
Proteção legal e instrumentos de prevenção a danos na zona costeira

1. Considerações gerais acerca da zona costeira brasileira

1.1. Conceito de Zona Costeira

Diversos conceitos tentam expressar o que é a zona costeira, mas, a maioria deles é muito simples, não expressando o real sentido do termo. Uma correta definição de zona costeira deverá relacionar em seu conceito os ecossistemas terrestres que interagem com o meio marinho.

Logo, dentre tantos conceitos, o que a define de forma mais completa é o da Resolução 1 de 21/11/1990, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM):

A zona costeira é 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 e baías, comporta em sua integridade os processos e interações características das unidades ecossistêmicas.

Essa definição não negligencia os ecossistemas terrestres que interagem com o meio marinho, por isso é a mais completa. Afinal, havendo degradação de ambientes terrestres como as dunas ou as restingas, por exemplo, poderá ocorrer modificação substancial à zona costeira.

Fazem parte da zona costeira brasileira: o mar territorial, a plataforma continental, as praias, as dunas, as restingas, os terrenos de marinha e as ilhas marítimas, por exemplo.

1.2 Delimitação

Atualmente, a delimitação da zona costeira brasileira é fornecida pelo Plano de Gerenciamento Costeiro II. Segundo este Plano, a zona costeira é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo a faixa marítima, a faixa terrestre e alguns municípios, conforme o caso.

1.3. Características

O Brasil possui uma linha contínua de costa com mais de 8 mil quilômetros de extensão, uma das maiores do mundo. Nessa faixa, concentram-se aproximadamente 36,5 milhões de pessoas, residentes em 500 Municípios.

A facilidade de escoamento de produtos para os mercados internacionais faz com que a maioria das grandes metrópoles, como o Rio de Janeiro encontrem-se na zona litorânea.

As atividades econômicas costeiras são responsáveis por cerca de 70% do produto interno bruto (PIB) nacional, principalmente devido à existência de portos, nos quais é realizada grande parte da atividade econômica exportadora brasileira.

Outro ponto a ser destacado é o fato de que nessas áreas próximas à costa se encontram com mais abundâncias fontes alimentares próprias do sistema oceânico como peixes, camarões, lulas, mariscos, ostras, mexilhões e lagostas. Essa variedade de frutos do mar serve para a população costeira não só

como alimento, mas como fonte de renda, pois, em geral, estas cidades se destacam pelo comércio e culinária dessas iguarias.

O turismo também se caracteriza como atividade de grande relevância na zona costeira, propiciado justamente pela existência do mar. Contudo, não podemos deixar de dizer que sua gestão deve ser realizada de maneira adequada para que se torne fonte essencial de revitalização econômica.

O litoral é identificado também como espaço para o lazer, o que torna ainda mais valorizadas as regiões bem preservadas e próprias para o ecoturismo. Algumas cidades, principalmente as pequenas como Torres no estado do Rio Grande do Sul têm o turismo como principal atividade econômica.

O ecossistema brasileiro possui uma variedade muito grande de *habitat* e ecossistemas como, por exemplo, as restingas, manguezais, ilhas, praias, que abrigam inúmeras espécies da fauna e da flora. Esses ecossistemas têm papel fundamental na manutenção da qualidade de vida, pois funcionam como estabilizadores climáticos e hidrográficos e também como protetores do solo. Funcionam igualmente como supridores de matéria prima para consumo humano.

2. Aspectos jurídicos de proteção da zona costeira brasileira

A Constituição Federal, no artigo 225, parágrafo 4º, diz que a zona costeira é patrimônio nacional e que sua utilização se dará de acordo com a lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Segundo Paulo Affonso Leme Machado:

A regra geral constitucional tem sua importância não só por indicar ao administrador público, aos particulares e ao juiz que o desenvolvimento econômico não deve ser predatório, como torna claro que a gestão do litoral não interessa somente a seus ocupantes diretos, mas a todo brasileiro, esteja ele onde estiver, pois se trata de um patrimônio nacional (MACHADO, 1996, p. 629).

O desconhecimento, a ambição e a exploração imobiliária, realizada tanto pelas pessoas de modo geral, como também pelo Poder Público, vêm contribuindo para que importantes áreas de proteção ambiental e de beleza inigualável sejam destruídas pelo homem.

2.1 Proteção Ambiental

A zona costeira por sua natureza, seus costumes, culinária, modo de vida de seus habitantes, etc. é uma região *sui generis*, apresentando características naturais e de ocupação que lhe são próprias. É essa diversidade que a torna mais atraente e, portanto, mais vulnerável em relação às demais regiões.

Para facilitar o comércio, em geral, as colonizações acontecem em zonas litorâneas. Ocupação que, geralmente, ocorre de maneira irregular. Há locais que nunca foram povoados, alguns escassamente povoados, enquanto outros, de melhor localização são superpovoados.

Outro problema migratório que encontramos no litoral são as residências de veraneio que durante certa época do ano constituem um fator expressivo na urbanização litorânea. Como o verão é uma época propícia à economia das cidades costeiras, pois há crescimento do turismo, comércio e consequentemente na economia desses municípios, o poder público, como um dos principais agentes de intervenção nos espaços litorâneos, prefere preocupar-se mais com desenvolvimento dessas regiões,

realizando obras que tornem ainda mais atrativas as praias, esquecendo-se, muitas vezes, de levar em conta o impacto que essas obras podem causar ao meio ambiente. Assim, percebemos que os municípios preocupam-se muito mais com o progresso local, com o intuito de criar atrativos que incrementem o turismo sem, contudo, conciliar esse desenvolvimento com a preservação do patrimônio ambiental, tanto o natural quanto o cultural.

O princípio do desenvolvimento sustentável enfatiza que meio ambiente e desenvolvimento devem ser vistos e tratados como aspectos inseparáveis e complementares. É inevitável a ocorrência de impactos na zona costeira, diante da conjuntura atual, daí ser essencial o combate a seus efeitos negativos. Desta forma, além dos aspectos naturais, socioeconômicos, político-administrativos, sócio-demográficos e sócio-culturais, e o de uso do solo, outro importante aspecto a ser considerado é o da paisagem nas cidades costeiras.

A qualidade visual da região costeira, devido a suas características naturais, deve ser protegida como parte do meio ambiente, pois proporciona bem-estar às pessoas que ali se encontram. Logo, devemos nos ater ao que vem acontecendo na maioria das cidades litorâneas, pois estão sendo construídos prédios enormes por toda a orla, beneficiando uma minoria que pode pagar para ter da janela de seu apartamento uma bela vista para o mar.

2.2. Unidades de Conservação

As unidades de conservação são muito eficazes na proteção da zona costeira, independentemente de onde estejam localizadas, se na faixa terrestre ou marítima, pois atuam não só na preservação de ecossistemas, como também no uso destes, visando a proteção dos recursos existentes. Por ser uma preocupação ainda recente, não há muitas áreas protegidas, principalmente nas zonas costeiras.

Das 4.500 áreas protegidas no mundo, somente 850 incluem componentes marinhos e costeiros e isso se deve a fatores como 'inacessibilidade ao ambiente marinho até 1950, noção de que o ambiente marinho é uma propriedade comum a todos, disponível para a exploração e a idéia de que seus recursos são infinitos' (FREITAS, 2005, p. 34).

A proteção ambiental é uma função social, por isso há diversas legislações a respeito. O Decreto 5.300 de 07/12/2004, artigo 12, diz ser da competência do Ibama em conjunto com estados e municípios, a implantação de Unidades da Federação. Já a Constituição Federal, artigo 225, parágrafo 1º, inc. III, diz que cabe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais especialmente protegidos. No mesmo sentido, a Lei nº 6.938 de 02/09/1981 determina que esses referidos locais que podem localizar-se tanto em áreas públicas quanto privadas são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

A instituição desses espaços protegidos é uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade, inclusive litorânea, pois faz cessar o processo de degradação ambiental. Desta forma, devem ser criados por atos normativos ou administrativos que possibilitem ao Poder Público a proteção de certos bens. Afinal, esta obrigação em definir os espaços protegidos é fundamental para que se alcance o equilíbrio ecológico.

O Tombamento é outra importante forma de proteção do meio ambiente, que, mesmo não se

caracterizando tecnicamente como unidade de conservação, não pode deixar de ser tratado, pois impõe limitações à propriedade, com a finalidade de proteger o ambiente histórico, cultural e paisagisticamente. Este instituto é disciplinado pelo Decreto-Lei 25 de 06/12/1937. Trata-se de um ato administrativo de autoridade competente que declara ou reconhece valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, cultural ou científico de bens que, por isso passam a ser preservados. Um bom exemplo de tombamento realizado na zona costeira é o do Parque Nacional da Lagoa do Peixe, localizado no litoral do Rio Grande do Sul.

Outro fator importante ao se falar em preservação da Zona Costeira é o caso das Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico que não estão protegidas por legislação ambiental, mas sim por normas que regulam a atividade turística em áreas de preservação ambiental ou cultural. Trata-se da Lei 6.513 de 20/12/1977 e do Decreto 86.176 de 06/07/1981.

Diversas são as categorias de unidades de conservação estabelecidas em legislação. Porém, aqui, serão citadas algumas das principais unidades existentes no litoral, devido a sua importância na proteção da zona costeira. Maiores informações poderão ser adquiridas na Lei 9.985/2000 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

2.2.1. Estações Ecológicas

Estações Ecológicas são as “*formações florísticas e as áreas de florestas de preservação permanente, bem como as que são estabelecidas pelo Poder Público [...]*” (CARVALHO, 1991, p. 296). Estão previstas no artigo 9º da Lei 9.985 de 19/07/2000.

Carlos Gomes de Carvalho diz que Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinados à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista. Segundo ele, 90% ou mais da área de cada Estação será destinada, em caráter permanente, e definida em ato do Poder Executivo, à preservação integral da biota. Na área restante, desde que haja um plano de zoneamento aprovado segundo se dispuser em regulamento, poderá ser autorizada à realização de pesquisas ecológicas que venham a acarretar modificações no ambiente natural. As pesquisas científicas e outras atividades realizadas nas Estações deverão levar sempre em consideração a necessidade de não colocar em perigo a sobrevivência das populações das espécies ali existentes.

As Estações Ecológicas serão criadas pela União, estados e municípios, em terras de seus domínios, sendo definidos no ato de criação, seus limites geográficos e o órgão responsável pela sua administração. As Estações de caráter federal serão criadas por Decreto do Poder Executivo, mediante proposta do secretário do meio ambiente, e terão sua administração coordenada pelo Ibama.

Independentemente de onde estejam localizadas, a regra geral é de que não poderão ser reduzidas nem utilizadas para fins diversos daqueles para os quais foram criadas. No Rio Grande do Sul, por exemplo, são permitidas alterações antrópicas para realização de pesquisas científicas em até 5% da área. As áreas compreendidas em seus limites devem ter domínio público.

Diversas são as Estações Ecológicas localizadas na zona costeira. Podemos exemplificar, citando, por exemplo, a das Ilhas Maracá-Jipioca (Amapá), de Guaraqueçaba (Paraná), de Tamoios (Rio de Janeiro),

dos Carijós (Santa Catarina), Tupinambás (São Paulo) e do Taim (Rio Grande do Sul).

2.2.2. Reservas Biológicas

As Reservas Biológicas, previstas no artigo 10 da mesma Lei, são áreas criadas pelo Poder Público, *“com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais, com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos”*(CARVALHO, 1991, p.294). Dentre as principais Reservas Biológicas podemos citar como pertencentes da zona costeira a do Lago Piratuba (Amapá), a de Comboios (Espírito Santo), a de Santa Isabel (Sergipe) e o Atol das Rocas (Rio Grande do Norte).

As atividades de utilização, perseguição, caça, apanha ou introdução de espécimes da fauna e flora silvestres e domésticos, bem como modificações do meio ambiente a qualquer título, são proibidas, ressalvadas as atividades científicas devidamente autorizadas pela autoridade competente. Já o ato de causar dano à Reserva Biológica constitui Contravenção Penal passível de prisão e/ou multa, conforme o caso.

2.2.3 Parques Nacionais

De acordo com Carlos Gomes de Carvalho, consideram-se Parques Nacionais, as áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo. O objetivo principal destes parques reside na preservação dos ecossistemas englobados contra quaisquer alterações que os desvirtuem. Estão previstos no artigo 11 também da Lei 9.985 de 19/07/2000.

Destina-se a fins científicos, culturais, educativos e recreativos. São criados e administrados pelo governo federal, constituindo bens da União destinados ao uso comum do povo, cabendo às autoridades, motivadas pelas razões de sua criação, preservá-los e mantê-los intocáveis.

Desta forma, causar danos aos Parques Nacionais, estaduais ou municipais, bem como soltar animais ou não tomar precauções necessárias, para que o animal de sua propriedade não penetre nestes locais, constituem contravenções penais puníveis com prisão e/ou multa. São proibidas, também, quaisquer formas de exploração dos recursos naturais destes parques.

A visitação e utilização de áreas de acampamento, abrigos coletivos ou outros nos Parques Nacionais, fica condicionada ao pagamento das contribuições fixadas pela presidência do Ibama. As rendas resultantes do exercício de atividades de uso direto dos recursos dos parques, bem como quaisquer outros importâncias que vierem a ser recebidas, inclusive as multas, deverão ser recolhidas a crédito do Ibama.

Essas são características que dizem respeito a todos os Parques Nacionais, não somente aos localizados na zona costeira. Mas, em relação aos Parques Nacionais localizados na zona costeira podemos citar como exemplos o Parque Nacional Cabo Orange (no Amapá), Monte Pascoal (na Bahia), Lençóis Maranhenses (Maranhão), do Superagui (Paraná), Lagoa do Peixe (Rio Grande do Sul), do Descobrimento (Bahia), dos Abrolhos (Bahia) e Fernando de Noronha (Pernambuco).

2.3 A Zona Costeira como Patrimônio Nacional

A Constituição Federal de 1988 no seu artigo 225, parágrafo 4º dispõe que a zona costeira é patrimônio nacional e que sua utilização se dará, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação ambiental, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Contudo, o conceito de patrimônio nacional ainda não foi devidamente estabelecido pela doutrina.

Assim, o fato de ser patrimônio nacional não significa que seja propriedade da União, pois os bens de propriedade desta encontram-se relacionados no artigo 20 da Constituição Federal. Desta forma, o patrimônio nacional poderá ser considerado como patrimônio da nação, uma vez que o povo se utiliza os bens de seu território, exercendo um domínio eminente e não real sobre eles, através do disciplinamento legal de seu uso, já que se trata de algo que é do interesse comum de todos.

Logo, os bens listados como patrimônio nacional, dentre eles a zona costeira, são de interesse público, ou seja, de todos os brasileiros, podendo ser do domínio de qualquer um dos entes políticos ou de particulares. Porém, a peculiaridade reside no fato de que se encontram submetidos à disciplina jurídica específica em relação ao seu uso e gozo, justamente pelo fato de tais áreas serem protegidas ambientalmente, garantindo às presentes e futuras gerações, o direito de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado e, portanto, saudável.

Devemos observar que um dos objetivos da declaração de patrimônio nacional dos bens constantes do parágrafo 4º do artigo 225 da Constituição Federal é o de ratificar a impossibilidade de internacionalização dessas regiões por se tratarem de patrimônio brasileiro. Isto se dá com o intuito de evitar que ocorra com a zona costeira o que vêm acontecendo com a Amazônia, que se encontra em uma situação muito delicada e preocupante.

A utilização do artigo 225, parágrafo 4º da Constituição da República far-se-á na forma da lei. Trata-se de uma norma a que deve ser dada efetividade, já que impõe a adoção de medidas que diferenciem o tratamento patrimonial dessas áreas no contexto geral do território brasileiro. No que diz respeito à zona costeira, cabe mencionar a existência de uma única lei, a de nº 7.661 de 16/05/1988.

A despeito do sucesso que a idéia de proteção ambiental vem ganhando atualmente no mundo todo, o que é comprovado pela inserção, por exemplo, de tal proteção no próprio ordenamento jurídico não se pode tomar a realização da defesa do meio ambiente isoladamente. Os caminhos a serem adotados são decisões políticas, amparadas pelo conjunto normativo existente, as quais, no entanto, não podem desprezar a aplicação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Os limites e a magnitude dessas decisões são dados pela Constituição Federal em seu conjunto de normas, bem como pela análise dos seus efeitos relacionados com os valores sociais descritos constitucionalmente, a serem respeitados. Por isso, duas ordens de perspectiva devem orientar a aplicação singular do artigo 225:

Uma compreensão global dos valores e imposições constitucionais, bem como uma visão objetiva do movimento macroeconômico da sociedade, a fim de que se possa adotar políticas ambientais afinadas com a finalidade geral de toda política que é a de melhoria das condições sociais e individuais de vida na sociedade (DERANI, 2001, p. 267).

A segunda parte do artigo 225 expressa o ônus da coletividade e do Poder Público decorrente do direito descrito, impondo-lhes a sua defesa perante as presentes e futuras gerações. É uma norma que descreve

um objetivo. A partir desta norma, obriga-se o Poder Público a incluir nas suas atividades a defesa e preservação do meio ambiente não apenas para resultados imediatos, mas também se vincula este Estado às gerações futuras, impondo-se a ele um exercício de planejamento de suas atividades, a fim de garantir um ambiente equilibrado também para as futuras gerações.

O parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição assevera que incumbe ao Poder Público, as tarefas que passa a enumerar. Mas, primeiramente, é necessário compreender que o exercício do Poder Público manifesta-se, sobretudo, na participação nas atividades sociais, resguardando-as da ambição individual. Como Poder Público a finalidade do Estado não é apenas a de assegurar a liberdade individual e a proteção da propriedade privada, mas, permitir, através desta unificação, que o indivíduo consiga obter um tipo de existência que lhe isoladamente jamais alcançaria. A prática deste poder impõe-se como um dever do Estado, por isso sua característica é de um dever que se reveste em poder. Neste sentido, deve-se entender o imposto ao Poder Público, pelo artigo 225, parágrafo 1º, como um dever para com a coletividade, cabendo, pois, a esta, a atuação necessária para reivindicar a completa realização das normas ali impostas.

Num terceiro momento, o capítulo da Constituição Federal relativo ao meio ambiente prescreve normas de conduta para garantir a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Apresenta, assim, os pontos fundamentais, destinados a assegurar a efetividade deste direito, otimizando o Poder Público em desenvolver políticas públicas voltadas ao equilíbrio ambiental dentro de uma perspectiva de sustentabilidade do desenvolvimento. São normas que impõem condutas, fixando tarefas diretivas e materiais ao Estado, declarando atividades que estão especialmente sob sua tutela e descrevendo deveres especiais do Poder Público. Em suma, orientam o exercício da função ambiental pelo Estado. Estas normas poderiam estar igualmente em legislação ordinária, pois o seu teor não é essencialmente uma prerrogativa constitucional. Sua presença na Constituição confere ao bem ambiental um caráter de especial relevância dentro do conjunto de bens tutelados.

A Constituição enfrenta de imediato a realização do direito previsto no *caput* do artigo 225 que é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, prescrevendo em seus parágrafos e incisos, obrigações do Poder Público. Tais obrigações são as que se referem basicamente à proteção e manutenção dos ecossistemas, o uso sustentável dos recursos naturais e as medidas preventivas e compensatórias.

A proteção constitucional do meio ambiente gera conseqüências. Assim, a partir do momento em que adquire caráter de norma constitucional, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado torna-se um bem jurídico que deve ser igualmente correlacionado com os demais bens de mesma espécie, presentes na Constituição. As bases naturais da vida, ao serem reconhecidas como bens constitucionais, espelham a sua real importância como fator estrutural e conformador de uma sociedade. Desta forma, as declarações da proteção ambiental como um objetivo do Estado e um dever da coletividade desempenham um importante papel na formação da consciência social, por uma responsabilidade conjunta para com este bem.

3. Instrumentos de proteção e preservação contra danos ao meio ambiente costeiro

A atividade humana é responsável por um grande número de ameaças à rica diversidade da vida marinha. As causas dos danos ao meio ambiente marinho e costeiro são variadas e complexas; no

entanto, todas estão relacionadas à alta concentração humana nas regiões litorâneas.

A poluição de várias fontes já tem apresentado muitos efeitos negativos na zona costeira, interferindo na capacidade de algumas áreas marinhas de prover alimentos; promovendo o surgimento de doenças. As construções nas praias aumentam o esgoto, o lixo, a poluição, etc. nesses locais, causando grandes também grandes danos ao ambiente, entre outros tantos fatores.

Para atingir suas finalidades, o Estado deve organizar-se política e administrativamente, e assim, através da lei, decretos ou normas inferiores, definirá a estrutura de entidades e órgãos encarregados de tal mister. Nesse campo o Direito Administrativo deverá valer-se de disciplinas paralelas, nas quais se busca o aprimoramento da técnica de administração, devendo sempre perseguir o ideal de atingir os objetivos pela forma mais eficiente e econômica. Algumas medidas que ajudam a prevenir possíveis danos ao meio ambiente seja ele costeiro ou não, já estão sendo tomadas. É o caso, por exemplo, do Plano de Gerenciamento Costeiro, da Educação Ambiental, dos Relatórios de Impacto Ambiental, bem como dos Licenciamentos Ambientais.

No Brasil, até 2002 não havia um Ministério do Meio Ambiente, pois se acreditava que essa centralização era inoportuna, significando um mal para a eficácia dos serviços públicos ligados ao meio ambiente. Todavia, mesmo sem centralizar as atividades, partiu-se para uma política nacional do meio ambiente, que tem por base a Lei 6.838 de 31/08/1981, com todas as modificações subsequentes.

3.1. Entidades e Órgãos Encarregados de cuidar do Meio Ambiente Costeiro

Os órgãos abaixo relacionados são uns dos órgãos mais importantes e responsáveis pela proteção de todo o meio ambiente, seja ele costeiro ou não. Assim, embora não sejam específicos da zona costeira, por esta fazer parte do meio ambiente, também estão sobre sua alçada. Cabe destacar que dentro de alguns desses órgãos existem subdivisões de tarefas, funções por áreas de proteção e em algumas existem órgãos especializados somente em cuidar de assuntos relativos à zona costeira, como por exemplo, a criação de órgãos locais e regionais responsáveis especificamente em assuntos que dizem respeito a algum aspecto da costa, como a Polícia Marítima. São eles, por exemplo, Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama); Conselho de Governo; Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); Órgãos Setoriais, Seccionais e Locais; Polícia Militar; Polícia Marítima, entre outros.

3.2. Planos de Gerenciamento Costeiro

O Poder Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional, em 1984, a Mensagem de 188, que se tornou posteriormente o Projeto de Lei 3.759/84, que propunha a instituição do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. O projeto, após debates, foi retirado pelo novo governo da República, enviando-se outro Projeto de lei, o de nº 216-A/87, através da Mensagem 297/87 de 09/09/1987, que terminou sancionado constituindo a Lei 7.661 de 16/05/1988 publicada no Diário Oficial da União de 18/05/1988.

A lei utilizou o neologismo “gerenciamento” para designar gestão da zona costeira, nisso imitando o termo *management* da lei norte-americana. E, a seguir seguimos seu estudo tanto nacional, estadual como municipalmente.

3.2.1 O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a Lei 7.661 de 16/05/1988

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro foi instituído em nosso país pela Lei 7.661 de 16/05/1988, que foi promulgada antes mesmo da atual Constituição Federal, mas perfeitamente recepcionada por ela. Esse Plano é parte integrante da Política Nacional para Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente, fixada pela Lei 6.938 de 02/09/1981. A Lei 7.661, de 16/05/1988 dedica cinco de seus treze artigos especialmente aos Planos de Gerenciamento Costeiro.

Também em 1988 a supervisão e a coordenação federais do programa foram transferidas para os órgãos ambientais da união, ou seja, o Ministério do Meio Ambiente e o Ibama. O Plano tem, então, como finalidade reconhecer os problemas que ocorrem atualmente no litoral para que venham a diminuir ou a ser solucionados no futuro. O objetivo do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro encontra-se estabelecido no artigo 2º da referida lei que dispõe:

“[...] o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro visará especificamente a orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”.

Desse modo, caracterizado está a necessidade de o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro instituir uma proteção socioambiental da Zona Costeira. Deverá, pois, tratar conjuntamente as questões ambientais com as culturais e as sociais, levando em conta o ser humano, uma vez que ele interage diretamente com o meio ambiente natural.

Cabe notar que a lei em exame não estabeleceu normas genéricas ou específicas que regulem o uso e fruição de bens e recursos existentes na zona costeira, mas limitou-se a instituir o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a ser elaborado e, se necessário, atualizado. O que a lei fixou, na verdade, foram as normas e diretrizes para a elaboração do plano, pelo que instituiu em tese, remetendo sua concretização a outros diplomas legais.

O artigo 4º da lei estabelece a competência para elaboração e atualização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro a atribui a um Grupo de Coordenação dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM), que o aprovará com audiência do Conama. Mesmo que este último órgão não o aprove, é obrigatória sua manifestação. Aprovado o Plano, ele entra em vigor, sem necessidade de decreto presidencial. O Grupo de Coordenação encontra-se atualmente estruturado pelo Decreto Federal 1.540 de 28/06/1995.

O Conteúdo do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro está previsto no artigo 3º da Lei 7.661 de 16/05/1988, que dispõe acerca dos bens que devem ter prioridade de conservação e proteção. Esse rol não é taxativo, mas flexível, uma vez que admite que sejam considerados outros bens que não aqueles ali enumerados, o que vai depender das condições da cidade litorânea, no caso concreto. O Plano deve prever o zoneamento de usos e atividades na zona costeira, bem como fixar normas e diretrizes a serem

seguidas pelos estados e municípios.

O artigo 11 da Lei de Gerenciamento Costeiro previu o prazo de 180 dias para sua regulamentação pelo Poder Executivo, o que foi feito apenas em 07/12/2004, pelo Decreto 5.300. Esse decreto definiu normas gerais para a gestão ambiental da zona costeira, estabelecendo bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais. Possui alguns pontos relevantes como o enquadramento da orla marítima segundo aspectos físicos e processos de uso e ocupação predominantes. Importante também sua divisão em três classes, estabelecendo-se diversas estratégias de ação e formas de uso e ocupação do território para cada uma delas, de acordo com suas características socioambientais.

Desta forma, como podemos observar, a Lei de Gerenciamento Costeiro trás normas de conteúdo bastante genérico, deixando ainda relevantes questões em aberto. A maioria de suas disposições trata de princípios, objetivos, instrumentos, definições e não vem a solucionar situações ainda controversas na zona costeira.

3.2.2. Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro

O artigo 5º, parágrafo 1º da Lei 7.661 de 16/05/1988 preceitua que os estados e municípios também poderão instituir Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro, desde que observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e da Lei e designados os órgãos competentes para executá-los. Esses planos serão instituídos também através de lei, observando as diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e as normas estabelecidas na Lei 7.661 de 6/05/1988 e seu Regulamento. Aqui fica evidente a existência de competência concorrente dos entes da Federação pra legislar acerca do meio ambiente, conforme determina o artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal.

Essa participação estadual e municipal é de extrema importância. Na maioria dos casos, os estados e municípios conhecem sua costa e seus problemas ambientais muito melhor do que a União. Logo, para um determinado estado ou município revela-se mais razoável a elaboração de um plano mais específico para aquele local desde que respeitada a norma Federal. O ideal seria a existência de planos de gerenciamento costeiro em todos os Municípios e Estados brasileiros, adaptando a lei às características naturais e aos aspectos socioeconômicos peculiares. Compete aos estados e municípios também, a execução das atividades relativas ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

A ausência de um plano, ou a não terminação de um plano em elaboração ou a omissão de exigências em um plano não conferem aos particulares ou ao Poder Público plena liberdade de ocupação e de uso da zona costeira. As normas ambientais federais, estaduais e municipais já existentes deverão ser sempre pesquisadas e colocadas em prática no momento da concessão da autorização para instalar, operar ou construir, como, também, no momento de aplicar sanções.

Podemos concluir que a Lei 7.661 de 16/05/1988 deixou diversas lacunas, provavelmente por ter sido tratada de forma extremamente genérica, com poucas normas auto-aplicáveis. Faltou a ela um posicionamento explícito sobre questões complexas.

Há também outros pontos na lei que merecem ser destacados como o fato de ser contraditório o tratamento dado pela à União e aos estados e municípios sobre a instituição dos planos de gerenciamento costeiro, pois enquanto o Plano Nacional foi deixado sob a responsabilidade do Poder Executivo, os

Estados e os Municípios são brigados a instituir seus planos por meio de lei. Impõe-se também como necessidade urgente a elaboração de um novo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro ou a atualização do atual, de modo que esteja adequado a atender à questões correntes que se alteram e se renovam constantemente.

Por fim, não podemos deixar de dizer que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro não deve tratar somente do meio ambiente natural, já que atualmente a expressão meio ambiente não diz respeito apenas à natureza, abrangendo também o meio ambiente artificial, cultural, bem como o patrimônio étnico, histórico e paisagístico, sem esquecer da interação do ser humano com os elementos nos quais se desenvolve e desempenha suas atividades. São necessárias também normas que disciplinem critérios e padrões relativos à manutenção da qualidade ambiental, ao licenciamento ambiental e às atividades realizadas na zona costeira.

Considerações finais

Ao final deste trabalho, espera-se ter suprido em parte as carências bibliográficas relativas aos assuntos que dizem respeito às questões legais que envolvem a nossa zona costeira, sobretudo em relação ao aspecto ambiental. Afinal, deve-se dar ao Direito Ambiental o lugar de destaque que ele merece, principalmente nos tempos atuais, já que cada vez mais a degradação faz parte do nosso dia-a-dia.

Felizmente podemos dizer que as questões ambientais adquiriram grande importância nas últimas décadas. Porém, paradoxalmente, a degradação ambiental nunca foi tão grande.

O mar é fonte de inestimável riqueza, mas que há muito tempo já se constatou que esta riqueza não é inesgotável, ao contrário do que muitos pensavam, portanto, urge a necessidade de proteção a estes ambientes. Não se quer, com isto, dizer que devem haver mais leis, pois estas existem, mas que se tenha uma maior fiscalização, afinal trata-se de um bem de todos nós, portanto cabe não só ao Poder Público como todos nós, cidadãos agirmos em favor do nosso patrimônio, a nossa zona costeira.

Referências

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Resolução 01/MM, de 21 de novembro de 1990. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Disponível em: <http://www.geipot.gov.br/download/1990/90-3-res01.doc>. Acesso em: 01/02/2009.

_____. Lei 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm. Acesso em: 01/02/2009.

_____. Lei 9.985, de 08 de julho de 2000. Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm

. Acesso em: 01/02/2009.

CARVALHO, Carlos Gomes de. *Dicionário Jurídico do Ambiente*. S.ed. São Paulo: Editora Letras & Letras, 1991.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, São Paulo, 2001.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. *Zona Costeira e Meio Ambiente: Aspectos Jurídicos*. S.ed. São Paulo: Editora Juruá, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

RAPHAEL, Leandro. *Direito Marítimo*. S.ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

Date Created

24/06/2009