-Governamentais; e d) Organizações Não-Governamentais. Disponível em: [www.cnrh-srh.gov.br](http://www.cnrh-srh.gov.br), acesso em 20/03/2009.

<sup>382</sup> Art. 6º da lei nº 9.433/97.

implementação da política e o gerenciamento de recursos hídricos; e a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos<sup>383</sup> - visa assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos e o direito de acesso a água.

Saliente-se aqui, que os serviços públicos de saneamento básico utilizam água para disposição ou diluição de esgotos ou outros resíduos, estando sujeitos à outorga de direito de uso, no entanto, os recursos hídricos não integram os serviços de saneamento<sup>384</sup>.

No caso específico da gestão municipal de recursos hídricos a atuação se dá através dos fóruns e instrumentos de discussão e gestão previstos na Lei nº 9.433/97 como é o caso dos Comitês de Bacia onde o município tem assento<sup>385</sup>.

Na esfera de governo do município tem-se que<sup>386</sup>: “é imprescindível que, apesar de sua autonomia, as municipalidades passem a considerar cada vez mais as deliberações e as decisões dos Comitês de Bacia Hidrográfica abarcados pelo seu território para que suas ações de planejamento encontrem eco na sociedade e alcancem resultados efetivos, com melhor aplicação e aproveitamento dos recursos financeiros disponíveis. Assim, torna-se essencial a participação dos gestores municipais nesses colegiados de modo mais efetivo”.

No entanto, nada impede que o município internalize em leis municipais os preceitos de gestão de recursos hídricos, o Plano Diretor é um bom exemplo, vez que a gestão do uso, ocupação e conservação do solo deve se dar de modo articulado com a das águas.

### **3.2.2. Lei 11.445/2006 – Saneamento Básico.**

O saneamento básico compreende o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, serviços de drenagem e de manejo de águas pluviais com vistas à saúde pública, à proteção do meio ambiente e ao patrimônio público e privado<sup>387</sup>.

Os serviços públicos de saneamento básico deverão ser prestados em “articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação,

---

<sup>383</sup> Art. 11 da lei nº 9.433/97.

<sup>384</sup> Art. 4º da lei nº 11.445/2007.

<sup>385</sup> Art. 39, III da lei nº 9.433/97.

<sup>386</sup> Plano Nacional de Recursos Hídricos. Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil: Volume 1/Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos – Brasília: MMA, 2006, p. 101.

<sup>387</sup> Art. 2º, III e IV da lei nº 11.445/2007.

de combate a pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante”<sup>388</sup>.

Diante disso, embora o saneamento seja usuário dos recursos hídricos, não há como apartar sua gestão da gestão das águas, vez que ambos são essenciais para a proteção ambiental e saúde humana.

A competência constitucional para instituir diretrizes gerais para saneamento é da União<sup>389</sup> que o fez através da Lei nº 11.445/2007, mas é competência comum a todos os entes federativos a promoção de programas de melhoria das condições de saneamento básico<sup>390</sup>.

Tem-se então, que existe a possibilidade da execução dos programas e serviços de saneamento ser atribuída a qualquer dos entes federativos.

No entanto, “as políticas específicas do setor de saneamento acabam por basear-se em ações restritas aos limites administrativos, diferentemente do que acontece com o modelo adotado na gestão de recursos hídricos, pelo qual o limite da área de planejamento e intervenção é uma determinada bacia de drenagem”<sup>391</sup>, donde se conclui que, pode haver a necessidade de articulação entre um programa de saneamento básico municipal e um plano Estadual de Recursos Hídricos, por exemplo.

Sobre essa característica peculiar referente à gestão de recursos hídricos e o saneamento, insta salientar a opinião de Maria Luiza Machado Granziera<sup>392</sup>:

“O Município não é detentor do domínio da água, mas sua atuação é fundamental na proteção desse recurso. Sendo o Município ente federado autônomo, trata-se da única norma que submete o planejamento municipal, ainda que no tocante ao saneamento, ao plano de caráter regional, qual seja o da bacia hidrográfica em que se localiza o Município.

Essa regra é de extrema importância, pois é por meio dela que se fundamenta a necessidade de os Municípios considerarem, em seu planejamento, fatores externos ao seu território”.

Constata-se que os “recortes espaciais que delimitam a área de abrangência de planos, programas e projetos” com reflexos ambientais podem coincidir ou não, o

<sup>388</sup> Art. 2º, VI da lei nº 11.445/2007.

<sup>389</sup> Art. 21, XX da Cf/88.

<sup>390</sup> Art. 23, IX da CF/88.

<sup>391</sup> Plano Nacional de Recursos Hídricos. Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil: Volume 1/Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos – Brasília: MMA, 2006, p. 100.

<sup>392</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009, p 529.

que dificulta a integração das diferentes políticas “que têm de funcionar de modo concatenado para que possam produzir resultados efetivos que possibilitem o alcance dos benefícios esperados”<sup>393</sup>, como é o caso das políticas de saneamento e recursos hídricos, dentre outras.

No que concerne ao saneamento, tal problema encontra-se até certo ponto superado a partir da aprovação da Lei nº 11.107/2005<sup>394</sup> que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. O mérito está em criar um novo recorte institucional para a gestão de resíduos sólidos e prestação de serviços de água e esgoto, que pressuponha a participação da sociedade através da criação de órgãos colegiados e fóruns de discussão das políticas que interferem nesse espaço de gestão<sup>395</sup>.

A Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum<sup>396</sup> como é o saneamento.

É essa a orientação da Lei nº 11.445/2007<sup>397</sup> que não define o titular do serviço, prevendo apenas que esses poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da CF/88 e do disposto na lei dos consórcios<sup>398</sup>.

Especificamente na esfera municipal é imprescindível que o Município considere em suas ações de planejamento as deliberações do Comitê de Bacias em que seu território está inserido, como modo de potencializar os resultados efetivos de suas políticas de gestão ambiental e o aproveitamento dos recursos financeiros disponíveis<sup>399</sup>.

A Lei nº 11.445/2007 prevê a elaboração de planos de saneamento básico pelo titular dos serviços<sup>400</sup>, que pode ser um município. Lembre-se aqui que um dos instrumentos de planejamento municipal é o Plano Diretor Participativo e pode ser

---

<sup>393</sup> Idem.

<sup>394</sup> Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 22/10/2008.

<sup>395</sup> Plano Nacional de Recursos Hídricos. Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil: Volume 1/Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos – Brasília: MMA, 2006, p. 100.

<sup>396</sup> Art. 1º da lei nº 11.107/2005.

<sup>397</sup> Art. 8º da lei nº 11.445/2007.

<sup>398</sup> No Estado de São Paulo chama-se a atenção para a existência de Lei Estadual nº 7.750/1992, instituindo “um modelo participativo para o setor de saneamento nos mesmos moldes da estruturação do setor de recursos hídricos”. In: Plano Nacional de Recursos Hídricos. Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil: Volume 1/Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos – Brasília: MMA, 2006, p. 100.

<sup>399</sup> Idem, p. 101.

<sup>400</sup> Art. 9º da lei nº 11.445/2007.

utilizado de modo articulado com outros instrumentos, tais como, a Lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e plano plurianual do Município<sup>401</sup>, considerando, sempre, o plano de saneamento e de recursos hídricos da bacia onde está localizado.

No que pertine ao gerenciamento costeiro municipal a instalação de qualquer empreendimento na zona costeira condiciona-se à compatibilidade com a infraestrutura de saneamento existente<sup>402</sup>. Daí a articulação necessária entre o Plano Diretor Municipal, Zoneamento Ambiental, Plano de Saneamento e de Recursos Hídricos na escala local e regional, subsidiando a tomada de decisão do poder público pela concessão ou não da licença ambiental para a instalação de empreendimentos na zona costeira.

Quanto aos objetivos relacionados à prestação dos serviços a lei do saneamento é ambiciosa ao almejar a universalização do acesso, segurança, qualidade, regularidade, eficiência e sustentabilidade econômica<sup>403</sup>, principalmente, considerando-se os baixíssimos índices de saneamento do Brasil, em especial nas regiões costeiras do Estado de São Paulo, conforme relatório anual de qualidade das águas litorâneas no Estado de São Paulo de 2007 publicado pela CETESB<sup>404</sup>:

“Ao todo são 24 Estações de Tratamento de Esgoto (ETE), sete Estações de Pré-Condicionamento (EPC) relativas aos sete Emissários Submarinos para atender uma população fixa de aproximadamente 1.748.000 habitantes que em períodos de temporada pode sofrer um acréscimo de 1.256.000 pessoas (Fundação Seade et al, 2004). **A rede coletora de esgoto, que atende cerca de 37% dos domicílios**, é insuficiente para garantir qualidade sanitária adequada à população. O mapa da Figura 1.9 mostra a localização aproximada das ETES, EPCs e emissários submarinos em funcionamento no litoral, e é possível observar que a distribuição desses empreendimentos é irregular, havendo áreas onde não há nenhuma instalação. **Verifica-se que nas ETES predominam os lodos ativados como principal recurso para tratamento do esgoto. Em segundo lugar vêm os emissários submarinos**”. (grifo nosso)

---

<sup>401</sup> Art. 4º, III, a, d, e da lei nº 10.257/2001.

<sup>402</sup> Art. 15 do decreto nº 5.300/2004.

<sup>403</sup> Art. 2º, I, VII e XI da lei nº 11.445/2007.

<sup>404</sup> CETESB, Qualidade das Águas Litorâneas no Estado de São Paulo. Série Relatórios, 2007, p.195. Disponível em: [www.cetesb.sp.gov.br](http://www.cetesb.sp.gov.br), acesso em 22/10/2008.

Diante de tais dados conclui-se que, além da coleta ser insuficiente e estar longe da universalidade pretendida o tratamento e destinação final também não correspondem à qualidade e eficiência almejada pela lei.

Em conseqüência, a gestão eficiente dos recursos hídricos integrada às infra-estruturas e serviços de saneamento previstos pela lei, também fica prejudicada<sup>405</sup> vez que toda essa carga de esgotos é lançada nos rios que deságuam no mar.

Denota-se então, que ocorre uma articulação às avessas comparando-se àquela pretendida pela lei entre as políticas incidentes, ou seja, o desenvolvimento urbano desordenado faz com que o poder público não consiga prover condições dignas de infra-estrutura habitacional e de saneamento gerando mais pobreza, poluição das águas, destruição do meio ambiente e condições de saúde calamitosas para a população. Esse é o retrato de grande parte dos municípios litorâneos no Brasil.

### **3.2.3. Dos Bens da União – O Papel da SPU – a Lei nº 9.636/98.**

A questão relativa aos Bens da União na Zona Costeira é de suma importância para a gestão municipal desse espaço territorial considerado Patrimônio Nacional.

O conceito de Bem Público consta do nosso Código Civil<sup>406</sup> como aqueles “pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”. Os Bens Públicos podem ser de uso comum do povo, de uso especial e os dominiais<sup>407</sup>.

O território da Zona Costeira é considerado Patrimônio Nacional. No entanto, conforme já explicitado, tal proteção constitucional não transformou todas as propriedades inseridas nesse espaço geográfico em Bens da União. A Carta Magna apenas impôs um cuidado maior na utilização e conservação dos recursos naturais

---

<sup>405</sup> Art. 2º, XII da lei nº 11.445/2007.

<sup>406</sup> Art. 98 da lei nº 10.406/2002.

<sup>407</sup> Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

ali encontrados, por se tratar de conjunto de bens de interesse de toda a nação e que deve ser repassado às gerações futuras como garantia da qualidade de vida.

Não obstante isso, muitos dos Bens da União<sup>408</sup> encontram-se localizados em terrenos contíguos às praias brasileiras, chamados terrenos de marinha, ou seja, encontram-se na Zona Costeira. Entretanto, o conjunto dos bens públicos que formam o patrimônio da União é diversificado, sendo composto por imóveis próprios nacionais e terrenos de marinha, áreas de preservação permanente, terras indígenas, florestas nacionais, terras devolutas, áreas de fronteira e bens de uso comum como as praias<sup>409</sup>.

A Secretaria do Patrimônio da União é o órgão responsável por esses bens públicos, e, no início de sua história integrava a estrutura do Ministério da Fazenda, denotando uma visão patrimonialista e arrecadatária na gestão dos Bens da União. Na década de 90 vincula-se ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão onde permanece até hoje, sendo que, a partir de 2002, sofrendo influência de diversas leis supervenientes, especialmente do Estatuto da Cidade<sup>410</sup>, houve mudança de paradigma na atuação da SPU. Sua missão atual é o cumprimento da função social dos imóveis da União<sup>411</sup>.

Atualmente a SPU possui programas estratégicos, ligados ao PAC – programa de aceleração do crescimento do governo federal, em linhas de ação voltadas ao desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda e desenvolvimento social<sup>412</sup>.

Para atingir seus objetivos a SPU tem atuado em parceria com Estados e Municípios através da elaboração de convênios e contratos, mediante prévia apresentação de projetos pelas partes interessadas<sup>413</sup>.

Diversas atividades podem ser implementadas em área de domínio da União, tais como: empreendimentos turísticos - hotéis, hotéis de selva, complexos náuticos, marinas, embarcadouros, quiosques, projetos de lazer na orla; atividades industriais, comerciais e outros de interesse econômico nacional - como aqüicultura, atividades pesqueiras e extrativistas; atividades de interesse estratégico nacional - oleodutos,

---

<sup>408</sup> Art. 20 da CF/88.

<sup>409</sup> [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), acesso em 22/10/2008.

<sup>410</sup> Lei 10.257/2001

<sup>411</sup> Palestra proferida por Evangelina Pinho, gerente do patrimônio da União no Estado de São Paulo no Seminário Cidades Costeiras Sustentáveis: Políticas Sustentáveis entre cidades e portos, realizado na cidade de Cubatão/SP nos dias 16 e 17 de outubro de 2008.

<sup>412</sup> Idem.

<sup>413</sup> [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 22/10/2008.

gasodutos, emissários submarinos, portos, estradas, pontes, instalações marítimas diversas e áreas destinadas à pesquisa; atividades de interesse público local - podem ser afetados aos Municípios, aos seus órgãos vinculados, ou a entidades com finalidade social ou assistencial, imóveis da União para a instalação de creches, escolas, áreas de lazer comunitárias, hospitais, postos de saúde, estabelecimentos culturais, áreas para implantação de infra-estrutura e projetos urbanísticos, vias, praças e postos salva-vidas; e com o concurso dos municípios - a promoção da regularização de imóveis da União constituídos por áreas urbanas já consolidadas, ocupadas por famílias carentes e de baixa renda.

Constata-se pelo extenso rol supra que muitas atividades podem ser instaladas nos imóveis da União situados na zona costeira, daí a importância da atuação da SPU aliada aos Estados e Municípios para uma gestão costeira sustentável e integrada.

O decreto regulamentador da Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro indica a competência da SPU para: em conjunto com o poder público municipal e órgão ambiental, garantir nos municípios litorâneos o acesso às praias, que são bens público de uso comum do povo, prevendo, inclusive, a cessão de uso da servidão de passagem ou via de acesso em favor do município<sup>414</sup>; celebração de convênios e contratos com os municípios para execução de ações de gestão na orla marítima em áreas de domínio da União, considerando como requisito o Plano de Intervenção da Orla Marítima e suas diretrizes para o trecho considerado<sup>415</sup>; e juntamente com o MMA, Ministério do Turismo e EMBRATUR, a elaboração, atualização e divulgação do roteiro para elaboração do Plano de Intervenção da Orla Marítima<sup>416</sup>.

Nesse contexto merece especial atenção o “Projeto Orla” que nasceu de uma proposta do Ministério do Planejamento através da SPU em atuação conjunta com o MMA por intermédio da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, visando uma aproximação entre as gestões patrimonial e ambiental em articulação com todas as esferas de governo e com a sociedade, tendo como objetivos<sup>417</sup>:

---

<sup>414</sup> Art. 21, §§ 2º e 3º do decreto nº 5.300/2004.

<sup>415</sup> Art. 29 do Decreto nº 5.300/2004.

<sup>416</sup> Art. 37 do Decreto nº 5.300/2004.

<sup>417</sup> Disponível em: [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br), acesso em 27/10/2008.

“\_Fortalecimento da capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço;  
\_Desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social para sua gestão integrada;  
\_Valorização de ações inovadoras de gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e da ocupação dos espaços litorâneos”.

Desse modo, o Projeto Orla busca equacionar a fragilidade dos ecossistemas costeiros, com o desordenado uso e ocupação do solo nessa região, na tentativa de conter os processos erosivos e contaminação das águas decorrentes desses fatores, além de estabelecer critérios para a destinação dos Bens da União, tendo em vista a existência de muitos espaços estratégicos como portos e áreas militares na orla marítima.

Essa gestão integrada do Patrimônio da União<sup>418</sup> situado na Zona Costeira com os Estados e Municípios litorâneos tem parâmetros estabelecidos na Lei nº 9.636/98 que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, dentre outras providências.

Evidente, portanto, a importância da compatibilização dos instrumentos de planejamento municipal, em especial a lei que instituir o Plano Diretor, com os dispositivos da Lei nº 9.636/98, viabilizando os convênios e contratos de interesse do município litorâneo com a Secretaria do Patrimônio da União para o cumprimento da função social dos imóveis da União na Zona Costeira.

### **3.2.4. Estatuto da Cidade – Plano Diretor**

Com o advento da Constituição Federal de 1988, surge um novo horizonte no tocante à elaboração de uma política pública justa e equitativa direcionada às cidades.

Os arts 182 e 183 da CF/88 tratam da política de desenvolvimento urbano, atribuindo competência ao Poder Público Municipal para sua implementação. As diretrizes gerais fixadas pela Lei Maior buscam o ordenamento urbano e pleno

---

<sup>418</sup> Aqui entendido como o conjunto dos Bens da União que se localizam na Zona Costeira.

desenvolvimento das funções sociais da cidade, com vistas a garantir o bem-estar de seus habitantes<sup>419</sup>.

Para tanto, institui o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, como instrumento básico da política urbana<sup>420</sup>. No Plano Diretor deverão ser estabelecidas as exigências fundamentais de ordenação do solo urbano, necessárias ao pleno cumprimento da função social da propriedade urbana<sup>421</sup>.

O princípio da função social da propriedade urbana se consubstancia na idéia de que, não basta que o proprietário de um imóvel urbano no pleno exercício de seu direito de propriedade, garantido constitucionalmente, aufera lucros e benefícios somente para si, é preciso que a sociedade, os cidadãos da urbe como um todo, possam usufruir dos benefícios advindos do uso privado daquela propriedade.

É nesse sentido o ensinamento de Cristiane Derani:<sup>422</sup>

“A propriedade é um conceito variável, circunscrito na relação entre o conteúdo do direito do proprietário e a organização da sociedade. A essência da propriedade é seu serviço à sociedade. Inclusive enquanto fruição privada é justificada como meio de alcance da felicidade social, pois o bem-estar individual deve levar também à felicidade coletiva”.

Visando cumprir a função social inerente à propriedade urbana preceituada pela CF/88, o Estado impõe limitações administrativas ao exercício do direito de propriedade, com vistas ao bem comum.

Para tanto, o Plano Diretor deve abrigar os instrumentos necessários à condução da propriedade urbana ao cumprimento de seu fim social, promovendo uma distribuição justa e eqüitativa dos benefícios advindos do seu uso.

A própria Constituição enumera alguns instrumentos passíveis de implementação por parte do Poder Público Municipal mediante lei específica e válidos apenas para áreas incluídas no Plano Diretor, com o objetivo de promover o adequado aproveitamento da propriedade urbana. São eles: desapropriações<sup>423</sup>,

---

<sup>419</sup> Art. 182, caput da CF/88.

<sup>420</sup> O plano diretor só é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes ou para aqueles municípios que queiram fazer uso dos instrumentos urbanísticos previstos na CF/88 e Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

<sup>421</sup> Arts 5º, XXIII; 170, III e 182, § 2º da CF/88.

<sup>422</sup> DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico, 3ª edição, São Paulo: Saraiva, 2008, p.239.

<sup>423</sup> §§3º e 4º, III do art. 182 da CF/88.

parcelamento ou edificação compulsórios<sup>424</sup>, IPTU progressivo no tempo<sup>425</sup> e o usucapião urbano<sup>426</sup>.

No entanto, a utilização de tais instrumentos dependia da edição de lei federal regulamentadora que só foi promulgada em 2001, após 11 anos<sup>427</sup> de discussões no congresso. A Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – veio regulamentar o capítulo constitucional da Política Urbana.

Sabe-se que a política urbana deve ser executada pelo Poder Público Municipal de acordo com o preceituado pela Constituição Federal em seus artigos 182 e 183.

O Estatuto da Cidade regulamenta esses artigos e estabelece as diretrizes gerais da Política Urbana, mediante “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<sup>428</sup>”.

Dentre as várias diretrizes contidas no art. 2º da lei destaca-se: **1.** a garantia do direito às cidades sustentáveis<sup>429</sup>; **2.** a gestão democrática das cidades<sup>430</sup>; **3.** cooperação entre os governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização com vistas ao interesse social<sup>431</sup>; **4.** o planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos<sup>432</sup>; **5.** ordenação e controle do uso e ocupação do solo<sup>433</sup>; **6.** justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização<sup>434</sup>; **7.** proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído<sup>435</sup>; **8.** regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de

<sup>424</sup> § 4º, I do art. 182 da CF/88.

<sup>425</sup> § 4º, II do art. 182 da CF/88.

<sup>426</sup> Art. 183 da CF/88.

<sup>427</sup> Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 3ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, p. 13.

<sup>428</sup> parágrafo único do art 1º da Lei 10.257/01.

<sup>429</sup> O direito às cidades sustentáveis do inciso I, do art. 2º do Estatuto da Cidade é 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.

<sup>430</sup> inciso II, do art. 2º da lei nº 10.257/01.

<sup>431</sup> inciso III do art. 2º da lei nº 10.257/01

<sup>432</sup> inciso IV do art. 2º da lei 10.257/01.

<sup>433</sup> inciso VI do art. 2º da lei nº 10.257/01.

<sup>434</sup> inciso IX do art. 2º da lei nº 10.257/01.

<sup>435</sup> inciso XII do art. 2º da lei nº 10.257/01.

urbanização, uso e ocupação do solo e edificações<sup>436</sup>; e **9.** simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias visando o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais<sup>437</sup>.

Os instrumentos da Política Urbana estão elencados no Capítulo II, artigo 4º da Lei 10.257/01 e para que possam ser implementados pelo Poder Público municipal, as áreas de incidência desses instrumentos devem estar definidas na lei municipal que instituir o Plano Diretor.

Os instrumentos previstos na lei são<sup>438</sup>: **1.** planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; **2.** planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; **3.** planejamento municipal<sup>439</sup> (plano diretor e outras normas municipais); **4.** institutos tributários e financeiros; **5.** institutos jurídicos e políticos<sup>440</sup>; e **6.** estudo de impacto de vizinhança – EIV.

Muitos desses instrumentos são regidos por legislação própria<sup>441</sup> e o plano diretor aprovado por lei municipal como instrumento básico da política urbana<sup>442</sup>, tem como função dirigir e ordenar o crescimento e a conseqüente transformação da cidade e do campo, buscando atender às necessidades dos cidadãos no tocante à qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas<sup>443</sup>. Todas as leis, decretos e portarias municipais anteriores ou posteriores à sua elaboração terão obrigatoriamente que se ajustar a ele.

O Plano Diretor deve englobar o território do município como um todo<sup>444</sup> e a lei que o instituir deve ser revista no máximo a cada 10 anos<sup>445</sup>.

<sup>436</sup> inciso XIV do art. 2º da lei nº 10.257/01.

<sup>437</sup> inciso XV do art. 2º da lei nº 10.257/01.

<sup>438</sup> incisos I a VI do art. 4º da lei nº 10.257/01.

<sup>439</sup> III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social;

<sup>440</sup> V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis e de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito.

<sup>441</sup> § 1º do art. 4º da lei nº 10.257/01

<sup>442</sup> *caput* do art. 40 da Lei 10.257/01

<sup>443</sup> *caput* do art. 39 da lei nº 10.257/01

<sup>444</sup> § 2º do art. 40 da lei nº 10.257/01.

Faz parte integrante do processo de planejamento urbano municipal o Plano Diretor e as diretrizes nele contidas devem ser incorporadas pelo plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual<sup>446</sup>.

Importante salientar que o processo de elaboração da lei que instituir o Plano Diretor deve contar com a participação da sociedade, dando-se publicidade a todos os atos e garantindo-se o acesso a documentos e informações por parte dos interessados<sup>447</sup>.

O Estatuto da Cidade prevê as hipóteses em que o Plano Diretor é obrigatório<sup>448</sup>, quais sejam: **1.** para os municípios com mais de vinte mil habitantes; **2.** integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; **3.** onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CF/88; e **4.** para os municípios situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O artigo 42 da Lei 10.257/01 prevê o conteúdo mínimo do plano diretor, sendo este: “I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle”.

Os artigos mencionados no inciso II supracitado dizem respeito a: direito de preempção; parcelamento, edificação ou utilização compulsória; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo mediante contrapartida do beneficiário; operações urbanas consorciadas; e transferência do direito de construir.

É certo que este é o conteúdo mínimo e que o Município poderá, ou melhor, deverá acrescentar outras exigências no exercício de sua capacidade legislativa.

Note-se que a lei não colocou como conteúdo mínimo do plano diretor a questão ambiental, mencionando-a somente nas diretrizes gerais contidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Com relação às diretrizes ambientais que devem compor o Plano Diretor, estas, por uma questão de racionalidade, devem ser traçadas levando em consideração o plano da bacia hidrográfica onde o município se situa e as diretrizes

---

<sup>445</sup> § 3º do art. 40 da lei 10.257/01

<sup>446</sup> § 1º do art. 40 da lei nº 10.257/01.

<sup>447</sup> § 4º, incisos I, II e III do art. 40 da lei nº 10.257/01.

<sup>448</sup> art. 41 da lei nº 10.257/01.

do saneamento básico, bem como sendo o município situado na Zona Costeira as peculiaridades inerentes à gestão do território nessa área que é Patrimônio Nacional, de acordo com a lei, 7.661/88, decreto nº 5.300/2004 e planos Nacional e Estadual de Gerenciamento Costeiro.

Uma vez elaborada a lei instituidora do Plano Diretor, há que se questionar sobre a obrigatoriedade de sua execução. Ou seja, feito o planejamento, existe obrigatoriedade em executá-lo?

O artigo 174 da CF/88 afirma que o Estado exercerá na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (grifo nosso).

Esclarecendo o assunto citamos o brilhante trabalho de Edson Ricardo Saleme<sup>449</sup>:

A questão do sujeito responsável pelo cumprimento e fiscalização do Plano Diretor é questão nebulosa diante da chamada discricionariedade administrativa que, na prática, materializa-se como a irresponsabilidade pela omissão ou ação lesiva ao meio ambiente. O Plano diretor configura-se, presentemente, como plano meramente indicativo no qual se quer atingir a função social da cidade por meio de direitos difusos que se dispersam na coletividade. Configura-se como verdadeiro soft law sem a devida efetividade que a Constituição quis lhe outorgar.

(...)

A solução seria gerada a partir da outorga aos administrados de meios jurídicos capazes de defender os direitos difusos outorgados no plano diretor que, por sua vez, deve conter elementos precisos capazes de definir as reais intenções dos agentes em prol da defesa do meio ambiente.

Para afastar a hipótese de ineficácia dos preceitos contidos no Plano Diretor se faz necessário em sua formulação um intenso processo democrático e participativo, legitimando seu conteúdo através da participação popular prevista na lei com a realização das audiências públicas<sup>450</sup>.

Não obstante o Plano Diretor ser instrumento do planejamento municipal, instituído por lei emanada deste ente federativo, seu conteúdo deve estar vinculado aos preceitos da lei federal, qual seja, o Estatuto da Cidade.

<sup>449</sup> SALEME, Edson Ricardo. Controle de execução do plano diretor do município na defesa da biodiversidade. In Direitos Humanos e Meio Ambiente, org. BENJAMIN, Antonio Herman. Sao Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2006, p. 101.

<sup>450</sup> Art. 40, §4º, I da Lei nº 10.257/2001.

Esta por sua vez, estabelece a competência legislativa da União em matéria de direito urbanístico, cujas atribuições são<sup>451</sup>: I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Note-se, portanto, que há necessidade de observância das normas federais pelo Poder Público municipal. O planejamento das regiões metropolitanas e o planejamento municipal devem estar em harmonia com os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Há que se salientar ainda que, apesar do Plano Diretor ser instrumento básico da política urbana e sua elaboração ser da competência do município com a participação da sociedade, sua implementação deve contar com o apoio político, técnico e econômico dos demais entes federativos.

Lançando algumas luzes sobre a questão, Bruno de Souza Vichi<sup>452</sup> argumenta que:

Executar a política urbana não é sinônimo de custear (sozinho) a execução de política urbana e tanto a União quanto os Estados e Distrito Federal, sobre a interpretação literal do art. 182 da Constituição Federal, não podem ignorar sua responsabilidade na participação direta da solução das questões urbanísticas, ainda que caiba aos Municípios lançar mão dos instrumentos urbanísticos necessários para a concretização de políticas urbanas.

Na mesma esteira de entendimento, José Afonso da Silva argumenta que houve uma evolução da interpretação no tocante a competência em matéria

---

<sup>451</sup> Art. 3º, incisos de I a V da lei nº 10.257/01.

<sup>452</sup> VICHI, Bruno de Souza. In: DALLARI, Adilson Abreu e DI SARNO, Daniela Campos Libório. Coordenadores. Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 123.

urbanística, pois, *verificou-se, contudo, que o planejamento urbanístico local é insuficiente para resolver a problemática urbana*<sup>453</sup>.

Diante da frenética e descontrolada urbanização no Brasil, vislumbra-se uma tendência à conurbação, com isso, os problemas decorrentes desse processo e que necessitam de solução através de uma política urbana, muitas vezes extrapolam o campo de ação municipal e sua capacidade institucional, exigindo a cooperação com os demais entes federativos.

Nesse sentido Bruno de Souza Vichi advoga<sup>454</sup>:

A correta interpretação a ser dada ao disposto no art. 182 da Constituição Federal e aos dispositivos do Estatuto da Cidade é que ao Município se impõe o dever de execução de políticas urbanas, por meio de instrumentos urbanísticos juridicamente definidos. A viabilidade política e econômica, todavia, para a viabilização do adequado manuseio de tais instrumentos, entretanto, é atribuição de todos os entes federativos, pois é o sistema jurídico brasileiro que assim o estabelece. Portanto, cabe a todos eles, e de forma coordenada às políticas urbanas consubstanciadas nos Planos Diretores (norma jurídica de natureza municipal), a realização de ações urbanísticas concretas.

Do exposto, observa-se que o Plano Diretor é instrumento que abarca inúmeras questões que incidem sobre o território do município. No entanto, tais questões devem ser consideradas no planejamento municipal individualmente e em conjunto com os municípios vizinhos ou de uma dada região, nas hipóteses de conurbação ou regiões metropolitanas. Apesar da gama de assuntos afetos à gestão municipal – uso e ocupação do solo, gestão ambiental, de recursos hídricos, saneamento, desenvolvimento econômico e social, gerenciamento costeiro – o município não atua sozinho, pois suas ações têm limites estabelecidos pelas normas de caráter geral e contam com o apoio financeiro e institucional tanto da esfera federal como da estadual.

---

<sup>453</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro, 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.100.

<sup>454</sup> VICHI, Bruno de Souza. In: DALLARI, Adilson Abreu e DI SARNO, Daniela Campos Libório. Coordenadores. Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 124.

### **3.3. São Paulo – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro**

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro é instrumento de gestão previsto na Lei nº 7.661/88. O Estado de São Paulo instituiu seu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro editando a Lei nº 10.019/1998.

Para os fins específicos do planejamento estadual a Zona Costeira foi delimitada na área terrestre pelo divisor de águas de drenagem atlântica<sup>455</sup> e na área marinha se estende até a isóbata<sup>456</sup> de 23,6 metros, englobando todos os ecossistemas e recursos naturais terrestres, marinhos e transicionais<sup>457</sup>.

O objetivo geral do Plano Estadual é disciplinar e racionalizar a utilização dos recursos naturais da Zona Costeira através de instrumentos próprios<sup>458</sup>, visando à qualidade de vida da população local e proteção dos ecossistemas costeiros, harmonizando os interesses sociais e econômicos de agentes externos e locais, sem prejuízo da competência municipal<sup>459</sup>.

Para cumprir as metas estabelecidas no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, a Lei estadual propõe verdadeira parceria entre Estado, Municípios e comunidades costeiras. A definição dos planos e programas deve prever mecanismos de participação e consulta à população, e, sua implantação, desenvolvimento e monitoramento serão realizados em conjunto, de forma integrada, com as administrações municipais<sup>460</sup>.

O instrumento básico do Plano Estadual é o Zoneamento Ecológico-Econômico, e, para fins de aplicação do plano, a zona costeira do Estado de São Paulo foi dividida em 4 setores a saber: I – Litoral Norte; II - Baixada Santista; III - Complexo Estuarino Lagunar de Iguape-Cananéia; e IV – Vale do Ribeira.

Para o presente estudo interessa especialmente o setor da Baixada Santista, região metropolitana composta por 9 municípios onde estão o Porto de Santos e o Parque Industrial de Cubatão. Região de grande desenvolvimento econômico e importância para o Estado de São Paulo, onde os conflitos pelo uso e ocupação do solo se acirram a cada dia, a região metropolitana da Baixada Santista necessita

---

<sup>455</sup> Serra do Mar

<sup>456</sup> Linha que une dois pontos de igual profundidade.

<sup>457</sup> Art. 2º, I da Lei nº 10.019/98.

<sup>458</sup> Art. 9º, I a V da Lei nº 10.019/98 – Zoneamento Ecológico-Econômico; Sistema de Informações; Planos de Ação e Gestão; e Monitoramento.

<sup>459</sup> Art. 4 *caput* e inciso I da Lei nº 10.019/98.

<sup>460</sup> Art. 5º, I a V da Lei nº 10.019/98.

com urgência de uma gestão ambiental sustentável a ser observada e implementada regionalmente.

No sistema de gestão proposto pela lei, o Executivo Estadual instituiu por Decreto um Grupo de Coordenação Estadual<sup>461</sup> responsável pela elaboração do PEGC, e, em cada setor costeiro, um Grupo Setorial de Coordenação<sup>462</sup> com a incumbência de elaborar o ZEEC e os Planos de Ação e Gestão<sup>463</sup>.

Tanto o Grupo de Coordenação Estadual quanto o Grupo Setorial serão compostos por representantes do Estado, dos Municípios e sociedade civil organizada de forma paritária, sendo que, no Grupo Setorial os municípios são aqueles que compõem o setor e as organizações da sociedade civil devem ter sede e atuar naquele setor costeiro.

O Zoneamento Ecológico-Econômico proposto pelo Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro definirá as normas e metas ambientais e sócio-econômicas, rurais, urbanas e aquáticas a serem alcançadas por meio de programas de gestão sócio-econômico-ambiental<sup>464</sup>. Para tanto, estabelece uma tipologia de Zonas com os respectivos usos permitidos para cada categoria, onde é possível observar uma gradação das áreas mais preservadas com maiores restrições de uso, para as áreas mais ocupadas e degradadas com maiores possibilidades de uso<sup>465</sup>.

Insta salientar, que o enquadramento de um dado território dentro de uma determinada zona, não se baseia somente em suas características e usos atuais. O zoneamento pode servir para traçar metas de desenvolvimento sócio-econômico e proteção ambiental a serem alcançadas através de planos de ação e gestão integrados e compatibilizados com os planos diretores regionais e municipais<sup>466</sup>.

Conforme já se mencionou, dentre as funções do zoneamento como instrumento de gestão, está o estabelecimento de parâmetros para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos. Nesse sentido, a Lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro afirma que ficará a cargo do decreto que instituir o zoneamento definir as atividades que dependerão de licenciamento ambiental prévio, sem prejuízo do disposto nas demais normas federais, estaduais e

---

<sup>461</sup> Decreto estadual nº 47.303/2002.

<sup>462</sup> Idem

<sup>463</sup> Art. 8º, I e II da lei nº 10.019/98.

<sup>464</sup> Parágrafo único do art. 10 da Lei nº 10.019/98.

<sup>465</sup> Arts 11 e 12 da lei nº 10.019/98 – zonas de 1 a 5.

<sup>466</sup> §1º do art. 13 da Lei nº 10.019/98.

municipais específicas, bem como, as exigências dos órgãos ambientais competentes<sup>467</sup>.

Nessa linha, louvável a atitude do legislador estadual, vinculando à emissão de licença ambiental, a utilização de material de empréstimo para aterros, fazendo-se cumprir os critérios da legislação específica, inclusive em nível municipal<sup>468</sup>. É inegável a necessidade de se realizar aterros na zona costeira, atividade sem a qual seria impossível a ocupação desse território, por tratar-se de área de transição entre mar e terra, com funções de drenagem, o que faz com que o solo seja encharcado e mole. No entanto, a retirada do material para esse fim há que ser feita de modo sustentável e dentro de parâmetros estabelecidos em lei<sup>469</sup>.

A Lei nº 10.019/98 proíbe a comercialização de madeira bruta para fora da região da Zona Costeira, pesca de arrasto com utilização de parelha e a utilização de agrotóxicos organoclorados na agropecuária, sem prejuízo das legislações específicas<sup>470</sup>, e, sujeitam os infratores a penalidades de advertência, multa, interdição temporária ou definitiva da atividade, embargo e demolição, sem prejuízo da obrigação de reparar o dano<sup>471</sup>.

Por fim, são estabelecidos prazos para a regulamentação por decreto dos zoneamentos dos Setores Costeiros a contar da publicação da lei. No entanto, nenhum prazo legal foi cumprido, tendo em vista que o único decreto de zoneamento ecológico-econômico existente até hoje é o do Setor Costeiro do Litoral Norte<sup>472</sup>. O Setor Costeiro da Baixada Santista, após 10 anos da edição da lei que instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, apresentou minuta de decreto do zoneamento ecológico-econômico ainda não aprovada pelo Conselho Estadual, face a divergências entre as lideranças ambientalistas e empresários ligados à indústria e ao porto. Os demais setores costeiros ainda não elaboraram seus planos.

---

<sup>467</sup> Art. 15 *caput* e parágrafo único da Lei nº 10.019/98.

<sup>468</sup> Art. 16 da Lei nº 10.019/98.

<sup>469</sup> Muita degradação ambiental já se causou nos morros das cidades litorâneas na retirada de material para aterro através das “caixas de empréstimo”. Normalmente feitas de modo clandestino, as caixas de empréstimo são escavações feitas na base e bordas dos morros para a retirada de material para aterro. No entanto, há que se utilizar técnicas específicas dentro de planos de manejo pré-estabelecidos, sem os quais a estrutura geológica dos morros ficam comprometidas, podendo haver risco de deslizamento e grave degradação ambiental.

<sup>470</sup> Art. 19 da Lei nº 10.019/98.

<sup>471</sup> Art. 20, I a V da Lei nº 10.019/98.

<sup>472</sup> Decreto nº 49.215/2004.

### **3.4. Região Metropolitana da Baixada Santista**

A CF/88 deixou a cargo dos Estados membros a possibilidade de instituir regiões metropolitanas. Segundo o texto constitucional, a instituição de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, será feita mediante a edição de lei complementar estadual e tem como objetivo integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum em municípios limítrofes<sup>473</sup>.

Note-se, que o intuito da Lei Maior é somar forças de dois níveis de poder, quais sejam, o estadual e municipal, na busca de soluções comuns para problemas comuns.

Há que se ressaltar ainda, que a Constituição distingue três modos de organização – regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – sem, no entanto, fazer a devida distinção entre eles.

Nesse sentido, buscamos os ensinamentos de Clementina De Ambrosi, que mediante uma abordagem de caráter regional, conceituou-os da seguinte maneira<sup>474</sup>:

Por microrregião identificamos um território compreendendo vários municípios, com características peculiares de homogeneidade quanto à polarização, necessidades, potencialidades, etc., que os diferenciam do território circundante. Pressupõe uma realidade social e econômica que pode envolver funções públicas de interesse comum a municípios limítrofes.

Aglomeração urbana era conceito já mencionado na Lei Federal de loteamentos (Lei 6.766/79), ainda que sem definição. Pressupõe uma realidade social e econômica cuja característica é uma área urbanizada mais ou menos contínua, envolvendo municípios limítrofes e múltiplas funções de interesse comum.

“Região Metropolitana” é conceito já mencionado nas Constituições de 1967 e 1969. Pressupõe uma realidade social e econômica cujo centro dinâmico é a metrópole, pólo de atração (e/ou de denominação) de um grande espaço de produção e consumo, e cuja manifestação é a intensa urbanização que dá origem a múltiplas funções de interesse comum aos municípios limítrofes que a contêm.

O ponto em comum entre os três conceitos é o fato de tratar-se sempre de municípios limítrofes e a diferença está na quantidade de funções públicas de interesse comum existentes entre eles.

---

<sup>473</sup> Art. 25, § 3º da CF/88.

<sup>474</sup> DE AMBROSIS, Clementina. In: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Estatuto da Cidade, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001, p. 166 e 167.

Nesse sentido, a Região Metropolitana se destaca por caracterizar-se como sendo uma região de grande movimentação econômica, pólo de grande produção e consumo e intensa urbanização, que ensejam “múltiplas” funções públicas de interesse comum entre os municípios que a compõe. Há ainda a particularidade de ser eleito um município como “metrópole, pólo de atração e/ou de denominação”.

Para José Afonso da Silva<sup>475</sup>, o que dá a essência ao conceito de “região metropolitana”, o que justifica, o que legitima sua definição por lei complementar estadual, é precisamente o fenômeno da conurbação, ou seja: a existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município-pólo.

As implicações que a instituição de uma Região Metropolitana pode trazer são elencadas por Daniela Campos Libório Di Sarno<sup>476</sup>, como sendo:

\_De ordem política porque, diante de problemas regionais, deverá haver esforço e cooperação de cada município na perseguição de soluções comuns, porém, sem interferir jamais na autonomia de cada um, inexistindo uma relação de hierarquia nesta situação mesmo com participação do governo estadual;

\_De ordem jurídica porque, em face do princípio da legalidade, tanto enfocado na ótica do Poder Público quanto na do particular, deverá haver legislação específica estadual e municipal para estabelecer as novas relações;

\_Quanto à ordem social, se o estabelecimento da região metropolitana possuir uma dinâmica harmoniosa da oferta de serviços comuns, com padrões semelhantes, poderá haver menos desequilíbrio entre a população afetada;

\_Quanto ao aspecto econômico, a boa fluência de toda a região metropolitana pode trazer um desenvolvimento similar em todo seu território.

Cabe ainda investigar, qual a titularidade das funções públicas de interesse comum que ensejam a instituição de uma região metropolitana e é nesse ponto que se encontra a maior dificuldade, em decorrência do sistema federativo brasileiro.

Sabe-se que a competência para instituir a região metropolitana é do Estado por meio de lei complementar, no entanto, diante da autonomia municipal apregoada pela CF/88, fica a dúvida sobre a quem caberia a elaboração e execução do planejamento metropolitano.

---

<sup>475</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro, 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.159.

<sup>476</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos do Direito Urbanístico. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2004, p.42 e 43.

Daniela Campos Libório Di Sarno<sup>477</sup> argumenta que o fato do município gozar de total autonomia, conforme dispõe o Texto Constitucional no art. 18, acentua esse quadro, tornando inconstitucional qualquer iniciativa dos Estados membros que imponha restrições ou obrigações aos municípios.

A ausência de normas que definam uma cooperação entre os entes envolvidos e diante da realidade jurídico-constitucional brasileira, a existência de regiões metropolitanas é ficta e depende de boa vontade política dos envolvidos para obter alguma eficácia<sup>478</sup>.

A Constituição do Estado de São Paulo<sup>479</sup> também define as Regiões Metropolitanas:

**Artigo 153** - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

§ 1º - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

O Estado de São Paulo possui 3 Regiões Metropolitanas estabelecidas, quais sejam, São Paulo, Baixada Santista e Campinas.

A Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS é formada por nove municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Peruíbe, Praia Grande, Mongaguá, Santos e São Vicente.

Sua área de abrangência é de 2.373 km<sup>2</sup>, representando menos de 1 % do território do Estado de São Paulo. Tem população de aproximadamente 1,6 milhão de habitantes e um PIB de 18,5 bilhões de reais, correspondente a 3,7% da riqueza do estado<sup>480</sup>.

Tem grande importância e representatividade econômica para o país, pois é nessa região que se situa o porto de Santos, principal porta de entrada e saída de

---

<sup>477</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos do Direito Urbanístico. 1ª ed. São Paulo: Manole, 2004, p.43.

<sup>478</sup> Idem, p.44.

<sup>479</sup> Disponível em: [www.legislacao.sp.gov.br](http://www.legislacao.sp.gov.br). Acesso em 24/06/2008

<sup>480</sup> Disponível em: [www.agem.sp.gov.br](http://www.agem.sp.gov.br). Acesso em 10/03/2009.

produtos do País, movimentando cerca de 72 milhões de toneladas entre carga geral, líquidos e sólidos a granel, somados à movimentação de contêineres da ordem de 1,2 milhões/ano<sup>481</sup>.

Para que se tenha uma idéia do fluxo de pessoas e automóveis entre os municípios limítrofes de Guarujá, Santos e Bertioga, a frota metropolitana é de 450 mil veículos e aproximadamente 13 mil pessoas movimentam-se entre Santos, Guarujá e Bertioga, através de barcos e balsas, as quais transportam ainda, por dia, cerca de 16 mil automóveis e 15 mil bicicletas<sup>482</sup>.

A Lei Complementar Estadual nº 815, de 30 de julho de 1996<sup>483</sup> cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica, a construir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas.

No tocante a toda problemática concernente à competência para elaboração e execução do planejamento metropolitano, ressalta-se o intuito da lei em promover a cooperação entre Estado e Municípios, ao criar o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana<sup>484</sup> com caráter consultivo e deliberativo composto por representantes do Estado e dos Municípios.

Os Municípios integrantes da Região Metropolitana da Baixada Santista e o Estado compatibilizarão no que couber seus planos e programas, às diretrizes do planejamento da Região expressamente estabelecidas pelo Conselho de Desenvolvimento<sup>485</sup>.

Quanto às “funções públicas de interesse comum”, essas serão definidas pelo Conselho entre os seguintes campos funcionais: I - planejamento e uso do solo; II - transporte e sistema viário regional; III - habitação; IV - saneamento básico, V - meio ambiente; VI - desenvolvimento econômico; e VII - atendimento social<sup>486</sup>.

Além do Conselho, o Estado através da Lei Complementar nº 853 de dezembro de 1998, com as alterações da lei nº 956, de 28 de maio de 2004, criou a

---

<sup>481</sup> Idem.

<sup>482</sup> Disponível em: [http://www.agem.sp.gov.br/imbs\\_edicao.htm](http://www.agem.sp.gov.br/imbs_edicao.htm). Acesso em 24/06/08.

<sup>483</sup> Disponível em: [http://www.agem.sp.gov.br/condesb\\_legislacao\\_lei815.htm](http://www.agem.sp.gov.br/condesb_legislacao_lei815.htm). Acesso em 24/06/08.

<sup>484</sup> Artigo 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, na Região Metropolitana da Baixada Santista, um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada Município que a integra, e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum.

<sup>485</sup> Art. 4º da Lei Complementar nº 815/96.

<sup>486</sup> Art. 5º da Lei Complementar nº 815/96

AGEM – Agência Metropolitana com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana da Baixada Santista, tendo como atribuições: I - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados; II - fiscalizar a execução das leis que dispõem sobre regiões metropolitanas e aplicar as respectivas sanções, no exercício do poder de polícia; III - estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; IV - promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessário à realização de atividades de interesse comum; V - manter atualizadas as informações estatísticas e de qualquer outra natureza, necessárias para o planejamento metropolitano, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental, que sejam de relevante interesse público, bem como promover, anualmente, a sua ampla divulgação; VI - exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas.

Nesse contexto específico de uma região metropolitana, também o gerenciamento costeiro deverá ser incluído dentre as funções públicas de interesse comum. Daí a necessidade de se fazer um ZEE regional, possibilitando parâmetros seguros para a emissão ou não de licenças ambientais, através da avaliação dos impactos das atividades em conjunto, face à capacidade de suporte dos ecossistemas já bastante degradados.

### **3.4.1. Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista – minuta do decreto.**

Em 18 de março de 2008 foi aprovada em Plenária no Auditório do Instituto de Pesca em Santos, a versão final da Minuta de Decreto do ZEEC da Baixada Santista<sup>487</sup>.

Após seis anos da posse do Grupo Setorial, a proposta encaminhada ao Grupo de Coordenação Estadual ainda gera discussões calorosas, face aos conflitos de interesses e usos do estuário de Santos e da região da Baixada Santista como um todo.

---

<sup>487</sup> Disponível em: [www.novomilenio.inf.br/baixada](http://www.novomilenio.inf.br/baixada), acesso em 10/02/2009.

Porto, Indústria e Turismo são os principais vetores de desenvolvimento e ocupação do solo da região, que tem sérios problemas de déficit habitacional, inúmeras invasões e ocupações irregulares em áreas ambientalmente frágeis, grave poluição e assoreamento das águas do canal do estuário, e, apesar disso, têm inúmeros projetos de expansão portuária previstos, alguns já em vias de obter as licenças ambientais necessárias à instalação e funcionamento.

Como ficaram definidas estas questões na proposta de ZEEC que se pretende aprovar? Essa minuta do Decreto é resultado de um processo democrático e participativo? Quais são os grupos de interesse estabelecidos? A proposta final reflete equilíbrio e sustentabilidade no tocante ao desenvolvimento econômico e preservação ambiental da região? Os planos diretores dos municípios que compõem a RMBS são compatíveis com o ZEEC?

Sendo o Zoneamento Ecológico-Econômico o instrumento básico do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro a ser seguido como parâmetro para o planejamento municipal, essas são perguntas importantes para análise da efetividade da gestão costeira municipal, objeto desse trabalho.

A proposta de ZEEC da Baixada Santista publicada em março de 2008 foi objeto de audiência pública realizada em junho de 2008 e prevê a criação de nove zonas terrestres de ocupação e/ou preservação do solo.

Além das classes de zonas de 1 a 5 e seus respectivos usos, conforme já previa a Lei nº 10.019/98, foram criadas zonas especiais que derivam dessas primeiras. É o caso da Z1 AEP – subzona da Zona Terrestre 1 destinada às Áreas Especialmente Protegidas; Z4TE – subzona da Zona Terrestre 4 de uso Especial (diretrizes, metas e usos são os mesmos estabelecidos para a Z2T – utilização de 20% da gleba para complexos de lazer e condomínios residenciais que não impliquem em parcelamento do solo); e as subzonas Z5TE (uso especial – características sócio-ambientais para expansão urbana) e Z5TEP – Zona 5 Terrestre de Expansão Portuária<sup>488</sup>. Como o processo de elaboração da minuta do decreto teve a participação de representantes dos 9 municípios que fazem parte da RMBS, todas essas classificações levaram em consideração o zoneamento dos planos diretores municipais.

---

<sup>488</sup> Arts. 9º a 39 da Minuta do Decreto do ZEEC da Baixada Santista.

A proposta do ZEEC da Baixada Santista inova ao incluir cinco zonas marinhas (Z1M a Z5M)<sup>489</sup>. A Zona Marinha foi dividida em duas faixas: 1) faixa entre-marés – compreende a área entre a preamar de sizígia<sup>490</sup> e baixa-mar de sizígia; e 2) faixa marítima – vai da baixa-mar de sizígia até a isóbata de 23,6 metros.

Também foram incluídos nas denominadas Zonas Marinhas os corpos d'água contínuos à faixa de marinha que apresentem em conjunto ou de modo isolado: a ocorrência de mangues no entorno, trânsito de embarcações, estruturas náuticas e atividades portuárias<sup>491</sup>.

Para cada tipo de zona terrestre ou marinha considerada, haverá limitações maiores ou menores para a ocupação dos terrenos e realização de atividades econômicas além de metas de conservação e preservação a serem perseguidas.

Para se chegar a essa minuta do Decreto longo caminho foi percorrido. Sabe-se que tanto o Grupo de Coordenação Estadual, como o Grupo Setorial da Baixada Santista tem composição paritária em 1/3 representantes do Estado, 1/3 representantes dos municípios e 1/3 de representantes da sociedade civil organizada. A análise dos componentes de cada grupo é importante, principalmente no que concerne à representação da sociedade civil organizada, para avaliar o equilíbrio e justiça sócio-ambiental das decisões.

Ao Grupo de Coordenação Estadual cabe elaborar e atualizar o PEGC e apreciar e compatibilizar as propostas de ZEEC, Planos de Ação e Gestão dos Grupos Setoriais. É composto por 24 membros<sup>492</sup>: 8 representantes do Governo do Estado através de suas Secretarias – Meio Ambiente, Saúde, Educação, Agricultura e Abastecimento, Energia, Recursos Hídricos e Saneamento, Economia e Planejamento, Transportes e Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo; 8 representantes dos municípios costeiros – 2 de cada setor costeiro; e 8 representantes da sociedade civil organizada – 2 de cada setor costeiro.

Já o Grupo Setorial da Baixada Santista é responsável pela elaboração do ZEEC da Baixada Santista, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo PEGC, encaminhando-o, em seguida, para aprovação do Grupo de Coordenação. O Grupo

---

<sup>489</sup> Arts. 42 a 62 da Minuta do Decreto do ZEEC da Baixada Santista.

<sup>490</sup> Art. 3º da Minuta do Decreto do ZEEC da Baixada Santista – marés de sizígia: são aquelas causadas pelo alinhamento do Sol, da Terra e da Lua, quando as preamares são mais altas e as baixa-mares são mais baixas.

<sup>491</sup> Art. 41 da Minuta do Decreto do ZEEC da Baixada Santista.

<sup>492</sup> Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista. Documento para consulta – Audiência Pública, Junho de 2008, Secretaria do Meio Ambiente, Governo do Estado de São Paulo, p.8. Disponível em: [www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br), acesso 15/11/2008.

Setorial é composto por 27 membros<sup>493</sup>: 9 representantes do Governo do Estado através de suas Secretarias - Meio Ambiente (2), Economia e Planejamento, Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, Saúde, Agricultura e Abastecimento, Educação, Transportes Metropolitanos e dos Transportes; 9 representantes dos municípios que compõem a região metropolitana da Baixada Santista - Bertioga, Guarujá, Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe; e 9 representantes da sociedade civil organizada.

Os representantes da sociedade civil organizada do Grupo Setorial foram eleitos por seus pares em processo coordenado pelos Comitês de Bacias Hidrográficas para o primeiro mandato<sup>494</sup>.

No entanto, as entidades ambientalistas acusam disparidades na composição dos representantes da sociedade civil organizada em detrimento da defesa do meio ambiente e interesses sociais, pois quase a metade dos representantes desse setor no colegiado do Grupo Setorial da Baixada Santista foi composto por entidades e associações com interesses declaradamente econômicos e desenvolvimentistas, tais como<sup>495</sup>:

- 1) ASSECOB – Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (suplente – Associação Comercial de Santos);
- 2) CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (suplente – CIDE – Centro de Integração e Desenvolvimento Empresarial da Baixada Santista);
- 3) Sindicato dos Trabalhadores nas Inds. Químicas de Farm. E de Fert. de Cubatão, Santos, São Vicente, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá e Itanhaém (suplente – Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Santos); e
- 4) Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Bertioga (suplente – Associação dos Engenheiros e Arquitetos de São Vicente – AEAASV)<sup>496</sup>.

Em artigo publicado em simpósio internacional realizado na Universidade de Ribeirão Preto campus Guarujá em 2004<sup>497</sup>, o ambientalista Élson Maceió dos

---

<sup>493</sup> Idem, p.9.

<sup>494</sup> Ibidem.

<sup>495</sup> Composição da Gestão ABRIL 2006/ABRIL 2008

<sup>496</sup> Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista. Documento para consulta – Audiência Pública, Junho de 2008, Secretaria do Meio Ambiente, Governo do Estado de São Paulo, p.45 e 46.

<sup>497</sup> Disponível em: <http://sici.unaerp.com.br>, acesso em 13/03/2009.

Santos<sup>498</sup> e Carlo Romani<sup>499</sup> fazem análise da democracia participativa na elaboração do ZEEC da Baixada Santista, demonstrando que o histórico de atuação das entidades da sociedade civil no colegiado do Grupo Setorial equilibrou-se entre dois grupos distintos: um grupo em que a preocupação com a qualidade do meio ambiente sempre foi subordinada ao interesse de expansão e especulação do mercado; e outro grupo cuja atuação se aproximou da necessidade de preservação ambiental e qualidade de vida da maioria da população<sup>500</sup>.

Nesse sentido, questiona-se se o resultado final expresso na minuta do Decreto do ZEEC da Baixada Santista é reflexo de um verdadeiro processo participativo e democrático, conforme os preceitos da Lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

O mesmo questionamento sobre a efetiva participação dos setores representativos da sociedade nos colegiados dos Grupos Setoriais instituídos pelo Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, foi feito por Eduardo Hipólito do Rego em artigo científico sobre o ZEEC do Litoral Norte: “descortina-se portanto um cenário vulnerável, seja por permitir a participação de grupos políticos inoportunos que só almejam o tumulto, seja por não contemplar a participação de setores vitais para a discussão dos destinos da região”. Confirmando as disparidades na formação dos colegiados completa: “Alie-se a este quadro, a recente composição do Grupo Setorial da Baixada Santista, no qual obedeceu-se ao mesmo critério, e que culminou com a presença de numerosos grupos pouco identificados com a questão ambiental, privilegiando forças ligadas à indústria”<sup>501</sup>.

A minuta do Decreto em questão foi levada em meados de fevereiro de 2009 ao CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente, órgão ambiental integrante do SISNAMA, para aprovação e posterior promulgação do Decreto pelo Governador do Estado. No entanto, ao analisar o documento e diante da insatisfação

---

<sup>498</sup> Élson Maceió já foi Secretário do Meio Ambiente do Município do Guarujá e participou do Grupo Setorial da Baixada Santista, gestão 2006/2008.

<sup>499</sup> Carlo Romani é pesquisador do CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – [www.cebrap.org.br](http://www.cebrap.org.br).

<sup>500</sup> ROMANI, Carlo e MACEIÓ, Élson. Democracia participativa sem participação da comunidade – uma análise do Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista. In: Simpósio Internacional de Ciências Integradas da Universidade de Ribeirão Preto campus Guarujá, 2004, p.5. Disponível em: <http://sici.unaerp.br>.

<sup>501</sup> REGO, Eduardo Hipólito do. Conflitos Do Zoneamento Ecológico-Econômico: A Experiência Do Decreto Estadual nº 49.215, De 07 De Setembro de 2004. In: Anais do XV Congresso Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI, Manaus, 2006, p. 12. Disponível em: [www.conpedi.org/manaus](http://www.conpedi.org/manaus), acesso em 5/03/2008.

manifestada pelas entidades ambientalistas do Grupo Setorial, o CONSEMA criou um grupo técnico para avaliar a proposta de ZEEC da Baixada Santista e optou por coletar mais dados referentes aos impactos ambientais, antes de definir sobre restrições ambientais relativas à expansão do Porto de Santos.

Conforme mencionado anteriormente, a grande divergência diz respeito ao uso do estuário de Santos, em especial à classificação das áreas de seu entorno possibilitando ou não a expansão portuária.

De acordo com o conselheiro ambientalista Carlos Bocuhy do grupo técnico recém formado pelo CONSEMA para a apreciação da proposta de ZEEC, “até agora, as discussões careceram de conteúdo específico sobre a qualidade das áreas previstas para a expansão do porto, especialmente no Largo Santa Rita (região entre as ilhas Barnabé e Bagres, na margem esquerda do estuário, em frente ao Cais do Saboó), que abrigará o complexo Barnabé-Bagres”<sup>502</sup>.

Referida área estava classificada como Z1 de maior restrição de uso, pois abriga espécie nativa de mangue que não existe mais no Estado, segundo depoimento de ambientalistas ao Jornal A Tribuna<sup>503</sup>. No entanto, foi alterada para Z5EP mediante proposta aprovada pelo Grupo Setorial da Baixada Santista.

O empreendimento que se pretende implantar no local entre as Ilhas Barnabé e Bagres no estuário de Santos, deve elevar a “capacidade operacional do Porto das atuais 110 milhões para 220 milhões de toneladas anuais”<sup>504</sup>.

Defendendo o desenvolvimento regional, nacional e a importância do Porto de Santos para o crescimento do País, o secretário de Assuntos Portuários e Marítimos da Prefeitura de Santos e presidente do Conselho de Autoridade Portuária – CAP de Santos, afirma: “Vamos mostrar que o porto de Santos tem uma importância estratégica para o comércio exterior, para o País. E, por este motivo, devemos planejar o Porto para garantir a continuidade de sua competitividade”. Quanto à instalação de áreas de retroporto Sérgio Aquino defende: “Acreditamos que tanto no porto quanto no retroporto podemos ter desenvolvimento com respeito às exigências ambientais”<sup>505</sup>.

---

<sup>502</sup> Fonte: Jornal A Tribuna, edição de quinta-feira 19 de março de 2009, Caderno Porto e Mar, p. A-22.

<sup>503</sup> Fonte: Jornal A Tribuna, edição de quarta-feira, 18 de março de 2009, Caderno Porto e Mar, p. A-14.

<sup>504</sup> Idem.

<sup>505</sup> Ibidem.

Junte-se a esses argumentos os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2007/2010 para os investimentos em infra-estrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões. Desse montante, R\$ 2 bilhões serão destinados aos portos, sendo R\$ 1,4 bilhões aplicados exclusivamente em dragagens para aprofundamento dos canais de acesso aos terminais, possibilitando receber navios de maior porte, aumentando a competitividade e a capacidade de movimentação de cargas<sup>506</sup>.

De outro lado, ambientalistas que compõem o grupo técnico de trabalho formado pelo CONSEMA em entrevista ao Jornal A Tribuna sob condição de anonimato, tendo em vista o andamento das atividades do grupo, disseram que Barnabé-Bagres é tido como um “mal necessário” e por isso não deve enfrentar restrições no grupo técnico. “A questão, porém, é que o empreendimento deverá ser submetido a critérios de licenciamento mais rigorosos”<sup>507</sup>.

No que tange à democracia participativa dos conselhos ambientais, um defensor de maiores restrições de uso para o estuário alertou quanto a decisão do grupo de trabalho formado pelo CONSEMA: “O grupo técnico não deve propor que a área de Barnabé-Bagres seja considerada Z1, de maior restrição, ao invés de Z5EP, a menos proibitiva, como foi aprovado na minuta. O principal motivo é a quantidade de ambientalistas no grupo. São 3 entre os 9 que integram o subcomitê”<sup>508</sup>.

Seria muito importante que um instrumento de planejamento como o ZEEC da Baixada Santista fosse elaborado através do consenso entre todas as partes interessadas, legitimando e facilitando as ações de gestão.

No entanto, o ZEEC configura-se como instrumento indicativo para a emissão de licenças pelos órgãos ambientais competentes, que devem observar as normas federais, estaduais e municipais de proteção do meio ambiente.

O impacto ambiental do empreendimento e a capacidade de suporte do meio devem ser avaliados rigorosamente para embasar a decisão, pois, conforme dispõe Cristiane Derani<sup>509</sup>:

“As atividades econômicas modificam o meio ambiente, e este ambiente modificado representa uma restrição externa para o

---

<sup>506</sup> Secretaria Especial de Portos – SEP. Disponível em: [www.portosdobrasil.gov.br/programas-e-projetos/pac](http://www.portosdobrasil.gov.br/programas-e-projetos/pac), acesso em 20 de março de 2009.

<sup>507</sup> Idem.

<sup>508</sup> Fonte: Jornal A Tribuna, edição de quarta-feira, 18 de março de 2009, Caderno Porto e Mar, p. A-14.

<sup>509</sup> DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 123.

desenvolvimento econômico e social. Os recursos, uma vez consumidos no processo de desenvolvimento, não se colocam uma segunda vez à disposição de estratégias de desenvolvimento. Essa trivialidade não seria um problema, caso os recursos não fossem escassos, ou se a capacidade de absorção do mundo biótico e abiótico fosse ilimitada”.

A idéia não é paralisar todo e qualquer tipo de desenvolvimento com o intuito de proteger o meio ambiente, mas considerá-lo seriamente como condicionante ao sucesso econômico e social desse desenvolvimento.

Seria louvável que, antes de se expandir áreas do Porto de Santos, toda infraestrutura portuária já existente fosse otimizada em seu aproveitamento e que para construção dos novos terminais fosse dada preferência às áreas já degradadas.

Nesse sentido, a questão fundiária das áreas do Porto de Santos sobressai, mostrando que existe uma ineficiência na gestão da estrutura portuária já existente. Em seminário realizado sobre o tema na cidade de Cubatão<sup>510</sup>, o Diretor de Revitalização Portuária da Secretaria Especial de Portos - SEP afirmou que “existem 1.700 famílias morando dentro do porto” nos bairros da Conceiçãozinha e Prainha, exigindo uma atuação conjunta do Ministério das Cidades, SPU, Prefeitura do Guarujá, SEP e CODESP, através de programas do PAC voltados à regularização fundiária de favelas, para a desocupação dessas áreas que devem ser destinadas à atividade portuária.

É certo que o ZEEC é um instrumento de planejamento que não está atrelado ao presente e deve ser projetado para o tempo futuro visando o desenvolvimento sustentado das atividades. Mas, o mesmo empenho das autoridades para viabilizar a expansão do Porto deve ser empregado para o pleno aproveitamento da estrutura já existente, dando-se preferência às áreas já degradadas.

Feito isso, havendo necessidade de maior expansão do porto no estuário, tais áreas têm que estar previamente determinadas no ZEEC elaborado democraticamente.

Frise-se que o ZEEC não visa exclusivamente a preservação ambiental, é um instrumento de planejamento, organizador e indutor do crescimento com respeito às

---

<sup>510</sup> Antonio Mauricio Ferreira Netto, Diretor de Revitalização Portuária da Secretaria Especial de Portos – SEP em palestra proferida no “Seminário Cidades Costeiras Sustentáveis: Políticas sustentáveis e integradoras entre portos e cidades”, realizado nos dias 16 e 17 de outubro de 2008, na cidade de Cubatão/SP.

leis ambientais. Serve como parâmetro para a gestão pública ambiental nos processos de licenciamento.

Sobre a necessidade de se planejar o desenvolvimento futuro da região contemplando a expansão da atividade portuária, o presidente da CAP – Conselho da Autoridade Portuária de Santos Sérgio Aquino afirma<sup>511</sup>:

“É fundamental que ele (o ZEE) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (da Prefeitura de Santos) contemplem isso (a expansão portuária), porque não existe possibilidade de um decreto federal, dizendo que (a área) é de interesse social, atropelar isso. Imaginar isso é dizer que o País não é federação e que o Governo Federal pode intervir nos estados e municípios”.

De outro lado, o diretor do Departamento de Infra-estrutura da Fiesp, Luiz Antonio Veiga de Mesquita, aponta para a correta direção das discussões que cercam o ZEEC da Baixada Santista<sup>512</sup>:

“O que está se discutindo é o zoneamento, não o licenciamento das áreas. Essas áreas são vitais para a expansão do porto e estão apenas sendo colocadas como possíveis de serem utilizadas para isso, mas não deixarão de passar pelo crivo do IBAMA, da Secretaria de Meio Ambiente, da Cetesb e tudo mais. O Zoneamento não é uma carta branca, um alvará para construção”.

De fato, a Lei nº 7.661/88 e o Decreto nº 5.300/2004 que a regulamentou, prevêm regras especiais para o licenciamento na Zona Costeira onde será exigido para todos os usos que impliquem alteração de suas características naturais a elaboração de EIA/RIMA para todo o território indistintamente.

Além disso, as disposições do Decreto do ZEEC da Baixada Santista não se aplicam a empreendimentos de utilidade pública de acordo com a legislação em vigor<sup>513</sup>, ou seja, a expansão do porto<sup>514</sup> poderá ocorrer independentemente do estabelecimento ou não de zonas de expansão portuária no zoneamento. Entretanto, tal fato não diminui a importância e a necessidade do ZEEC como instrumento de planejamento e organização do uso e ocupação do solo na Zona

---

<sup>511</sup> Fonte: Jornal A Tribuna, edição de quarta-feira, 25 de março de 2009, Caderno Porto e Mar, p. A-14.

<sup>512</sup> Fonte: Jornal A Tribuna, edição de quarta-feira, 25 de março de 2009, Caderno Porto e Mar, p. A-14.

<sup>513</sup> Art. 72 da Minuta do Decreto do ZEEC da Baixada Santista.

<sup>514</sup> A atividade portuária é de utilidade pública de acordo com o disposto na Resolução Conama nº 369/06, art. 2, I – utilidade pública: (...) b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia.

Costeira, pois foi exatamente pela falta de organização e parâmetros para o desenvolvimento que se chegou à atual situação de conflitos de usos e degradação ambiental.

As disposições do Decreto também não se aplicam à regularização de empreendimentos habitacionais de interesse social anteriores ao Estatuto da Cidade – Lei nº10.257/2001<sup>515</sup>.

Têm-se ainda que, uma vez aprovado o ZEEC da Baixada Santista a fiscalização será feita de modo integrado pelo SEAQUA – Sistema de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais<sup>516</sup>.

Por fim, uma vez aprovada<sup>517</sup> a proposta de ZEEC da Baixada Santista e transformada a minuta em Decreto Estadual, este poderá ser revisto a qualquer tempo mediante requerimento de 50 % dos membros do Grupo Setorial, ou no mínimo a cada 5 anos<sup>518</sup>.

### **3.5. Gestão costeira nos Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista.**

Diante da importância do Município para uma gestão costeira integrada e sendo o Plano Diretor o instrumento básico da política urbana, proceder-se-á a uma análise pontual desse instrumento de gestão nos municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista, destacando as disposições que direta ou indiretamente contribuem para uma gestão costeira municipal integrada.

#### **3.5.1. Plano Diretor do Guarujá**

O Município do Guarujá possui uma população de 296.150 habitantes, numa área de 142,59 Km<sup>2</sup> e foi emancipado do Município de Santos em 1934. Faz parte

---

<sup>515</sup> Art. 73 da Minuta do Decreto do ZEEC da Baixada Santista.

<sup>516</sup> Art. 71 da Minuta do Decreto do ZEEC da Baixada Santista.

<sup>517</sup> Após última reunião de discussão do grupo técnico formado pelo Consema, a promulgação do decreto pelo governador José Serra está prevista para o início de abril de 2009.

<sup>518</sup> Art. 75 da Minuta do Decreto do ZEEC da Baixada Santista.

do Município do Guarujá o Distrito industrial de Vicente de Carvalho, fundado em 1953<sup>519</sup>.

O Plano Diretor do Guarujá já passou por revisão e foi instituído em 26 de janeiro de 2007, por meio da Lei Complementar Municipal nº 108.

Dentro dessa lei complementar foram regulamentados três instrumentos de planejamento municipal previstos no Estatuto da Cidade<sup>520</sup>, são eles: o Plano Diretor (instrumento básico da Política Urbana); Lei de Zoneamento; e Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo.

O Título I estabelece a política urbana<sup>521</sup>, cujos princípios condutores são: 1) função social da Cidade; 2) função social da propriedade; 3) equidade; 4) sustentabilidade da Cidade; e 5) gestão democrática e participativa.

A função social da cidade compreende os direitos à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, aos serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana, ao trabalho, à cultura e ao lazer<sup>522</sup>.

Já a propriedade urbana cumpre sua função social quando, respeita a função social da cidade e observa os objetivos previstos na lei, sendo utilizada para: atividades econômicas geradoras de emprego e renda; proteção do meio ambiente; e valorização e preservação do patrimônio cultural e da paisagem<sup>523</sup>.

Dentre os objetivos do Plano Diretor, destacam-se aqueles relacionados à gestão costeira integrada que são: 1) promover o desenvolvimento econômico do Município e o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado de seu território, de modo a assegurar o bem-estar de seus habitantes da presente e das futuras gerações<sup>524</sup>; 2) consolidar e ampliar as atividades portuárias e retroportuárias e a operação do futuro aeroporto metropolitano, em áreas e localizações apropriadas para cada atividade e, ainda, compatibilizando o uso e a ocupação do solo no seu entorno<sup>525</sup>; 3) **associar o planejamento e a execução das políticas públicas locais aos regionais por intermédio da cooperação e da articulação com os demais Municípios da Baixada Santista e da Macrometrópole Paulistana, contribuindo para a gestão integrada e para o desenvolvimento dos projetos**

---

<sup>519</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 20/03/2009.

<sup>520</sup> Art. 4º, III, a, b, c, da lei 10.257/01.

<sup>521</sup> Arts 4 a 10 da LC nº 108/07.

<sup>522</sup> Art. 4º da LC nº 108/07.

<sup>523</sup> Art. 6º e seu parágrafo único da LC nº 108/07.

<sup>524</sup> Art. 10, I da LC nº 108/07.

<sup>525</sup> Art. 10, III da LC nº 108/07.

**de interesse regional**<sup>526</sup>; 4) elevar a qualidade de vida da população pelo desenvolvimento de políticas de saneamento ambiental, dentre outras<sup>527</sup>; 5) regular o uso, ocupação e parcelamento do solo urbano considerando-se as características naturais e paisagísticas, além da capacidade de suporte do meio físico e da infraestrutura instalada, evitando sua sobrecarga ou ociosidade e efeitos negativos sobre o meio ambiente<sup>528</sup>; 6) criar mecanismos democráticos no planejamento e na gestão da Cidade<sup>529</sup>;

O Título II da lei trata das Políticas Setoriais do Município, dentre elas a Política de Proteção ao Meio Ambiente que têm dentre suas diretrizes<sup>530</sup> a preocupação com a proteção e recuperação do patrimônio natural, urbano e cultural; a criação de mecanismos de compensação ambiental que possibilitem a criação de reservas públicas e privadas em áreas de interesse ambiental; a garantia da insolação das praias; controle e redução dos níveis de poluição e degradação do ar, solo e águas; o zoneamento ambiental compatível com as diretrizes de uso e ocupação do solo que permita a conservação dos recursos naturais e da paisagem; implementação de mecanismos municipais de controle e de licenciamento ambiental; saneamento urbano; tratamento das águas de drenagem não separadas de forma garantida dos resíduos do esgoto urbano; e a **aplicação de instrumentos de gestão ambiental previstos na legislação federal, estadual e municipal de acordo com metas ambientais estabelecidas nas políticas.**

O Art. 17 fala especificamente da proteção dos Recursos Hídricos de modo a garantir as condições básicas de conservação da qualidade e quantidade; recuperação e preservação de matas ciliares, cabeceiras de drenagem e vegetação das áreas de mananciais; além da adoção de medidas para garantir **a recuperação e manutenção das águas litorâneas e balneabilidade das praias.**

Note-se que dentre as diretrizes do plano de proteção dos recursos hídricos não está prevista a necessidade de integração planejamento municipal ao plano de bacia onde está inserido o Município do Guarujá.

Merece destaque a diretriz de proteção da paisagem urbana, que dispõe sobre a **necessidade de se estabelecer critérios, normas e padrões para**

---

<sup>526</sup> Art. 10, IV da LC nº 108/07.

<sup>527</sup> Art. 10, VII da LC nº 108/07.

<sup>528</sup> Art. 10, XI da LC nº 108/07.

<sup>529</sup> Art. 10, XXI da LC nº 108/07.

<sup>530</sup> Art. 14 da LC nº 108/07.

**quiosques de vendas de mercadorias, alimentação e bebidas na orla**<sup>531</sup>. Sabe-se que os critérios para a gestão da orla marítima foram estabelecidos pelo Decreto 5.300/2004 que regulamentou a Lei nº 7.661/88 do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, onde está prevista a elaboração de Plano de Intervenção por parte dos municípios costeiros. No entanto, o Plano Diretor do Guarujá cuidou de alguns aspectos dessa gestão dentro da política de proteção ao meio ambiente, dentre as diretrizes referentes à paisagem urbana.

A necessidade de **articulação entre o poder público municipal e o governo federal através de parcerias para a solução de questões relativas às áreas de marinha** do município, está explicitada no art. 22 que dispõe sobre a política de regularização fundiária.

A política municipal de mobilidade urbana garante o **acesso universal às praias**, bem como, aos demais bens públicos<sup>532</sup>.

Insta salientar, que por ser recente o Plano Diretor do Guarujá, pôde internalizar não só os instrumentos de gestão previstos no Estatuto da Cidade, mas também muitos dispositivos das leis e planos de gerenciamento costeiro, especialmente após a regulamentação do Decreto nº 5.300/2004 que estabelece os critérios para a gestão da Orla Marítima.

### **3.5.2. Plano Diretor de Santos**

A cidade de Santos possui população de 418.288 habitantes em um território de 280 Km<sup>2</sup> e teve proclamada sua independência da Capitania de São Vicente em 1.546<sup>533</sup>.

O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos foi consolidado pela Lei Complementar nº 311 de 23 de novembro de 1998 e alterações: Lei Complementar nº 447/2001; Lei Complementar nº 483/2003; Lei Complementar nº 560/2005; e Lei Complementar nº 586/2006.

Dentre os objetivos gerais do Plano Diretor de Santos merece destaque o dispositivo que assegura que o desenvolvimento econômico e social do Município e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado observarão os planos

---

<sup>531</sup> Art. 19, VI da LC nº 108/07.

<sup>532</sup> Art. 25, XIX da LC nº 108/07.

<sup>533</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 20/03/2009.

nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos, com vistas à melhoria da qualidade de vida e bem estar da coletividade<sup>534</sup>.

As diretrizes ambientais estão previstas no art. 15, destacando-se: 1) a garantia da proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, mediante controle da poluição visual, sonora, da água, do ar e do solo; **2) o acompanhamento das políticas de preservação de recursos naturais da região, dentre elas, o gerenciamento costeiro**; 3) a promoção e incentivo das **ações integradas entre os municípios da região**, para a proteção, preservação, conservação, melhoria, recuperação, controle e fiscalização dos ecossistemas; 4) extensão da rede de saneamento básico; 5) incentivo à solução de problemas comuns relativos ao meio ambiente, celebrando acordos, convênios e termos de cooperação técnica; e 6) proteção do patrimônio cultural, artístico, histórico, estético, faunístico, florístico e turístico.

O art. 18 do Plano Diretor de Santos estabelece os planos de ação integrada que têm prioridade para o Município, dentre eles, o plano de integração do Porto/Município e o Plano de Gestão Ambiental.

Importante salientar a menção específica da política de gerenciamento costeiro para a preservação dos recursos naturais da região e também a necessidade premente da inclusão e integração das questões do porto ao planejamento ambiental municipal.

### **3.5.3. Plano Diretor de Cubatão**

O município de Cubatão foi desmembrado de Santos em 1.948 e possui atualmente população de 120.271 habitantes em uma área de 142 km<sup>2</sup><sup>535</sup>.

Foi instituído o Plano Diretor de Cubatão em 1998, através da Lei Complementar nº 2.512 e desde 2006 esse documento encontra-se em revisão. Da lei antiga, destacam-se dois objetivos políticos constantes do art. 4º que são: a integração regional; e a melhoria da qualidade do meio ambiente urbano e o resguardo dos recursos naturais e do patrimônio histórico-cultural.

---

<sup>534</sup> Art. 4º, I da LC nº 311/98 e alterações.

<sup>535</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 20/03/2009.

### 3.5.4. Plano Diretor de São Vicente

São Vicente foi a primeira cidade brasileira fundada em 1.532. Hoje possui uma população de 323.599 habitantes distribuídos em seus 148 Km<sup>2</sup> de área<sup>536</sup>.

A Lei Complementar nº 270/99 institui o Plano Diretor do Município de São Vicente cujo objetivo principal é a condução do crescimento ordenado da cidade proporcionando melhor qualidade de vida aos seus habitantes e garantindo o cumprimento da função social da cidade<sup>537</sup>.

Dentre os objetivos específicos da política de desenvolvimento urbano do Município de São Vicente estão: o enaltecimento e preservação dos recursos naturais, especialmente as nascentes e afluentes de rios, como fontes econômicas e de abastecimento, através de preceitos normativos e da atuação do Município na Região Metropolitana da Baixada Santista; além de prever a adequação das normas gerais de uso e ocupação do solo, recuperação e proteção ambiental às normas estaduais e federais<sup>538</sup>.

As diretrizes do Plano Diretor de São Vicente reforçam a necessidade da participação da comunidade nos processos decisórios e ao desenvolvimento de estudos e projetos voltados à integração dos Municípios que formam a Região Metropolitana da Baixada Santista<sup>539</sup>.

A elaboração de legislação específica para a proteção do patrimônio histórico-cultural e a garantia da preservação, dos ecossistemas primitivos, bem como o incentivo a recuperação de áreas degradadas, figuram entre as diretrizes físico-territoriais do Município e guardam relação com a valorização da paisagem urbana<sup>540</sup>.

Merecem destaque as diretrizes ambientais do Município de São Vicente, pois abrangem questões importantíssimas relacionadas à gestão ambiental da Zona Costeira, quais sejam<sup>541</sup>: 1) controle da poluição visual, sonora, das águas, ar e do solo; 2) estabelecimento de normas, critérios e padrões de emissão de efluentes e de qualidade ambiental, bem como normas para o uso e manejo dos recursos ambientais, em conjunto com os órgãos estaduais e federais; 3) monitoramento e

<sup>536</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 20/03/2009.

<sup>537</sup> Art. 1º, caput da LC nº 270/99.

<sup>538</sup> Art. 2º, III e IV da LC nº 270/99.

<sup>539</sup> Art. 3º, I e VII da LC nº 270/99.

<sup>540</sup> Art. 4º, inciso IV, b e inciso V, g da LC nº 270/99.

<sup>541</sup> Art. 5º, I, II, III, IV, V, VII e X da LC nº 270/99.

fiscalização de fontes poluidoras; **4) acompanhamento das políticas metropolitanas, especialmente, a de gerenciamento costeiro, gerenciamento de recursos hídricos e gerenciamento da disposição final dos resíduos sólidos;** 5) incentivo de **ações integradas entre os municípios da região** para proteção, preservação, conservação, recuperação, controle e fiscalização dos seus ecossistemas; 6) **preservar o meio ambiente e sua diversidade biológica**, através da proteção dos recursos naturais e áreas significativas, equilibrando os ecossistemas; e 6) regulamentar, através de convênio com o Governo do Estado, a fiscalização e utilização do Parque Estadual Xixová-Japuí.

Louvável a iniciativa municipal, ao mencionar a necessidade da observância e adequação às políticas metropolitanas de gerenciamento costeiro, recursos hídricos e saneamento, bem como a previsão de proteção da diversidade biológica através da instituição de espaços protegidos.

### **3.5.5. Plano Diretor de Praia Grande**

O Município de Praia Grande foi distrito de São Vicente até 1.966, tendo sido emancipado em 1967. Seu território possui 149 Km<sup>2</sup> e sua população conta com 233.806 habitantes<sup>542</sup>.

A Estância Balneária de Praia Grande aprovou a revisão de seu Plano Diretor em 27 de dezembro de 2006 através da Lei Complementar nº 473, para o período de 2007 a 2016.

A integração regional, a integração no planejamento da ação municipal em todos os níveis, bem como a gestão democrática e participativa figuram entre as políticas gerais de desenvolvimento que devem orientar a ação municipal<sup>543</sup>.

O Título VI do Plano trata da Política de Desenvolvimento Ambiental e dentre seus princípios destacam-se a necessidade de racionalização do uso do solo, água e ar, e, a proteção dos ecossistemas através da preservação e manutenção de áreas representativas<sup>544</sup>. Como **áreas de especial interesse ecológico o Plano**

---

<sup>542</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 20/03/2009.

<sup>543</sup> Art. 12 da LC nº 473/2006.

<sup>544</sup> Art. 44, V e VI da LC nº 473/2006.

**destaca os mangues, Serra do Mar, O Morro do Xixová, a Restinga e as várzeas dos rios Preto e Branco**<sup>545</sup>.

Para atingir o objetivo da melhoria da qualidade ambiental no seu território e região o Município deve exercer o controle da poluição ambiental nas suas diferentes formas e promover o **aceleramento da implantação de infra-estrutura de saneamento básico, melhoria da balneabilidade das praias e diminuição do assoreamento dos rios**<sup>546</sup>.

O Plano Diretor de Praia Grande coloca a questão do saneamento ambiental como prioridade do poder público local, visando um desenvolvimento sustentado e a melhoria das condições de saúde pública municipais e regionais<sup>547</sup>. A garantia do saneamento ambiental depende de ações municipais diretas nas matérias de sua competência, e, colaboração e coordenação com outras esferas públicas de planejamento, além da iniciativa privada<sup>548</sup>.

A elaboração do **Plano de Saneamento Básico** prevista na Lei Orgânica do **Município deve orientar a ação municipal em aspectos correlatos como: o Plano de Gerenciamento dos Recursos Hídricos aprovado pelo Comitê de Bacia da Baixada Santista; e Plano de Ação para a Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos**<sup>549</sup>.

### 3.5.6. Plano Diretor de Bertioga

Bertioga é o mais novo Município que compõe a Região Metropolitana da Baixada Santista, tendo sido fundado em 1991. Seu território possui 492 Km<sup>2</sup> e sua população é composta por 39.091 habitantes.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Bertioga coloca entre seus principais objetivos o respeito ao meio ambiente e **garantias à manutenção da Mata Atlântica**<sup>550</sup>. Para tanto estabelece no capítulo que trata da implantação física do Plano, as áreas consideradas como de preservação permanente que são<sup>551</sup>: Parque Estadual da Serra do Mar; Várzea dos corpos d'água de acordo com

<sup>545</sup> Art. 47, I, II, III, IV e V d LC nº 473/2006.

<sup>546</sup> Arts. 45 e 46, V e X da LC nº 473/2006.

<sup>547</sup> Art. 79, *caput* da LC nº 473/2006.

<sup>548</sup> Art. 80, *caput* da LC nº 473/2006.

<sup>549</sup> Art. 82, III e IV da LC nº 473/2006.

<sup>550</sup> Art. 3º, II da Lei nº 315/1998.

<sup>551</sup> Art. 26, I, II, III, IV, V da Lei nº 315/1998.

legislação federal; manguezais; morros objeto de proteção específica pelo CONDEPHAT; e as praias.

Além disso, prevê a ampliação do atendimento da população nas questões de saúde, educação, saneamento básico e drenagem, com a **preservação global dos sistemas hídricos de Bertioga** para abastecimento, drenagem natural e conservação do meio ambiente<sup>552</sup>.

### 3.5.7. Plano Diretor de Mongaguá

O território de Mongaguá pertencia ao Município de Itanhaém, até que em 1.959 foi elevado à categoria de Município. Atualmente possui uma população de 40.423 habitantes distribuídos em uma área de 143 Km<sup>2</sup><sup>553</sup>.

A Lei nº 2.167 de 10 de julho de 2006 instituiu o Plano Diretor do Município de Mongaguá, destacando-se dentre os objetivos gerais da Política Urbana: a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e paisagístico, fortalecendo a gestão através de efetivo monitoramento e controle ambiental<sup>554</sup>; preservação dos recursos hídricos e as matas ciliares<sup>555</sup>; a institucionalização do planejamento como forma de gestão dos processos de urbanização, **considerando a inserção de Mongaguá na Região Metropolitana da Baixada Santista**<sup>556</sup>; e a implementação de mecanismos de participação da comunidade na gestão urbana da cidade<sup>557</sup>.

Dentre as diretrizes da política setorial do desenvolvimento econômico merece destaque a previsão **de promoção da preservação e melhoria constante da orla marítima**, cuidando dos aspectos estéticos, de funcionalidade e adequação dos usos urbanos<sup>558</sup>. Já a política social, na área de infra-estrutura e serviços públicos, prioriza o desassoreamento, limpeza e manutenção dos cursos d'água, canais e galerias de drenagem<sup>559</sup>.

A Política de desenvolvimento ambiental do município de Mongaguá traz as seguintes diretrizes que guardam relação com a gestão costeira: 1. promoção da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, por meio de

<sup>552</sup> Arts. 3º, III e 4º, II, c da Lei nº 315/1998.

<sup>553</sup> Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso em 20/03/2009.

<sup>554</sup> Art. 10, III da Lei nº 2.167/2006.

<sup>555</sup> Art. 10, X da Lei nº 2.167/2006.

<sup>556</sup> Art. 10, XVII da Lei nº 2.167/2006.

<sup>557</sup> Art. 10, XVIII da Lei nº 2.167/2006.

<sup>558</sup> Art. 12, II da Lei nº 2.167/2006.

<sup>559</sup> Art. 14, II, letra K da Lei nº 2.167/2006.

planejamento e controle ambiental<sup>560</sup>; 2. garantia da integridade do patrimônio ecológico, genético e paisagístico, bem como a preservação das áreas de proteção ambiental e da reserva natural da Mata Atlântica e da Mata de Restinga<sup>561</sup>; 3. recuperação e preservação da qualidade dos rios que cruzam o município e melhoria da qualidade das águas do mar, através da implementação de programas de coleta e tratamento de esgotos<sup>562</sup>; 4. incentivo à criação, gestão e monitoramento de parques municipais e ecológicos e a preservação das reservas indígenas<sup>563</sup>; 5. **preservação da limpeza e balneabilidade das praias**<sup>564</sup>; 6. **articulação da proteção ambiental através do macrozoneamento, observando-se as diretrizes do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro**<sup>565</sup>; e 7. **participação e integração das ações do Comitê de Bacias Hidrográficas da Baixada Santista com a gestão de recursos hídricos da região**<sup>566</sup>.

Nota-se a preocupação com a poluição das águas e balneabilidade das praias, atrelando-se a gestão dos recursos hídricos do município às ações do Comitê de Bacias da Baixada Santista, além da observância do zoneamento e diretrizes do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

### 3.5.8. Plano Diretor de Itanhaém

O Município de Itanhaém foi a segunda vila fundada no Brasil em 1.532, possui um território de 522 Km<sup>2</sup> e população de 80.778 habitantes<sup>567</sup>.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Itanhaém foi instituído pela Lei Complementar nº 30 de 12 de janeiro de 2000 e tem como princípios básicos a melhoria da qualidade de vida, o bem estar de seus habitantes e visitantes e o desenvolvimento pleno e sustentado das funções sociais e econômicas da cidade, respeitado o meio ambiente<sup>568</sup>.

Dispõe ainda, que o Município de Itanhaém atenderá à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum da Região

<sup>560</sup> Art. 18, I da Lei nº 2.167/2006.

<sup>561</sup> Art. 18, II da Lei nº 2.167/2006.

<sup>562</sup> Art. 18, VI da Lei nº 2.167/2006.

<sup>563</sup> Art. 18, VII da lei nº 2.167/2006.

<sup>564</sup> Art. 18, XII da Lei nº 2.167/2006.

<sup>565</sup> Art. 18, XV da Lei nº 2.167/2006.

<sup>566</sup> Art. 18, XVII da Lei nº 2.167/2006.

<sup>567</sup> Idem.

<sup>568</sup> Art. 1º, *caput* da LC nº 30/2000.

Metropolitana da Baixada Santista, com vistas à **integração regional, respeitado o peculiar interesse local**<sup>569</sup>.

Dentre os objetivos do Plano Diretor de Itanhaém, merecem destaque: o estabelecimento de **mecanismos de participação da comunidade nas tomadas de decisões e na fiscalização da execução dos planos e projetos**; melhoria da qualidade do ambiente urbano resguardando os recursos naturais e o patrimônio cultural, histórico, arquitetônico e paisagístico; disciplinar o uso e ocupação do solo compatibilizando-o com o meio ambiente e infra-estrutura disponível; garantir a preservação, proteção e recuperação do ambiente natural; e aumentar a eficácia da ação governamental, promovendo a **cooperação com outras esferas do poder público e com outras cidades da região**<sup>570</sup>.

A política setorial do meio ambiente traz diretrizes que visam<sup>571</sup>: 1) adequar a ocupação às características do meio físico buscando preservar recursos e reservas naturais, controlar e eliminar as situações de risco ambiental; 2) **acompanhar as políticas metropolitanas, especialmente as relativas ao gerenciamento costeiro, dos recursos hídricos e da disposição final dos resíduos sólidos**; 3) **viabilizar a implantação no Município do ZEEC previsto na Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro para o uso e ocupação sustentáveis**; 4) resolver a questão da disposição final de resíduos sólidos; 5) controlar a circulação de cargas perigosas no Município; 6) **estimular a criação e manutenção de Reservas Particulares de Patrimônio Natural – RPPN**; 7) aperfeiçoar o controle de qualidade ambiental e resultados do saneamento básico, promovendo cadastro e monitoramento de fontes poluidoras; 8) **criação e implantação de Parque Municipal em ilhas ou região da Bacia Hidrográfica do Rio Itanhaém**; 9) **viabilizar demarcação de terrenos de marinha junto a Secretaria do Patrimônio da União – SPU**; 10) celebrar convênio com instituição de ensino superior para instituir centro de pesquisa do Estuário do Rio Itanhaém; e 11) promover o monitoramento municipal da qualidade das águas dos rios e praias.

### 3.5.9. Plano Diretor de Peruíbe

<sup>569</sup> Art. 2º, *caput* da LC nº 30/2000.

<sup>570</sup> Arts. 11, III; 12, I, III, VI; e 14, II da LC nº 30/2000.

<sup>571</sup> Art. 17, I, II, III, XI, XIII, XV, XVI, XVII, XXIII, XXIV, XXVII e XXVIII da LC nº 30/2000.

O Município de Peruíbe foi fundado em 1.959, possui um território de 326 Km<sup>2</sup>, com população de 54.457 habitantes.

O novo Plano Diretor de Peruíbe foi instituído por Lei Complementar nº 100 de 29 de março de 2007. É garantido o direito às cidades sustentáveis, o cumprimento da função social da propriedade e a gestão participativa entre poder público e sociedade.

Além disso, o Plano Diretor foi elaborado “em conformidade com os princípios e normas de preservação ambiental previstos na Lei Orgânica, **em harmonia com as legislações federal e estadual, especialmente a referente ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**”<sup>572</sup>.

Merecem destaque os dispositivos da política de promoção do desenvolvimento econômico do Município, que deve ser articulada ao desenvolvimento social e à proteção do meio ambiente, com vistas à redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida da população<sup>573</sup>.

O art. 44 que trata da Política Municipal de Conservação, Preservação e Manutenção do Ambiente Natural e dos Bens Históricos Culturais, tem dentre seus **objetivos gerais a educação ambiental continuada e a elaboração e implementação da Agenda 21**. Para a consecução da Política devem ser observadas estratégias, tais como<sup>574</sup>: a valorização do patrimônio ambiental, histórico e cultural do Município; a **promoção de estudos que identifiquem as Zonas de Potencial Arqueológico para realização de estudos preventivos**; criar e incentivar a criação de áreas de preservação ambiental; articular as ações do Município com as políticas ambientais do Estado e da União; e promover políticas de integração dos setores organizados da sociedade civil aos órgãos públicos e iniciativa privada.

Ressalte-se ainda a Política Municipal de Qualificação da Gestão Municipal, cujas estratégias são<sup>575</sup>: o **desenvolvimento de processos contínuos de planejamento público, a partir do Plano Diretor, integrando unidades administrativas e políticas setoriais visando o interesse da coletividade e o desenvolvimento sustentável do Município**; e a capacitação e valorização dos

---

<sup>572</sup> Art. 1º, parágrafo único da Lei Complementar nº 100/2007.

<sup>573</sup> Art. 37 da LC nº 100/2007.

<sup>574</sup> Art. 45, I, V, VII, VIII, X, XIII, XIV da LC nº 100/2007.

<sup>575</sup> Art. 55, I e II da LC nº 100/2007.

servidores públicos, profissionalizando a Administração Pública Municipal de modo a torná-la eficiente e eficaz.

Também foram revistos o Código de Posturas – LC nº 121/2008; a Lei de uso e Ocupação do Solo – LC nº 122/2008 e Código de Obras e Edificações – LC nº 123/2008.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de toda pesquisa feita e considerações ao longo do trabalho, algumas reflexões são essenciais.

A Zona Costeira é o espaço geográfico onde ar, terra e mar interagem dando origem à rara biodiversidade sustentada pelos diversos ambientes e ecossistemas que a compõem. Essa riqueza natural é fundamental para a qualidade de vida da população do País e seu desenvolvimento econômico.

Ao mesmo tempo, o território costeiro tem a maior densidade demográfica do Brasil, abrigando a maioria das regiões metropolitanas e grandes complexos industriais que se utilizam da facilidade logística de importação de matérias primas e exportação de seus produtos através dos portos nacionais. Outros usos também são característicos da Zona Costeira, tais como o turismo e atividades de lazer, a pesca artesanal ou industrial, a navegação, a exploração de recursos minerais da plataforma continental, dentre outros.

Esse cenário composto por riquezas naturais e intensa ocupação humana abriga inúmeros conflitos de uso e ocupação do território costeiro e seus recursos naturais. Tal peculiaridade resultou em uma proteção especial desse território pela Constituição Federal como Patrimônio Nacional, demonstrando o interesse público no estabelecimento de um regime jurídico especial para o uso de seus recursos.

A Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro cria um sistema de gestão integrada e participativa entre todos os entes federativos e a sociedade civil, através de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e outros especialmente desenvolvidos e aplicados à gestão costeira.

Os planos nacionais, estaduais e municipais de gerenciamento costeiro somados à aplicação de instrumentos voltados à organização dos usos do território como o zoneamento ecológico-econômico e o licenciamento das atividades que possam causar alteração das características naturais da Zona Costeira, são a base desse modelo de gestão ambiental.

Os entes federados de várias áreas do planejamento devem observar os planos de gerenciamento costeiro de modo hierárquico – nacional, estadual, municipal – pois são complementos uns dos outros não podendo existir incompatibilidades.

Esse modelo de gestão integrada e participativa visa à efetividade do gerenciamento costeiro com base na construção de consensos entre todas as partes interessadas.

Merece destaque a atuação do Município que é a menor unidade político-administrativa do território brasileiro e possui autonomia e competência para a proteção do meio ambiente e o regramento do uso e ocupação do território urbano.

Dada sua importância para a gestão ambiental da Zona Costeira, a Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro previu a elaboração de lei municipal instituindo planejamento específico de gerenciamento da costa e da orla marítima. Apesar disso, na prática não houve a implementação desses planos municipais de gerenciamento costeiro, ao menos no Estado de São Paulo.

Não obstante a incipiente elaboração de Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro e Planos de Intervenção da Orla Marítima, conforme previsão da lei federal específica que rege a matéria, é atribuição do Município a implementação da política urbana com vistas à construção de cidades sustentáveis, através da elaboração de Planos Diretores municipais, esses sim, poderosos instrumentos de gestão territorial e amplamente difundidos e implementados no Estado de São Paulo.

Vê-se no Plano Diretor a possibilidade de integração de todas as políticas setoriais – de meio ambiente, de uso e ocupação do solo urbano, de saneamento, de recursos hídricos, habitacional, de transporte, etc. - que incidem sobre o território municipal, dentre elas a de gerenciamento costeiro.

É certo que o município deverá observar e participar do planejamento e da elaboração dos instrumentos de gestão estaduais e regionais, fazendo com que o Plano Diretor do Município seja um reflexo desses consensos no plano local.

Um Município da Baixada Santista, por exemplo, deverá participar e observar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, o Plano Metropolitano, o Zoneamento Ecológico-econômico do Setor da Baixada Santista e adequar seu Plano Diretor de modo a abarcar as questões e diretrizes estabelecidas, mesmo porque, participou de todos os fóruns de debates para a elaboração de tais planos e ajudou a construir os consensos que os embasaram.

Nesse sentido, há que se ressaltar a qualidade e atualidade dos planos e instrumentos existentes.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II em vigor é de 1997 e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo de 1998. Em mais de dez anos

de vigência e implementação desses planos, observa-se a necessidade de adequação quanto a alguns instrumentos e a inclusão de questões novas essenciais à gestão ambiental da Zona Costeira, senão vejamos.

Temas como o aquecimento global, elevação do nível do mar, gestão ambiental portuária, recuperação ambiental da linha de costa, dentre tantos outros, devem estar previstos nos planos. São temas de grande relevância para a Zona Costeira que exigem tempo e planejamento para solução de problemas futuros. Por exemplo, se forem confirmados os níveis de elevação do mar alardeados pelos cientistas, quais providências serão tomadas para a evacuação das áreas que serão alagadas e de quanto será o recuo necessário que permita a continuidade das atividades estabelecidas na Zona Costeira? Não se pode esperar que ocorra um desastre ambiental e social para só depois buscar as respostas para estas questões de ordem prática e tomar as providências cabíveis. Para isso servem os planos, antever situações e programar os comportamentos diante delas.

No mesmo sentido, a AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista e o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista - CONDESB, ao planejar e implementar as ações de interesse comum dos municípios componentes da região metropolitana, devem considerar a questão costeira e observar o Plano Estadual, somando esforços para sua concretização.

Dos instrumentos previstos nos Planos Nacional e Estadual de gerenciamento costeiro merecem destaque o Zoneamento Ecológico-Econômico, Licenciamento Ambiental e Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório.

O Zoneamento Ecológico-Econômico tem como função essencial organizar a ocupação de um dado território, separando-o em zonas onde os usos serão mais ou menos restritivos de acordo com suas qualidades atuais e metas futuras a serem atingidas. Além disso, o ZEEC servirá de parâmetro para o licenciamento das atividades que possam alterar as características naturais da Zona Costeira. Vislumbra-se então, uma relação entre um instrumento e outro, o que não quer dizer que haja uma dependência entre eles.

O licenciamento ambiental deverá observar, além do ZEEC de um dado território, os demais planos e normas federais e estaduais relativos à gestão ambiental. Quer-se dizer com isso, que o fato de uma porção do território estar caracterizada como Z5 de menor proteção ambiental, não significa que serão emitidas licenças ambientais para toda e qualquer atividade ou empreendimento que

se deseje instalar ali. O ZEEC é instrumento indicativo para a atuação dos órgãos ambientais licenciadores.

Isso não quer dizer, contudo, que ele seja dispensável, pelo contrário, uma vez elaborado dentro de um processo democrático e participativo entre todos os entes interessados e a sociedade civil, fruto de consenso, passa a ser poderoso instrumento organizador da atividade econômica e do uso e ocupação do solo com vistas à qualidade de vida da população daquela região objeto do ZEEC.

Outra questão que merece destaque é a exigência da Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA para todo e qualquer parcelamento ou remembramento do solo, construção, instalação, ampliação de atividades que alterem as características naturais da Zona Costeira. Note-se que, não há uma especificação quanto ao grau de alteração dessas características, que podem ser significativas ou não. Também não existe delimitação quanto às áreas de maior sensibilidade ambiental que compõem a Zona Costeira, de modo que o dispositivo se aplica em todo o território.

Não há dúvida que o uso da Zona Costeira deve se dar dentro de parâmetros restritivos face à suas riquezas naturais contrastadas com a intensa atividade antrópica. No entanto, o Estudo de Impacto Ambiental é instrumento de alta complexidade e sua elaboração gera custos elevados ao empreendedor. Sob esse aspecto, vislumbra-se a necessidade de uma maior especificação no tocante a exigência ou não do estudo dependendo do porte da atividade ou empreendimento, local onde deva ser realizada e o grau de alteração das características da Zona Costeira que justifiquem a obrigatoriedade de sua elaboração. Ora, a Zona Costeira se estende por 12 milhas mar adentro e na parte terrestre pode se distanciar mais de 50 Km rumo ao interior do continente, dependendo da influência que as atividades desenvolvidas na Zona Costeira têm sobre as atividades dos Municípios situados nesse espaço geográfico. Por vezes, um exagero ou indefinição nas regras de uso e ocupação, podem levar ao desestímulo do desenvolvimento econômico e social ou ao descumprimento da norma causando degradação ambiental.

Outro instrumento importante previsto na Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e que deve ser melhor aplicado é a instituição de Unidades de Conservação marinhas e terrestres. Todas as esferas de poder têm competência

criá-las sendo este um excelente instrumento de gestão a ser aplicado em conjunto com os demais.

Apesar da necessidade de modernização e adequação dos planos sob alguns aspectos, o arcabouço legal existente e a experiência de implementação desenvolvida até o presente, seriam suficientes para uma melhor gestão da Zona Costeira, que na prática não se realiza plenamente.

Já se destacou a importância do papel do Município no gerenciamento costeiro, internalizando as políticas setoriais no instrumento de gestão territorial local, qual seja, o Plano Diretor e atuando de modo integrado aos demais entes federativos para sua implementação.

Da análise dos Planos Diretores dos Municípios da Baixada Santista conclui-se que, apesar da maioria não mencionar literalmente o gerenciamento costeiro havendo a necessidade de uma adequação, os princípios, diretrizes e objetivos propostos, bem como as políticas setoriais consideradas e os instrumentos regulamentados, seriam capazes de promover a gestão dos municípios costeiros de modo sustentável. Ou seja, se o Município organizar o uso e ocupação do seu território, separando áreas de maior preservação ambiental, fomentando a recuperação de áreas degradadas, promovendo o adensamento daquelas já urbanizadas, cuidando das matas ciliares dos rios, desocupando e recuperando as encostas dos morros, elaborando plano de saneamento básico que considere o plano de bacia onde se insere o Município, observando os planos e zoneamentos nacionais, estaduais e regionais, dentre outras providências necessárias à implementação da política urbana voltada à construção de cidades sustentáveis, estará abrangendo as questões de gestão ambiental da Zona Costeira e integrando essas à gestão municipal.

Apesar disso, diante da realidade dos municípios costeiros, questiona-se a efetividade desse planejamento, uma vez que, na prática as coisas não acontecem e a desorganização é causa e efeito de degradação ambiental e injustiça social, que prejudicam o desenvolvimento econômico.

Não há efetividade na gestão costeira municipal integrada, pois as irregularidades na ocupação e uso do território nos municípios costeiros atestam nesse sentido.

Praias e ilhas privadas ou ocupadas irregularmente, morros e mangues com invasões de favelas, terrenos de marinha abandonados ou mal administrados,

contaminação das águas dos rios por falta de saneamento, inadequação dos índices de balneabilidade das praias, dentre tantos outros problemas sócio-ambientais.

Falta articulação entre todas as esferas da administração pública envolvidas nos três níveis de governo, suas políticas e seus órgãos. Há necessidade da verdadeira integração dos planos que recaem sobre um mesmo território, uma maior participação das esferas interessadas e da população na sua elaboração como modo de legitimar sua implementação e facilitar a fiscalização. Promover a formação técnica e capacitação dos recursos humanos que compõem a administração pública e promover a educação ambiental da população para entender os problemas ambientais e ajudar em sua proteção.

Incumbe ao Poder Público e à coletividade a proteção ambiental.

Merece destaque a atuação do terceiro setor, especialmente a atuação da Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro, OSCIP que congrega profissionais há muito envolvidos com a gestão costeira no Brasil, que através da promoção de fóruns de discussão como o ENCOGERCO – Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, Seminários – “Cidades Costeiras Sustentáveis”, para a atualização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dentre outras iniciativas fundamentais, busca a concretização da gestão costeira integrada.

Do exposto, constata-se a necessidade de um maior esforço conjunto entre Poder Público e Sociedade Civil, objetivando a efetiva na implementação das políticas públicas incidentes sobre a zona costeira de modo integrado, como único meio de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

\_ALFONSIN, Betânea de Moraes e Fernandes, Edésio Organizadores e co-autores. Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Editora Fórum, Belo Horizonte:2004.

\_ARAÚJO, Hilda Pereira Prado de. Santos: Uma História de Pioneiros, Piratas, Revoltas, Epidemias, Carnaval e Futebol. Santos: Realejo Edições, 2007.

\_BELCHIOR, Constança de Carvalho. Gestão Costeira Integrada – Estudo de Caso do Projeto ECOMANAGE na Região Estuarina de Santos-São Vicente, SP, Brasil. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, 2008.

\_BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. MUEHE, Dieter. Erosão e progradação no litoral brasileiro. Brasília: MMA, 2006.

\_BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. Plano Nacional de Recursos Hídricos. Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil: Volume 1– Brasília: MMA, 2006.

\_BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. “1 Plano Diretor Participativo” /Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

\_BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. “2 Regularização Fundiária”. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa - Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

\_BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. “Dimensionamento das Necessidades Habitacionais”. Seminário de Capacitação. Kazuo Nakano – Instituto Polis – Brasília: Ministério das Cidades, 12 de agosto de 2008;

\_BUCCI, Maria Paula Dallari org. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_CORBUSIER Le. Planejamento Urbano. Série Debates: Editora Perspectiva;

\_CUNHA, Ícaro. Portos no Ambiente Costeiro. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2004.

\_DALLARI, Adilson Abreu e Di Sarno, Daniela Campos Libório (organizadores). Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007;

\_DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de Direito Urbanísticos. São Paulo: Manole, 2004.

\_FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânea. Organizadores e co-autores. A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço urbano. Editora Del Rey, Belo Horizonte:2003.

\_FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.) Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. Max Limonad, 1998.

\_FREITAS, Vladimir Passos de Freitas. A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais, 3º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

\_GONÇALVES, Alcindo. Desenvolvimento Econômico da Baixada Santista. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006.

\_GONÇALVES Alcindo e RODRIGUES, Gilberto M.A. (org.). Direito do Petróleo e Gás: Aspectos Ambientais e Internacionais. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007.

\_GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009.

\_JUNIOR, Caio Prado. História Econômica do Brasil. 37ª ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1970.

\_LIMA, André (org.) O Direito para o Brasil Socioambiental. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

\_MACEDO, Ricardo Kohn. Gestão Ambiental: instrumentos básicos para a gestão ambiental de territórios e de unidades produtivas. Rio de Janeiro: ABES:AIDIS, 1994.

\_MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, 12ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

\_MASCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. Desenvolvimento Sustentável – Estudo de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

\_MAURANO, Adriana. O Poder Legislativo Municipal. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

\_MELE, João Leonardo. A Proteção do Meio Ambiental Natural. Santos, 2006, Petrobras.

\_MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 4º ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

\_MORAES, Antonio Carlos Robert. Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil: elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro. São Paulo: Hucitec: Edusp, 1999.

\_MORAES, Antonio Carlos Robert. Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil: elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro. São Paulo: Annablume, 2007.

\_MORAES, Antonio Carlos Robert. Território e História no Brasil. 3º ed. São Paulo: Annablume, 2008.

\_MOREIRA, Mariana (coord.) Estatuto da Cidade. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001.

\_MUÑOZ, Juan Manuel Barragán. Guia de Buenas Prácticas Del Litoral Gaditano. Edita: Diputación de Cádiz. Servicio de Publicaciones, 2002.

\_MUÑOZ, Juan Manuel Barragán. La gestión de áreas litorales em Espana y Latinoamérica. Edita: Diputación de Cádiz. Servicio de Publicaciones, 2005.

\_RYBCZYNSKI, Witold. Vida nas Cidades: Expectativas urbanas no Novo Mundo. Editora Record.

\_São Paulo. CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. Relatório de Qualidade das Águas Litorâneas no Estado de São Paulo. Série Relatórios, 2007.

\_SILVA, Fernando Fernandes da. As Cidades Brasileiras e o Patrimônio Cultural da Humanidade. São Paulo: Editora Peirópolis: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

\_SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 5º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

\_SOUZA, Célia Regina de Gouvêa (ed.) Quaternário do Brasil, Ribeirão Preto: Holos Editora, 2005.

\_VEIGA, José Eli da. Meio Ambiente e Desenvolvimento. São Paulo: Editora Senac, 2006.

**ARTIGOS/REVISTAS**

\_ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Princípio da Valorização e o Direito do Saneamento. Revista de Direito e Política, vol. 14, p. 61 a 70, 2007.

\_BENATTI, José Heder. Aspectos Legais e Institucionais do Zoneamento Ecológico Econômico. Revista de Direito Ambiental, vol. 29, p. 103 a 114, 2003.

\_CYMBALISTA, Renato. Política Urbana e Regulação Urbanística no Brasil – conquistas e desafios de um modelo em construção. In Políticas Públicas – reflexões sobre o conceito jurídico, BUCCI, Maria Paula Dallari (organizadora), São Paulo: Saraiva, 2006.

\_DIEHL, Franceline Pantoja; XAVIER, Grazielle; e BRANCHER, Nivia Daiane Regis. Licenciamento Ambiental para Aqüicultura Marinha e Costeira no Brasil. Revista de Direitos Difusos, vol. 34, p. 37 a 59, 2005.

\_DIEHL, Franceline Pantoja; XAVIER, Grazielle; e BRANCHER, Nivia Daiane Regis. Proteção Jurídica dos Manguezais e Estuários: uma abordagem a partir do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e da Convenção Ramsar. Revista de Direito Ambiental, vol. 44, p. 9 a 39, 2006.

\_DIEHL, Franceline Pantoja; BRANCHER, Nivia Daiane Regis; XAVIER, Grazielle; e PEREIRA, Sharon da Rosa. Valoração econômica-ambiental das zonas úmidas costeiras: análise da inter-relação entre a Convenção Ramsar e a legislação brasileira de proteção da Zona Costeira. Revista de Direito Ambiental, vol. 48, p. 102 a 117, 2007.

\_ENCOGERCO – Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, A Qualidade Ambiental da Zona Costeira. Santos: Anais, 2002.

\_ENCOGERCO – Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, Bahia: Anais, 2004;

\_GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Articulação e negociação institucional na efetividade das políticas ambientais. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 43, nº 172, outubro/dezembro – 2006.

\_JABLONSKI, Silvio e FILET, Martinus. Coastal management in Brazil – A political riddle. Ocean and Coastal Management. Journal homepage: [www.elsevier.com/locate/ocecoaman](http://www.elsevier.com/locate/ocecoaman).

\_JUNIOR, Mario Roberto Attanasio; e ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. O Dever da Elaboração e Implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico e a Efetividade do Licenciamento Ambiental. Revista de Direito Ambiental, vol. 43, p.203 a 221, 2006.

\_JUNIOR, Sebastião Vilela Staut. A Competência Administrativa para o licenciamento ambiental em face das disposições do art. 225, parágrafo 4º, da Constituição Federal: áreas do Patrimônio Nacional. Revista de Direitos Difusos, vol. 27, p. 3861 a 3871, 2004.

\_MARTINS, Adriano Vidigal. O Licenciamento Ambiental sob a Ótica do Federalismo Cooperativo. Revista de Direito e Política, vol. 12, 2007.

\_MILARÉ, Edis; PEREIRA, Marcio Silva; e COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Zoneamento Ecológico Econômico, Zoneamento Agro-ecológico e o Código Florestal. (Aspectos Jurídicos, Científicos e Sociais). Revista de Direitos Difusos, vol. 32, p. 7 a 32, 2005'.

\_MORAES, Raimundo de Jesus Coelho De. Judicialização do Licenciamento Ambiental no Brasil: excesso ou garantia de participação?. Revista de Direito Ambiental, vol. 38, p. 204 a 237, 2005.

\_MUÑOZ, Juan Manuel Barragán. Gestión integrada del litoral: hacia una estratégia andaluza. Junta de Andalucía. Consejería de Médio Ambiente'.

\_PRESTES, Vanêsa Buzelato. A Necessidade de Compatibilização das Licenças Ambiental e Urbanística no Processo de Municipalização do Licenciamento Ambiental. Revista de Direito Ambiental, vol. 34, p. 84 a 96, 2004.

\_REGO, Eduardo Hipólito do. Conflitos do Zoneamento Ecológico Econômico: A Experiência do Decreto Estadual nº 49.215, de 07 de setembro de 2004. Anais do CONPEDI, Manaus, 2006.

\_ROMANI, Carlo e MACEIÓ, Élson. Democracia participativa sem participação da comunidade – uma análise do Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista. In: Simpósio Internacional de Ciências Integradas da Universidade de Ribeirão Preto campus Guarujá, 2004 Disponível em: <http://sici.unaerp.br>.

\_SALEME, Edson Ricardo. Controle de Execução do Plano Diretor do Município na Defesa da Biodiversidade. In Direitos Humanos e Meio Ambiente, BENJAMIN, Antonio Herman. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2006.

\_SERAFINI, Leonardo Zagonel. O Zoneamento Costeiro e as competências municipais: uma análise à luz da legislação ambiental brasileira. Revista de Direitos Difusos, vol. 30, p. 7 a 27, 2005.

\_SILVA, Solange Teles da. Planejamento Urbano na Zona Costeira. Anais do CONPEDI, Manaus, 2006.

\_SOBRINHO, Gilberto Huet de Bacellar. Decreto Presidencial Regulamenta o Uso e a Ocupação da Zona Costeira e Estabelece os Critérios para a Gestão da Orla Marítima. Revista Gestão Costeira Integrada para países de língua portuguesa, nº 5 – ano 4 – 2006 <http://www.gci.inf.br>.

\_VIEGAS, Eduardo Coral. Saneamento Básico, Mercantilização e Privatização da Água. Revista de Direito Ambiental, vol. 40, p. 24 a 43, 2005.

\_VIEIRA, Ricardo Stanziola; CAVEDON, Fernanda de Salles; e DIEHL, Franceline Pantoja. O Licenciamento Ambiental da Atividade Portuária no Contexto da Gestão

Integrada de Zona Costeira: Interfaces entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. In: Anais do 12º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental realizado em São Paulo nos dias 27 de maio a 1º de junho de 2007, pelo Instituto o Direito Por um Planeta Verde, volume 1.