

Gerenciamento costeiro: uma abordagem jurídica frente ao planejamento urbanístico

Vanessa Moraes Gouvêa¹

Ricardo Stanziola Vieira²

RESUMO: Este trabalho busca refletir sobre o planejamento urbanístico das cidades, com ênfase para as cidades costeiras. Destacamos que o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro tem levado a um impasse (sobretudo nas grandes cidades) de sustentabilidade social e ambiental, dessa forma, enfatizamos alguns dos principais instrumentos legais atinentes ao Direito urbanístico e ambiental. Para tanto, abordamos problemáticas concernentes a questões como o zoneamento costeiro, o tratamento de esgotos, o parcelamento do solo, a utilização dos recursos hídricos, o licenciamento ambiental (EIA/RIMA), patrimônios culturais (sambaquis), bem como a atuação do Poder Público. Conforme dispõe a AGENDA 21, existe uma concordância comum, da necessidade de desenvolvermos um gerenciamento integrado dos oceanos e das áreas costeiras, para que possamos, o mais breve possível, unirmos esforços para alcançarmos o desenvolvimento sustentável, mas para isso devemos participar neste processo, de forma integrada e participativa. Aponta-se que um zoneamento para fins de ordenamento ambiental é também sugerido, de acordo com os atuais critérios de uso das áreas costeiras, segundo o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Tal estudo merece destaque por situar diversas problemáticas dando ênfase a política de desenvolvimento urbano, assim como a importância do Plano Diretor e a implementação do Estatuto da Cidade.

Palavras Chaves: Planejamento Urbanístico; zoneamento costeiro.

1. INTRODUÇÃO

Uma atuação humana crescente sobre a base dos recursos naturais, no último século têm causado modificações significativas em seu estado natural e colocado em xeque a sua capacidade de suportar a vida (Machado, 1992; Turner, 1993; Wissenschaftsrat, 1994). Nesta esteira, o objetivo do presente trabalho é efetuar uma

¹ Graduanda em Direito (Univali – São José), pesquisadora de Direito Ambiental

² Prof. Dr. do curso de graduação e Pós Graduação em Direito na Univali

discussão crítica sobre os instrumentos de gestão dos recursos ambientais frente ao planejamento urbanístico das cidades, com destaque para os municípios costeiros.

O desenvolvimento atual e futuro da proteção ambiental com relação a instrumentos regulatórios e econômicos é uma tarefa permanente. Juntamente com o princípio político de ação preventiva, a regulamentação ambiental precisa ser atualizada para incorporar os avanços do conhecimento científico e da tecnologia. Além disso, existe a necessidade de homogeneização das várias áreas da legislação ambiental, que de certo modo evoluíram de forma independente. As regulamentações sobre a caracterização do impacto ambiental são um passo nesta direção e a codificação de longo prazo em uma lei ambiental básica deve ser um objetivo prioritário do Estado.

O desenvolvimento da condição ambiental depende da ação responsável por parte de indivíduos e grupos sociais. O Estado, pela legislação ligada ao licenciamento e ao monitoramento da aplicação da legislação, deverá ser o guardião de uma política eficiente e efetiva de proteção ambiental (Deutschland, 1994b).

Uma política global, envolvendo o ar, a água, o solo e o subsolo, vem propiciando normatividade mais ampla, a começar pela Lei nº 6.938 de 31/08/81, que dispõe sobre a política nacional de meio ambiente, seus fins, mecanismos de formulação e sua aplicação, tendo em vista que o marco balizador destes instrumentos estão representados nos documentos gerados pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO-92, destacando-se a chamada “Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento” e a “Agenda 21”, que trata de um programa de trabalho elaborado durante a Conferência em 1992, e que reflete o consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental.

Mais recentemente foram promulgadas a Lei nº7.661 de 16/05/88, instituindo o Plano nacional de gerenciamento costeiro; e a Lei nº7.797 de 10/07/89, criando o Fundo Nacional do Meio Ambiente .

O Governo Brasileiro tem dado especial atenção ao uso sustentável dos recursos costeiros. Tal atenção se expressa no compromisso governamental com o planejamento integrado da utilização de tais recursos, visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos. Para atingir tal objetivo, concebeu e implantou o supracitado, Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), implementando um processo marcado pela experimentação e pelo aprimoramento constante.

Destaca-se, neste sentido que a Zona Costeira abriga um mosaico de ecossistemas de alta relevância ambiental, cuja diversidade é marcada pela transição

de ambientes terrestres e marinhos, com interações que lhe conferem um caráter de fragilidade e que requerem, por isso, atenção especial do poder público, conforme demonstra sua inserção na Constituição brasileira como área de patrimônio nacional. Tem-se que a maior parte da população mundial vive em Zonas Costeiras, e há uma tendência permanente ao aumento da concentração demográfica nessas regiões. A saúde, o bem-estar e, em alguns casos, a própria sobrevivência das populações costeiras depende da saúde e das condições dos sistemas costeiros, incluídas as áreas úmidas e regiões estuarinas, assim como as correspondentes bacias de recepção e drenagem e as águas interiores próximas à costa, bem como o próprio sistema marinho. Em síntese, a sustentabilidade das atividades humanas nas Zonas Costeiras depende de um meio marinho saudável e vice-versa (Programa de Ação Mundial para a Proteção do Meio Ambiente Marinho das Atividades Baseadas em Terra-item I.I); sendo que a atividade de gerenciamento deste amplo universo de trabalho implica, fundamentalmente, na construção de um modelo cooperativo entre os diversos níveis e setores do governo, e deste com a sociedade, lembrando que a conscientização ambiental assume, ainda, dimensões do conhecimento jurídico, social, psicológico, histórico e pedagógico, que estão ligadas ao comportamento ambiental humano.

2. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

A partir do momento em que a degradação dos recursos naturais passou a ameaçar a qualidade da vida humana, nasceu a consciência da necessidade da tutela jurídica do meio ambiente. A legislação ambiental surgiu da consciência sobre o problema da degradação e destruição do meio ambiente, onde a lei é colocada como estratégia de controle das formas de perturbação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (Conama,1992; Machado, 1992; Silva, 1994).

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental e assumiu tratamento da matéria em termos amplos e atuais. As constituições estaduais, de modo geral, dispuseram amplamente sobre a proteção ambiental, utilizando a competência que a Constituição Federal reconheceu aos estados nessa matéria. As leis orgânicas dos municípios, também, vêm cuidando da questão ambiental e declaram, em geral, que o município, em cooperação com o estado e a União, promoverá a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente. Propõe a instituição de sistemas de administração da qualidade ambiental e a coibição de qualquer atividade que implique degradação ambiental (Machado, 1992; Silva,1994).

Do ponto de vista legislativo brasileiro, alguns diplomas legais são importantes para a tutela jurídica do meio ambiente, quais sejam:

1) Lei nº 6.938 de 31/08/81, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, consagra os objetivos da ação governamental em assuntos ambientais.

2) Lei nº 7.661 de 16/05/88, a qual institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.

3) Lei nº 9.433 de 08/01/97, que dispõe sobre a política nacional de recursos hídricos, representando um novo marco institucional do país.

4) Lei nº 9.605 de fevereiro 1998, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

5) Resoluções do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente).

A tutela jurídica do ambiente é fundamental como suporte para ações de intervenção por meio da educação (adesão voluntária) e aplicação das regulações legais para implementação de políticas de gestão ambiental, seja pelo princípio do poluidor-pagador de cunho econômico, seja pelo princípio legal de cunho coercitivo, como licenciamento ambiental, entre outros. A legislação brasileira vem oferecendo avanços significativos a partir da Constituição de 1988, bem como tem sido encorajado aos municípios a elaboração de códigos municipais ambientais, que aplicam tal legislação às especificidades locais. O Ministério Público, nos últimos anos, vem sendo aparelhado constitucionalmente, para atuar na aplicação e mediação das questões ligadas à tutela jurídica do ambiente. Como impasse educacional deve ser mencionado que o Direito Ambiental só passou a ser disciplina obrigatória nos cursos de Direito, à partir de 1988. Conseqüentemente, a maioria dos advogados, juízes, delegados, formados anteriormente, e que deveriam estar desempenhando as funções de autoridades ambientais locais, necessitam ser atualizados quanto a este referencial.

A evolução e o aperfeiçoamento da base legal bem como a aplicação da legislação pressupõem a disponibilidade de conhecimentos científicos e técnicos atualizados, para que os legisladores e o Ministério Público possam atuar em sua plenitude. Tais índices técnicos atualizados, mensalmente, são via de regra gerados pelas instituições científicas e formam a base sobre a qual se assentam a legislação e a mediação das demandas judiciais. Além disso, o conhecimento da legislação ambiental deveria ser considerado um pré-requisito, como conhecimento básico para os pesquisadores responsáveis pela geração de tecnologias em diferentes níveis de produção, que deverão, necessariamente, estar ajustadas às exigências ambientais legais, sendo que o Programa de Ação AGENDA 21, elaborado na Conferência das

Nações Unidas para o Ambiente e Desenvolvimento (Rio 1992), em seu capítulo 35, “Pesquisa para um Desenvolvimento Sustentável”, sugere fundamentações para orientação da pesquisa e desenvolvimento científico no campo ambiental. Sendo para isso sugerido que sejam estimulados a pesquisa nos países em desenvolvimento e o fortalecimento do trabalho cooperativo entre pesquisadores e pessoas ligadas à tomada de decisão, o acoplamento do conhecimento regional e local e o trabalho associado de pesquisadores em um campo multidisciplinar.

3. FUNDAMENTOS LEGAIS DO GERENCIAMENTO COSTEIRO

Em se tratando de cidades marinhas é de essencial importância pensar em formas de proteção ao meio ambiente, por meio de regulamentação apropriada atendendo as necessidades humanas de ocupação do solo, bem como o desenvolvimento global de todo o município. De acordo com Ana Fani A. Carlos, a cidade representa trabalho materializado; ao mesmo tempo em que representa uma determinada forma do processo de produção e reprodução de um sistema específico, portanto, a cidade é também uma forma de apropriação do espaço urbano produzido (...) Nessa condição apresenta um modo determinado de apropriação que se expressa através do uso do solo.³

É neste sentido que este estudo assinala para as legislações vigentes no âmbito do zoneamento costeiro, para o tratamento de esgotos, para o parcelamento do solo, também para a utilização dos recursos hídricos.

Como instrumentos normativos para este estudo, há que se iniciar sua fundamentação com base na Constituição de Federal de 1988 em seu artigo 225, caput: 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.

Bem como em seus parágrafos a seguir:

Parágrafo 3º: As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados.

Parágrafo 4º: definiu os ecossistemas mais importantes do país, guindados à qualidade de patrimônio nacional, dentre eles, a Mata Atlântica e a Zona Costeira: A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica e a Zona Costeira são patrimônios

³ CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1999, p. 45.

nacionais, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação o meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

E ainda em seu artigo 20 o qual elenca dentre os bens da União as praias marítimas (IV), os terrenos de marinha e seus acrescidos (VII) e os sítios arqueológicos (X).

A partir da Carta Magna, entendida como hierarquicamente superior a todas as leis vigentes em nosso ordenamento jurídico, podemos elencar uma série de Leis pertinentes ora objeto deste trabalho, como por exemplo, a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que em seu artigo 3º dispõe que: *Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:*

I – Meio Ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II – Degradação da qualidade ambiental, a alteração das características do meio ambiente;

III – Poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante das características do meio ambiente:

- a) Prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;*
- b) Criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;*
- c) Afetem desfavoravelmente a biota;*
- d) Afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;*
- e) Lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais*

estabelecidas;

IV – Poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V – Recursos ambientais: a atmosfera. As águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Consoante, temos a Lei nº 4.771/65 (Código Florestal) a qual delegou ao Poder Público, no seu artigo 14, o poder de declarar, por ato seu, limitações à supressão de vegetação, tendo em vista, a Resolução CONAMA nº 303/2002, e o artigo 2º, alínea “f”, desta citada lei, que considera também florestas de preservação permanente as que servem de estabilizadoras de mangues, posto que estes são incluídos em áreas

de preservação ecológica, nas quais não são permitidos o parcelamento do solo, consoante o art. 3º, § único, inciso V, da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/79)

E ainda, neste sentido, o Decreto 750/93 que relaciona os ecossistemas a serem especialmente protegidos: *Para efeito deste Decreto, consideram-se Mata Atlântica, as formações florestais e ecossistemas associados inseridos no domínio da Mata Atlântica, com as respectivas delimitações, estabelecidas pelo Mapa de Vegetação do Brasil IBGE, 1988: Floresta Ombrófila Densa Mata Atlântica, Floresta Ombrófila Mista, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semi-decidual, Floresta Estacional Decidual, Manguezais, Restingas, Campos de Altitude, Brejos Interioranos e Encraves Florestais do Nordeste.*”

Tem-se, ainda, a Lei nº 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente, fazendo-se necessário ressaltar a atualização ocorrida no PNGC, por meio da Resolução Cirm 05/97, a qual aprovou o PNGCII, modificando a definição de Zona Costeira como conjunto dos territórios municipais litorâneos baseados em critérios de definição métrica ou baseados em características naturais, presente na primeira versão do PNGC, pela noção de “município litorâneo”.

A Política Nacional do Meio Ambiente é enfática em prever, em seu artigo 7º, que “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 às penalidades previstas ao artigo 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, elevado o limite da multa ao valor correspondente a 100000,00 (cem mil) Obrigações do Tesouro Nacional – OTN, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei”.

Nos dizeres de Paulo Affonso Leme Machado, destaca-se que:

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.⁴

Neste sentido, o artigo 5º, Parágrafo 2º, da mesma lei institui que as 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.

⁴

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, p.715.

Nesta esteira, tem-se ainda o artigo 6º, o qual dispõe sobre o licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, que deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro. Observando o disposto em seu parágrafo 1º sobre a falta ou 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, sendo que o órgão público não tem liberdade de deixar de aplicar uma dessas sanções, quando constatada a infração⁵. Devendo-se ressaltado, de acordo com Machado (2001, p.838), que o órgão público tem a liberdade para escolher uma das três penalidades administrativas – interditar, embargar ou demolir – mas o órgão público não tem liberdade de deixar de aplicar uma dessas sanções, quando constatada a infração, e, se o servidor público (da administração pública direta e/ou indireta) deixar de aplicar a pena prevista no art.6º, §1º, da Lei 7.661/88 diante de parcial ou total descumprimento das condições da licença, comete crime de prevaricação, como pratica um ilícito administrativo.

E no parágrafo 2º, do referido art.6º da Lei 7.661/88, tem-se que 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.

Neste tocante, traz-se à baila a questão do dano ambiental decorrente das irregularidades e da clandestinidade de loteamentos em zonas costeiras em afronta ao artigo 225, caput, da Carta Magna⁶, reconhecendo como poluidores de um dos ecossistemas mais importantes do país, a saber, os manguezais, conforme disposto do § 4º do mesmo artigo. Registrando, desta maneira, a inobservância aos aspectos urbanísticos e à legislação de parcelamento do solo.

Assim, demonstra-se que ocupações irregulares, em qualquer ecossistema, prejudicam o equilíbrio ambiental e que essa ocorrência cresce exponencialmente em áreas litorâneas, a exemplo do município de Florianópolis, em virtude da ausência do poder de polícia das autoridades competentes.

Outrossim, surge a necessidade de o Poder Público realizar a efetiva gestão ambiental concernentes aos Municípios, com a devida observância aos requisitos como o espaço reservado à área verde, ensaibramento das ruas, sistema adequado

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, p.719.

⁶ 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.

de esgoto e de escoamento de águas pluviais (verificando se há a utilização para captação de esgoto, incorrendo no lançamento dos dejetos diretamente nos rios, sem tratamento prévio) fiscalizando sobre as construções em áreas de preservação permanente, como exemplo, dunas e margens de rios, visando, por conseguinte a qualidade ambiental a que fazem alusão os princípios ambientais constitucionais.

Ressalta-se uma verdadeira ausência de licenciamento ambiental, inobservância das diretrizes de parcelamento do solo urbano, construções às margens dos rios, sobre dunas, falta de sistema adequado para o esgoto e rede de escoamento de águas pluviais, falta de tubulação e ensaibramento das ruas, inexistência ou restrição da área pública.

O Brasil sendo possuidor de uma grande diversidade de ecossistemas costeiros formados por manguezais, restingas, praias, dunas, costões rochosos, lagunas, ilhas costeiras, ilhas de baía e áreas remanescentes de restingas, é também, por sua vez, um país pobre em estatísticas confiáveis, não dispõe de dados concretos sobre o grau de degradação das áreas de mangue. Entidades não-governamentais procuram suprir a ausência de fiscalização e vão detectando a destruição de manguezais sem qualquer reação por parte do Poder Público. Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Santa Catarina são os Estados nos quais se tem constatado a maior agressão aos manguezais, seja em virtude da carcinicultura, ou por construções imobiliárias e mesmo pelo lançamento de esgotos sem tratamento. (NALINI, R., 2003)

Conforme elucidado José Renato Nalini, em seu livro *Ética Ambiental*, o mangue é um ecossistema natural. Ali procriam naturalmente peixes, crustáceos e moluscos. Essa cadeia mantém a biodiversidade e serve às populações locais sob a forma de alimentação, medicação e combustível vegetal. Tem outra função essencial: previne a erosão das costas, prendendo material de aluvião, os depósitos de areia e cascalho resultantes de enxurradas às margens de rios. Tem utilidade no tratamento dos afluentes, pois as plantas absorvem os excessos de nitratos e de fosfatos e previnem a contaminação das águas.⁷

O Brasil possui 2,5 milhões de hectares de mangues e de acordo com Marcelo Mesel, Conselheiro da SNE – Sociedade Nordestina de Ecologia, é o ecossistema que tem a maior quantidade de vida por volume⁸. Todavia, este ecossistema está sob constante ameaça institucional, visto que tramita no Senado, um projeto de lei que prevê a supressão de 30 mil hectares de mangue para a implantação de fazendas de camarão.

⁷

NALINI, José Renato. *Ética Ambiental*, 2003, p. 123-124

⁸

“Projeto de lei visa a redução de mangues”. In: Folha de São Paulo de 5.6.2000. p. A-14.

O projeto foi apresentado pela senadora Maria do Carmo Alves – PFL-SE, sob a justificativa de geração de empregos, renda e divisas, e recebeu emenda da senadora Heloísa Helena, (na época do PT-AL), no sentido de que só poderão ser usadas áreas de salinas e viveiros de peixe desativados. Cumpre ressaltar que tais áreas estão rebrotando e, de acordo com a Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98), há penalidades para quem destruir áreas de preservação em período de formação de vegetais. Ademais, tal projeto de lei alteraria o artigo 3º do Código Florestal, a prever a supressão parcial de áreas de preservação permanente só quando for necessária a execução de obras de interesse social ou de utilidade pública.⁹ Com isso, questiona-se a lógica de custo/benefício, no sentido de que a fonte de subsistência das populações caiçaras dependentes do manguezal estaria sendo transferida para uma pequena parcela de empresários.

A proteção processual dos mangues pode ser realizada, principalmente, por meio de Ação Civil Pública, art.5º (Lei 7.347/85), bem como por Ação Popular Constitucional, com o fim de anular ato lesivo ao patrimônio público, art.5º, inciso LXXIII da CF/88, além de outros instrumentos constitucionais, ressaltando ainda a Lei de Crimes Ambientais, que em seu artigo 50, comina a pena de detenção de três meses a um ano e multa, posto que estabelece que destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, é objeto de especial preservação.

Contanto, tem-se que as áreas adjacentes aos ecossistemas costeiros, são terras de marinha¹⁰ e, portanto, são bens da União, de acordo com o disposto no Decreto-Lei nº 6.871/44 e no artigo 20, incisos VI e VII, da Constituição Federal. São também áreas de preservação permanente, sendo que, o órgão competente para a fiscalização das mesmas é o IBAMA.

Em se tratando de bacias hidrográficas, situa-se legislação sobre Recursos Hídricos – Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que veio promover a proteção das reservas de recursos hídricos, deste modo, a outorga dos direitos de uso deverá obedecer totalmente às prioridades de uso das águas expostas nos Planos de Recursos Hídricos, e dessa forma, o uso que não estiver apontado como prioritário só poderá ser concedido se houver a prova de que tenha sido adotado o Plano.¹¹

⁹ NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**, 2003, p. 124.

¹⁰ Em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar-médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima, e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano. Dec. Lei 9.760, de 05.09.1946, no art. 2º.

¹¹ Idem, p.368.

A respeito dessa matéria temos a implantação do gerenciamento integrado dos recursos hídricos resultante da consolidação das novas visões e paradigmas que foram se tornando mais evidentes a partir de inúmeros problemas resultantes de uma visão setorial, limitada e de resposta a crises, sendo a principal constatação a interdependência dos processos ecológicos em nível de bacia hidrográfica e do desenvolvimento econômico, social e das interações entre os componentes do sistema: biodiversidade, agricultura, usos do solo, cobertura vegetal, ciclos de nutrientes, impactos das mudanças globais no clima da Terra e recursos hídricos superficiais e subterrâneos.¹² Esta implantação do gerenciamento integrado encontra-se em fase de transição e novas metodologias e projetos estão sendo implementados em muitos países e continentes para uma resolução dos inúmeros problemas relativos aos usos e otimização dos usos múltiplos.¹³

Atentando, novamente, para os ensinamentos de Paulo Affonso Leme Machado, temos que em matéria ambiental a intervenção do Poder Público tem o sentido principal de prevenção do dano. Aliás, pela Constituição Federal (artigo 225, caput) a defesa do meio ambiente pelo Poder Público não é uma faculdade, mas um dever constitucional. (...) Importa distinguir que a norma geral federal não invade a competência dos estados ao se fazer presente no procedimento da autorização. A norma federal – por ser genérica – não deverá dizer qual o funcionário ou órgão incumbido de autorizar (matéria típica da organização autônoma dos estados), mas poderá dizer validamente quais os critérios a serem observados com relação à proteção do ambiente.¹⁴

Com isto, encontramos na Resolução 237/97 do CONAMA e outros preceitos atinentes ao objeto deste estudo, localizado em seu artigo 2º, o disposto sobre a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis. Bem como nos seus respectivos parágrafos temos o seguinte:

§1º. Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

§2º. Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as

¹² Straskraba, M. e Tundisi, J.G. *Diretrizes para o gerenciamento de lagos*. Vol. 9. Gerenciamento da qualidade da água de represas. ILEC. IIE. 258 pp. 2000.

¹³ Tundisi, J.G. *Água no século 21: enfrentando a escassez*. IIE, Rima (no prelo). 2003

¹⁴ Idem, p.202-203.

especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

Salienta-se ainda no art. 3º, do mesmo instituto legal, que a licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. E, ainda, em seu parágrafo único lê-se que o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Neste tocante, cabe situar ainda, a aplicação no âmbito da legislação estadual, por meio de decretos visando regulamentar a Lei nº 5.793/80, bem como do artigo 9º, inciso IV da Lei nº 6.938/81 o qual versa sobre a revisão do procedimento de licenciamento pela Administração Pública e da Lei nº 6.766/79 que estabelece diretrizes para o parcelamento do solo, trazendo algumas conceituações.

No que concerne à degradação dos ecossistemas costeiros, ocorrerá a aplicação das sanções penais e administrativas de acordo com a Lei 9.605/98 (Lei de crimes Ambientais) e do Dec. 3.179/99, o qual dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e de acordo com o art. 7º, § único, da Lei 7.661/88 as sentenças condenatórias e os acordos judiciais, que dispuserem sobre a reparação dos danos ao meio ambiente pertinentes à Lei de Gerenciamento Costeiro, deverão ser comunicadas pelo órgão do Ministério Público ao Conama.

Contudo, o gerenciamento costeiro pode ser definido como o conjunto de atividades e procedimentos que, por meio de instrumentos específicos, permite a gestão da utilização dos recursos da Zona Costeira, os quais são a definição e o estabelecimento de limites da Zona Costeira, os Planos Nacionais, Estaduais e Municipais da Zona Costeira, o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Costeira, os Planos de Gestão e o Sistema Nacional de Gerenciamento Costeiro (SILVA, 2000, p.145). Em síntese, o gerenciamento costeiro pode ser definido como um processo contínuo de diagnóstico e planejamento do uso sustentável dos recursos costeiros, sob uma perspectiva integrada dos diversos processos e atores que atuam na Zona Costeira. Dessa forma, no que tange ao gerenciamento costeiro, aplicam-se os mesmos instrumentos da gestão ambiental, posto que nada mais é do que o próprio “gerenciamento ambiental”, adaptado às particularidades socioambientais dessa

fração do território, sendo que a diferença fundamental entre a gestão ambiental e a gestão costeira é que a primeira tem o seu foco principal nos instrumentos de controle de atividades poluidoras e a segunda, no planejamento regional integrado.¹⁵

4. CONCLUSÕES ARTICULADAS

Em uma escala crescente, a intervenção humana está alterando o clima e o ambiente. Progressivamente, habitats modificados nos contextos, local, regional e global estão influenciando as condições de vida da população atual e das gerações futuras. O Direito Ambiental trata de bem coletivo e difuso, não podendo ser negociado, reduzido, negado ou colocado à disposição, pois se trata de Lei Imperiosa advinda da Constituição Federal. Deste modo, pontua-se a necessidade em implementar a adequação institucional a este contexto como uma estratégia indispensável à sobrevivência institucional.

A zona litorânea concentra em torno de 20% da população brasileira, possuindo uma elevada densidade populacional, sendo que o processo de expansão do povoamento da Zona Costeira deu-se no final da década de 60, consolidando-se na década de 70. Protegida constitucionalmente, a utilização da Zona Costeira, dar-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

A atualização do PNGC pela Resolução Cirm 05/97, estabeleceu o PNGC II, adequando-o as novas demandas sociais, repensadas a partir da “ECO-92” e da “Agenda 21”.

A partir da disposição presente nos artigos 5º, 11 e 12 da Lei n.º 7.347/85, sobre a possibilidade da concessão de medida liminar consistente de determinação do juízo para interrupção ou suspensão de atividades lesivas ao meio ambiente, com observância a imposição de multa diária aos casos de descumprimento da determinação, há que se ressaltar que as medidas liminares, no processo ambiental podem evitar que danos ambientais maiores venham a ocorrer ainda no decurso do processo, sustentadas pelos princípios da prevenção e da precaução.

Se o Estado possui dever de proteção, não há como dele retirar o poder de licenciamento. Mas a Constituição Federal foi além, obrigando o Estado a exigir o estudo de impacto ambiental - EIA (artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal de 1988), e apresentação do respectivo RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei, ressaltando a necessidade da publicidade do ato.

¹⁵ DORNELAS, H.L. Entre o mar e a montanha: o papel das cidades na implementação do gerenciamento costeiro. In: ROCCO, Rogério/ COUTINHO, Ronaldo (orgs.). O Direito Ambiental das Cidades. RJ: DP&A, 2004, p.147.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento: agenda 21. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A cidade. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1999, p. 45
DIAS, Edna Cardozo. Manual de Direito Ambiental. 2.ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. P. 344

CONAMA. Resoluções do Conama. Brasília: IBAMA, 1992. 245p.

DEUTSCHLAND. Federal Ministry for the Environment. Enquete Commission Schutz der Erdatmosphäre, Schutz der Grunen Erde. Bonn: Economica Verlag, 1994a. 702p.

DEUTSCHLAND. Federal Ministry for the Environment. Environmental policy - Climate protection Germany. Bonn, 1995. 141p.

DEUTSCHLAND. Federal Ministry for the Environment. Environmental policy, german for sustainable development. Bonn, 1994b. 141p.

FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira, 6º Volume. São Paulo: Saraiva, 1994. 573 p.

FIGUEIREDO, Guilherme J. Purvin (org. Temas de Direito ambiental e Urbanístico. Ed. Max Limonad, Ano II – nº 3- 1998.

FREITAS, Vladimir Passos de. A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MACHADO. P. A. L. Direito ambiental brasileiro. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1992. 606p.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1995. 731 p.

NALINI, José Renato. Ética Ambiental, p. 124.

ROCCO, Rogério/ COUTINHO, Ronaldo (orgs.). O Direito Ambiental das Cidades. RJ: DP&A, 2004. 304 p.

SEIFFERT, N. F. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.15, n.3, p.103-122, set./dez, 1998 - atlas.sct.embrapa.br

SILVA, JOSÉ AFONSO da. Direito Ambiental Constitucional. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

STRASKRABA, M. e TUNDISI, J.G. *Diretrizes para o gerenciamento de lagos*. Vol. 9. Gerenciamento da qualidade da água de represas. ILEC. IIE. 258 pp. 2000.

TUNDISI, J.G. *Água no século 21: enfrentando a escassez*. IIE, Rima (no prelo). 2003

TURNER, R. K. *Sustainable environment economics and management*. London: Belhaven, 1993. 389p.

WISSENSCHAFTSRAT. *Stellungnahme zur Umweltforschung in Deutschland*. Köln: Band I, 1994. 251p.

WICKE, L. *Umweltökonomie, eine praxisorientierte einföhrung*. München: Verlag Vahlen, 1993. 712p.