

## **PRUDENCIA ECOLOGICA PARA A ZONA COSTEIRA**

Letícia Albuquerque \*

### **RESUMO**

O objetivo do artigo é traçar um panorama dos principais instrumentos legais relativos ao gerenciamento costeiro e demonstrar a necessidade da construção de uma política de prudência ecológica para a zona costeira. O Brasil conta com um sofisticado aparato legal dedicado a gestão e proteção da zona costeira. No entanto, a exploração e consequente degradação desse espaço, bem como o número de conflitos, principalmente no que tange a apropriação de seus recursos naturais, são cada vez mais intensos. O ano de 2013 é de especial relevância para o Brasil na área do gerenciamento costeiro, pois são 25 anos desde a edição do I PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Contudo, será que ao longo desses 25 anos a política de gerenciamento costeiro tem alcançado aquilo a que se propõe?

Palavras-chave: Meio ambiente; Zona Costeira; Gerenciamento costeiro; Precaução.

## **PRUDENCE ECOLOGIQUE POUR LA ZONE COTIERE**

### **RÉSUMÉ**

Le but de cet article est de donner un aperçu des principaux instruments juridiques relatifs à la gestion du littoral et de démontrer la nécessité de construire une prudence politique écologique de la zone côtière. Le Brésil a un appareillage juridique concernant à la gestion et à la protection de la zone côtière. Toutefois, l'exploitation et la dégradation consécutive de cet espace et le nombre de conflits, en particulier en ce qui concerne l'appropriation de ses ressources naturelles sont de plus en plus intenses. L'année 2013 revêt une importance particulière pour le Brésil dans le domaine de la gestion des zones côtières, car il est de 25 ans depuis la publication de I PNGC - Plan national de gestion des zones côtières. Cependant, c'est qu'au cours de ces 25 ans, la politique de gestion du littoral a atteint ce qui est proposé?

Mots-clefs : environnement ; zone côtières ; gestion de la zone côtière ; précaution.

---

\* Professora Adjunta do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Integração e Mercosul pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pelo Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Doutora em Direito pelo Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, com estágio de Doutorado na Faculdade de Direito de Coimbra, Portugal. leticialbuquerque@ccj.ufsc.br

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal, em seu art.225, §4º, considera a zona costeira patrimônio nacional e determina que sua utilização deverá ser feita dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. É possível afirmar que a ocupação e, consequentemente, a exploração da zona costeira brasileira iniciou “oficialmente” com a chegada de Pedro Álvares Cabral ao Brasil. De lá para cá, a ocupação do litoral brasileiro, bem como a utilização dos recursos marinhos, tem sido feita de forma constante, mas com praticamente nenhuma política concreta tanto de ocupação do solo quanto de utilização de seus recursos naturais. De uma forma muito simplificada, poderíamos afirmar que a zona costeira é o espaço geográfico entre a terra e o mar utilizado de formas diversas, mas não é tão simples assim.

O Brasil conta com um sofisticado aparato legal dedicado a gestão e proteção da zona costeira. No entanto, a exploração e consequente degradação desse espaço, bem como o número de conflitos, principalmente no que tange a apropriação de seus recursos naturais, são cada vez mais intensos.

O ano de 2013 é de especial relevância para o Brasil na área do gerenciamento costeiro, pois são 25 anos desde a edição do I PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Contudo, será que ao longo desses 25 anos a política de gerenciamento costeiro tem alcançado ao que se propõe?

O objetivo do artigo é traçar um panorama dos principais instrumentos legais relativos ao gerenciamento costeiro e demonstrar a necessidade da construção de uma política de prudência ecológica para a zona costeira. Para tanto, o artigo está dividido em duas partes: a primeira, apresenta o cenário de conflitos no espaço costeiro e os instrumentos legais que constituem o gerenciamento costeiro. Na segunda parte, será discutida a necessidade de adoção de uma política de prudência ecológica para a zona costeira.

## **1 MARCOS LEGAIS DO GERENCIAMENTO COSTEIRO**

Por ser um espaço densamente povoado<sup>1</sup> (e a tendência tem sido o aumento da população que compõe a zona costeira), o número de conflitos ambientais tem aumentado a cada ano. São inúmeros os

---

<sup>1</sup> Santa Catarina, por exemplo, apresenta mais de um terço de seus habitantes vivendo na costa (MORAES, 2007, p. 69).

exemplos de problemas ecológicos ao longo do nosso litoral. Antônio Moraes (2007, p. 31) esclarece que, segundo os vetores de ocupação do solo, o litoral pode ser definido como uma zona de usos múltiplos, pois em sua extensão é possível encontrar diferentes formas de ocupação do solo e a manifestação das mais diversas atividades humanas, o que resulta em uma alta conflituosidade potencial no uso do solo, por exemplo. Nas palavras do autor:

A localização litorânea possui uma série de atributos singulares que vão qualificá-la como uma situação geográfica ímpar. Em primeiro lugar, no que toca à economia, os terrenos próximos ao mar são relativamente mais raros em relação ao conjunto das terras emersas, o que lhes atribui de imediato um caráter diferencial que se exponencializa conforme a perspectiva de uso considerada. Do ponto de vista da biodiversidade, a zona costeira acolhe quadros naturais particulares de alta riqueza e relevância ecológica, o que os qualifica como importantes fontes de recursos. Em termos da circulação, o litoral aparece como área estratégica em função da importância dos fluxos oceânicos no mundo contemporâneo (MORAES; A., 2007, p. 31).

A costa brasileira tem uma extensão de 7.367 Km, entre o rio Oiapoque e o arroio Chuí (IBGE, 1991). Apresenta, portanto, uma grande diversidade de aspectos ecológicos e econômicos. A zona costeira foi definida a partir de critérios geográficos e ecológicos, limitando-se a leste com o Oceano Atlântico, por onde se estende até a linha correspondente ao limite de isóbata de 200m, que marca a mudança abrupta de profundidade da plataforma continental<sup>2</sup> brasileira. Limita-se a oeste com as terras altas continentais, formadas normalmente por terrenos cristalinos dos escudos sul-americanos, cuja largura varia de acordo com os parâmetros ecológicos estabelecidos (CARVALHO; RIZO, 1994, p. 19).

A área continental do Brasil é de 8.511.965 Km<sup>2</sup>, sendo que a faixa continental da zona costeira ocupa cerca de 442.007 Km<sup>2</sup>, ou seja, corresponde a 5,2% das terras emersas do território nacional (IBGE, 1991). A delimitação da zona costeira é um fator importante, uma vez que definirá os limites físicos da zona objeto do gerenciamento costeiro.

A pressão crescente sobre a zona costeira, como o aumento da população, tem levado a uma competição entre o uso do espaço e dos recursos disponíveis causando, conseqüentemente, a transformação e até mesmo a destruição dos recursos do meio natural. Diegues (2001, p. 89) relata que as zonas costeiras estão sujeitas a pressões urbano-industriais sem precedentes na história:

Em muitas regiões, os mangues foram aterrados para a criação de infra-estrutura urbana e turística; em outras, cortaram-se árvores do mangue para a plantação de arroz ou para a criação de peixes e camarões. Além disso, elas são administradas por instituições variadas, com pouca coordenação e, como resultado, ecossistemas costeiros essenciais estão sendo destruídos antes que um planejamento adequado seja formulado e implementado.

Na literatura especializada é comum os termos “zona costeira” e “ambiente costeiro” possuírem diversas formas de interpretação. Vários teóricos trabalham apenas com o conceito de costa, enquanto outros preferem definir zona ou ambiente costeiro como uma diferenciação dos meios

---

<sup>2</sup> A zona costeira está inserida na Placa Tectônica da América do Sul, resultante da expansão gradativa da Dorsal Meso-Atlântica e da colisão conseqüente com as Placas do Pacífico, que originaram o surgimento da Cordilheira dos Andes e das grandes bacias sedimentares dos rios Amazonas e Paraná (CARVALHO, RIZO, 1994, p. 20).

administrativos/políticos ou biofísicos/naturais. No meio administrativo o governo local delimita os limites geográficos e administra a costa por meio de uma legislação específica, enquanto o caráter biofísico baseia-se em características físicas, como acidentes geográficos, rios, estuários ou outro ecossistema natural relevante (MARRONI; ASMUS, 2005, p. 16).

Os marcos legais<sup>3</sup> que tratam do gerenciamento costeiro são diversos, mas merecem destaque a Lei 7661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC –, bem como o seu Decreto regulamentar e, de forma mais concreta, o I e II PNGC.

A Lei 7661/88 (LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL, 2008, p. 587), que estabelece o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC –, define, em seu art.2º, § único, a zona costeira como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano.

Diegues (2001, p. 97) aponta que o gerenciamento costeiro tem como objetivo a ordenação do espaço costeiro e seus ecossistemas, o uso sustentado de seus recursos naturais e a proteção do patrimônio étnico, histórico e cultural em benefício das populações. Do ponto de vista legal, a Constituição de 1988, em seu artigo 21, inciso IX, determina que a competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social é exclusiva da União.

A Resolução nº1/90 confirma tal prerrogativa ao atribuir a supervisão e a coordenação do PNGC ao Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e ao IBAMA, respectivamente. No entanto, os órgãos federais têm um papel aglutinador no sentido de consolidar e compatibilizar o macrozoneamento realizado pelos Estados. Vale ressaltar que a competência em matéria ambiental é concorrente<sup>4</sup>. Em termos gerais, a Lei 7661/88 tem significativa relevância por ser o primeiro instrumento legal brasileiro a tratar especificamente do tema do gerenciamento costeiro.

Em termos de políticas para a zona costeira, é oportuno ressaltar que o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar<sup>5</sup>, também conhecida como Convenção de Montego Bay, negociada e aprovada pelas Nações Unidas em 1982 e em vigor desde 1994. A Convenção trata, de forma geral, da questão da exploração dos recursos do mar. Com a promulgação da Lei nº8617/93, o Brasil passou a adotar novos limites para o Mar Territorial, a Zona Contígua, a Plataforma Continental e a Zona Econômica Exclusiva – ZEE, conforme os critérios da Convenção de Montego Bay (CARVALHO,

---

<sup>3</sup> Para um levantamento dos instrumentos legais do gerenciamento costeiro, ver: Programa de Gerenciamento Costeiro e Marinho, legislação. Disponível em: <<http://www.institutopharos.org/legislacao/legislacao2.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2007.

<sup>4</sup> A questão da competência em matéria ambiental é um tema polêmico: o dispositivo constitucional que trata do assunto é alvo de muitas críticas. Para uma visão detalhada sobre o assunto, ver: SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. Competência Ambiental. Curitiba: Juruá, 2004.

<sup>5</sup> Nesse sentido ver: ALBUQUERQUE, Leticia. NASCIMENTO, Januário. Os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. Revista Sequência nº 44, Curso de Pós Graduação em Direito - UFSC, jul/2002, pág 129-148.

RIZZO, 1994, p. 37)<sup>6</sup>. Contudo, o que merece maior destaque em razão do objeto da pesquisa é o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro – GERCO – e seus respectivos instrumentos, que mesmo em razão da relevância da zona costeira não têm recebido a devida prioridade. Ainda não há no Brasil uma política definida para a zona costeira.

A variável ambiental não está incorporada nas diretrizes e metas dos órgãos responsáveis pela definição das políticas setoriais nos diversos níveis da administração pública, cuja implementação apresenta rebatimentos no ordenamento da zona costeira. Os planos setoriais são desenvolvidos, em geral, dentro de uma visão parcial, faltando-lhes integração e compatibilização (CARVALHO, RIZZO, 1994, p. 39)<sup>7</sup>. As políticas governamentais, principalmente na área ambiental, são ausentes e carecem de coordenação e integração entre as áreas afins. Como já apurado em diversos trabalhos de pesquisa<sup>8</sup>, a ausência de políticas públicas<sup>9</sup> em determinado setor, em realidade, acaba resultando em uma política às avessas, o que garante a exploração do meio ambiente, e não sua preservação ou uso sustentado.

Em uma primeira avaliação do PNGC, proveniente de um estudo elaborado por encomenda do próprio MMA, as conclusões não são muito diferentes: de uma maneira geral, o estudo apontou que os princípios, os objetivos, as diretrizes e as metas programadas não estão sendo atendidos e que os resultados obtidos demonstraram a não eficácia dos instrumentos delineados no Plano para o cumprimento da Lei nº 7661/88. O estudo também aponta para a carência de recursos humanos capacitados com a devida formação e experiência ligadas à área de gerenciamento costeiro, bem como para o desconhecimento de maneira geral, por parte da população, da existência do PNGC, gerando um distanciamento entre a realidade operacional e os objetivos do plano, dificultando ainda mais a sua implementação (CARVALHO, RIZZO, 1994, p. 40).

A Lei 7661/81, que institui o PNGC, estabelece os princípios que devem nortear o gerenciamento costeiro, conceitos e definições, objetivos e diretrizes, bem como instrumentos, competências e fontes de recursos. Contudo, o PNGC não se configura como norma jurídica eficaz para orientar a ação dos cidadãos e, posteriormente, estabelecer um vínculo de fiscalização com o poder público (MARRONI; ASMUS, p.85, 2005). A operacionalização do PNGC deu-se por meio da Resolução 01/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM –, aprovada após audiência no CONAMA. A regulamentação da Lei 7661/81, entretanto, aconteceu quase 14 anos após sua edição, pelo Decreto 5300/2004, que estabelece,

---

<sup>6</sup> Quanto à exploração dos recursos do mar, principalmente com relação à pesca, o Brasil possui políticas específicas estabelecidas pelo Plano Setorial para os Recursos do Mar, que de 1992 a 1993 contou com três edições. No entanto, como o objetivo específico da pesquisa não se atém à questão da pesca, o assunto não será desenvolvido. O destaque será dado à política de gerenciamento costeiro.

<sup>7</sup> Vale ressaltar que tais afirmações constam de material desenvolvido pelo MMA.

<sup>8</sup> Nesse sentido, consultar os trabalhos realizados pelo Grupo de Estudos em Relações Internacionais e Meio Ambiente – GERIMA – junto à UFSC, para os quais foi realizada uma ampla pesquisa de diversos tratados internacionais ambientais em que o Brasil é signatário e a sua efetiva aplicação no país, por meio do desenvolvimento das políticas públicas correspondentes. A conclusão da totalidade das pesquisas desenvolvidas apontou para a ausência de políticas públicas para o setor ou pelo menos para a falta de coordenação entre os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento e aplicação de tais políticas.

<sup>9</sup> O fato de o Estado agir com omissão em relação a determinado setor não quer dizer que isso caracterize uma política pública para esse setor. O que se verifica em relação à segurança química, por exemplo, é que o Estado brasileiro é signatário de diversas Convenções internacionais, possui uma legislação considerável neste assunto e demonstra uma série de iniciativas em relação ao tema. Contudo, tais iniciativas mostram-se desarticuladas e a legislação não condiz com os problemas enfrentados (ALBUQUERQUE, 2006, p.14).

entre os princípios fundamentais da gestão da zona costeira, a aplicação do princípio de precaução (art.5º, X). A Lei também prevê, em seu artigo 1º, que o PNGC é parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNMR – e da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

É possível concluir que o I PNGC, instituído pela Resolução 01/90 da CIRM, assim como a Lei 7661/88, não institui um “plano” de gerenciamento costeiro e, sim, dirigiu ações para a zona costeira (apresentou metodologias). Não há, por exemplo, normas concretas de zoneamento para a zona costeira (nem na Lei e nem no Plano). O ponto positivo é que o conceito de zona costeira foi aprimorado, o que acabou desencadeando levantamentos de dados e estudos na zona costeira e, consequentemente, facilitou a elaboração de estudos de impacto ambiental para o licenciamento.

O PNGC II foi promulgado após ser submetido e aprovado pela audiência do CONAMA e aprovado pela resolução CIRM nº5 de 3 de dezembro de 1997. (BRASIL, 1997). O novo plano estabelece princípios que nortearão o gerenciamento costeiro, assim como normas e diretrizes para sua execução nos Estados e Municípios. Como bem observado por Marroni e Asmus (2005, p. 87), o PNGC II, assim como o PNGC, não estabelece o zoneamento de usos e atividades nem determina medidas concretas a serem adotadas ou analisadas na zona costeira. Tais especificidades ficam a cargo das demais normas a serem expedidas pela União, Estados e Municípios. O objetivo do PNGC II, como explicitado na resolução, é o estabelecimento de normas, visando à gestão ambiental da zona costeira, amparada na formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais. Marroni e Asmus (2005, p. 90) salientam que:

O PNGC II pode ser entendido como um “modo de fazer” que contempla ações e instrumentos capazes de minimizar os conflitos existentes na costa brasileira. [...] Voltando ao “modo de fazer” do PNGC II, de início supõe-se que, mesmo estando estabelecido no âmbito de um plano de ação, há uma tendência à generalização das metas estabelecidas. Isto porque, embora haja deveres a cumprir em setores regionais, não se verifica uma definição clara de como todo conteúdo e informação existente ou em vias de captação pode ser utilizado e divulgado, por exemplo, em âmbito municipal.

Podemos concluir que o PNGC II ampliou ainda mais o conceito de zona costeira, distinguindo orla e zona costeira. Entretanto ele também não é um “plano”. É importante salientar que zona costeira legal não é sinônimo de orla. A zona costeira é mais abrangente. O PNGC II também estabeleceu princípios norteadores do gerenciamento costeiro, mas não determinou regras para o zoneamento de atividades de uso da zona costeira: deixou essa tarefa para os municípios e Estados. O PNGC II, quando comparado com o PNGC I, estabelece um controle maior da União. Como resultado prático, alguns Estados elaboraram seus planos de gestão ou zoneamento ecológico econômico – ZEE. Por outro lado, entretanto, não há integração dos planos de gerenciamento costeiro com o sistema nacional de recursos hídricos.

O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) tem como objetivo operacionalizar o PNGC. O MMA, com a intenção de tornar mais transparente o processo de implementação do PNGC, bem como outras medidas relacionadas ao gerenciamento costeiro, institui o Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro e Marinho – SIGERCOM –, que funciona como uma base de dados que pode ser

acessada via *web* na página de Gerenciamento Costeiro e Marinho<sup>10</sup>(BRASIL, 2007b) do MMA. Conforme informação disponível no *site* do MMA:

A estratégia, a política e os planos nacionais referentes à gestão integrada da zona costeira e marinha e à proteção desses ambientes são implementados sob supervisão do Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do GCM, no âmbito do Departamento de Qualidade Ambiental na Indústria (DQAM), da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ).

O MMA realizou um macro diagnóstico da zona costeira no período de 1992-1995, publicado em 1996, com uma ampla avaliação da implantação do gerenciamento costeiro no Brasil. Em 2004, em razão de novas demandas, foi iniciado um projeto de atualização desse macro diagnóstico, prevendo inclusive a sua integração ao SIGERCOM. A versão atualizada desse diagnóstico abrange os seguintes pontos: Óleo e Gás, Biodiversidade, Geomorfologia, Dinâmica Populacional, Risco Social, Risco Natural, Risco Tecnológico, Gestão Costeira.

O GERCO constitui, em realidade, um instrumento extremamente tecnocrático, e o que se vê, na prática, é que a política de gerenciamento costeiro no Brasil possui um viés predominantemente economicista em razão de ser uma grande incentivadora do aumento da produção extrativista, como a pesca em grande escala, gerando perdas às comunidades pesqueiras tradicionais<sup>11</sup>.

Em Santa Catarina, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC – foi instituído pela Lei estadual nº 13553/2005<sup>12</sup>. O que a lei prevê, na verdade, é a forma de elaboração do PEGC, que ficou a cargo de um Grupo de Coordenação dirigido pela Secretaria do Estado do Desenvolvimento Sustentável, conforme disposto no art.4º. Está prevista a elaboração dos planos municipais de gerenciamento costeiro - PMGC, bem como a integração entre os sistemas nacional, estadual e municipal pelo Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA.

Dentro do GERCO existem outros projetos de apoio ao gerenciamento costeiro, dentre os quais o Projeto de Gestão Integrada da Zona Costeira – Projeto Orla, que visa, por meio de suas ações, trabalhar o ordenamento dos espaços litorâneos sob o domínio da União. Além do MMA<sup>13</sup>, o Projeto conta com a participação do Ministério do Planejamento, através da Secretaria do Patrimônio da União. Conforme divulgado pelo MMA (BRASIL, 2007c), os objetivos do Projeto estão baseados nas seguintes diretrizes: 1. fortalecimento da capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o seu arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação do solo; 2. desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social para sua gestão integrada; 3. valorização de

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=78>>. Acesso em 20 nov. 2007.

<sup>11</sup> Nesse sentido é interessante referir a ACP nº 2006.71.00.016888-4/RS, que tem como objeto a pesca predatória. A referida ACP foi interposta pelo Instituto Sea Shepherd Brasil contra a indústria de Pescados Amaral. A sentença foi procedente e o recurso interposto pela ré junto ao TRF da 4ª Região foi julgado de forma unânime a favor do autor. Em razão da relevância do tema, a ACP foi tombada pelo patrimônio histórico do TRF.

<sup>12</sup> Lei Estadual nº 13553/2005. (SANTA CATARINA, 2005).

<sup>13</sup> No MMA, o GERCO, assim como o Projeto Orla, estão vinculados à Secretaria de Mudanças Climáticas.

ações inovadoras de gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e da ocupação dos espaços litorâneos. Ótimas diretrizes, como depreende-se do material institucional.

Resumindo, o objetivo do Projeto Orla é compatibilizar as políticas ambiental, patrimonial e urbana nos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal – buscando alcançar a função socioambiental da orla e garantir o acesso à praia. Vale ressaltar que o Projeto Orla nasceu junto com o Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001).

Contudo, a realidade não é tão promissora como as metas do projeto. Há uma total falta de coordenação das atividades realizadas pelo Projeto com o Plano de Gerenciamento Costeiro, bem como uma ausência de articulação de tais metas com a realidade de cada município. Em Seminário<sup>14</sup> promovido pela Agência Costeira Brasileira em conjunto com o Instituto Ambiental Ratoes, na cidade de Florianópolis, com o objetivo de promover discussões públicas com a finalidade de colher subsídios para propor um novo plano de gerenciamento costeiro, os relatos tanto dos agentes governamentais como de pesquisadores e outros membros da sociedade civil demonstraram que há uma sobreposição de projetos, planos, etc para a zona costeira sem, entretanto, um eixo comum. As metas e os órgãos responsáveis são muitos, mas não há uma coordenação na hora de efetivar os objetivos propostos.

Do ponto de vista institucional, o Brasil conta com um plano e um programa de gerenciamento costeiro integrados. Existe de fato, entretanto, uma falta de execução de forma contínua das ações propostas. Essa situação acaba levando à perpetuação de atividades não sustentáveis decorrentes, principalmente, da ausência de planejamento e de uso dos recursos ambientais pela não utilização dos instrumentos previstos no PNGC, bem como pela falta de ações por parte dos municípios e dos Estados. Há também uma desvinculação entre as Resoluções do CONAMA e o PNGC. Diante de tal quadro mostra-se necessária uma revisão do PNGC.

Para tentar propor um sistema alternativo ao atual é preciso buscar a integração entre a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento, o que apenas poderá ser alcançado a longo prazo. Isto fica evidente na falta de resultados concretos dos projetos desenvolvidos atualmente. O setor governamental, assim como os demais setores que trabalham a questão ambiental e, particularmente, o gerenciamento costeiro, estão longe de conseguir dominar vários dos conceitos operacionais<sup>15</sup> que poderiam alavancar essa mudança de paradigma.

A gestão costeira, conforme demonstrado, possui uma base legislativa ampla. O quadro a seguir mostra, de forma sistematizada e objetiva, os principais instrumentos legais:

---

<sup>14</sup> O Seminário ocorreu na cidade de Florianópolis entre os dias 18 e 20 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.remaatlantico.org/sul/Members/bosco/artigos/seminario-cidades-costeiras-sustentaveis-regiao-sul>>. Acesso em 18 de abril de 2008.

<sup>15</sup> Entre tais conceitos podemos enumerar, por exemplo: governança, pluralismo, conhecimento ecológico tradicional, resiliência, entre outros.

| Instrumento jurídico/políticas | Objeto                                      | Tarefas a realizar                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Instrumento normativo necessário                                                                                                                        |
|--------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lei 6938/81                    | Política Nacional do Meio Ambiente          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Resolução Conama<br>Lei Complementar                                                                                                                    |
| Política de 12/05/80           | Política Nacional para os Recursos do Mar   | Diretrizes gerais para a política nacional                                                                                                                                                                                                                                                             | Trata-se de um plano mais voltado para a sua exploração do que para a sua proteção, ainda que defina aspectos relativos à proteção do ambiente marinho. |
| Lei 7661/88                    | Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro    | Regulamentação da lei destacando, dentre outros aspectos, a questão do acesso público às praias e ao mar; edição de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade ambiental e a aspectos referentes ao licenciamento e à fiscalização das atividades em zona costeira. | Regulamentação da Lei/Decreto<br>Resoluções do CONAMA                                                                                                   |
| Decreto nº 1540/95             | Composição e funcionamento do GERCO         | Grupo de estudos para o PNGC II                                                                                                                                                                                                                                                                        | Resolução CIRM                                                                                                                                          |
| Resolução CIRM nº05/97         | Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II | Necessidade de tornar mais explícitas as ações da União no que tange ao estabelecimento de normas gerais. Compatibilização das ações do PNGC com as políticas setoriais que incidem sobre a zona costeira relacionadas com o ordenamento territorial.                                                  | Resoluções CIRM, mediante proposta do MMA                                                                                                               |

Quadro1: os principais instrumentos legais da gestão costeira

Fonte: Marroni e Asmus (2005, p. 89)

## 2 PRUDENCIA ECOLOGICA PARA A ZONA COSTEIRA

Uma política para a gestão ambiental da zona costeira deve levar em conta a necessidade de combater a poluição crescente nas grandes cidades, de racionalizar o uso dos recursos e das tecnologias de produção, de prevenir os impactos ambientais, de promover a revisão nas formas de uso e geração de energia, de eliminar o caráter predatório e o desperdício na exploração dos recursos e de equacionar a questão do saneamento básico. Cabem ao Governo Federal a formulação dessa política e o estabelecimento de diretrizes e programas de gestão ambiental que garantam o (eco) desenvolvimento do espaço geográfico, assegurando a conservação de seus ecossistemas. A zona costeira é objeto de um crescente interesse, que coloca em evidência as dificuldades para dimensionar os riscos ambientais costeiros diante da ausência de conhecimento sobre a multi-dimensionalidade costeira, sobre a evolução não determinista das dinâmicas sociais, sobre as técnicas observadas no meio costeiro e sobre a presença de numerosos pontos de interação entre os sistemas costeiros humanos e os sistemas costeiros naturais. A zona costeira representa um sistema econômico e ecológico complexo, que para ser apreendido deve ser trabalhado a partir de um enfoque transdisciplinar.

É possível classificar os riscos ambientais costeiros em duas categorias (VANDERLINDEN, 2006): a primeira categoria de riscos ligados à zona costeira está associada aos riscos naturais de origem marítima: tempestades, erosão, tsunamis e outros; a segunda categoria de riscos associados à zona costeira está ligada às atividades de exploração dos recursos naturais (pesca, impacto da aquicultura, sazonalidade das atividades), às atividades industriais concentradas (poluição regular ou acidental) e aos movimentos migratórios sobre ou originários da zona costeira (impacto demográfico).

A gestão dos riscos costeiros faz-se em um contexto de alta complexidade que aponta para a necessidade de um modo particular de governança de riscos, que pode ser alcançado pela co-gestão adaptativa e pela adoção da prudência ecológica como pressuposto das ações para a zona costeira.

Segundo dados do MMA<sup>16</sup>, a zona costeira brasileira compreende uma faixa de 8.698 Km de extensão e abriga um conjunto de ecossistemas variados sobre uma área de aproximadamente 388 mil Km<sup>2</sup>. A zona costeira concentra praticamente um quarto da população brasileira, aproximadamente 36,5 milhões de pessoas (segundo a Contagem da População de 1996), abrigadas em cerca de 400 municípios, com uma densidade média de 87 hab/Km<sup>2</sup>, cinco vezes superior à média nacional (17 hab./Km<sup>2</sup>). É importante ressaltar que treze das dezessete capitais dos estados litorâneos situam-se à beira-mar, e que as atividades econômicas na zona costeira correspondem a cerca de 70% do PIB. Os dados apresentados demonstram a importância do estabelecimento do plano de gerenciamento costeiro.

---

<sup>16</sup> Caracterização da zona costeira brasileira. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=78&idConteudo=3532&idMenu=3295>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2008.

Como descrito, o Brasil, apesar de contar com um Plano de Gerenciamento Costeiro, carece de sua implementação, em razão da ausência de coordenação e efetivação das medidas previstas no plano. Essa situação não é muito diferente no âmbito das políticas ambientais de forma geral.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, PNGC, instituído pela Lei 7661/88, foi regulamentado pelo Decreto 5300/2004, que define normas gerais visando a gestão ambiental da zona costeira do país e estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais, conforme dispõe o art.1º<sup>17</sup>. É importante ressaltar que desde a instituição da Lei 7661/88 e a sua regulamentação pelo Decreto 5300/04, houve um longo decurso de tempo, o que enfatiza as afirmações feitas ao longo deste trabalho no sentido da falta de comprometimento do poder público com a implementação tanto de políticas ambientais quanto de políticas específicas para a zona costeira.

Contudo, o Decreto 5300/04<sup>18</sup>, ao estabelecer os princípios fundamentais da gestão da zona costeira determina, entre outros, os seguintes princípios:

III - a utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto;

IV - a integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação;

IX - a preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;

X - a **aplicação do princípio da precaução** tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados;

XI - o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.

O sistema normativo, conforme depreende-se da leitura dos referidos princípios e, em especial, do inciso X, do art.5º do Decreto 5300/04, estabelece que a gestão costeira deve guiar-se pela prudência ecológica tal qual colocada pelo ecodesenvolvimento, uma vez que resta evidente não só o dever de aplicação do princípio de precaução, mas também do uso sustentável dos recursos costeiros, da recuperação das áreas degradadas e, sobretudo, da integração dos diversos setores do governo e da sociedade civil na implementação da gestão costeira.

De fato, o que falta é a efetivação desta “prudência ecológica”, sobretudo a internalização do princípio de precaução pelos setores governamentais responsáveis pela formulação, implementação e aplicação da gestão costeira, bem como pelos demais setores da sociedade.

---

<sup>17</sup> Decreto nº 5300 de 7 de dezembro de 2004. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2008.

<sup>18</sup> Decreto nº 5300 de 7 de dezembro de 2004. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2008;

Apesar de o Brasil contar com um aparato legal considerável em matéria ambiental, a lei ambiental em muitas situações não é aplicada, principalmente naquelas em que medidas de precaução são exigíveis. Nesses casos, a precaução torna-se uma norma “aparente”, ou seja, na hora de decidir em favor de ações que considerem a aplicação de uma abordagem de precaução há uma desqualificação do discurso, e a precaução é deixada de lado. A máxima do princípio de precaução – perigo de dano sério ou irreversível – é vista como discurso alarmista e catastrófico, ou seja, o fato de o princípio desconsiderar a necessidade de provas científicas para a adoção de medidas de precaução é totalmente ignorado.

A zona costeira, além de extensa, é de capital importância para a economia do país e, apesar da devastação dos recursos naturais deste espaço geográfico ser realizada de forma desordenada e despreocupada desde os tempos da chegada dos portugueses em nossas terras, ainda existem espaços possíveis de serem resguardados e geridos de forma sustentável.

A zona costeira do Estado de Santa Catarina padece dos mesmos problemas da zona costeira nacional: ocupação desordenada, ausência de tratamento de esgoto, supressão da vegetação, uso dos recursos ambientais sem planejamento, ausência de plano diretor dos municípios, entre outros tantos. A zona costeira de Santa Catarina tem um valor econômico e ambiental de extrema importância para o estado, mas que diante do quadro de desregulação e do descaso estão sendo ignorados. De fato, há uma ausência de coordenação entre as esferas nacional, estadual e municipal nas políticas ambientais de forma geral, especialmente com relação ao gerenciamento costeiro.

Identificam-se algumas iniciativas isoladas no sentido de estabelecer a integração entre os diversos setores responsáveis pela implementação do gerenciamento costeiro no estado de Santa Catarina. Por exemplo, projetos desenvolvidos por universidades em parceria com os órgãos públicos, como é o caso do Observatório do Litoral Catarinense<sup>19</sup>, cujo objetivo é organizar e coordenar uma rede de apoio técnico científico para o Ministério Público Estadual e Federal com a finalidade de promover um estilo democrático de gestão participativa de conflitos relacionados à apropriação dos recursos ambientais existentes na zona costeira e o consequente fortalecimento da cidadania ambiental.

Para haver uma gestão integrada da zona costeira é necessária uma integração dos setores social, econômico e ecológico a fim de se planejarem estratégias de gestão sustentáveis. Além disso, essas instituições devem integrar-se de melhor forma, horizontal e verticalmente, sendo que devem-se integrar as instituições formais e as informais na gestão costeira. Tal integração também deve ser realizada em diferentes níveis de governança: nas escalas comunitária, local, regional ou nacional (BROWN, TROMPKINS, ADGER, 2002, p. 43). O Brasil, e particularmente o estado de Santa Catarina, possuem um aparato legal e institucional que estabelece as formas de elaboração e implementação de políticas para o

---

<sup>19</sup> Observatório do Litoral Catarinense. Disponível em: <<http://observatoriodolitoral.ufsc.br/>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2009.

setor costeiro, *vide* o próprio GERCO. No entanto, há uma ausência de integração entre as ações, bem como entre as instituições, principalmente entre as instituições formais e as informais.

## CONCLUSÃO

A zona costeira é um espaço ambientalmente protegido e, portanto, reclama um regime ambiental de gestão diferenciado. Do ponto de vista jurídico, o Brasil conta com um aparato constitucional e legal que garante a proteção ambiental pelo menos formalmente.

Conforme o art.2º § único, da Lei 7661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a zona costeira é 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. É importante frisar que o litoral ou ambiente costeiro é mais do que uma grande praia. É um ambiente complexo que necessita de políticas específicas de proteção ambiental. Por ser um espaço densamente povoado o nº de conflitos socioambientais também tem aumentado na zona costeira, principalmente no que tange ao uso e ocupação do solo. Há uma pressão populacional crescente sobre a zona costeira, o que leva a uma competição entre o uso do espaço e dos recursos disponíveis, causando uma intensa degradação ambiental.

As principais cidades brasileiras estão localizadas na zona costeira. Grande parte da população mundial vive e depende dos ecossistemas marinhos. Contudo, as medidas de proteção ambiental nessa área deixam a desejar. Apesar dos inúmeros alertas quanto a crescente degradação ambiental dos ecossistemas marinhos e do seu entorno, as políticas ambientais para a zona costeira tem andado a passos lentos. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7661/88) não tem se mostrado como uma norma jurídica eficaz para orientar a ação dos cidadãos e estabelecer um vínculo de fiscalização com o poder público. Da edição do I PNGC aos dias atuais passaram-se 25 anos, 25 anos de uma política formal de gerenciamento costeiro que construiu um arcabouço jurídico extremamente sofisticado se comparado a outros países, por exemplo.

Contudo, o que se depreende ao longo desses 25 anos é que as ações governamentais com relação ao gerenciamento costeiro não correspondem a esse avançado arcabouço jurídico. Por exemplo, muitos estados costeiros brasileiros ainda não possuem os seus planos estaduais de gerenciamento costeiro definidos, há uma falta de diálogo entre os planos diretores de muitos municípios costeiros e aquilo que estabelece a política de gerenciamento costeiro, a pressão imobiliária na zona costeira é cada vez maior e não são raras as vezes que os interesses econômicos acabam se sobrepondo as normas de proteção ambiental. O estado de Santa Catarina pode servir como ilustração dos exemplos referidos, uma vez que o plano estadual de gerenciamento costeiro é incipiente, recentemente o município de Florianópolis foi alvo de uma discussão judicial relevante envolvendo a instalação de um grande estaleiro em uma área costeira ambientalmente sensível, bem como a implantação de novos portos no estado, como nos municípios de Navegantes e Itapoia, demonstram o quão frágil é o gerenciamento costeiro.

Como salientado na introdução, o objetivo do artigo foi traçar um panorama dos instrumentos legais relativos ao gerenciamento costeiro, principalmente em razão dos 25 anos da edição do I PNGC e alertar para a necessidade de construção de um modelo de gestão costeira voltado para adoção de medidas não apenas de proteção, mas sobretudo de precaução com relação a zona costeira.

Nesse caso, o Direito é o instrumento para realizar os arranjos institucionais entre os diversos atores envolvidos, bem como para aperfeiçoar os mecanismos de empoderamento em um modelo de gestão integrado para a zona costeira. É preciso fazer valerem as normas ambientais, sobretudo o princípio de precaução frente aos riscos ambientais costeiros. A adoção da prudência ecológica, como pressupõe o ecodesenvolvimento, depende da implementação do princípio de precaução, uma vez que este está intimamente relacionado com a avaliação prévia das atividades humanas. O peso do desenvolvimento humano sobre as condições físicas do planeta não pode ser ignorado.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Letícia. **Poluentes Orgânicos Persistentes: uma análise da Convenção de Estocolmo**. Curitiba: Juruá, 2006.

ALBUQUERQUE, Letícia. NASCIMENTO, Januário. Os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. **Revista Seqüência** n. 44, Curso de Pós Graduação em Direito - UFSC, jul. 2002, p. 129-148.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**. 2007c Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=11>>. Acesso em 22 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I. **Resolução N° 005, 03 dez. 1997**. A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), em sua 135ª Sessão Ordinária, realizada em 03 de dezembro de 1997, tendo em vista o disposto no Art. 4º, §1º, da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, resolveu aprovar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II. Disponível em: <<http://www.institutopharos.org/legislacao/legislacao2.html>>. Acesso em 20 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Gerenciamento Costeiro e Marinho**. 2007b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=78>>. Acesso em 20 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Medida Provisória N° 366**, de 26 de abril de 2007 – DOU de 27/04/2007 – Convertida em Lei. 11.516 de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 10 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal**. 1988. São Paulo: Lex: AASP - Associação dos Advogados de São Paulo, 2008.

CARVALHO, Vitor. RIZZO, Hidelly. **A Zona Costeira Brasileira: subsídios para uma avaliação ambiental**. Brasília: MMA, 1994.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano**. Estocolmo, jun. 1972. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em? 20 nov. 2007.

CONFERENCIA DAS NACOES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Brasília: Senado Federal, 1992.

DIEGUES, Antônio Carlos. **Ecologia Humana e Planejamento Costeiro**. São Paulo: USP, 2001.

\_\_\_\_\_. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: HUCITEC, 2004.

\_\_\_\_\_. A globalização da proteção da natureza: o papel das grandes ONG's transnacionais e da ciência. In: DUPAS, Gilberto (Org.). **Meio Ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais**. São Paulo: UNESP, 2008. P.131-164.

IBGE. – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mapa dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro, 1991.

LEGISLAÇÃO DE DIREITO AMBIENTAL. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARRONI, Ettiene Villela. ASMUS, Milton. **Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental**. Pelotas: USEB, 2005.

MARTINS, Tiago de Souza. **A convenção sobre o comércio internacional das espécies da fauna e flora selvagens em perigo de extinção (CITES) e sua implementação no Brasil: das expectativas de proteção à mercantilização da vida**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2007.

SANTA CATARINA. Ministério público **Lei Promulgada nº 13.553, 16 nov. 2005**. Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Disponível em:<[http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal\\_lista.asp?campo=4561](http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/portal_lista.asp?campo=4561)>. Acesso em: 10 de março de 2009.