

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ
ESMEC – ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO CEARÁ
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO – TURMA II

FRANCISCO HÉLIO XIMENES PONTES

**GESTÃO DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL: ABORDAGEM LEGAL E
CONTRADIÇÕES**

FORTALEZA

2014

FRANCISCO HÉLIO XIMENES PONTES

**GESTÃO DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL: ABORDAGEM LEGAL E
CONTRADIÇÕES**

Monografia apresentada ao curso de Pós -
Graduação em Direito Público da Escola
Superior da Magistratura do Estado do Ceará –
ESMEC, para obtenção do título de
Especialista em Direito Público.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Augusto
Fernandes Eufrásio

FORTALEZA

2014

FRANCISCO HÉLIO XIMENES PONTES

**GESTÃO DA ZONA COSTEIRA NO BRASIL: ABORDAGEM LEGAL E
CONTRADIÇÕES**

Monografia apresentada ao curso de Pós -
Graduação em Direito Público da Escola
Superior da Magistratura do Estado do Ceará –
ESMEC, para obtenção do título de
Especialista em Direito Público.

Orientador: Prof. Ms. Carlos Augusto
Fernandes Eufrásio

Aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Ms Carlos Augusto Fernandes Eufrásio

Profa. Ms. Dayse Braga Martins

Profa. Esp. Lara Coe Mota

Dedico, à santíssima trindade Pai, Filho E Espírito Santo simplesmente por tudo.

Aos meus queridos pais Pontes e Wlêuda, que com amor, dedicação e paciência souberam me transmitir os verdadeiros valores, essenciais na minha caminhada da vida, fica o meu grandioso amor, respeito e gratidão.

Aos meus inesquecíveis e verdadeiros avós Chico Pio, Odete, Regino, Epifânia e a meu tio José Arimatéa (tio Dédé) (in memorian), pelos exemplos deixados.

Ao simpático Ícaro, filho querido, que com seu sorriso e alegria provocou enormes transformações, trazendo amor e esperança a cada amanhecer.

A minha esposa Marcela com quem compartilho todos os dias respeito, amizade e um verdadeiro amor.

AGRADECIMENTOS

Ao professor orientador Carlos Eufrásio, pela valiosa atenção que deu durante a orientação deste trabalho, Fica a minha admiração e gratidão.

As Professoras Dayse Braga Martins e Lara Coe Mota pela atenção e acompanhamento da conclusão da especialização em Direito Público.

Aos Professores do curso de Pós Graduação da ESMEC que tanto contribuíram na minha formação.

Aos funcionários da ESMEC (coordenação, secretaria, biblioteca, segurança e conservação) que nos bastidores desta instituição sempre nos ajudam a solucionar nossas necessidades.

Aos colegas de Pós Graduação pelos momentos compartilhados.

Deixo por fim meus agradecimentos a todos que de alguma forma contribuíram na concretização deste sonho.

"É triste pensar que a natureza fala e que o género humano não a ouve."
(Victor Hugo)

"A natureza criou o tapete sem fim que recobre a superfície da terra. Dentro da pelagem desse tapete vivem todos os animais, respeitosamente. Nenhum o estraga, nenhum o rói, exceto o homem." (Monteiro Lobato)

RESUMO

Este trabalho objetiva realizar uma análise da problemática ambiental dentro de uma perspectiva jurídico - ambiental envolvida no gerenciamento. Em complemento, os objetivos específicos consistem em caracterizar o gerenciamento costeiro em seus conceitos, objetivos, instrumentos e principais princípios ambientais aplicados ao gerenciamento costeiro brasileiro, bem como analisar os instrumentos legais de proteção ambiental ao gerenciamento costeiro e identificar as principais dificuldades na gestão ambiental na zona costeira. O estudo fundamenta-se em uma pesquisa bibliográfica, com dados secundários analisados qualitativamente. Inicialmente, apresenta-se o primeiro capítulo de referencial teórico no que se refere ao gerenciamento costeiro em seus conceitos, histórico, objetivos e instrumentos, identificando os princípios ambientais aplicados a ele, bem como as atribuições da União, Estados e Municípios aplicados a este assunto. Segue-se com uma análise sobre os instrumentos legais de proteção ambiental no gerenciamento costeiro em termos de conceituar a zona costeira, a definição legal de praia, bem como de licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental e o relatório deste impacto, destacando a problemática do zoneamento costeiro do Estado do Ceará. Na sequência, tem-se uma abordagem sobre a problemática ambiental na zona costeira e os mecanismos de gestão. Para isso, é primordial compreender como o meio ambiente é protegido face a Constituição Federal de 1988. Assim, é relevante ao estudo expor o que seja um espaço costeiro em suas principais particularidades e pressões, a fim de verificar como a urbanização turística ocorre no litoral como fenômeno de segunda residência. Dessa forma, define-se conceitualmente a defesa de um gerenciamento costeiro integrado e as principais dificuldades na gestão ambiental nesta região costeira. Constata-se que o gerenciamento costeiro, nesse contexto, deve buscar uma articulação mais concreta com a política urbana de competência municipal, estadual e federal. As ferramentas e meios de gestão da zona costeira devem estar em constante atualização, implementando ações que envolvam a política urbana no Brasil. É importante destacar que os mecanismos pelo qual são defendidos pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro devem fazer parte das políticas públicas de todos os entes da federação com a visão de se obter um melhor gerenciamento costeiro.

Palavras-chave: Gerenciamento costeiro. Instrumentos legais. Proteção ambiental.

ABSTRACT

This work aims to conduct an analysis of environmental issues within a legal perspective - involved in environmental management . In addition , the specific objectives are to characterize the coastal management in its concepts , objectives , instruments and key environmental principles applied to the Brazilian coastal management , as well as analyzing the legal instruments for environmental protection, coastal management and identify the main difficulties in environmental management in coastal zone . The study is based on a literature review , secondary data analyzed qualitatively . Initially , we present the first chapter of the theoretical framework in relation to coastal management in its concepts , history, objectives and instruments , identifying the environmental principles applied to it, and the powers of the Union , States and Municipalities applied to this subject . This is followed by an analysis of the legal instruments for environmental protection in coastal management in terms of conceptualizing the coastal zone , the legal definition of beach as well as environmental licensing , the environmental impact study and the report of this impact , highlighting the problem of coastal zoning of the State of Ceará . Following , there is an approach to environmental issues in the coastal zone and management mechanisms . For this it is essential to understand how the environment is protected against the Federal Constitution of 1988. Therefore it is relevant to the study expose what is a coastal area in their main characteristics and pressures in order to verify how the tourist area is the coast as a phenomenon of second homes . Thus , conceptually defines itself the defense of an integrated coastal management and the main difficulties in environmental management in this coastal region. It appears that coastal management , in this context , should seek a more concrete articulation with urban policy, local, state and federal jurisdiction . The tools and methods for managing the coastal zone are constantly updating, implementing actions involving urban policy in Brazil . Importantly, the mechanisms by which they are defended by the National Coastal Management Plan should be part of public policies of all federal entities with a view to get a better coastal management .

Keywords : Coastal management . Legal instruments . Environmental protection.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	GERENCIAMENTO COSTEIRO.....	13
2.1	Histórico.....	13
2.2	Conceitos, objetivos e instrumentos.....	16
2.3	Princípios ambientais aplicados ao gerenciamento costeiro.....	19
2.4	Atribuições da União, Estados e Municípios no gerenciamento costeiro..	24
3	INSTRUMENTOS LEGAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO GERENCIAMENTO COSTEIRO.....	29
3.1	Zona costeira.....	29
3.2	Definição legal de praia.....	32
3.3	Licenciamento ambiental	33
3.4	Estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental	36
3.5	Zoneamento costeiro do Estado do Ceará.....	38
4	ZONA COSTEIRA BRASILEIRA DIFICULDADES E MEIOS DE GESTÃO.....	41
4.1	A Constituição Federal de 1988 e sua abordagem ambiental	41
4.2	Espaço Costeiro Brasileiro e suas tensões.....	42
4.3	O Processo de Urbanização do litoral brasileiro.....	44
4.4	Gerenciamento costeiro integrado como forma de gestão.....	48
4.5	Dificuldades e desafios na gestão da zona costeira	50
5	CONCLUSÃO.....	53
	REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

As áreas litorâneas sempre foram o cenário de diversas passagens históricas, pois era através destas faixas que as civilizações procuravam abrigar-se, tirar o sustento, escoar mercadorias através dos portos, bem como, onde geralmente se instalavam as fortalezas (quartéis) para proteger o território de invasores, pois era através do mar uma das principais portas de entrada de exércitos inimigos.

Dentro do contexto histórico brasileiro é marcante os fatos que ocorreram direta ou indiretamente no litoral. Podemos relatar momentos antes mesmo do descobrimento e o próprio, que se deu com a chegada de estrangeiros utilizando-se de embarcações provenientes da Europa e África, em busca de expansões territoriais, riquezas como ouro, escravos, madeira, pedras preciosas dentre outras.

No caso específico do Brasil, sua colonização se deu principalmente no litoral, desde a chegada até a primeira divisão político administrativa, que foram as sesmarias e a *posteriori* capitanias hereditárias, que eram lotes de terras que se iniciavam desde o litoral até o limite respeitando o tratado de Tordesilhas, onde consta nos registros históricos que o arquipélago de Fernando de Noronha foi a primeira capitania hereditária do Brasil.

Em virtude de inúmeros processos históricos ocorridos no litoral acabou por torná-lo um dos espaços mais povoados no mundo e principalmente em nosso país. Conseqüentemente, junto com a grande concentração populacional nestas áreas surgem inúmeros problemas de cunho ambiental, habitacional e cultural, em decorrência dos usos e abusos dos espaços costeiros, provocando uma degradação socioambiental destes ambientes que por sua natureza apresentam fragilidades peculiares.

A justificativa deste trabalho decorre da crescente utilização dos espaços costeiros, trazendo desenvolvimento para estas regiões, mas associado a este progresso tem ocorrido diversas perdas principalmente relacionadas à qualidade ambiental, colaborando para uma degradação que virá a comprometer os usos destes espaços pelas gerações futuras.

Aliado a este processo veio a especulação imobiliária feita de forma predatória, priorizando o aspecto urbano sem levar em consideração as limitações ambientais, provocando uma sequência de danos como a poluição, a perda paisagística, entre outros.

A partir da problemática observada nos ambientes costeiros como processos de uso e ocupação desordenados, erosão costeira, ausência de planos diretores eficazes, este estudo envereda por uma análise mais detalhada sobre os aspectos legais do

gerenciamento costeiro e a problemática ambiental envolvida nesta questão.

Todo esse processo de ocupação do litoral tem sido alvo de políticas públicas na busca de minimizar e solucionar os problemas resultantes das diversas formas de uso. Com esta preocupação surge a ideia de procurar organizar os usos, surgindo então a ideia de Gerenciamento, que passa a ser difundido como Gerenciamento Costeiro. E neste contexto de Gerenciamento Costeiro, mais especificamente aplicado às praias brasileiras e as do litoral cearense que se buscou responder os seguintes questionamentos: o gerenciamento costeiro se faz necessário na organização dos usos das Praias no território nacional; qual o papel dos órgãos federais, estaduais e municipais na gestão da zona costeira.

Neste cenário, a pergunta que se busca responder ao final da pesquisa é: qual a problemática ambiental presente na zona costeira e a visão legal desta dentro do cenário da gestão costeira?

O objetivo geral do estudo é analisar a problemática ambiental dentro de uma perspectiva jurídico - ambiental envolvida no gerenciamento costeiro.

Os objetivos específicos consistem em caracterizar o gerenciamento costeiro em seus conceitos, objetivos, instrumentos e principais princípios ambientais aplicados ao gerenciamento costeiro, bem como analisar os instrumentos legais de proteção ambiental ao gerenciamento costeiro e identificar as principais dificuldades na gestão ambiental na zona costeira.

O estudo fundamenta-se metodologicamente em pesquisa bibliográfica, onde foi lançado mão a livros, revistas, artigos, publicações especializadas, pesquisas na internet. Tratou-se de dar uma abordagem qualitativa buscando o aprofundamento dos conhecimentos sobre a temática abordada. Os objetivos foram descritivos e exploratórios procurando aprimorar as ideias através das informações sobre o tema em foco.

Seguindo-se a esta introdução, apresenta-se o primeiro capítulo de referencial teórico no que se refere ao gerenciamento costeiro em seus conceitos, histórico, objetivos e instrumentos, identificando os princípios ambientais aplicados a ele, bem como as atribuições da União, Estados e Municípios aplicados a este assunto.

O segundo capítulo trata dos instrumentos legais de proteção ambiental no gerenciamento costeiro em termos de conceituar a zona costeira, a definição legal de praia, bem como de licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental e o relatório deste impacto, destacando a problemática do zoneamento costeiro do Estado do Ceará.

Segue-se, no terceiro capítulo, com a abordagem sobre a problemática ambiental na zona costeira e os mecanismos de gestão. Para isso, é primordial

compreender como o meio ambiente é protegido face a Constituição Federal de 1988. Assim, é relevante ao estudo expor o que seja um espaço costeiro em suas principais particularidades e pressões, a fim de verificar como a urbanização turística ocorre no litoral como fenômeno de segunda residência. Dessa forma, define-se conceitualmente a defesa de um gerenciamento costeiro integrado e as principais dificuldades na gestão ambiental nesta região costeira.

Encerra-se o presente trabalho expondo o alcance da proposta inicial, suas limitações, e sugestões alcançadas no desenvolvimento deste trabalho.

2 GERENCIAMENTO COSTEIRO

A zona costeira é uma área que foi bastante explorada durante a história, e a preocupação ambiental surge e nela também vem a preocupação com a zona costeira. A Constituição Federal traz em seu texto a referida área como patrimônio nacional, devendo ser preservada. Na contramão desta visão encontram-se uma ocupação e explorações desordenadas do litoral, degradando suas características naturais dando lugar à inúmeros equipamentos urbanos com finalidades diversas. Para poder ordenar e limitar os diversos usos é que surge a ideia de Gerenciamento Costeiro, trazendo consigo legislações e atribuições aos entes públicos no intuito de minimizar os impactos referentes às especulações advindas do meio produtivo.

2.1 Histórico

Após a segunda metade do século passado começa a surgir a preocupação com alguns pontos relacionados à proteção ambiental, entre eles a poluição, fato este debatido na Convenção das Nações Unidas sobre o meio ambiente, realizada em Estocolmo na Suécia em 1972.

Segundo Silva (2004, p.149) a referida Convenção fez a seguinte recomendação:

[...] Recomendou aos governos que tomassem, sem tardança, “medidas eficazes, em nível nacional, para controlar todas as fontes importantes de poluição dos mares, nelas compreendidas fontes terrestres, e que harmonizassem e coordenassem sua ação com o plano regional, ou sendo o caso, com o plano internacional.

A ampliação das discussões em torno das questões ambientais continua ganhando espaço no cenário internacional e especificidade em várias questões, entre elas, a marinha, como foi o caso da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay na Jamaica em 1982.

Já nesta Convenção vai além da recomendação, pois de acordo com Silva (2004, p. 149) a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar vêm impor aos Estados a obrigação de proteger e preservar o meio marinho.

Neste caso, trata-se de uma imposição, ao contrário do que foi realizada na Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que apenas recomendou, ressaltando-se que ambas as decisões tomadas nas Convenções expostas acima tem um

condão de proporcionar um desenvolvimento sustentável com a manutenção da qualidade ambiental de nosso planeta e principalmente da zona costeira.

Após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1982 surge a preocupação com as questões relativas à zona costeira. O órgão federal incumbido de coordenar as discussões é a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, criada em 1979.

As discussões implementadas entre 1982 à 1987 acabaram por dar origem ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, trazendo em seu arcabouço a ideia de uma política de gerenciamento do espaço costeiro envolvendo as questões dos diversos usos aplicados no espaço costeiro e as implicações ambientais.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), foi criado através da Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988, antecedendo a Constituição Federal, que foi promulgada em 05 de outubro de 1988. Embora a referida Lei citada no parágrafo acima ter sua origem em data anterior a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, esta não sofreu nenhuma alteração sendo harmoniosamente recepcionada pelo texto constitucional. De acordo com Moraes (2003, p.39), são promulgadas as constituições que derivam do trabalho de uma Assembleia Nacional Constituinte composta de representantes do povo, eleitos com a finalidade de sua elaboração.

Diferentemente das outras Constituições Brasileiras sejam promulgadas ou outorgadas, é a Constituição Federal de 1988 que mais se ateu às questões de cunho ambiental e especificamente em relação à proteção dos ambientes costeiros.

Silva (2004, p. 46) em uma de suas obras, trouxe os seguintes esclarecimentos em relação às Constituições Brasileiras:

As Constituições Brasileiras anteriores à de 1988 nada traziam especificamente sobre a proteção do meio ambiente natural.
[...] pode-se dizer que ela é uma constituição eminentemente ambientalista.
Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos.

As colocações acima obriga-nos à fazer referência ao artigo 225, § 4º da Constituição Federal de 1988, pois trata-se de um dos principais artigos desta valiosa e significativa Lei Suprema, que garante a zona costeira o condão de patrimônio nacional, limitando e controlando a sua utilização.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Matogrossense 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.

O primeiro Plano de Gerenciamento Costeiro, o PNGC I, foi aprovado através da Resolução nº 01, datada de 21 de novembro de 1990, conforme se aprecia em seu texto:

Art. 1º Aprovar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), que a esta acompanha, elaborado pelo Grupo de Coordenação definido no Decreto nº 99.213, de 18 de abril de 1990, e submetido a audiência do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em sua 25ª Reunião Ordinária.

O plano acima mencionado trouxe em sua estrutura, princípios, conceitos, objetivos, diretrizes, competências, fontes de recursos e instrumentos, e partindo dos ensinamentos de Silva (2004, p. 154) ele relata os instrumentos do primeiro Plano que são: 1) Zoneamento Ecológico – Econômico; 2) Monitoramento Costeiro; 3) Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro; 4) Plano de Gestão; 5) Sistema Nacional de Gerenciamento Costeiro. Estes visando uma forma de melhorar a ação dos Estados e dos Municípios, na busca de um melhor gerenciamento do respectivo litoral de cada ente. Seguindo a evolução que as normas requerem, principalmente em assuntos ambientais voltados a zona costeira, foi elaborado o segundo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o PNGC II.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II foi aprovado através da Resolução nº 05, datada de 03 de dezembro de 1997, conforme se aprecia em seu texto:

Art. 1º Aprovar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II), que a esta acompanha, elaborado pelo Grupo de Coordenação definido no Decreto nº 1.540, de 27 de junho de 1995, e submetido a audiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em sua 48ª Reunião Ordinária.

O segundo plano traz consigo sete instrumentos de gestão, que são o Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC), o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC), o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC), o Relatório da Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC), o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC. Podemos perceber que com o advento do segundo plano se conquistou uma melhor definição dos instrumentos de gestão.

Em 07 de dezembro de 2004, através do Decreto nº 5.300 foi regulamentada a Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento

Costeiro, o PNGC. O respectivo Decreto traz uma nova atualização jurídica para o PNGC, além de um *status* maior em termos legais, pois anteriormente o PNGC era regulamentado por Resolução da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. O artigo 1º do referido Decreto diz que ele define normas gerais visando a gestão ambiental da zona costeira do país, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.

Outro ponto relevante dentro do contexto histórico sobre a proteção dos espaços costeiros é a Agenda 21, que foi realizado um acordo entre diversos países. Segundo Sirvinskas (2007, p.426), esse documento foi firmado por diversos países na reunião da Cúpula da Terra realizada no Rio de Janeiro pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), em 14 de junho de 1992. Tal documento tem um papel significativo dentro do contexto ambiental, procurando buscar o desenvolvimento sustentável.

2.2 Conceito, objetivos e instrumentos

Antes de conceituarmos o termo Gerenciamento Costeiro resolveu-se conceituar primeiramente o termo gerenciamento e o termo costeiro separadamente. Para Ferreira (1988, p. 394), o termo gerenciamento vem do latim *gerentia*, de *gerere* que significa fazer, ou ato de gerir. Já o termo costeiro têm seu significado como sendo algo relativo à costa marítima. Portanto, o significado ficou como sendo o que o termo realmente pretende transmitir, que é a gestão da costa marítima, ou melhor, a gestão da zona costeira.

Ressalta-se também de acordo com os ensinamentos de Machado (2006, 876) que a Lei criadora do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro se utilizou do neologismo “gerenciamento” para designar a gestão da Zona Costeira, nisso imitando o termo *management*, da lei norte-americana.

Segundo Silva (2004, p. 152), O Gerenciamento Costeiro é um conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permitem a gestão da utilização dos recursos da Zona Costeira.

O que se percebe no texto da lei nº 7.661 de 1988, que criou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro é o intuito de buscar um disciplinamento que venha atender a demanda referente à proteção do meio ambiente costeiro. O disciplinamento destes espaços é uma necessidade, visto o que já foi mencionado acima, pois as especulações imobiliárias, o turismo degradante e políticas urbanas descompromissadas com um

modelo de desenvolvimento sustentável para a zona costeira, acaba por tornar a efetivação do Plano de Gerenciamento Costeiro algo urgente e indispensável no atual modelo de utilização dos espaços costeiros.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro em sua Lei nº 7.661 de 1988 tem de forma clara em seu texto os seguintes objetivos, já com as atualizações do Decreto nº 5.300 de dezembro de 2004 que a regulamentou:

Art. 6º. São objetivos da gestão da zona costeira:

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 ameacem 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.

Os objetivos são claros, demonstrando que o processo de gestão deve ocorrer de forma integrada, descentralizada e participativa, ou seja, deve haver um envolvimento coletivo de toda a sociedade civil e dos entes federais, estaduais e municipais, na busca de meios que se tornem eficazes na busca da harmonização entre a manutenção do patrimônio natural, cultural, histórico e étnico e a utilização por parte dos atores envolvidos no processo de exploração destes espaços. Para isso, se faz necessário instrumentos efetivamente capazes na busca deste modelo de desenvolvimento sustentável.

A análise de Silva (2004, p. 153) em relação aos objetivos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro é a seguinte:

[...] deverá perseguir a realização da preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia a vida, visando a assegurar, na zona costeira, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, racionalizando o uso do solo, do subsolo, da água, e do ar, fiscalizando o uso dos recursos ambientais, protegendo os ecossistemas na zona, controlando as atividades potencial e efetivamente poluidoras, incentivando o estudo e a pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, acompanhando o estado da qualidade ambiental, recuperando áreas degradadas, protegendo de modo especial áreas ameaçadas de degradação, promovendo a educação ambiental da comunidade para sua participação ativa na defesa do meio ambiente.

Em sua obra, Sirvinskas (2007, p. 333) se limita apenas ao que é colocado na própria Lei nº 7.661 de 1988 em seu artigo 2º, em que o Plano deverá estabelecer os critérios para a utilização racional dos recursos naturais, objetivando a elevação da qualidade de vida da população e a proteção do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

A Lei que instituiu o PNGC, bem como as resoluções 001/90, a resolução 005/97 e o Decreto nº 5.300/04 trazem ações dentro dos objetivos, que sem dúvida, se colocadas em prática serão bastante úteis na gestão costeira, visto que, em todas elas sempre há a preocupação com a melhoria da qualidade dos recursos e, conseqüentemente, a melhoria para uma sadia qualidade de vida.

Lançando mão no Decreto nº 5.300 de dezembro de 2004, que traz em seu texto, especificamente em seu artigo 7º alguns instrumentos essenciais no processo de gestão da zona costeira. O próprio *caput* do artigo 7º lembra que a utilização destes instrumentos devem ser efetivadas de forma integrada e articulada, procurando a quem for competente ao aplicar tais instrumentos, buscar fazê-lo de forma a integrá-los com informações à nível nacional, estadual e municipal, para que se tenha realmente uma gestão integrada e, conseqüentemente, mais eficiente.

Os instrumentos comentados acima são: o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), o Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF), o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), o Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA), Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC), Zoneamento Ecológico – Econômico Costeiro (ZEEC), Macrodiagnóstico da Zona Costeira.

Baseado no próprio Decreto nº 5.300/04 temos o que vem a ser cada um desses instrumentos:

Art. 7º [...]

I – PNGC: 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;

II- PAF: planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação;

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

IV- PMGC: implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo

como base o PNGC;

V- SIGERCO: Componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA, que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira;

VI- SMA: 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 sócio ambiental;

VII- RQA-ZC: consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão;

VIII: ZEEC: 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 dos patrimônios naturais e culturais.

2.3 Princípios ambientais aplicados ao gerenciamento costeiro

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro está subordinado aos princípios genéricos da Política Nacional do Meio Ambiente prevista na Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 e esta por sua vez aos princípios do Direito Ambiental.

As colocações de Sirvinskas (2007, p. 34) nos mostram que os princípios do Direito Ambiental têm por escopo proteger toda espécie de vida no planeta, propiciando uma qualidade de vida satisfatória ao ser humano das presentes e futuras gerações.

Os princípios funcionam como base sólida do ordenamento jurídico, é nele que se busca uma efetiva e justa aplicação das leis em todos os ramos do direito. Dentro do Direito Ambiental, em todas as matérias pertinentes a este ramo do direito, encontram-se verdadeiras situações em que os princípios são o melhor caminho jurídico a ser percorrido na resolução dos conflitos ambientais. E nada mais conflitante que as ações humanas na zona costeira, fazendo-se necessário uma abordagem dos princípios dentro da gestão dos ambientes costeiros para uma melhor gerência destes ambientes.

No tocante aos princípios, Antunes (2005, p. 31) afirma que:

Os princípios do Direito Ambiental estão voltados para a finalidade básica de proteger a vida, em qualquer forma que está se apresente, e garantir um padrão de existência digno para os seres humanos desta e das futuras gerações, bem como de conciliar os dois elementos anteriores com o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado.

Os princípios jurídicos ambientais podem ser implícitos ou explícitos. Explícitos são aqueles que estão claramente escritos nos textos legais e, fundamentalmente, na Constituição da República Federativa do Brasil; implícitos são os princípios que decorrem do sistema constitucional, ainda que não se encontrem escritos.

Percebe-se que os princípios estão presentes em nosso ordenamento jurídico e devem estar constantemente sendo empregados e cumprindo com sua finalidade e é por isso que dentro do PNGC não é diferente. Deve haver uma atenção no

emprego dos princípios nas normas pertinentes à zona costeira para contribuir na valorização do desenvolvimento sustentável destas áreas.

Os princípios constantes no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e em seu Decreto nº 5.300/04 devem estar submetidos aos princípios ambientais gerais, em que podemos destacar os seguintes princípios: do direito humano fundamental, da precaução, da prevenção, do limite, do poluidor - pagador, do democrático e do equilíbrio.

O princípio do direito humano fundamental é um princípio nuclear colocando o homem como figura principal. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225 *caput*, artigo este já citado neste capítulo, nos mostra que o homem têm direito à uma sadia qualidade de vida e uma das necessidades para tal, é um meio ambiente ecologicamente equilibrado, para tanto, se exige do poder público e também da coletividade a defesa e preservação para que a geração presente e as futuras possam usufruir de um meio ambiente propício à qualidade de vida e saúde.

A Lei nº 7.661/88 que instituiu o PNGC atende ao princípio do direito humano fundamental, pois seu artigo 2º traz a seguinte informação em seu texto:

Artigo 2º. Subordinando-se aos princípios e tendo em vista os objetivos genéricos da PNMA [...] o PNGC visará especificamente a orientar a utilização nacional 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.

Fica claro que a referida Lei atende ao princípio exposto acima, pois todos os esforços dela são voltados para contribuir na efetiva qualidade de vida para a população protegendo toda identidade da mesma.

No Direito Ambiental temos o princípio da precaução, que conforme o entendimento de Antunes (2005, p. 36) é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente.

Temos outro princípio que a própria doutrina reconhece como muito próximo do princípio da precaução, porém são diferentes, é o princípio da prevenção. A principal diferença entre os dois princípios é que no da precaução os danos possíveis ao meio ambiente são desconhecidos e no da prevenção os danos já são conhecidos. Antunes (2005, p. 37) nos diz que o princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e que tenham uma história de informações sobre eles.

Temos no artigo 5º, inciso VII do Decreto nº 5.300/04 o seguinte texto:

Art. 5º. São princípios fundamentais da gestão da zona costeira, além daqueles estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente, na Política Nacional para os Recursos do Mar e na Política Nacional de Recurso Hídricos:

VII- a consideração, na faixa terrestre, das áreas marcadas por atividade socioeconômico-cultural de características costeiras e sua área de influência imediata, em função dos efeitos dessas atividades sobre a conformação do território costeiro.

O inciso acima relatado identifica dentro da regulamentação do PNGC a utilização do princípio da precaução, bem como do princípio da prevenção, pois as atividades desenvolvidas nas áreas inseridas na zona costeira provocam consequências muitas vezes já conhecidas e previstas como efeitos não identificados e em alguns casos difíceis de serem identificados com antecedência.

A Lei nº 7.661/88 traz também em seu artigo 6º, §2º a seguinte exigência:

Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalações das características naturais da zona costeira, deverá observar, além do disposto nesta lei, as demais normas específicas federais, estaduais, e municipais, respeitando as diretrizes dos planos de gerenciamento costeiro.

§2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), devidamente aprovado na forma da lei.

Como expresso na doutrina o licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental e o seu respectivo RIMA, são instrumentos de proteção do meio ambiente e retrata de forma direta a essência do princípio da prevenção.

Outro princípio a ser considerado é o do limite. Princípio este definido por Antunes (2005, p. 38) como o que atribui à administração o dever de fixar parâmetros para as emissões de partículas, de ruídos e de presença de corpos estranhos no meio ambiente, levando em conta a proteção da vida e do próprio meio ambiente.

O princípio do limite tem amparo legal no texto da Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 225, §1º, inciso V:

Art. 225. [...]

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incube ao Poder Público:

V- Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

Dentro do PNGC temos a aplicação deste princípio especificamente no artigo 5º, inciso X do Decreto que regulamentou a Lei nº 7.661/88. Este inciso diz que a aplicação do princípio da precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de danos graves ou irreversíveis, mesmo na falta de dados científicos

completos e atualizados. Pode-se afirmar, que trata-se de criar meios que possam controlar os efeitos provenientes das ações que podem causar danos ambientais nas zonas costeiras.

Temos no ordenamento jurídico brasileiro outro princípio de grande importância no Direito Ambiental, que é o princípio do poluidor-pagador. Este princípio estabelece que o poluidor têm a obrigação de corrigir, de recuperar os danos causador pela atividade que se instalou em determinada área provocando a sua degradação e perda da qualidade ambiental. Ressalta-se que o fato do poluidor estar de certa forma pagando pelo dano ocasionado não lhe é dado o direito de continuar a interferir no equilíbrio ambiental, respondendo civilmente e penalmente por seus atos ilegais.

O princípio citado acima encontra amparo legal na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225, § 3º, bem como no artigo 4º, inciso VII da Lei nº 6.938 de agosto de 1981 respectivamente como podemos observar:

Art. 225 [...]

§ 3º As condutas e atividade consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Art. 4º [...]

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Em especial na Lei Nº 7.661 de 1988 temos o artigo 7º, fazendo menção ao princípio do poluidor-pagador em que fica claro em seu texto tal princípio:

Art. 7º A degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicará ao agente a obrigação de reparar o dano causado e a sujeição as penalidades previstas no artigo 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, elevado o limite máximo da multa ao valor correspondente a 100.000 (cem mil) Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Dentro da gestão costeira, os empreendedores, sejam eles pessoas jurídicas ou físicas, serão responsabilizados civilmente e penalmente pelos danos que vierem a ocasionar, sendo diretamente responsabilizados com a obrigação de “pagar”, ou melhor, de reparar o dano ambiental recuperando a área afetada pelos efeitos do mau uso dos espaços inseridos na zona costeira.

Há um importante ponto a ser discutido que é o que está relacionado ao nosso sistema político que é o sistema democrático, portando a administração tem a obrigação de ouvir e permitir a participação popular e dar transparência aos atos públicos. Este

princípio encontra fundamento no *caput* do artigo 225 da nossa Constituição Federal, artigo este já citado neste trabalho, que atribui à coletividade e o poder público na proteção do meio ambiente. Antunes (2005, p. 33) bem expressa que o princípio democrático ou da participação popular como denominam outros doutrinadores, é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais.

A importância deste princípio levou Machado (2006, p. 90) a fazer o seguinte comentário:

A participação dos cidadãos e das associações não merecem ser entendidas como uma desconfiança aos integrantes da Administração Pública, sejam eles funcionários públicos ou pessoas exercendo cargos em caráter transitório ou em comissão. Essa participação também não é substitutiva da atuação do poder público. A proteção dos interesses difusos deve levar a uma nova forma participativa de atuação dos órgãos públicos, desde que não seja matéria especificamente de segurança dos estados.

Na legislação pertinente ao PNGC temos no inciso IV, do artigo 5º do Decreto nº 5.300/04, que 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. Entende-se que os mecanismos participativos estão relacionados com a atuação da sociedade contribuindo na formulação da gestão dos ambientes costeiros.

Dando continuidade aos princípios, temos o princípio do equilíbrio, que para Antunes (2005, p. 38) é o princípio pelo qual devem ser pesadas todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente, buscando-se adotar a solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo.

Dentro do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro tem-se a preocupação em se avaliar as implicações que os diversos usos podem provocar na área de atuação do plano. Este controle lança mão de instrumentos que fazem parte do princípio da prevenção, que é o Estudo de Impacto Ambiental e o Licenciamento Ambiental. É através destes instrumentos que o poder público poderá mensurar a relação de custo benefício e dando publicidade a esta avaliação como prevê a legislação.

Dentro do esboço legal da Lei nº 7.661/88 temos o artigo 6º, § 2º já citado acima na explanação do princípio da prevenção, onde fala do Licenciamento Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental, estudo este a cargo do responsável pela obra e fiscalizado pelo poder público.

2.4 Atribuições da União, Estados e Municípios no gerenciamento costeiro

O nosso ordenamento jurídico tem como lei maior a Constituição da República Federativa do Brasil que foi promulgada em 1988. A referida Constituição Federal tem no seu artigo 1º *caput*, o princípio republicano onde a República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

Logo, no artigo 1º *caput*, percebe-se que cada ente federativo tem uma importância no contexto geral e que mais adiante a referida Lei Maior traz a competência de cada um dos entes que compõem a República.

No artigo 18 *caput* da Constituição Federal de 1988, tem-se a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.

Os ensinamentos de Silva (2004, p. 71) nos explicam a questão relacionada à repartição de competências como exposto a seguir:

A repartição de competências entre a União e os Estados-membros, os Municípios e o Distrito federal constitui o fulcro de nosso Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal complexa, em que se manifestam diversas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a esfera da União, e de cada Estado ou do Distrito Federal e de cada Município. A teoria do federalismo costuma dizer que a repartição dos poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado Federal.

O artigo 225 da Constituição faz referência ao Poder Público de forma geral, ou seja, abrangendo todos os entes como responsáveis pela defesa do meio ambiente. Cada ente, no caso deste artigo, deve atuar dentro das suas competências, pois de acordo com Silva (2004, p. 75) existem as competências materiais comuns, as competências materiais exclusivas, as competências legislativas comuns e as competências legislativas exclusivas. As comuns são aquelas em que tanto a União, como os Estados e os Municípios podem atuar. Já as exclusivas cada ente tem a responsabilidade particularizada de acordo com sua atuação.

A União tem seu papel consolidado diante da atribuição maior que lhe é dada que é conduzir a Política Nacional do Meio Ambiente, matéria esta com previsão na Lei Nº 6.938 de agosto de 1981. Outras atribuições exclusivas estão elencadas na Constituição

Federal de 1988 nos artigos 21 como competência material exclusiva e no artigo 22 como competência legislativa exclusiva.

Para Machado (2006, p. 886), em relação ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, tem-se que:

Este poderá ter normas gerais e normas de detalhe. As normas gerais serão obrigatórias para os Estados e Municípios, mas não as normas de detalhe. Estas normas, entretanto, poderão ser feitas pela União para incidir sobre bens que necessariamente integrarão a Zona Costeira – a praia e o mar territorial. A praia por força do artigo 20, IV, da CF – é um bem da União (não havendo praia estadual ou municipal, nem particular), assim como o mar territorial (art. 20, VI, da CF)

Com referência ao espaço geográfico que inclui “o ar e a terra” (art.2º, parágrafo único, da Lei 7.661/88) na Zona Costeira, a União não poderá introduzir detalhes no PNGC, mas somente normas gerais, conforme diz o art. 24, VI e seu § 1º, da CF.

Dentro do contexto do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a União tem seu papel de destaque, pois ela é que orienta a utilização dos espaços costeiros em todo o território nacional, e tendo como órgão máximo de gerência o Ministério do Meio Ambiente e subordinado a este o IBAMA respectivamente com as respectivas competências no Decreto nº 5.300/04:

Art. 11. Ao Ministério do Meio Ambiente compete:

- I - acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos PEGC e PMGC com o PNGC e demais normas federais, sem prejuízo da competência de outros órgãos;
- II - promover a articulação intersetorial e interinstitucional com os órgãos e colegiados existentes em âmbito federal, estadual e municipal, cujas competências tenham vinculação com as atividades do PNGC;
- III - promover o fortalecimento institucional dos órgãos executores da gestão da zona costeira, mediante o apoio técnico, financeiro e metodológico;
- IV - propor normas gerais, referentes ao controle e manutenção de qualidade do ambiente costeiro;
- V - promover a consolidação do SIGERCO;
- VI - estabelecer procedimentos para ampla divulgação do PNGC;
- VII - estruturar, implementar e acompanhar os programas de monitoramento, controle e ordenamento nas áreas de sua competência.

Art. 12. Ao IBAMA compete:

- I - executar, em âmbito federal, o controle e a manutenção da qualidade do ambiente costeiro, em estrita consonância com as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA;
- II - apoiar o Ministério do Meio Ambiente na consolidação do SIGERCO;
- III - executar e acompanhar os programas de monitoramento, controle e ordenamento;
- IV - propor ações e projetos para inclusão no PAF;
- V - executar ações visando a manutenção e a valorização de atividades econômicas sustentáveis nas comunidades tradicionais da zona costeira;
- VI - executar as ações do PNGC segundo as diretrizes definidas pelo Ministério do Meio Ambiente;
- VII - subsidiar a elaboração do RQA-ZC a partir de informações e resultados obtidos na execução do PNGC;
- VIII - colaborar na compatibilização das ações do PNGC com as políticas públicas

que incidem na zona costeira;

IX - conceder o licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional incidentes na zona costeira, em observância as normas vigentes;

X - promover, em articulação com Estados e Municípios, a implantação de unidades de conservação federais e apoiar a implantação das unidades de conservação estaduais e municipais na zona costeira.

Os Estados, por sua vez observando a Constituição de 1988, não possuem competência exclusiva em matéria de meio ambiente, é o que nos ensina Silva (2004, p. 78). Ressalte-se que os Estados podem, em suas Constituições Estaduais e nas Leis Estaduais, criar mecanismos que auxiliem na proteção ambiental.

Dentro da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro através do Decreto nº 5.300/04 citado acima compete ao Estado as seguintes atribuições:

Art. 13. O Poder Público Estadual, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, planejará e executará as atividades de gestão da zona costeira em articulação com os Municípios e com a sociedade, cabendo-lhe:

I - designar o Coordenador para execução do PEGC;

II - elaborar, implementar, executar e acompanhar o PEGC, obedecidas a legislação federal e o PNGC;

III - estruturar e manter o subsistema estadual de informação do gerenciamento costeiro;

IV - estruturar, implementar, executar e acompanhar os instrumentos previstos no art. 7º, bem como os programas de monitoramento cujas informações devem ser consolidadas periodicamente em RQA-ZC, tendo como referências o macrodiagnóstico da zona costeira, na escala da União e o PAF;

V - promover a articulação intersetorial e interinstitucional em nível estadual, na sua área de competência;

VI - promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no gerenciamento costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico;

VII - elaborar e promover a ampla divulgação do PEGC e do PNGC;

VIII - promover a estruturação de um colegiado estadual.

Os Municípios dentro do texto constitucional estão representados pelos artigos 29, 29-A e 30. Neste último, os incisos I e VIII têm abrangência na questão ambiental de forma indireta, pois os conflitos ambientais, bem como, o uso e ocupação dos espaços costeiros são de competência dos municípios, pois trata-se de assuntos de interesse local.

Art. 30 Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local;

VIII-promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Assim como está estabelecido no Decreto 5.300/04, às competências para a União e os Estados foi reservado um artigo para estabelecer as do Município como

podemos ver a seguir:

Art. 14. O Poder Público Municipal, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, planejará e executará suas atividades de gestão da zona costeira em articulação com os órgãos estaduais, federais e com a sociedade, cabendo-lhe:

- I - elaborar, implementar, executar e acompanhar o PMGC, observadas as diretrizes do PNGC e do PEGC, bem como o seu detalhamento constante dos Planos de Intervenção da orla marítima, conforme previsto no art. 25 deste Decreto;
- II - estruturar o sistema municipal de informações da gestão da zona costeira;
- III - estruturar, implementar e executar os programas de monitoramento;
- IV - promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no gerenciamento costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico;
- V - promover a compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial com o zoneamento estadual;
- VI - promover a estruturação de um colegiado municipal.

Os ensinamentos de Antunes (2005, p. 201) nos mostram que na realidade o gerenciamento costeiro não é de simples administração, pois nele deve envolver-se os três níveis da administração pública, o que nem sempre ocorre com harmonia e facilidade. Assim como nas demais áreas do Direito Ambiental, a proteção da zona costeira está envolvida em uma superposição de atribuições administrativas e legislativas que é bastante problemática.

É de suma importância levantarmos as atribuições, as competências comuns aos entes federativos. Primeiramente citaremos o artigo 23 da Constituição Federal que trata da competência material comum dando destaque ao inciso VI, que fala da proteção ao meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. Em se tratando da competência legislativa comum temos o artigo 24 em especial seu inciso VIII, que trata da responsabilidade por dano ao meio ambiente, [...], turístico e paisagístico.

Fazendo menção à Lei nº 7.661/88, tem-se as competências comuns entre a União, os Estados e Municípios no artigo citado a seguir:

Art. 5º. [...]

§ 1º Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

§ 2º Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva.

Fica claro que a ação da União funcionando como uma gerência nacional e os Estados e Municípios de forma integrada elaborarem seus respectivos Planos de Gerenciamento Costeiro fiscalizando de forma integrada o seu cumprimento, atingindo

com êxito a função estabelecida na Política Nacional de Meio Ambiente, bem como no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

3 INSTRUMENTOS LEGAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO GERENCIAMENTO COSTEIRO

Com a crescente utilização dos espaços naturais e a consequente transformação destes em espaços artificiais, ou seja, espaços antes naturais modificados pelo homem criando características muitas vezes urbanas contribuindo para uma perda da qualidade ambiental.

A zona costeira vem sofrendo estas transformações já há algum tempo nas capitais banhadas pelo litoral e vem se disseminando pelas cidades litorâneas de médio e pequeno porte.

Com estes fatos as geociências vêm buscando a compatibilização dos usos com a preservação do patrimônio natural e a ciência jurídica, especificamente, o Direito Ambiental vem buscando instrumentos que venham a favorecer a manutenção da qualidade ambiental e sem comprometer as políticas de desenvolvimento, para isso tem-se lançado mão de instrumentos como o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental e o zoneamento como forma de gerenciar os usos da zona costeira.

3.1 Zona costeira

Tem-se a zona costeira como um patrimônio nacional protegido constitucionalmente em seu artigo 225, § 4º já citado no texto deste trabalho, mais precisamente no capítulo 1 em seu subtítulo 1.1 que trata do histórico da legislação pertinente ao gerenciamento costeiro. A zona costeira tem uma importância singular neste trabalho, pois é nela onde ocorrem os processos naturais e antrópicos e a interação destes. Este espaço é o foco, ou melhor, é o objeto a ser gerenciado pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Em 1984, conforme as colocações feitas por Machado (2006, p. 880), surgiu um primeiro projeto de nº 3.759/84 e em seu artigo 2º, parágrafo único, estabelecia a medida mínima da Zona Costeira, que abrangeria “uma faixa marítima de 12 milhas náuticas de largura e outra, terrestre, de 2 km de largura, que poderá ser ampliada pelo zoneamento”. Essa especificação não foi rerepresentada no projeto que se tornou lei.

Dentro do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro em sua Lei nº 7.661/88 encontra-se a seguinte definição de zona costeira:

Art. 2º [...]

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre que serão definidas pelo Plano.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi aprovado por duas resoluções da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, sendo a primeira a Resolução nº 01/90 e a segunda a Resolução nº 05/97 e atualmente a Lei nº 7.661/88 está regulamentada pelo Decreto nº 5.300/04. Em cada momento entre as resoluções e o decreto atualmente em vigor, foi conceituado o termo zona costeira como podemos ver a seguir.

A primeira Resolução da CIRM de nº 01/90 considera a zona costeira como a “área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações terra-mar-ar; leva em conta a paisagem físico-ambiental, em função dos acidentes topográficos situados ao longo do litoral, como ilhas, estuários ou baías; comportam, em sua integridade, os processos e interações características das unidades ecossistêmicas litorâneas; e inclui as atividades socioeconômicas que aí se estabelecem”.

A Resolução nº 05/97 também da CIRM, traz que a zona costeira “é o espaço geográfico de interação do ar, do mar, e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas: faixa marítima e faixa terrestre”.

O Decreto nº 5.300/04 traz o conceito semelhante principalmente ao da Resolução Nº 05/97, como podemos ver no artigo 3º *caput*:

Art. 3º A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites:

I - faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medindo a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;

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

A plataforma continental apresenta-se dentro do contexto ambiental como legal relacionado à zona costeira, pois esta área abriga boa parte da biodiversidade marinha, bem como, riquezas inestimáveis de cunho mineral, entre elas os combustíveis fósseis. Em virtude do exposto, esta área dentro do contexto constitucional é tida como bem da União, consequência de sua importância, podendo ser considerada como uma área estratégica. Tal condição está expressa no artigo 20, inciso V da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 8.617/93 em seu artigo 11, caput, traz o que vem a ser a plataforma continental, como podemos ver abaixo:

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

Buscando definições em autores especializados, encontramos a definição feita por Suguio (1992, p. 97) que define a plataforma continental como a zona marginal dos continentes caracterizadas por suave declividade, que se estende da praia até a profundidade máxima de 180 metros, quando tem início o talude continental.

Dentro de um contexto espacial são inúmeras as feições ambientais inseridas nesta área no qual podemos citar as lagoas costeiras, a faixa praial, os campos de dunas, as falésias, os estuários, entre outras feições com suas potencialidades e vulnerabilidades. Dentro da zona costeira encontra-se uma fauna e uma flora específica destas regiões e que estão adaptadas às condições ambientais, principalmente em relação ao clima e que as mudanças que alterem o equilíbrio destes espaços prejudica as espécies tanto da flora como da fauna.

A zona costeira, durante séculos, vem sofrendo intervenções humanas como já exposto anteriormente no capítulo introdutório. São diversos os tipos de usos da zona costeira, em algumas cidades como as capitais, entre elas Fortaleza, sofrem mais com a intensidade dos usos, pois estes ocasionam uma série de impactos ambientais. As formas de usos abrangem atividades ligadas ao turismo e a cultura como barracas de praia, hotéis, restaurantes, clubes, empreendimentos imobiliários com finalidade residencial, bem como, outras atividades que se utilizam destes espaços merecendo referência às atividades portuárias, as atividades pesqueiras, industriais, de navegação, atividades petrolíferas e estações de tratamento de esgoto (ETE).

A utilização da zona costeira deve ser feita de forma responsável, pois ao mesmo tempo em que se busca um incremento das atividades para o desenvolvimento dos municípios, principalmente através do turismo, também ocorre um prejuízo ambiental se estes usos não forem incentivados e realizados de forma responsável pelo poder público respeitando os princípios já citados no capítulo anterior, em que destacamos o princípio da prevenção, da precaução, do poluidor pagador entre outros que contribuirão, se respeitados, para um modelo de utilização da zona costeira de forma sustentável.

3.2 Definição legal de praia

Antes de conceituarmos o termo praia é preciso salientar de acordo com as colocações de Silva (2004, p. 159) que as praias foram incluídas entre os recursos naturais que o PNGC conservará e preservará prioritariamente.

No geral ocorre uma confusão em relação ao termo praia, que às vezes é confundido com a zona costeira, o que na verdade não são sinônimos. A praia está inserida na zona costeira, sendo esta bem mais abrangente como já comentado neste capítulo.

A definição de praia é encontrada na própria lei que criou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro que foi a Lei nº 7.661/88, como podemos ver a seguir:

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

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

A legislação estabelece como limite o início da vegetação ou o início de outro ecossistema, ou seja, levando-se em consideração o limite legal tem-se que a praia é a área que compreende a faixa de areia onde não há vegetação, em virtude da intensa movimentação do material arenoso pela ação das ondas e pelo movimento das marés.

Podemos verificar a seguir o conceito de praia na concepção de Guerra (1993, p. 344):

Depósitos de areias acumuladas pelos agentes de transportes fluviais ou marinhos. As praias representam cintas anfíbias de grãos de quartzo, apresentando uma largura maior ou menor, em função da maré. Algumas vezes podem ser totalmente encobertas por ocasião das marés de sizígia. Quanto ao material que compõe as praias, há um domínio quase absoluto dos grãos de quartzo, isto é, as areias.

Os ensinamentos de Suguio (1992, p. 99) ainda a respeito do conceito de praia temos que:

Zona perimetral de um corpo aquoso, composta de material inconsolidado, em

geral arenoso, ou mais raramente composta de cascalho, conchas de moluscos, etc., que se estende desde o nível de baixamar média para cima, até a linha de vegetação permanente, ou onde há mudança na fisiografia, como zona de dunas ou de falésias marinhas.

Verifica-se que os conceitos acima colocados por autores especialistas na área de geociências não se distancia do conceito legal citado. Fica evidente que a praia é realmente esta área intermediária entre a linha de baixamar e o início de vegetação ou de outra feição fisiográfica.

Este espaço, no caso a praia, é um ambiente que exerce uma forte atração em relação ao seu uso. É um dos principais ambientes de lazer da sociedade, principalmente nos finais de semana, onde a população local e turistas buscam o lazer através da balneabilidade que determinada praia proporciona.

Atrelado a esta procura pelo uso, também atrai a especulação imobiliária e os conflitos pertinentes a este fenômeno. Começam a aparecer barracas, restaurantes, pousadas, hotéis e clubes, que na maioria das vezes criam uma estrutura totalmente destoante da paisagem e da legislação que regula o uso destes espaços.

E não resta dúvida quanto ao domínio das praias, pois estas são bens da união conforme o artigo 20, inciso IV da Constituição Federal de 1988, que diz que as praias marítimas são bens da união e vale reforçar o que diz o artigo 10, *caput* já citado acima da Lei nº 7.661/88, onde as praias são bens públicos, e é assegurado o livre acesso a elas e ao mar. Ainda no artigo 10 da mesma lei lançaremos mão do § 1º onde não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no *caput* deste artigo.

As praias devem atender ao interesse público e este é indisponível, cabendo aos particulares uma maior conscientização e ao poder público uma ação mais eficiente em garantir o livre acesso as praias, sem que se faça necessário despesas para que isto ocorra, pois o acesso é livre e franco.

3.3 Licenciamento ambiental

A preocupação com a questão ambiental, trouxe em seu contexto a necessidade de se criar mecanismos capazes de exercer um controle das atividades impactantes do meio ambiente entre eles o costeiro, além de auxiliar, de respaldar o poder público no controle da instalação e no funcionamento de atividades que gerem impactos ambientais ao meio ambiente.

Inicialmente, precisa-se entender o que vem a ser impacto ambiental e Antunes (2005, p. 271) nos traz que é, portanto, o resultado da intervenção humana sobre o meio ambiente. Podendo ser positivo ou negativo, dependendo da qualidade da intervenção desenvolvida.

Ainda em Antunes (2005, p. 272) este faz referência ao conceito normativo de impacto ambiental previsto na Resolução nº 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que traz o seguinte:

Art. 1º. Impacto ambiental é qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I – a saúde, a segurança e o bem estar da população;

II – as atividades sociais e econômicas;

III – a biota;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais.

Percebe-se que o impacto ambiental pode ter como causa várias formas de atividades exercidas pelo homem, desde que ela venha à alterar as condições exposta acima pela Resolução do CONAMA. Especificamente na zona costeira são inúmeras as ações que ocasionam alteração do equilíbrio ambiental, merecendo destaque as atividades relacionadas ao turismo, a pesca, a exploração mineral entre outras.

As ações humanas em torno do meio ambiente são intensas e recheadas de consequências danosas e para isso o direito e a legislação tem se firmado, no intuito de exercer certo controle, assim como nos ensina Silva (2004, p. 277):

As normas de Direito Ambiental imprimem enorme condicionamento às atividades humanas, visando a resguardar a qualidade do meio ambiente. O cumprimento desse condicionamento nem sempre é espontâneo. Por isso, a legislação prevê controles prévios, concomitantes e sucessivos, por parte de autoridades públicas a fim de verificar a regularidade do exercício das atividades controladas.

Dentro deste contexto de controle temos o licenciamento ambiental instrumento fundamental dentro das políticas de controle do uso do meio ambiente desempenhando um papel de grande significado na manutenção das características ambientais.

Tal instrumento é conceituado pela Resolução nº 237/1997 do CONAMA como pode-se verificar abaixo:

Art. 1º. [...]

I – 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, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

O licenciamento ambiental procura prevenir que determinadas atividades venham a degradar o meio ambiente, antes mesmo de sua instalação. Pode-se então dizer, que tal instrumento atende aos princípios da prevenção e da precaução, já detalhados no capítulo anterior.

Todo empreendimento a ser instalado, ou que sofrerá alguma alteração e até mesmo para se manter funcionando deverá respeitar a legislação ambiental seja ele de origem pública ou de origem privada, ou mesmo de parcerias público - privadas, ou seja, quando o poder público resolve construir um porto deve este se submeter à legislação ambiental, principalmente no que diz respeito ao licenciamento ambiental e suas exigência como EIA /RIMA, assim como um grupo de empresários resolve construir um *resort* em determinado trecho do litoral, também deverá respeitar a referida legislação.

A Lei nº 6.938/81 traz as seguintes determinações:

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

Dentro do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro também é exigido o licenciamento, visto que as áreas litorâneas possuem uma vulnerabilidade alta, visto a intensidade dos usos e que alguns tipos de uso comprometem em definitivo o equilíbrio ambiental, como é o caso da urbanização nas áreas de dunas, impedindo por completo o transporte eólico dos sedimentos que iriam servir de aporte de sedimentos nas praias, contribuindo no processo de erosão costeira.

A Lei nº 7.661/88 traz as diretrizes a seguir:

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

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

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

Quanto à competência em matéria de licenciamento ambiental parece ficar claro que a competência é do órgão estadual responsável, conforme é mostrado pelo artigo 10 *caput*, da Lei nº 6.938/81 exposto acima, porém o IBAMA, na ausência do órgão ambiental estadual, poderá suprir dentro do estritamente necessário, sem prejuízo de outras licenças necessárias conforme o artigo citado.

A tarefa de licenciar dentro do Estado do Ceará segue as determinações da Política Nacional de Meio Ambiente, cabendo portando à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), autarquia estadual criada pela Lei Estadual de nº 11.481 de 1997.

3.4 Estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental

Toda obra ou atividade que se instala é causadora de impactos ambientais, podendo estes serem de pequenas proporções, média ou alta proporção. Portanto, como já comentado acima, toda e qualquer atividade para ser exercida deve obrigatoriamente passar por avaliação dos órgãos ambientais competentes e se sujeitar à vistorias e fiscalizações por parte destes para que o mesmo possa adquirir a licença para exercer a atividade de interesse.

Para que haja a autorização pelos órgãos competentes através de um licenciamento ambiental, se faz necessário, antecipadamente, a realização de estudo de impacto ambiental e elaboração de relatório de impacto ambiental, sendo uma exigência constitucional como podemos ver a seguir:

Art. 225. [...]

§ 1º [...]

IV – exigir na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

O estudo de impacto ambiental, como pode ser visto acima, é uma exigência constitucional que hierarquicamente se impõe as demais normas, embora algumas constituições estaduais já trazem tal exigência em seus textos.

Para Milaré (2001, p. 360), o licenciamento ambiental é um ato uno, de caráter complexo, em cujas etapas intervêm vários agentes, e que deverá ser precedido de EIA/RIMA sempre que constatada a significância do impacto ambiental.

O estudo de impacto ambiental e seu referido relatório é peça fundamental da legalização de determinadas atividades potencialmente impactantes, e a exigência da antecipação do estudo em relação ao licenciamento é o respeito ao princípio da prevenção e da precaução, pois de nada adiantaria o referido estudo se a instalação já estivesse concluída e os resultados impactantes do meio ambiente já estivessem concretizados, perderia o sentido da prevenção, portanto a antecipação de tal estudo identificando os possíveis danos ao meio deve ser exigido com antecedência.

O estudo de impacto ambiental para Loureiro (2006, p. 24) trata-se de um procedimento público realizado por uma equipe técnica multidisciplinar sob encomenda do proponente do projeto, da área onde pretende instalar a indústria ou exercer atividade causadora de significativa degradação ambiental.

Complementando o entendimento do EIA, Oliveira (1999, *apud* LOUREIRO, 2006, p. 24) define EIA como sendo:

Um conjunto ordenado de relatórios técnicos elaborados por especialistas nas respectivas áreas, destinadas a instruir tecnicamente o processo de licenciamento, dissipando dúvidas dos analistas e esclarecendo quanto aos pontos obscuros tanto ao processo industrial a ser empregado como das consequências ambientais e socioeconômicas que a implantação e operação do empreendimento acarretará.

A explanação de Medeiros (1993, p. 25), sobre o tema, nos traz a seguinte explicação sobre o RIMA:

O RIMA refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental – EIA. Suas informações técnicas devem ser expressas em linguagem acessível ao público, ilustradas por mapas com escalas adequadas, quadros, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, de modo que se possa entender claramente as possíveis consequências ambientais e suas alternativas, comparando as vantagens e desvantagens de cada uma delas.

O EIA é desenvolvido dentro de critérios técnicos, de forma aprofundada realizando um levantamento das condições geoambientais da área de influência do empreendimento a ser instalado, onde serão identificadas as unidades geoambientais, suas potencialidades e vulnerabilidades. Tal estudo contém informações técnicas de difícil entendimento para a sociedade e para isso é confeccionado o RIMA, com linguagem mais acessível e de melhor entendimento pelo público. A confecção do EIA/RIMA é realizada por uma equipe multidisciplinar de profissionais, estes registrados nos seus respectivos conselhos englobando especialistas na área de Geografia, Sociologia, Biologia, Geologia, Direito entre outras.

No que tange o gerenciamento costeiro, toda e qualquer obra ou atividade que necessite de licenciamento ambiental deverá conter o estudo de impacto ambiental e o respectivo relatório de impacto ambiental como prevê a Lei N° 7.661/88 em seu artigo 6º, § 2º, como se ver a seguir:

Art. 6. [...]

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

3.5 Zoneamento costeiro do Estado do Ceará

O Governo do Estado do Ceará através do Chefe do Executivo enviou a mensagem nº 6.832/06 à Assembleia Legislativa do mesmo Estado, com o intuito que o parlamento viesse a apreciar e aprovar a referida mensagem que instituiu a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, sendo decretada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo governador do Estado à época, o que é hoje a Lei nº 13.796/06.

Através desta Lei fica instituída a nível de legislação estadual o que já era definido à nível federal pela Lei nº 7.661/88. Tal previsão legal estadual vem estabelecer dentro das políticas públicas do Estado do Ceará diretrizes a serem seguidas por todos, tanto o poder público como a iniciativa privada na busca de um melhor uso dos espaços costeiros cearense, buscando um equilíbrio nos usos de forma a garantir os recursos para as futuras gerações, seguindo as orientações para um desenvolvimento sustentável do litoral cearense.

Uma das melhores formas para se otimizar o gerenciamento costeiro do Estado do Ceará como de qualquer outro espaço costeiro é através do zoneamento. O termo zoneamento tem sua origem e é contemporâneo à ideia de urbanismo, como nos ensina Antunes (2005, p. 188).

Ainda em Antunes (2005, p. 187) através dos conhecimentos do Professor Eros Grau traz que zoneamento é a divisão de um território – municipal – a partir de determinados critérios. Seguindo os ensinamentos de Silva (2004, p. 267) o zoneamento é um instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo.

A utilização deste instrumento jurídico, no caso o zoneamento, é de fundamental importância no contexto atual, visto a facilidade e precisão que este dá para

o gestor impor e permitir usos fundamentados nas peculiaridades de determinados espaços.

Os espaços costeiros são exemplos da necessidade de utilização do zoneamento, portanto podemos denominar de zoneamento costeiro, sendo utilizado para delimitar as áreas e os usos seguindo as Políticas Nacionais e Estaduais de Gerenciamento Costeiro.

O Decreto nº 5.300/04 traz que o zoneamento ecológico – econômico costeiro (ZEEC):

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.

A Lei nº 13.796/06 traz em seu artigo 2º, inciso XXI o conceito de zoneamento ecológico-econômico costeiro como sendo:

Instrumento técnico de planejamento voltado à orientação do processo de ordenamento territorial, de modo a garantir o desenvolvimento sustentável da zona costeira de acordo com as diretrizes por ele estabelecidas, servindo como condicionante às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização, gestão, atinentes ao Poder Público, com prioridade à proteção, conservação e preservação dos recursos ambientais.

As colocações feitas acima, referentes ao conceito do ZEEC em âmbito nacional e do ZEEC em âmbito estadual, são bastante semelhantes, ou seja, nos revela que a gestão da zona costeira a nível de estado deve procurar seguir as diretrizes nacionais para que haja uma melhor organização através de zoneamento a fim de facilitar uma gestão integrada da zona costeira.

O Estado do Ceará dá um passo significativo com a aprovação da Lei Nº 13.796/06, bem como, com o da execução do ZEEC, pois através de tal instrumento jurídico no caso da Lei instituidora do PEGC e do instrumento de gestão como é o ZEEC, proporcionará ao Estado do Ceará condições de uma efetiva gestão dos espaços costeiros de forma sustentável.

O zoneamento ecológico-econômico da zona costeira do Estado do Ceará tem como escopo realizar um estudo que levante as condições atuais da zona costeira fazendo um paralelo entre os usos e as condições ambientais, e a partir das informações obtidas contribuir nas ações a serem realizadas pelos atores competentes atendendo toda as diretrizes previstas no PEGC e no PNGC.

O Gerenciamento Costeiro do Estado do Ceará, segundo dados da SEMACE, vem sendo desenvolvido desde 1990. Durante estes anos foram incluídos aproximadamente 33 (trinta e três) municípios, sendo eles banhados pelo Oceano Atlântico ou com ligações diretas com as atividades ligadas à zona costeira, principalmente pelas atividades portuárias dentre outras.

O Estado do Ceará já possui subsídios suficientes no que diz respeito ao PEGC, visto a concretização do ZEEC, bem como legislações que orientam a gestão sustentável da zona costeira, cabendo ao poder público utilizar bem as informações obtidas através do zoneamento e atuar dentro das suas competências, focando dentro de uma concepção de desenvolvimento sustentável.

4 ZONA COSTEIRA BRASILEIRA DIFICULDADES E MEIOS DE GESTÃO

4.1 A Constituição Federal de 1988 e sua abordagem ambiental

A evolução das concepções sócias e ambientais vividas no mundo e no Brasil nas décadas de 60 – 70 – 80 contribuíram significativamente na elaboração do texto constitucional brasileiro. A Constituição de 1988 institui por meio de norma, princípios pautados em conceitos como a participação e controle social. O conteúdo da Carta Magna exerceu e exerce forte influência, sendo determinante na forma de estabelecer e conduzir as políticas públicas principalmente na criação e proteção dos espaços públicos. É nítido no corpo da Constituição de 1988, uma série de aspirações da sociedade civil relativo à participação e à transparência na gestão pública, resultando em processos de mobilização e pressões exercidas por vários segmentos da sociedade, e bastante evidentes na atualidade como diariamente noticiados pelos veículos de imprensa.

Essa participação popular prevista constitucionalmente e exercida pela sociedade sinalizam para uma conduta na busca de uma gestão pública participativa democrática.

A Constituição de 1988 estabelece os direitos difusos retirando-os da simples vontade da sociedade e dando status de norma constitucional. Porém, apenas a leitura do seu texto não torna pleno o entendimento do que são os direitos difusos, já que são de grande relevância para o entendimento da importância do meio ambiente no Brasil, pois engloba as questões sociais, culturais e ambientais. Nossa Constituição, ao fazer o reconhecimento e a proteção aos direitos difusos como o do meio ambiente deixa caminhos abertos para a conquista de uma nova cidadania. Pois, se entendia que os direitos difusos não seriam palpáveis economicamente e não teria caráter material individual, o que se opunha aos fundamentos da modernidade. A Constituição torna público o reconhecimento dos direitos difusos, isto mostra um novo pensamento de modernidade.

Assim fica notório que o direito socioambiental vem contribuindo no processo de transformação na busca de garantias que abranjam todos os cidadãos, servindo de base teórico- jurídica para a realização de políticas públicas transformadoras. Existe o entendimento que, este tipo de direito surgiu no intuito de transformar as políticas públicas em direitos em prol da coletividade, para que a sociedade tenha seus direitos garantidos legalmente e, constante nas normas jurídicas, embora contrarie grupos e interesses econômicos. O Direito Ambiental foca a valorização da coletividade e não da

individualidade.

O preceito constitucional do art. 225 da CF impõem ao Estado uma série de obrigações específicas a fim de lhe tornar efetivo, sendo certo que o referido artigo terá de ser lido e interpretado em consonância com os demais artigos que tratam dos princípios e direitos fundamentais que se tratam dos artigos 1º ao 5º, que fazem da tutela ao meio ambiente como um instrumento de realização da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

De acordo com Gustavo Tepedino (2006), observa-se que é correto afirmar que a garantia de preservação dessa nova ordem pública foi delegada pelo constituinte de 1988 ao Ministério Público, sendo colocado através da Carta Maior como o personagem principal na promoção dos valores e na aquisição de direitos indisponíveis, situados no vértice do ordenamento. Fazendo com que, o Promotor de Justiça, anteriormente, classificado apenas como o titular da ação penal, seja transformado no promovedor de novos conceitos, pensamentos e valores.

Atualmente, a relevância do meio ambiente tornou-se matéria obrigatória ou recorrente em todos os textos constitucionais. Entretanto, “esta universalização não representa, por si só, a efetividade das Normas e, se mostrarão mais fortes ou idênticas por toda a parte e serão muito poucos os países que poderão se classificar como Estados Ambientais” (MIRANDA, 2000, p. 61). Desta forma, se diz que o “direito a ter um meio ambiente saudável é considerado como um dos maiores direitos humanos do século atual, de modo que a humanidade veja-se ameaçada no mais fundamental dos seus direitos: O direito da própria existência” (SILVA, 2003, p. 86).

4.2 Espaço costeiro brasileiro e suas tensões

Ao longo do litoral cearense é possível identificar e apreciar vários ecossistemas, que do ponto de vista ecológico, é considerado de grande importância para o meio ambiente como um todo. Nessa extensão litorânea são encontrados ambientes estuarinos, enseadas, planícies de marés, lagoas costeiras, falésias, dunas móveis e fixas entre outros. Santos e Câmara (2002) menciona que também são localizados nessa zona costeira as maiores manchas residuais de mata atlântica. Sobre as zonas costeiras, Dias (2003, p. 45) explica que:

são sistemas altamente complexos, resultantes da interceptação da hidrosfera, da geosfera, da atmosfera e da biosfera. É precisamente desta complexidade que resultam não apenas a elevada variabilidade que apresentam, mas também as

grandes potencialidades que as caracterizam.

Segundo o autor esse diversificado cenário ambiental oferece a zona costeira várias oportunidades de trabalho, podendo citar como exemplo, a aquicultura, salinas, pesca e exploração de recursos minerais, parques eólicos, assim como outras atividades econômicas de cunho turístico. No entanto, Dias (2003) alerta que devido a ocupação do homem nessas áreas, a zona costeira original do país sofreu grandes alterações.

Para melhor visualizar esse cenário de transformação, Marroni e Asmus (2005, p. 57) destaca em relação ao litoral brasileiro que:

Essa área detém quase um quarto (23,9%) da população do País, isto é, 40,6 milhões de pessoas (censo demográfico de 2000), concentradas em 7% dos municípios brasileiros (são cerca de 400 os municípios costeiros, de um total de 5.561). A densidade média é de 105 hab/Km², número cinco vezes superior à média nacional (20 hab/Km²) (ASMUS; KITZMANN 2004). O número de habitantes em áreas urbanas correspondia, em 1991, a 87,66% do total, destacando-se que treze das dezessete capitais dos estados litorâneos situam-se à beira-mar.

Complementando esse contexto apresentado, Egler (2001) menciona também que na zona costeira há nos centros e zonas industriais um agrupamento espacial do equipamento no âmbito energético e produtivo. A relação existente entre as centrais energéticas com os terminais de atividades mais específicas, juntamente com os complexos industriais fazem elevar ainda mais os riscos de ocorrer algum tipo de acidente. Além disso, segundo o autor colabora para, ao longo prazo, a população fique mais exposta aos problemas gerados com as substâncias tóxicas tanto no ar como na água.

O autor supracitado, sobre a utilização inconsciente da área litorânea menciona que “é evidente a concentração produtiva na Zona Costeira, onde estão presentes campos de extração, terminais e dutos de petróleo e gás, usinas termoelétricas e nuclear e expressiva concentração dos complexos químico e metal-mecânico” (Egler, 2001, p. 28). Percebe-se com o exposto pelo autor que devido o derramamento de óleo e outros problemas que poluem as zonas costeiras, quando feita uma comparação com áreas menos frágeis do país, os riscos de desastres são maiores e mais graves em diversos trechos do litoral do Brasil, o que conseqüentemente põe em risco o patrimônio paisagístico, bem como os ecossistemas naturais existentes ao longo desse espaço.

A Zona Costeira, na percepção de Souza, Pereira e Egler (2002) é caracterizado como um local cheio de contrastes, constituindo-se, assim como uma área que possui grandes privilégios para o desenvolvimento de estratégias distintas em prol da

gestão ambiental.

Assim, ao longo da extensão litorânea do país, é possível identificar áreas em que concentram uma intensa urbanização, além de atividades portuárias e industriais, assim como também proporcionar o desenvolvimento do turismo em ampla escala nas cidades localizadas mais próximo ao litoral.

Quanto ao uso desse espaço, bem como dos seus recursos naturais, em alguns casos, sem respeitar seus limites ambientais de preservação, destacam-se os quadros problemáticos no cenário da gestão ambiental, o que segundo Souza, Pereira e Egler (2002) exige ações corretivas e preventivas no intuito e evitar os conflitos de uso de modo a propor um controle do impacto sobre o ambiente marinho, em consequência da poluição e contaminação por fontes e tipos distintos de contaminação e poluição.

Em contrapartida, as áreas do litoral são permeadas por espaços com uma densidade baixa de ocupação, associada ao surgimento de ecossistemas de importância ambiental, porém, esta área ao mesmo tempo vem sendo ocupada de forma rápida, seguindo as tendências da dinâmica econômica emergente, mas sem respeitar as limitações da natureza, exigindo assim, ações preventivas.

Sobre a ocupação desses espaços Moraes (2002, p. 67) destaca que “essa característica de espaços densamente povoados entremeados por outros ainda relativamente preservados está associada ao processo histórico de ocupação do litoral brasileiro”.

Diante desse contexto, percebe-se que atualmente, praticamente toda extensão litorânea do país e do Estado do Ceará, principalmente aquelas próximas aos centros metropolitanos, estende-se uma faixa ao longo da orla marítima, uma faixa de urbanização, sendo essa urbanização em menor escala, naquelas regiões mais isolada, seja pela distância com os centros urbanos ou devido as condições fisiográficas.

4.3 O Processo de urbanização do litoral brasileiro

É cada vez mais comum ver áreas litorâneas serem ocupadas por pequenos povoados e com o passar dos anos ir transformando-se em grandes centros urbanos, áreas que antes ocupavam vilas de pescadores, hoje são grandes complexos turísticos com grandes resorts, restaurantes, pousadas e com diversas atividades relacionadas principalmente ao turismo. Dias (2003) lembra que voltando um pouco na história, as áreas litorâneas quase não eram ocupadas, e ao iniciar a ocupação, esta crescia em pouco tempo.

Faz-se necessário fazer uma análise do processo de urbanização nessas áreas, que vem se desenvolvendo com maior rapidez com ajuda do turismo. Sobre esse contexto Little (2001, p. 55) menciona que “o mar como valor cênico e a praia como espaço de lazer são incorporados (...) ao repertório urbano brasileiro”.

Frente a essa realidade, Marroni e Asmus (2005, p. 67) lista algumas consequências que surgem em virtude dessa urbanização acelerada, a saber:

Como consequência de seu uso exclusivamente sazonal, tais áreas apresentam características próprias, sendo a principal o total desvinculamento de grande parte de sua população de veranistas (donos da maior parte das residências) com o município em que estão instaladas suas propriedades. (...) Esse fato se reflete diretamente na forma de estruturação da trama urbana, que em geral é ineficiente para receber elevados contingentes de veranistas que durante o ano multiplicam em muitas vezes a população destas cidades. As deficiências são muitas: desde a inexistência de serviços de abastecimento adequados de água, até a ausência total de esgotos. Por muitas vezes a vida urbana e até mesmo a economia da cidade e do município estão estruturadas em função exclusiva da temporada de verão.

O cenário colocado na citação acima demonstram que são poucas as cidades que conseguem estabelecer uma infraestrutura para atender uma numerosa população com a renda gerada do turismo.

Outros problemas indicados por Little (2001) referem-se a exploração exagerada dos valores relacionados a orla costeira, já que as praias e o mar são considerados como principais ponto de atração. Sobre esse contexto, o autor explica que “os demais valores paisagísticos e ambientais, como barras de rios, manguezais e matas, não são objetos de atenção imediata nem para o empreendedor, nem para a maior parte do público consumidor e são eliminados quando necessário” (LITTLE, 2001, p. 61).

Percebe-se assim que as áreas mais exploradas são aquelas junto as praias, sendo utilizados por alguns como segunda residência. Contudo, além de alterarem a paisagem natural da orla, passam a maior parte do tempo fechadas.

Dias (2003) relata que estão se tornando cada vez mais alvo de desejo as regiões litorâneas, principalmente pelos seus atributos paisagísticos, sendo cada vez maior sua procura, contudo essa intensificação acaba alterando as características e paisagens naturais, tendo como consequência o uso indevido pela falta de planejamento.

Nessa linha de raciocínio, é possível constatar que há uma relação clara dessa ocupação no litoral a um processo de expansão da região metropolitana, isso porque as metrópoles possuem condições que favorecem ao surgimento, assim como o desenvolvimento nessas áreas.

Entre as condições existentes, Marroni e Asmus (2005, p. 71) citam:

- A disponibilidade de capital e a necessidade de incorporação de novas áreas e formas de investimento;
- A presença de população suficientemente favorecida capaz de se constituir em demanda potencial para investir em novas formas de consumo.
- O crescimento da chamada indústria do lazer, capaz de mobilizar instrumentos de promoção e ampliação de uma cultura de consumo de massa do turismo litorâneo, que se manifesta, essencialmente, nas formas de expansão e ocupação do espaço.

Analisando o exposto, destaca-se que para entender o interesse por essas áreas faz-se necessário ter a clareza de que a ocupação está relacionada a um contexto especulatório, que segundo Gomes (2002, p. 67) são considerados como peça chave dessa apropriação: “os moradores, os proprietários fundiários, promotores imobiliários, os incorporadores imobiliários e, fundamentalmente, o Estado”.

Contudo, seja qual for o motivo que leva o homem a utilizar a orla, é preciso destacar as formas distintas de análise da relação que há entre sociedade-espaço, a qual pode ser vista igualmente como uma relação de espaço-valor, sobretudo, se levar em consideração que tal ocupação dos recursos naturais, bem como a substituição do espaço natural por um antropizado representa de certa forma uma criação de valor.

Sobre essa relação Little (2001) lembra também que o entendimento que se tem do valor do espaço está diretamente relacionada ao seu valor de uso, ainda que as formas de uso, assim como as condições em que é feita a apropriação do espaço não seja todas iguais. Considera-se também que o entendimento que se tem a respeito do valor de um determinado espaço dentro o ambiente urbano, dá-se principalmente a partir de mecanismos que possibilitem a distinção espacial dos mesmos.

Observa-se assim que os elementos considerados importantes para criação de uma cidade “desenvolvida”, fundamenta-se principalmente no princípio da economia visando maximizar os benefícios gerados, tornando-se assim valor de troca.

Gomes (2002) alerta, no entanto, que essa expansão na zona costeira gera grande preocupações, isso porque, na maioria dos casos registrados, é criada uma barreira de urbanização ao longo da área marítima ocupada, sejam em dunas, matas de restingas ou areias.

Complementando esse contexto, Marroni e Asmus (2005, p. 98) menciona que:

O volume dessa ocupação é tal, que se torna incapaz de ser acompanhado pela expansão das redes de provimento de infraestrutura. Além disso, há uma atuação contínua para a valorização subjetiva dessas localidades, adotando estratégias de valorização que envolvem a concepção de atração de investimentos e de dinamização da cidade.

Sobre esse contexto, Little (2001) menciona também que essa expansão vem se manifestando de forma constante e está relacionada ao esgotamento da ocupação nas áreas urbanas, bem como pela necessidade em fazer novos investimentos e empreendimentos, tendo como consequência uma ampliação expressiva nas áreas ocupadas.

Tal fato colocado acima retrata a situação do crescimento da cidade de Fortaleza e em direção a região litorânea de Caucaia e de Aquiraz.

Coelho (2001, p. 44) considera também o Estado como responsável pelo processo de incorporação, pois este órgão detém uma forte capacidade de atuação: “consumidor de espaços e de localizações públicas, proprietário fundiário, promotor imobiliário e agente regulador do uso do solo urbano, entre outros”.

Os especialistas consideram bastante complexa as ações do Estado para conter o problema da desordenada ocupação das regiões litorâneas, principalmente em terrenos mais frágeis, que segundo Marroni e Asmus (2005, p. 102) envolve:

Vai desde o licenciamento de atividades econômicas (inclusive imobiliárias) incompatíveis com a sua própria capacidade de regulação dos problemas dessa ocupação, a uma ação mais direta, com construção de moradias, por exemplo, ou buscando auxiliar instituições financeiras, incorporadores e a indústria de construção, promovendo isenção de impostos, garantindo lucros ou eliminado riscos.

Assim, ainda que seja imposto e mesmo administrada uma variedade de restrições organizacionais na operação do mercado imobiliário, como por exemplo, zoneamento de uso do solo, apresenta-se limitada sua atuação devido aos alinhamentos institucionais do Estado capitalista, pois, como explica Coelho (2001) as econômicas geradas são importantes para o Estado para que este receba suas receitas fiscais. Por esse motivo, são impostas fortes pressões para limitar a imposição de custos ambientais às suas atividades.

Nesse contexto, analisando algumas questões geradas com os impactos presumíveis no cenário ambiental da zona costeira, destacam-se ações de responsabilidade dos municípios, a saber:

- planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, em especial na área urbana;
- estabelecer normas de construção, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território;
- conceder licença para localização e funcionamento de estabelecimentos

industriais, comerciais, prestadores de serviço e quaisquer outros, renovar a licença e determinar o fechamento de estabelecimentos que funcionem irregularmente (MARRONI; ASMUS, 2005, p. 72).

Assim sendo, pode-se dizer que cabe ao poder público municipal a principal tarefa de planejar a ocupação e utilização do solo, propondo técnicas consistentes para colocar em prática suas políticas públicas. Com base nesse contexto, destaca-se a importância dos critérios de sustentabilidade, assim como também pela preservação do patrimônio ambiental, considerando essas questões como princípio para as preposições e políticas municipais.

4.4 Gerenciamento costeiro integrado como forma de gestão

Ao falar de gerenciamento costeiro integrado, destaca-se a definição dada por Polette e Silva (2003, p. 27): “um processo dinâmico e contínuo, no qual são tomadas decisões para um uso racional e sustentável para o desenvolvimento e proteção de áreas e recursos marinhos e costeiros”. Já outros estudiosos, dentre eles Marroni e Asmus (2005) acreditam que enquanto processo, o gerenciamento costeiro deve ser entendido como algo que requer uma revisão e uma retroalimentação constante, podendo dessa forma adaptar-se de acordo com as atividades desenvolvidas pelas empresas, que a partir das suas próprias experiências, reformulam mecanismos para melhorar a gestão.

Polette e Silva (2003) consideram como um aspecto de suma importância do gerenciamento costeiro integrado, percebe-se que a sua capacidade vai além da fragmentação de abordagem setorial que controla a tradicional esfera de planejamento e gestão, seja ela referente ao seu uso, como a nível governamental. Para os autores a proposta principal dessa domínio é assegurar que o processo de decisão seja estabelecido seguindo os fundamentos das políticas costeiras do país.

O gerenciamento costeiro integrado, na percepção de Coelho (2001) não pode ser considerado como um substituto do manejo setorial de recursos, e sim, deve garantir que todas as atividades desenvolvidas sejam desenvolvidas de forma harmônica, em outras palavras, devem ser interligadas, quando estão interconectados os próprios ecossistemas naturais.

É importante mencionar que as características diferenciadas desse espaço é levado em consideração pelo gerenciamento costeiro, isso no que diz respeito aos seus recursos, assim como também as feições naturais, tonando assim, uma região com grandes atrativos para atividades do homem, atrativo este responsável pelo crescimento

acelerado da população nessas regiões, e ao mesmo tempo pelos diversos conflitos originados com essa adesão.

Complementando esse contexto, Tagliani (2005, p.13), afirma que:

(...) o GCI não é uma 'receita' que se aplica a todas as situações e não é uma metodologia baseada na experiência de uma ou outra nação, mas um processo contínuo que assegura que todas as atividades e decisões relativas à zona costeira de um país são consistentes e suportadas por objetivos e metas acordados para a região e a nação.

Seguindo as colocações acima expostas temos que, os avanços percebidos em relação aos conceitos e metodologias do gerenciamento costeiro integrado foram surgindo em consequência dos acordos, princípios e devido as declarações derivadas de convenções internacionais que tinham como tema principal o meio ambiente e desenvolvimento, bem como pelos marcos regulatórios que foram fortemente influenciados pelo desenvolvimento dos processos gerenciais em busca de uma abordagem mais completa e integrada como exposto no primeiro capítulo deste trabalho .

Marroni e Asmus (2005, p. 87) destaca então as principais metas do gerenciamento costeiro integrado, a saber:

- promover o desenvolvimento sustentável de áreas marinhas e costeiras;
- reduzir a vulnerabilidade da Zona Costeira aos perigos naturais (tais como inundações e erosão); e,
- sustentar os processos ecológicos essenciais e seus ecossistemas, garantindo a diversidade biológica tanto na zona marinha quanto na área costeira.

Os autores supracitados mencionam também são seguidas algumas orientações básicas para os pressupostos do gerenciamento costeiro, que são:

Analisa as implicações do desenvolvimento, os usos conflitivos e as inter-relações que acontecem entre a bacia de drenagem, zona de contato entre o mar e a terra, e o próprio mar territorial e plataforma continental; busca, assim, promover uma harmonização entre os usos nesses setores costeiros (MARRONI; ASMUS. 2005, p. 87).

Polette e Silva (2003) destacam que o processo de gerenciamento costeiro integrado deve ter como principal propósito realizar o balanceamento entre as atividades consideradas de maior potencial, tendo como propósito fazer o planejamento das regiões costeiras e oceânicas, visando permitir um planejamento em diferentes níveis temporais, ou seja, com foco de curto, médio e longo prazos, tendo como resultado dessa ação promover e ao mesmo tempo estimular a utilização mais adequada e responsável do zona

costeira.

Nesse sentido ainda conforme os ensinamentos de Polette e Silva (2003) estabelecem cinco etapas para o desenvolvimento do gerenciamento costeiro integrado, a saber:

- Primeiro: Identificação de Problema e Análise;
- Segundo: Preparação do Programa;
- Terceiro: Adoção Formal e Financiamento;
- Quarto: Implementação;
- Quinto: Avaliação (POLETTE; SILVA, 2003, p. 89).

Nessa ótica, essas etapas de desenvolvimento representam uma geração do processo de gerenciamento costeiro integrado. No entanto, na maioria das vezes, para que os resultados almejados sejam de fato alcançados, resultando em mudanças comportamentais e assim os problemas sejam revertidos, faz-se necessário colocar em prática diversos processos desta natureza.

4.5 Dificuldades e desafios na gestão da zona costeira

Diante da ocupação acelerada e desordenada da ocupação da zona costeira, percebe-se a urgente necessidade do poder público instaurar um processo no intuito de regulamentar esse processo tendo como base políticas claras e eficazes.

Polette e Silva (2003) destacam a importância de uma intervenção política para que sejam identificadas as consequências ambientais da atividade econômica, buscando fazer uma avaliação dos custos das externalidades, bem como para assegurar elementos regulatórios que imponham limites para ocupação desse solo, haja vista que os Estados aguardam essas economias capitalistas visando receber suas receitas fiscais.

Alguns especialistas acreditam que as dificuldades demonstradas pelas organizações referem-se a regulamentação das questões ecológica que passa pela divisão lógica do conceito entre os benefícios atraídos pela promulgação das leis ambientais e o custo ao colocar em prática tal política (TAGLIANI, 2005).

Seguindo essa linha de raciocínio, Goldblatt (2006, p. 178) menciona que:

Existe uma tensão básica entre os princípios normativos de um Estado democrático e as exigências funcionais da acumulação capitalista: O Estado democrático confere primazia à integridade do mundo natural, e a acumulação capitalista atinge os seus limites legítimos no ponto em que a integridade social do mundo natural é ameaçada.

Santos (2002) considera como um dos maiores problemas da gestão ambiental a dificuldade em modificar os seus objetivos e metas em ações práticas, sendo esse resultado denominado de lacuna de implementação, a qual está relacionada à contradição entre as metas governamentais e a translação das mesmas para uma atividade específica.

Assim, nas questões que envolvem a geração do espaço, mais especificamente na zona costeira e no urbano em geral, há por parte dos envolvidos nas disputas uma apropriação de estratégias e um diversificado recurso retórico, no intuito de tornar real seus objetivos.

Na percepção de Polette e Silva (2003) estão inclusos nesse processo a desenvolvimento da modernidade e da maior oferta de emprego atribuído como estratégia para valorização do local, além de atrair maior investimento. Assim, analisando sob essa ótica, percebe-se que os espaços públicos apresentam-se como principais mecanismos na competição por investimento, sendo necessário propor ações em prol das cidades.

Já o autor Goldblatt (2006) destaca que tal proposta, tendo como foco a melhoria ambiental, pode fazer com que seja colocado em pauta uma requalificação desses locais, no entanto, é importante destacar que tal melhoria devem estar diretamente relacionadas ao meio ambiente, o que raramente acontece, pois o que se percebe é a valorização do espaço para fins mobiliários.

Assim, sobre o espaço público, Gomes (2002, p. 164-165), explica que “o resultado de um gênero de relação contratual com o espaço”. (...) “lugar das inscrições e do reconhecimento do interesse público sobre determinadas dinâmicas e transformações da vida social”.

Sobre o modo como os espaços são organizados, bem como sua infraestrutura, Gomes (2001, p. 172) classifica como agentes ativos, isso porque, acredita que “na realização de determinadas ações sociais, e essa ordem espacial é concebida como uma condição para que essas ações se produzam”. Tal ponto de vista, remete a ideia de que as ações sociais são estabelecidas a partir de uma organização do espaço, sendo igualmente condicionada a essa mesma organização espacial.

Frente a esse contexto, Goldblatt (2006) juntamente com outros autores, defendem que o espaço público deve ser visto como uma configuração física, como também um tipo de práticas e de ações sociais que ainda estão em desenvolvimento. Assim, o problema ambiental da zona costeira é gerado pela relação existente entre a apropriação privada e pública do espaço.

Para um melhor entendimento dessa temática, Santos (2002, p. 88) menciona que:

A Zona Costeira e a orla marítima, em especial, revelam-se exemplos bastante paradigmáticos desse tipo de relação, pois trata-se de espaços dotados de particularidades que lhes conferem status privilegiado, seja como Patrimônio Nacional (a zona costeira), seja como bens de domínio da União (os terrenos de marinha e seus acrescidos) ou bem de uso comum do povo brasileiro – as praias, ou seja como propriedades privadas de alto valor comercial, no caso de residências, hotéis, etc.

Assim, é importante destacar que atualmente, cada ente público seja da União, dos Estados e dos Municípios tem o dever de buscar meios para combater a degradação ambiental e, que por esse motivo, devem ser propostas políticas públicas, juntamente com sistemas de gestão que possibilitem conciliar a construção, assim como a manutenção de uma infraestrutura que ao mesmo tempo possibilita o desenvolvimento econômico e o controle da poluição e ocupação do espaço.

5 CONCLUSÃO

Diante das considerações feitas ao longo desta pesquisa, pode-se afirmar que a proposta inicialmente planejada foi atendida no que se refere à sua problemática e aos seus objetivos.

Contudo, é importante destacar que essa temática apresenta um problema complexo, isso porque estão envolvidos nesse contexto, a distribuição espacial de poder e diversos interesses econômicos. Algumas questões relevantes foram levadas em consideração, dentre elas a história do gerenciamento costeiro, princípios ambientais, instrumentos legais, bem como os problemas ambientais gerados com a ocupação desordenada do zoneamento costeiro.

O gerenciamento costeiro, nesse contexto, deve buscar uma articulação mais concreta com a política urbana em ambas as esferas de poder seja da União, dos Estados e dos Municípios, porém evitando, agir em um jogo de níveis que venha disfarçar as responsabilidades sobre a gestão do espaço ambiental costeiro.

As ferramentas e meios de gestão da zona costeira devem estar em constante atualização, implementando ações que envolva a política urbana em todos os cenários costeiros do país. É importante destacar que as orientações e diretrizes defendidos no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro deveriam fazer parte de toda e qualquer legislação de cunho ambiental e urbano, podendo dessa forma contribuir para um melhor aperfeiçoamento da estrutura institucional e ao mesmo tempo de âmbito legal em relação as áreas costeiras urbanizadas ou não.

É bem verdade que devido a importância que vem sendo dada a temática do desenvolvimento sustentável, tem proporcionados debates que tem influenciado as conduções dos trabalhos desenvolvidos por todos os atores envolvidos na temática ambiental costeira como o poder Executivo, o Poder Legislativo e do Judiciário. Essa atenção que vem sendo disponibilizado ao meio ambiente exprime o compromisso que a sociedade como um todo vem despertando incluindo o atores públicos e contribuindo com o planejamento integrado do uso de recursos tendo como foco o ordenamento da ocupação das regiões litorâneas.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988.
- _____. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a política nacional de meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938org.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988. **Dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. Resolução CIRM nº 01 de 21 de novembro de 1990. **Regulamentava a Lei nº 7.661 de 1988 que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**. Disponível em: <<http://www.geipot.gov.br/download/1990/90-3-res01.doc>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. Resolução CIRM nº 05 de 03 de dezembro de 1997. **Regulamentava a Lei nº 7.661 de 1988 que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**. Disponível em: <<http://www.seia.ba.gov.br/gerconovo/decretos.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. Decreto nº 8.617 de 04 de janeiro de 1993. **Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva, e a plataforma continental brasileira e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8617.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. Decreto nº 5.300 de 07 de dezembro de 2004. **Regulamenta a Lei nº 7.661 de 1988 que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre Licenciamento ambiental, EIA /RIMA, e competência para licenciar**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- CEARÁ. Lei nº 13.796 de junho de 2006. **Institui a política estadual de gerenciamento costeiro e o plano estadual de gerenciamento costeiro e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/leis.php#>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- FORTALEZA. Lei nº 7.061 de 16 de janeiro de 1992. **Instituiu o Plano diretor de desenvolvimento urbano de Fortaleza–PDDU**. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. Decreto nº 12.038 de 30 de maio de 2006. **Institui o núcleo gestor do processo participativo de elaboração do plano diretor de Fortaleza**. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- _____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2007. **Estatuto da cidade**. Disponível em:

<<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

COELHO, Maria Célia N. **Impactos ambientais em áreas urbanas** – teorias conceitos e métodos de pesquisa. In: Guerra, Antônio J. & Cunha, Sandra B. Impactos ambientais Urbanos no Brasil, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

DIAS, João A. Gestão Integrada da Zona Costeira mito ou realidade In: II Congresso sobre planejamento e gestão da zona costeira em países de expressão. **Anais do ... ABEQUA**, Recife, 2003.

DIAS, M. C. O.; PEREIRA, M. C. B.; DIAS, P. L. & FUENTES, V. J. F. **Manual de Impactos Ambientais**: orientações básicas sobre aspectos ambientais de atividades produtivas. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1999.

Ecossistemas Costeiros. FURG. Rio Grande, RS, 2005. Disponível em: <<http://www.furg.br/labgerco>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

EGLER, Claudio A. G. Mudanças recentes no uso e na cobertura da terra no Brasil. In: **Seminário Dimensões Humanas de Mudanças Ambientais Globais: Perspectivas Brasileiras**. Texto apresentado. Campinas: UNICAMP, junho de 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 15. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.
GOMES, Paulo Cesar da Costa. A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GUERRA, Antonio Teixeira. **Dicionário geológico – geomorfológico**. 8. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

LITTLE, P. **Os conflitos socioambientais**: um campo de estudo e ação política. In: BURSZTIN, M. (org.). A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

LOUREIRO, Dvany Kelly Nascimento. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental e análise do aterro hidráulico da Praia de Iracema – Fortaleza – Ceará**. Fortaleza, UNIFOR, 2006, 87p. Monografia (graduação em direito). Universidade de Fortaleza, 2006.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARRONI, Etiene Villela; ASMUS, Milton L. **Gerenciamento costeiro**: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental. Pelotas: USEB, 2005.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. **EIA – RIMA**: estudo de impacto ambiental. Porto Alegre: Metrópole, 1993.

MELO, Juliana Barroso. **O licenciamento ambiental e as intervenções do poder público na zona costeira de Fortaleza – CE**: considerações sobre o aterro hidráulico da

Praia de Iracema. Fortaleza, PRODEMA, 2005, 140 f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento e meio ambiente). Universidade Federal do Ceará, 2005.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MIRANDA, Jorge, **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed. Coimbra: Editora Mirtus, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Meio Ambiente e ciências humanas**. São Paulo: Hucitec, 2002.

POLETTE, Marcus; SILVA, Liliana Pagetti. Análise comparativa entre as metodologias de gerenciamento costeiro integrado. GESAMP, ICAM e PNGC. **Ciência e Cultura**, vol. 55, nº 4, p. 27-31, oct./dec., 2003.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo

SANTOS, T. C. C.; CÂMARA, J. B. D. (orgs.) **Geo Brasil 2002**: perspectivas do meio ambiente no Brasil. Brasília, DF: Edições IBAMA, 2002.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SOUZA, Rosemeri M.; PEREIRA, Ana R.; EGLER, Cláudio A. Um oceano, dois mundos: análise comparada dos conflitos de uso à luz dos instrumentos de gestão ambiental na zona costeira portuguesa e do Brasil In: II Congresso Sobre Planejamento e Gestão da Zona Costeira em Países de Expressão. **Anais do ... ABEQUA**, Recife, out. 2002.

SUGUIO, Kenitiro. **Dicionário de geologia marinha: com termos correspondentes em inglês, francês e espanhol**. 15 ed. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1992.

TEPEDINO, Gustavo. O Código Civil e o direito civil-constitucional. In: **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.