

MARCOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS DO GERENCIAMENTO COSTEIRO NO BRASIL

POR GILBERTO D'ÁVILA RUFINO – UNESCO, 2006

INFLUÊNCIAS RECEBIDAS PELO MODELO BRASILEIRO

Contexto internacional. O advento da Lei nº. 7.661 de 16 de maio de 1998, que institui o sistema nacional de gerenciamento costeiro está relacionado ao contexto internacional abordado na primeira parte deste documento.

Resolução nº 29/73 do Conselho da Europa.

De acordo com as normas consagradas, todo desenvolvimento das zonas litorâneas deveria ser precedido de regulamentação, além de incluir, entre outras, as seguintes prescrições: 1) criação de limitação “*non aedificand*” sobre banda suficientemente larga ao longo da costa marítima; 2) subordinação das licenças para construir e autorização para exercício de atividades ao cumprimento de condições estritas; 3) proclamação do princípio do livre acesso às margens do mar, cuja concretização se daria por meio de equipamentos públicos adequados e pela incorporação ao domínio público dos terrenos necessários; 4) regulamentação da exploração dos recursos naturais, da defesa das margens contra a erosão marinha, da disposição final de resíduos, da frequência e circulação públicas e da prática de esportes motonáuticos.

O compromisso que o País assume no sentido de proteger os seus recursos naturais costeiros, em benefício próprio e no interesse da comunidade internacional, representa um dos caminhos estratégicos para impedir qualquer regressão ou descaracterização das normas jurídicas brasileiras sobre a zona costeira.

Na fase atual, o contexto internacional referido fornece orientação para os desenvolvimentos e complementações porventura necessários afim de que legislação brasileira adquira plena eficácia. No mesmo sentido, os modelos normativos internacionais respaldam o Governo brasileiro para a adoção de medidas concretas e objetivas de aplicação da Lei Federal através da atividade regulamentar.

As zonas litorâneas já não podem ser consideradas apenas “como espaços de planejamento nacionais”. Nesse aspecto o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira do Brasil (CIRM, Brasília, 1998) deve ser revisto, pois não tem fundamento a afirmação de que, diferentemente dos mares e oceanos, as zonas costeiras não tendem a uma progressiva regulamentação internacional de usos. Os elementos apresentados na primeira parte deste documento, demonstram exatamente o contrário, isto é, a progressiva internacionalização das zonas costeiras.

Legislação comparada. Sendo inegáveis algumas influências já recebidas, a interpretação da legislação em vigor, impõe refletir sobre a experiência de outros países, mediante a comparação de legislações. A utilidade dessa metodologia é, pelo menos, de dupla natureza. Sob um aspecto, permite vislumbrar com clareza a exata dimensão do tema, marcado pela quase infinita variedade de questões que a diversidade geomorfológica produz, ao interagir com as intervenções humanas nas zonas costeiras, em diferentes contextos políticos, econômicos e culturais. De outra parte, a perspectiva comparativa fornece

subsídios para a crítica do sistema legal, permitindo a rápida identificação dos seus pontos vulneráveis e conseqüentemente indicando as mudanças e correções de rumo.

O “*Coastal Zone Management Act*” de 1972, dos Estados Unidos, deve ser mencionado como a legislação precursora na matéria. A legislação brasileira surgiu quatorze anos depois, provavelmente como fruto de múltiplas influências, tanto providas da legislação comparada (pela observação do modelo norte americano) quanto dos textos internacionais já mencionados (por referências em estudos acadêmicos e científicos).

Portanto, a Lei nº 7.661/88 não constitui um episódio normativo isolado. Longe de ser fenômeno original, ela se insere numa evolução legislativa universal.

Normas para utilização da zona costeira (Portugal)

Em Portugal, o Decreto-Lei nº 302-93 estabelece que a urbanização do litoral fica subordinada a regras estritas em matéria de ocupação, uso e transformação da zona costeira (Ferreira, 1991; 22-23). Entre os princípios adotados na legislação portuguesa muitos se inspiram nas diretrizes internacionais já referidas. Todavia, outros tantos, mormente aqueles referentes ao regime das construções e dos espaços verdes, têm caráter inovador que merece ser destacado. Nesse sentido, cabe referir o limite de altura das construções novas, a ser fixado em relação ao gabarito médio das construções existentes em determinada rua ou quarteirão. Assim, também, merece referência a limitação geral do gabarito para os locais fora das zonas urbanas, onde a altura das edificações não pode ultrapassar dois pavimentos.

ESPECIFICIDADE DO SISTEMA BRASILEIRO

Bases constitucionais do sistema. O método comparativo, pelo qual são estudadas as legislações dos diferentes países, revela uma característica fundamental do sistema legal brasileiro. A Assembléia Constituinte de 1988 foi pioneira ao introduzir no plano constitucional as bases do tratamento normativo da gestão costeira, sendo esse um motivo notável de destaque do direito brasileiro no cenário jurídico.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o meio ambiente como bem de uso comum, e declarou a Zona Costeira como patrimônio nacional. Essas expressões no texto constitucional têm efeitos sobre a aplicação da legislação correlata ou setorial, podendo, inclusive, modificar a sua interpretação.

O conceito de patrimônio nacional, sob o prisma da teoria do direito administrativo, tem o significado de domínio eminente, isto é de um conjunto de poderes outorgados à sociedade que, independente de qualquer outro título, condiciona ou submete todos os outros direitos sobre as coisas, inclusive a propriedade privada ou publica.

Ao declarar a zona costeira patrimônio nacional, a Constituição afirmou um princípio jurídico que sustenta toda a aplicação da legislação federal e estadual relativa à zona costeira, gerando assim, um sistema de alta coerência e eficácia.

Talvez o principal mérito da Lei 7661 de 1988 na sua fase inicial de implementação tenha sido consagrar no plano político e institucional o conceito de zona costeira e o conceito de gestão integrada, preparando o terreno para a edição da norma constitucional.

O pilar fundamental da arquitetura para um sistema de gestão integrado da zona costeira, no sistema brasileiro está disposto no artigo 225, parágrafo 4º da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. Em outras palavras, nesse decisivo ano de 1988, a Zona Costeira não apenas recebeu tratamento normativo na legislação federal, como galgou uma

posição duradoura no texto constitucional. Com efeito, o sistema criado na Lei 7661/88 alguns meses antes, foi recepcionado ou confirmado pela nova ordem constitucional.

Ainda que a Constituição Federal não comporte o tratamento detalhado das questões, ela consagra a tutela desse patrimônio pelo Poder Público e pela sociedade, dotando-os dos instrumentos necessários ao poder de polícia e ao controle democrático através da participação dos cidadãos. A consistência desses avanços e conquistas no Direito Brasileiro assim não mais depende apenas das decisões do legislador ordinário, mas têm suporte constitucional que se impõe a todos os poderes do Estado, sob a guarda e vigilância do Poder Judiciário. Em outras palavras, o texto constitucional, ainda que não existisse a lei ordinária, teria efeitos a produzir na órbita jurídica servindo como limites ao Poder Público, respaldando o poder de polícia para a defesa da zona costeira brasileira.

Alcance e eficácia da Lei 7.661 de 1988. A Lei Federal em vigor, apresenta-se com flexibilidade e amplitude suficientes para abrigar o conjunto de ações intervencionistas do Estado e amparar a participação popular no processo de gestão da zona costeira. O exame pormenorizado dos seus dispositivos permite desenhar os principais elementos dessa estrutura que são: método do planejamento, sistema organizacional, princípios de gestão, normas de conduta e modalidades de limitações administrativas, competências compartilhadas entre as três esferas da federação, entre outros.

Dispositivos citados da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988

IArtigo 1º - Como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, fica instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC.

Artigo 2º - Subordinando-se aos princípios e tendo em vista os objetivos genéricos da PNMA, fixados respectivamente nos Artigos 2º e 4º da Lei 6.938, de 31 de Agosto de 1981(...)

Artigo 3º - O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira (...)

Artigo 5º - O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

(...)

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

(...)

Zoneamento Ecológico Econômico. Uma das linhas mestras da Lei 7.661/88 consiste em conceber o gerenciamento costeiro como um plano dotado de zoneamento (isto é, delimitação de espaços ou áreas, com indicação dos usos e atividades permitidos, art. 3º). Esse zoneamento, estabelecido com base em levantamentos e inventários sobre o estado atual da zona costeira (macrozoneamento), constituiria a base das ações de controle e do estabelecimento de programas de desenvolvimento e proteção.

A Resolução 01/90 (item 6.1) estabeleceu que “O Zoneamento Ecológico-Econômico empresta o suporte ao estabelecimento das normas disciplinares para a ocupação do solo e uso dos recursos naturais e ecossistemas costeiros, bem como aponta os usos prioritários para cada unidade (zona) identificada.”.

Contudo, na prática da Lei 7.661/88, esses dispositivos que constituem a essência do sistema, não foram bem assimilados ou compreendidos, até o presente.

O sistema nacional de gerenciamento costeiro, idealizado como um plano de zoneamento, recobrando toda a zona costeira brasileira, encontra dificuldades para sua efetivação. Não apenas a dimensão territorial e a diversidade dos problemas, mas também fatores políticos e econômicos adversos ao disciplinamento e correspondentes limitações de usos e atividades constituem obstáculo à efetiva implementação do zoneamento ecológico-econômico da zona costeira.

Todo o esforço realizado pelo Governo Federal, no sentido de aprofundar o conhecimento científico da zona costeira através de planos e programas relativos ao macro zoneamento, ainda não se transformou num efetivo ordenamento do território, sob a modalidade do zoneamento ecológico-econômico.

Apesar disso, é possível afirmar que mesmo que o zoneamento ecológico-econômico não esteja concretizado, nem tampouco editadas as normas regulamentares, a ocupação e a utilização dos recursos da zona costeira estão sujeitas ao poder de polícia administrativo, por decorrência de uma aplicação conjunta de normas setoriais encadeadas com o texto dos artigos 4º e 225 da Constituição Federal que definem a zona costeira como um patrimônio nacional.

Nesse aspecto o Ministério Público exerce um papel fundamental através do inquérito civil e da ação civil pública provocando a intervenção do Poder Judiciário, num processo de interpretação construtivo que supre as deficiências da legislação e as omissões do poder regulamentar.

Normas do CONAMA. A Lei nº 7.661/88 aproveita as estruturas normativas existentes, e, fazendo remissão à legislação ambiental, reafirma a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente, para editar normas, critérios e padrões que contemplem os múltiplos aspectos enumerados no art. 5º. As normas de conduta para a Zona Costeira tanto podem ser estabelecidas pelo CONAMA, quanto resultar do próprio plano de gerenciamento costeiro (nacional, estadual ou municipal) Na conformidade com o art. 5 (caput, e parágrafo 2).

Evidentemente, a competência normativa do Conselho nacional do meio ambiente, sobre as matérias relacionadas no *caput* do art. 5 (como urbanização, energia, turismo e outras), está circunscrita aos impactos setoriais dessas atividades sobre a zona costeira, e não adentra o correspondente regime jurídico geral.

Apesar de questionada em pareceres jurídicos nos quais se alega, com base no art. 25 do ato das disposições transitórias da Constituição Federal, que as ditas atribuições normativas configuram invasão do poder legislativo, a legislação federal recentemente editada continua reafirmando a competência do CONAMA. Tal é o caso da Lei 11.428/2006 que disciplina o uso e a proteção do bioma Mata Atlântica. E os textos normativos adotados pelo CONAMA seguem sendo aplicados, a exemplo das Resoluções n. 369/2006 e n. 378/2006 que regulamentam aspectos da legislação florestal. A Política de Ação Federal para a Zona Costeira, aprovada em 1998, destacou o papel do CONAMA como órgão

normativo do gerenciamento costeiro, quanto às “atividades específicas executadas na Zona Costeira.”

Articulação com outras políticas públicas federais. É importante destacar que o gerenciamento costeiro integra a Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, subordinando-se aos princípios e objetivos do PNUMA (art. 1 e 2º)

Ao declarar que a Lei 7.661/88 deve ser considerada como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM e da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, o legislador incorporou no sistema de gerenciamento costeiro os princípios gerais fixados na Lei 6.938/1981 relativa ao PNMA.

Por essa via, a concepção sistêmica que determina a coordenação das ações dos órgãos setoriais, seccionais e locais, pode ser aproveitada na implementação do gerenciamento costeiro. Adotando o mesmo fundamento, verifica-se a possibilidade de adoção do modelo geral da legislação ambiental, quanto a licenciamento e aplicação de penalidades (art. 6º e 7º, da Lei nº 7.661/88).

NATUREZA JURÍDICA DOS PLANOS DE GERENCIAMENTO

Descentralização. O regime político federativo introduz no sistema brasileiro um inegável elemento de complexidade. A Constituição de 1988 trouxe uma ampliação do sistema de repartição de competências dos entes federados e tornou mais clara a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios numa série de matérias que tangem ao gerenciamento costeiro. Por outro lado reafirmou a competência municipal para o ordenamento e uso do solo além de outras matérias correlatas aos objetivos do gerenciamento costeiro.

Ainda que o poder de legislar e editar normas em matéria ambiental e urbanística seja repartido em normas gerais e supletivas, o mesmo não ocorre com relação à ação administrativa que se distribui equitativamente entre os entes das três esferas, através da chamada competência comum. O art. 23, incisos I, III, VI e VII, permite a simultânea atuação da União, dos Estados e Municípios, em tudo quanto diga respeito à defesa do patrimônio público, à defesa dos bens culturais e dos monumentos naturais, à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em todas as suas formas, assim como à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Em tais circunstâncias, não resta dúvida quanto a competência da União para organizar ou instituir o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e disciplinar atribuições que são das outras esferas da federação.

A orientação descentralizadora que caracterizou o primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Resolução n. 01/90), com a atribuição aos governos estaduais das ações concretas de planejamento cedeu lugar a um sistema em que o setor ambiental passa a exercer uma coordenação e um papel de articulação mais efetivo. (Resolução nº 05/1997). Em qualquer caso essa arquitetura institucional também aproveita o tratamento sistêmico e a articulação das competências públicas previsto na Lei nº 6.938/81 sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

A Lei nº 7661 de 16 de maio de 1988 é anterior à Constituição Federal de 1988, e inovou ao reconhecer o papel dos Estados e Municípios, redistribuindo atribuições que antes eram consideradas da órbita federal exclusivamente. A Lei Federal estabelece uma

repartição das competências administrativas e normativas com os estados e municípios, aos quais é incumbida também a atividade de planejamento nas respectivas esferas, com a aprovação de planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro.

Sucedem que os estados na sua absoluta maioria não exerceram essas atribuições deixando de aprovar as legislações e instituir os planos correspondentes.

Conteúdos e processo de elaboração dos Planos. O PNGC é ato administrativo que compete ao governo federal, e o legislador não reservou poderes para a sua aprovação. Para esse fim, de acordo com o art. 4º da Lei 7.661/88, um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar, cuja composição e forma de atuação são definidas em decreto do Poder Executivo, é incumbido da elaboração e da atualização do PNGC. A correspondente aprovação, de acordo com o parágrafo 1º do art. 4º da Lei nº. 7.661/88, cabe à Comissão Interministerial dos Recursos do Mar, mediante audiência do CONAMA.

A Resolução CIRM n. 5, de 3 de dezembro de 1997, aprovou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II, elaborado pelo Grupo de Coordenação definido no Decreto n. 1540 de 27 de junho de 1995. A composição do Grupo de Coordenação já havia sido sucessivamente alterada, através de anteriores decretos (D.99213 de 18.04.1990 e D. 99731, de 25.11.1990).

Há que buscar os efeitos jurídicos do Plano, na própria lei que o "instituiu", ou que, em outras palavras, dispôs sobre o processo de sua elaboração e aprovação, e no qual não está prevista nova intervenção do Poder Legislativo. Pois o legislador já declarou previamente a extensão e os limites da intervenção. Identificou os bens e interesses a serem protegidos, e os mecanismos de atuação do poder de polícia. Diante dessa prefiguração, o Plano será apenas a concretização da lei, através do exercício da ação administrativa, e não manifestação isolada do poder regulamentar.

A primeira vista, tal sistema que confere ao poder executivo poderes tão amplos, poderia infringir outros princípios constitucionais. Mas o interesse geral ou coletivo, já predeterminado na legislação, legitimando as interferências públicas nas relações jurídico-econômicas e na esfera patrimonial dos cidadãos. As disposições legais que autorizam o Poder Executivo a regular direitos e impor obrigações, tem fundamento na delimitação do exercício do poder de polícia, e são plenamente compatíveis com a ordem constitucional brasileira.

O parágrafo único do art. 2º da Lei 7.661 de 1988, ao atribuir ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e não ao regulamento, a definição do espaço geográfico que corresponde à Zona Costeira, demonstra a amplitude dos poderes que o legislador confiou à administração.

O legislador limitou-se a prefixar, através do art. 3º, os objetivos indeclináveis do PNGC. Através do zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira, deve visar com "prioridade à conservação e proteção" dos bens ambientais, recursos naturais e culturais que enumera (incisos I, II e III).

A lei confere às disposições do Plano um caráter impositivo, notadamente através do art. 6º, que institui regime de licenciamento para o "parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira," em cuja outorga devem ser respeitadas as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro. Tal licenciamento depende, em qualquer caso, da realização de Estudo de Impacto Ambiental (§ 2º, do art. 6º). O

descumprimento da obrigação de licenciamento, ainda que parcial, é punido com interdição, embargo ou demolição, além de sujeitar o infrator à reparação do dano ambiental e ao pagamento de penas pecuniárias que alcancem o limite equivalente a 100.000 obrigações do Tesouro Nacional (§ 1º, do art. 6º, e art. 7º).

O art. 9º é outro dispositivo suscetível de produção de efeitos diretos e imediatos, eis que autoriza a criação de unidades de conservação permanente, através do zoneamento e das disposições do próprio Plano de Gerenciamento Costeiro.

Ordenamento territorial. A criação do Ministério da Integração Nacional e o desencadeamento do processo de elaboração de uma Política Nacional do Ordenamento do Território suscitam novas possibilidades de evolução e implementação da gestão integrada do litoral.

Depois de muito tempo, o Brasil retoma o caminho de uma política nacional de ordenação do território cujo embrião pode ser, em parte, identificado nos planos de desenvolvimento regional da década de 1970 e que foram sobrepujados pelas políticas liberais das décadas posteriores.

Embora o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro tenha sido gerado autonomamente, doravante estará vinculado à Política Nacional de Ordenamento Territorial, atualmente em fase de elaboração pelo Ministério da Integração Nacional.

Em países que possuem na sua organização político administrativa, instituições com competência para promover o ordenamento territorial (França, Espanha e Portugal), o litoral constitui um dos espaços territoriais abrangidos por essas políticas e ações relativas ao ordenamento do território. Em geral, os órgãos competentes para o ordenamento do território no âmbito Nacional detém atribuições sobre os espaços costeiros ainda que compartilhadas com outros setores da administração.

Na sua gênese, o gerenciamento costeiro está ligado ao advento do ordenamento do território como demanda das organizações internacionais sendo de se destacar o já mencionado papel do Conselho da Europa através da Conferência Permanente dos Ministros do Ordenamento do Território.

O assunto ora enfocado, tem importância para aclarar o fundamento constitucional do Gerenciamento Costeiro cuja natureza jurídica indubitavelmente é a de plano de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido interessa conhecer a compatibilidade da lei que institui esse sistema de gerenciamento, perante a nova ordem constitucional.

Dentre os avanços que podem ser creditados à Constituição Federal de 1988, encontra-se a institucionalização do ordenamento do território no âmbito da competência da União, à qual cabe a elaboração e execução de planos nacionais e regionais (art. 21, inciso IX). Em matéria de urbanismo a União, não apenas concorre com os entes federados na edição de normas gerais (art. 24, inciso I), como também é titular de competência para "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (art. 21, inciso X). Nessas matérias, os Estados tem competência supletiva.

Nesse particular, os Municípios tem participação importante, pois a Constituição lhes concede competência específica para "promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." (art. 30, inciso VIII).

REGULAMENTAÇÃO E NORMAS DAS OUTRAS ESFERAS

Decreto nº 5.300 de 2004. A Lei 7.661 de 1988 tem um conteúdo programático ou indicativo de plena eficácia, mas, postergou a adoção de normas mais coercitivas ou constritivas para as etapas posteriores do regulamento e das leis a serem editadas pelos estados e municípios. Sucede que duas décadas transcorreram sem que essas questões tenham sido tratadas pelas diferentes esferas de poder envolvidas.

A ementa do Decreto 5.300/2004, apresenta o texto regulamentar assim descrevendo o seu conteúdo: “dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira ...” Mas regulamento aprovado pelo Decreto nº 5.300, de 2004 apenas abrange uma pequena parte das questões relativas à disciplina do uso e da ocupação da zona costeira, ainda que se possa louvar o seu conteúdo sob outros enfoques.

Foi necessário esperar dezesseis anos para ver a regulamentação da lei, e ainda assim deixou-se em branco o espaço normativo das matérias discriminadas no art. 5, da Lei 7.661. O Capítulo III, do regulamento aprovado pelo Decreto 5.300 de 7 de dezembro de 2004, que trata “Das Regras de Uso e Ocupação da Zona Costeira, no artigo 15 a 20, abordou timidamente a questão do uso e ocupação da zona costeira enquanto lhe competia dar um tratamento minucioso ao art. 5 da Lei 7.661 de 1988.

Uma das raras normas objetivas, está contida no art. 16, segundo o qual implantação de “qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infra-estrutura de saneamento e sistema viário existentes, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística.”

A questão dos acessos públicos à orla marítima, enunciada no art. 10 da Lei 7.661/88, com a explicitação das modalidades de acesso através de servidão pública a ser instituída pelos municípios para loteamentos já implantados ou em aprovação, e no caso de imóveis rurais, condomínios e outros empreendimentos à beira-mar.

A cessão de uso que deverá ser feita pela União aos municípios costeiros, das áreas do domínio federal, abrangidas por servidão de passagem ou vias de acesso às praias e ao mar. (art. 21, parágrafo 2, do Decreto 5.300/2004).

Legislações estaduais e municipais. Os Estados-membros não exerceram verdadeiramente a sua competência legislativa deixando em branco os espaços que a Constituição Federal e a própria Lei 7.661/88 lhes confere. As leis estaduais aprovadas em pequeno número de estados, não traduzem um modelo operacional e eficaz, para evitar o agravamento do estado da zona costeira.

Os municípios costeiros que na sua maioria nem sequer são dotados de planos urbanísticos, não tomaram qualquer iniciativa no sentido de disciplinar o ordenamento dos seus territórios litorâneos. As centenas de municípios costeiros brasileiros encontram-se desamparados técnica e politicamente para o exercício dessas atribuições.

Um episódio que revela os riscos de manipulação dos projetos de lei lentamente gestados pelos órgãos estaduais, merece ser referido.

A lei em vigor no Estado de Santa Catarina resulta de um substitutivo que fulminou o Projeto de Lei n. 0150/03, o qual havia sido elaborado à luz dos documentos internacionais e da legislação comparada, inspirando-se das modernas legislações da França, Espanha e Portugal. O texto do projeto de lei n. 0150/03, apresentado por um deputado estadual, reproduzia o ante-projeto concebido no âmbito da secretaria estadual do meio

ambiente, o qual havia sido amplamente debatido com a sociedade, antes e durante a sua tramitação no poder legislativo. Sucede que, por uma bem sucedida manobra dos grupos de pressão contra a intervenção pública para a gestão integrada das zonas costeiras, o deputado subscritor da proposta, abdicou do Projeto 0150/03, para que no lugar deste fosse aprovado uma redação substitutiva absolutamente inócua e sem conteúdo. De seu turno o Executivo não exerceu o poder de veto e a lei aprovada foi promulgada por sanção tácita.

Elaboração de modelos e orientação normativa. A exemplo do que vem sendo praticado no plano internacional, os modelos de legislação estadual e municipal deveriam ser sugeridos pela União Federal às outras esferas de poder legislativo. Essa prática, de cooperação administrativa e articulação e institucional, não implica invasão da autonomia das outras esferas. Nos Estados Unidos da América do Norte, a adoção progressiva das leis estaduais de gerenciamento costeiro legislações Coastal, ocorreu com base num sistema de incentivos e diretrizes disponibilizados pela União. Essa metodologia é indispensável e urgente no sistema brasileiro para evitar a adoção de legislações municipais e estaduais ineficazes e incoerentes.

A propósito cabe registrar que no seminário de avaliação dos planos e programas afetos à CIRM (Brasília, 13 a 22 de setembro de 1994), foi aprovada a Recomendação de 16 de setembro de 1994, destacando a necessidade da elaboração de propostas de normas relativas a usos e atividades incidentes sobre a Zona Costeira, para amparar e orientar a aprovação da legislação estadual e municipal na matéria (item c, 2).

A definição de modelos de lei, “de códigos de conduta” à maneira dos textos que vem sendo elaborados no plano internacional, é absolutamente necessária para garantir a coerência e harmonia do sistema.

O Seminário de Gerenciamento Costeiro, realizado na Secretaria da CIRM em 1994, nos dias 15 a 16 de setembro de 1994, como parte dos eventos de comemoração dos vinte anos do órgão, adotou a seguinte recomendação sobre os temas 2, 3 e 6 (atualização do PNGC, aspectos jurídicos inerentes à aplicação do PNGC e avaliação da metodologia de execução):

a) que haja a atualização do PNGC (aprovado pela Resolução n. 01/90 da CIRM), com a convocação do Grupo de Coordenação do GERCO (COGERCO), conforme preconiza a Lei n. 7.661/88 no seu artigo 4;

b) que haja a inserção permanente dos aspectos jurídicos e legais no processo de elaboração e de implementação do GERCO, mediante:

1) avaliação da legislação setorial em vigor e interpretação da Lei n. 7.661/88, compreendendo a explicitação dos poderes normativos dos órgãos federais (CIRM, CONAMA), estaduais e municipais; definição dos campos ou possibilidades de intervenção especialmente nas matérias referidas no art. 5 da citada lei;

2) elaboração de propostas de normas relativas a usos e atividades incidentes sobre a Zona Costeira, para:

2.1) solução de problemas emergenciais e urgentes suscetíveis de inviabilizar os planos de gerenciamento costeiro, quando aprovados; e

2.2) amparar e orientar a aprovação da legislação estadual e municipal na matéria;

3) identificação dos conflitos e formulação de propostas de compatibilização da legislação setorial com o PNGC; e

4) instituição de um sistema de informação jurídica para o gerenciamento costeiro, destinado a amparar o processo de elaboração do PNGC, em todos os níveis, e a difundir conhecimentos sobre a legislação e a jurisprudência, que tenham por objeto a Zona Costeira.

O anteprojeto do Estado de Santa Catarina. O anteprojeto de lei elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano do Estado de Santa Catarina, (projeto de Lei nº 0150/03) merece ser referido porque constitui um modelo a ser considerado na elaboração das demais legislações estaduais.

Tomando por base a estrutura e os instrumentos previstos na lei federal, e considerando diferentes aspectos da legislação setorial, bem como os aspectos inerentes à organização federativa, o projeto de lei conferiu tratamento normativo abrangente aos problemas identificados no macro-zoneamento. Os “Princípios e Normas para Uso e Ocupação da Zona Costeira do Estado de Santa Catarina”, constituem uma verdadeira carta regional do litoral. As diretrizes urbanísticas, a definição de uma faixa de proteção da linha de costa, as condições para utilização do domínio público marítimo-terrestre, o ordenamento das praias, os acessos ao litoral, as normas especiais para controle da poluição de origem terrestre, são articuladas com outras medidas que apóiam as atividades econômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentado.

No Estado de Santa Catarina, o art. 25 das disposições transitórias da Constituição Estadual, estabelece que, enquanto não elaborado o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, não podem ser editadas pelos municípios da costa marítima, normas e diretrizes urbanísticas menos restritivas. Esse dispositivo teve um resultado estratégico, contrapondo-se durante mais de quinze anos às modificações dos planos de uso do solo. As liminares e decisões de mérito emitidas pelos tribunais, evitaram em muitos casos, loteamentos em áreas inadequadas, verticalização com impacto na paisagem ou agravação da utilização da quase sempre precária infra-estrutura urbana de saneamento dos municípios costeiros. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, conferiu plena eficácia a norma constitucional estadual, interpretando o art. 25, à luz do parágrafo 4, do art. 225 da Constituição Federal. Com o advento da Lei n. 13553/2005, fica a questão de saber se a simples edição do diploma legal, não regulamentado, pode exaurir o dispositivo constitucional estadual que menciona a adoção do plano.

Orla marítima e patrimônio Costeiro. Um dos aspectos positivos do Decreto 5.300/2005 é a inclusão da matéria abordada no Capítulo IV, relativa à gestão da “orla marítima”. A orla marítima é uma faixa, na interface entre terra e mar. No mar, se estende até a isóbata de dez metros, e no lado terrestre, a faixa tem largura variável, de 50 metros nas áreas urbanizadas e de 200 metros em áreas não urbanizadas. Essa demarcação, na direção do continente, é determinada a partir da linha de preamar ou do limite de ecossistemas, além de outros critérios. (art. 22 e seguintes do Decreto 5.300/2004).

O objetivo da “gestão da orla marítima” é o planejamento e implementação de ações “nas áreas que apresentem maior demanda por intervenções na zona costeira, a fim de disciplinar o uso e ocupação do território.” (art. 24 do D. 5.300/2004) Nesses termos, não há que duvidar do caráter cogente dos planos de intervenção. Com efeito, segundo o inciso III, do art. 25, esses planos, revestirão um caráter normativo, gerencial ou executivo.

Planos de Ordenamento da Orla Costeira (Portugal)

Considerando que o litoral português caracteriza-se por elevada sensibilidade ambiental e grande diversidade de usos, constituindo simultaneamente suporte de atividades econômicas, em particular o turismo e atividades conexas com o recreio e o lazer, o Decreto-Lei nº 309, de 2 de setembro de 1993, instituiu os POOC – Planos de Ordenamento da Orla Costeira. Os POOCs são planos setoriais que definem os condicionamentos, as vocações e os usos possíveis da orla, bem como

das correspondentes infra-estruturas de apoio. Concretamente, esses planos podem se traduzir em completo ordenamento dos usos e atividades ocorridas na orla costeira ou se limitarem à classificação das praias.

Conforme o art. 3º do Decreto-Lei nº 309, esses planos setoriais, os POOCs, têm como objeto as águas marítimas costeiras e interiores e respectivos leitos e margens com faixas de proteção (zonas de proteção). Essas serão definidas no âmbito de cada plano e sua largura máxima não excederá a 500m contados da linha que limita a margem das águas do mar e faixa marítima de proteção, que tem como limite máximo a batimétrica – 30 metros.

No anexo 1, item 2, do Decreto-Lei nº 309, encontra-se a classificação das praias, de acordo com as seguintes tipologias: praia urbana e não urbana com uso intensivo; praia equipada e não equipada com uso condicionado, praia com uso restrito e com uso interdito.

Sucedem que os instrumentos de gestão da orla marítima não primam pela clareza e concisão. De acordo com o art. 25, inciso I, do Decreto n. 5.300/2004 o Plano de Intervenção, será elaborado, com base no reconhecimento das características naturais, nos tipos de uso e ocupação existentes e projetados. Para tanto, a orla marítima deve ser inicialmente enquadrada em um dos doze tipos, relacionados às características geomorfológicas, aos usos e atividades, e aos modos de ocupação existentes. Além desse enquadramento, será feita a classificação da orla marítima de acordo com cenários prospectivos, para os quais são propostas “estratégias de ação” preventiva, de controle ou de correção (art. 25, inciso II).

Em verdade, o sistema de gestão da orla marítima encarrega os Municípios da elaboração dos planos e da execução das ações pertinentes. O Ministério do Meio Ambiente, em articulação com diferentes órgãos, tem apenas a missão de “preparar e manter atualizados os fundamentos técnico-normativos para a gestão da orla marítima, provendo meios para capacitação e assistência aos Municípios” (art. 30, I) O Plano de Intervenção, reveste assim a natureza de um ato administrativo ou legislativo municipal, elaborado sob a égide do princípio participativo. (art. 32, do D.5300/2004).

O Decreto 5.300/2004, entretanto não aproveita expressamente as estruturas normativas e institucionais do regime jurídico dos bens do domínio da União, senão pela breve referência no preâmbulo, aos arts. 4 e 33 da Lei n. 9636/98.

O patrimônio da União não é definido como instrumento da gestão da orla marítima, em que pese o efetivo poder que a titularidade dessas áreas confere à União para o ordenamento dos usos e ocupação da orla marítima.

Em consequência, os Municípios perdem sem uma visão clara das possibilidades de intervenção, em áreas marítimo-terrestres tradicionalmente controladas pelas autoridades navais e patrimoniais, no âmbito federal. Com a retirada da esfera do poder de polícia naval, exercido através das Diretorias de Portos e Costas – na conformidade com as portarias ministeriais que disciplinavam usos e ocupação das áreas costeiras – a orla marítima tornou-se uma terra de ninguém, visto que o Serviço do Patrimônio da União não dispõe de uma estrutura para promover a fiscalização dos bens federais.

Atualmente, uma terceira via é proposta para a aplicação da legislação patrimonial da União, em substituição à histórica segmentação arrecadadora ou social. Cuida-se, de afetar ou destinar os bens federais na zona costeira - à luz do princípio constitucional que define o meio ambiente como um bem de uso comum do povo – entre outros, à salvaguarda de interesses paisagísticos, culturais, naturais, urbanísticos e sociais.

Nesse sentido, torna-se necessário, entre outras medidas, a elaboração de acordos e convênios, através dos quais a União venha a conferir poderes aos Municípios para a utilização efetiva dos bens federais costeiros nos planos de gestão a orla marítima.

O Projeto de Lei 0150/2003 do Estado de Santa Catarina tratou objetivamente dessa questão. Embora limitada à esfera de competência do Estado, uma disciplina coerente foi proposta para o PEGC (Capítulo IX, art. 28 a 33), incorporando à luz das diretrizes consagradas nos textos internacionais já referidos que preconizam a ampliação da propriedade pública nas costas marítimas, e afetação dos bens públicos à proteção ambiental e à gestão integrada das zonas costeiras.

Patrimônio Costeiro no projeto de Lei nº. 0150/03 do Estado de Santa Catarina

Capítulo IV
Dos instrumentos

Art. 6º São instrumentos de execução do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC:

- I – o Ordenamento do Território;
- II – o Programa de Gestão da Zona Costeira;
- III – o Patrimônio Costeiro;

Capítulo IX
Do Patrimônio Costeiro

Art.28. O Patrimônio Costeiro será constituído pelas terras devolutas do patrimônio estadual situadas na Zona Costeira, nelas incluindo-se notadamente as áreas constituídas pelas formações de dunas e cômoros e pelos terrenos remanescentes das antigas pastagens comunais ou compáscuos, bem como pelos bens do patrimônio administrativo não afetados a um uso especial.

§1º O Patrimônio Costeiro será ainda integrado pelas terras que vierem a ser adquiridas por compra, doação, cessão ou desapropriação.

§2º A gestão e a tutela do Patrimônio Costeiro será exercida pelo órgão estadual do meio ambiente, cuja estrutura organizacional deverá ser adaptada, na forma estabelecida em norma regulamentar, para o desempenho dessa função.

Art. 29. A gestão e constituição do Patrimônio Costeiro visará a ampliação dos espaços públicos de lazer na orla marítima, assim como a garantia do acesso à orla e a proteção dos ecossistemas naturais.

Parágrafo único. São indispensáveis as terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado por ações discriminatórias, necessárias a proteção dos ecossistemas naturais, conforme § 5º, do art. 225, da Constituição Federal.

Art. 30. Integram o Patrimônio Costeiro as terras incluídas nas áreas protegidas instituídas pelo Estado na Zona Costeira.

Art. 31. Será promovida a regularização fundiária das áreas protegidas instituídas pelo Estado na Zona Costeira.

Proteção dos oceanos, de todos os tipos de mares – inclusive mares fechados e semifechados – e das zonas costeiras, e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos.

ASPECTOS DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Organização administrativa e modelo institucional. Com relação ao modelo institucional para a gestão costeira, verifica-se primeiramente que essa questão foge ao âmbito do Direito Internacional Público porque não seria concebível que as organizações

internacionais viessem a preconizar fórmulas estáticas ou padrão para a atuação dos estados nacionais.

Entre os estados federais e unitários transitam modelos muitos diversificados. Nesse panorama apenas um princípio pode ser deduzido, no sentido de que parece ser adequado a adoção de um órgão ou ministério de coordenação.

Embora a intervenção estatal na zona costeira venha a carecer, efetivamente, de um poder de polícia e de formas de apropriação ou afetação pública de recursos naturais que interferem com direitos privados de propriedade e uso, não existe, certamente, uma estrutura padrão a ser recomendada, e no mais freqüente das vezes, cada estado distribuirá as correspondentes ações entre órgãos ou agências já existentes com competência em matéria ambiental e ordenamento do território.

O Protocolo sobre as zonas costeiras do Mar Mediterrâneo, propõe que a gestão integrada seja assegurada por uma coordenação institucional interministerial, evitando-se as abordagens setoriais em favor de uma perspectiva global. (artigo 6.1). A coordenação institucional deve abranger os diferentes níveis de governo, local e regional, através de “*instances communes de concertacion*” ou de processos decisórios conjuntos (art. 6.3) A associação ou articulação das entidades locais e regionais, tanto quanto possível, é preconizado para reforçar e a coerência e eficácia das estratégias, planos e programas costeiros a serem implementados.

O artigo 6º, parágrafo 1, do Protocolo do Mediterrâneo de 2005, relativo à coordenação institucional estabelece que: “os Estados Partes instituem, sendo necessário, os órgãos apropriados e fazem que uma coordenação institucional interministerial permita evitar as abordagens setoriais e facilita as abordagens globais”. A Recomendação do Parlamento Europeu de 2002, na alínea “a” do Capítulo IV prevê, como estratégia nacional, que os Estados devem: “a) determinar, no plano nacional ou regional os papéis respectivos dos diferentes atores administrativos cujas competências abrangem as atividades e os recursos ligados às zonas costeiras”

Modelos de organização para o gerenciamento costeiro

Os modelos institucionais apresentam muitas feições e possibilidades, mas a hipótese de gestão centralizada do litoral, por intermédio de uma agência ou organismo incumbido de sua administração e dotado de poder de polícia que substitua inteiramente as estruturas tradicionais da administração estatal, não aparece até o presente em nenhum dos países estudados.

Uma das tendências seria instituir-se órgão de coordenação dotado de poderes normativos de gestão dos recursos financeiros a serem destinados a órgãos descentralizados, aos quais é delegada a atribuição de aprovar planos regionais ou locais de gerenciamento.

Por seu turno, a idéia de um ministério de coordenação, que deveria ser consultado sobre todas as medidas legislativas e regulamentares a respeito do litoral, oferece dificuldades.

A designação do “*ministre coordinateur*” afigura-se problemática, pois normalmente haveria muitos pretendentes com suficiente poder de pressão para aspirar à função.

No caso da França, essa concorrência se estabeleceria entre titulares de diferentes ministérios: “*Marine marchande*” ou “*Mer, Environnement, Urbanisme et Travaux Publics*” (Priour, 1984).

Nos Estados Unidos não prosperou o modelo centralizado preconizado na recomendação da Comissão Stratton de 1969, no sentido de que “*a cabinet level oceans agency be created*”, para integrar a gestão de todos os usos (Ficher, 1990).

O caráter excessivamente complexo do gerenciamento costeiro norte-americano foi salientado num estudo que considerou como causa de inibição da ação governamental a inexistência de organização com poderes abrangentes sobre a zona costeira, pois: “*...many single-purpose*

agencies promote specialized activities and client groups, with no forum available to reconcile their competing interests” (Ficher, 1990).

Ao que parece, a matriz organizacional da Zona Costeira deveria exprimir a complexidade das estruturas e possuir a capacidade de lidar com a miríade de conflitos de competência entre as entidades que atuam nesse espaço. Por isso, até hoje, não há consenso em torno da tese de que a um órgão central devam ser confiados outros poderes que não os de coordenação. E não ficou provado, ademais, que o gerenciamento *“by a single entity for multiple-use objectives, could achieve similar advantages as found in regular, formal inter-agency coordinated decision-making”*.

Em qualquer hipótese, o sucesso do modelo adotado deverá estar relacionado com os princípios jurídicos fundamentais que exprimem o tipo de organização política e econômica adotado nos diferentes países.

CIRM. No Brasil, coube à Comissão Interministerial dos Recursos do Mar, criada pelo Decreto n. 74.557 de 12 de setembro de 1974 (regida pelo Decreto n. 3.939, de 26 de setembro de 2001), o papel fundamental de agasalhar e patrocinar as iniciativas do Governo Federal no sentido da aprovação da legislação pelo Congresso Nacional prosseguindo após, na liderança no processo de assimilação das novas instituições pela Administração Federal.

É inegável que o prestígio da Comissão Interministerial, sustentou não apenas os aspectos políticos, mas também amparou a alocação de recursos que permitiram realizar ações administrativas do macro zoneamento e seus desdobramentos.

Entretanto constatam-se ainda no presente, algumas dificuldades quanto à definição das responsabilidades entre o setor ambiental e as autoridades marítimas. O Decreto n. 5.300/2004 que regulamenta a Lei federal n. 7.661/88, não menciona as atribuições da CIRM no tocante à aprovação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC.

A inserção do gerenciamento costeiro nas atribuições da CIRM decorre de que a expressão “recursos do mar”, adotada na Política Nacional para os Recursos do Mar (Decreto n. 5.377 de 23 de fevereiro de 2005, Anexo), engloba as áreas costeiras adjacentes.

A PNRM tem como objetivo: “- incentivar a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar, das águas costeiras sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e das áreas costeiras adjacentes.” Para tanto, destacam-se dentre as correspondentes estratégias: “- promover a gestão integrada dos ambientes costeiros e oceânico, visando ao uso sustentável dos recursos do mar, e a proteção dos ecossistemas, da biodiversidade e do patrimônio genético, cultural e histórico das áreas marinhas sob jurisdição nacional; sugerir a atualização da legislação brasileira visando a sua aplicação em todos os aspectos concernentes aos recursos do mar, à gestão integrada das zonas costeiras e oceânicas e aos interesses marítimos nacionais.”

O Grupo de Coordenação criado pela Resolução de 1997, não tem funções executivas, ou de comando da administração. O Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), foi criado pelo PNGC II, como um fórum permanente de “interlocução interinstitucional” na esfera da União. O Grupo de Integração, inserido na estrutura da CIRM, tem a missão de “promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira, a partir da aprovação dos planos de ação federal.” O Ministério do Meio Ambiente exerce a função de Coordenador Nacional do Grupo.

MMA. A estrutura institucional do gerenciamento costeiro no Plano Federal requer, ainda, soluções quanto ao papel dos diferentes órgãos titulares de competência setoriais e na definição de um ente gestor com funções executivas e titularidade e poder de polícia decorrente.

O art 11, incisos I do Decreto 5.300/2004, refere expressamente a competência do Ministério do Meio Ambiente, para a implementação dos planos de gerenciamento, nos três níveis de poder, federal, estadual e municipal. O inciso II, do art. 11, do mesmo decreto, confere ao MMA a função de articulação intersetorial e interinstitucional, com os órgãos e colegiados competentes. A execução do PNGC, no que tange ao monitoramento, controle, ordenamento e licenciamento é da competência do IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (art. 12, incisos I e IX)

Na estrutura organizacional do ministério competente o gerenciamento costeiro deveria estar posicionado no nível mais elevado para que as decisões do Poder Público Federal tenham a rapidez e respeito necessários a assuntos de tamanha importância.

A atual estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente, não confere ao gerenciamento costeiro o lugar que corresponde à sua natureza, como política nacional específica. O Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004 não menciona o órgão ou departamento do ministério responsável pelas implementação dos planos e programas, pela execução das ações administrativas relacionadas ao gerenciamento integrado da zona costeira. Em que pese o tratamento constitucional da questão costeira no mesmo nível da Amazônia, diversamente desta a Zona Costeira, não dispõe de nenhum conselho ou secretaria de coordenação (ver art. 15, do Decreto 5.776, de 12 maio de 2006), como tem sido recomendado, pelos documentos internacionais relativos ao gerenciamento costeiro integrado.

Na estrutura regimental do Anexo I, do Decreto 5.776, de 12 maio de 2006, pelo menos duas Secretarias do Ministério do Meio Ambiente tem competência parcial para o gerenciamento costeiro, num sistema pouco claro de repartição de atribuições. . A Secretaria da Qualidade Ambiental tem a seu cargo o “gerenciamento ambiental urbano das áreas costeiras” (art. 10, inciso I, b) enquanto que à Secretaria das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentado, compete propor políticas, normas e estratégias, nos temas relacionados com o gerenciamento e o monitoramento das áreas costeiras (art. 14, I, d).

É de notar que as expressões gestão ou gerenciamento integrado das zonas costeiras (GIZC) não foram adotadas pelo decreto n. 5.776/2006, gerando uma superposição de conceitos, e tornando ambígua a divisão de responsabilidades entre as mencionadas secretarias. Em qualquer caso, o gerenciamento costeiro não é mencionado, e a zona costeira ou litoral não receberam o enquadramento organizacional necessário que, no mínimo, exigiria uma comissão de coordenação interministerial.

A ambigüidade da estrutura organizacional do gerenciamento costeiro, de certo modo impede a compreensão do funcionamento do sistema. Assim por exemplo, antes do advento do Decreto n. 5300/2005, o órgão do MMA, responsável pela Coordenação Nacional do GERCO, era a Coordenação Geral da Zona Costeira, “alocada no Departamento de Mobilização e Articulação Institucional da Secretaria de Implementação de Políticas e Normas Ambientais do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (DEMAI/SIPE/MMA).

Dada a especificidade e dimensão que a gestão integrada das zonas costeiras reveste, provavelmente o mais adequado seria a criação de uma Agência Costeira, dotada de

um órgão executivo e de um conselho, compartilhando-se entre os atuais ministérios responsáveis as diferentes atribuições de gestão.

METODOLOGIA E ESTRATÉGIAS PARA A IMPLANTAÇÃO.

Condições e premissas. Como refletindo a complexidade das zonas costeiras, o sistema brasileiro de gestão integrada é constituído por uma organização complexa de elementos normativos e de componentes organizacionais, bastante peculiares, porém, relativamente eficazes.

Nesse âmbito, a gestão integrada da zona costeira pode prosperar a partir do contexto atual e na conformidade com algumas estratégias, tais como: adequação organizacional na estrutura administrativa federal; inserção e participação do país nas organizações internacionais atuantes na matéria; articulação interinstitucional, abrangendo o Poder Judiciário e o Ministério Público como agentes políticos para a salvaguarda do patrimônio nacional; articulação interministerial para conjugar o gerenciamento costeiro com a política nacional do ordenamento do território; coordenação das ações federais e estaduais, amparando os municípios com o conjunto de normas gerais, hierarquicamente superior que lhes permita resistir às pressões econômicas e sociais que impactam e paralisam frequentemente o poder local.

A Lei 7.661/88 havia previsto a edição de normas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, através de uma resolução específica para a zona costeira. Entretanto, esse poder normativo não foi exercido, e o País ficou carente de uma disciplina clara e objetiva nessa importante matéria.

Apesar disso, alguns outros desenvolvimentos normativos intervieram, reforçando o sistema legal em outros aspectos. Dentre esses, cabe destacar o advento do Estatuto da Cidade, e as modificações no Código Florestal para a proteção definitiva da Mata Atlântica.

A legislação sobre o patrimônio público federal, avançou no sentido de afirmar a afetação dos espaços naturais costeiros à preservação da natureza, e ao uso público, criando obstáculos à privatização e urbanização desenfreada.

A revisão e adequação da legislação setorial às especificidades das zonas costeiras (saneamento, poluição industrial, urbanismo, bacias hidrográficas e recursos hídricos, exploração do petróleo no mar, navegação de cabotagem e regime dos portos), consiste numa das estratégias repetidamente recomendadas nos atos normativos que se sucederam na matéria.

Coerência do sistema jurídico. Ainda que predomine a orientação programática, sem efeitos constrictivos ou coercitivos diretos, a Lei n. 7661/88 contém princípios que inter-relacionados com outras regras jurídicas, produzem efeitos concretos ou imediatos que têm sido reconhecidos pelo Poder Judiciário.

Em síntese, mesmo se o Poder Executivo não exerceu o poder regulamentar com a extensão que lhe foi concedido para detalhar as limitações administrativas previstas na lei de base, as decisões judiciais que vêm sendo adotadas para a proteção da zona costeira, em caso de poluição, parcelamento do uso do solo, urbanizações irregulares ou clandestinas, usurpação dos espaços públicos têm encontrado fundamento na interpretação harmônica e

conjugada dos múltiplos dispositivos legais incidentes, suprimindo as omissões do regulamento.

Esse é um fator importante, porquanto, como ressaltado em documento da Comissão Europeia do ano de 1999, sobre as estratégias a adotar, a jurisprudência pode tornar-se um obstáculo à gestão integrada das zonas costeiras.

No sistema brasileiro, a legislação setorial interage com as normas gerais estabelecidas na lei federal que institui as bases do gerenciamento costeiro. Em conseqüência, os campos normativos encontram-se razoavelmente preenchidos, com regras que disciplinam a apropriação e a utilização dos recursos naturais, norteiam a afetação dos espaços públicos na orla marítima, orientam a edição das normas urbanísticas e a adoção dos planos diretores de urbanismo municipais; além de estabelecer o controle da poluição em todas as suas formas.

A conjugação dos correspondentes diplomas legais, forma um arcabouço abrangente, no qual o poder regulamentar encontra fácil e consistente suporte para detalhar e especificar a natureza e extensão das limitações administrativas a serem observadas. Por outras palavras, as normas legais incidentes não devem ser interpretadas isoladamente, sem referência ao sistema normativo aplicável, como um todo.

Bases da consolidação normativa.

O sistema brasileiro tem características decorrentes da organização federativa, pela qual a competência normativa e administrativa é compartilhada com os Estados-membros, e com os próprios Municípios. Mas a atuação dessas outras esferas depende na verdade de impulsos e incentivos que cumpre à União desencadear. Esses efeitos podem resultar não apenas da adoção de normas regulamentares, de instruções ou diretrizes para os órgãos da administração, mas, sobretudo da elaboração de modelos normativos a serem sugeridos aos poderes legislativos estaduais e municipais, sem prejuízo da sua própria autonomia. Sucede que essas esferas de poder, em geral não dispõem do suporte técnico necessário para conceber ou desenvolver regras que revestem um grau tão complexo de especificidade técnica. Na verdade, as respectivas competências legislativas, devem se manifestar no reconhecimento das especificidades regionais e locais, e não na concepção de normas que tem um conteúdo geral. A noção segundo a qual Zona Costeira é um patrimônio nacional, como afirmado na Constituição Federal, está sobreposta ou antecede o atendimento de interesses locais e estaduais.

A organização federativa não poderia engendrar um sistema caótico e incoerente para a Zona Costeira, com prejuízo aos interesses nacionais. A diversidade e identidade regionais devem ser apreendidas e respeitadas, de acordo com o princípio da harmonia e da coerência do sistema legal. Seria inconcebível que cada Estado-membro pudesse desenvolver uma nomenclatura ou tipologia para classificação e tratamento dos fenômenos, sem qualquer sintonia com a legislação federal, tornando complexo e conseqüentemente inaplicável ou ineficaz o sistema legal.

De outra parte, a atuação dos poderes locais e estaduais deve, encontrar respaldo nas normas federais que estabelecem padrões mínimos a serem respeitados, reduzindo ou atenuando os conflitos com as forças econômicas e sociais eventualmente em oposição. Esses padrões mínimos constituem o patamar para novas conquistas e avanços da legislação, não permitindo retrocessos.

Para orientação da administração e da população interessada seria pertinente pensar numa consolidação normativa com nível hierárquico de regulamento, sem alteração

do conteúdo das leis regulamentadas. Essa técnica já experimentada em outros setores da ordem jurídica brasileira permite uma melhor aplicação da legislação, evitando conflitos de interpretação.

Nesse contexto, a elaboração de uma verdadeira Carta do Litoral brasileiro, depende apenas de uma determinação política, frente ao elenco de poderes já conferidos pela legislação ao Poder Regulamentar. Esse documento de base, consolidando e sistematizando as normas aplicáveis ao litoral, impor-se-ia a todas as esferas da administração, e condicionaria direta ou indiretamente as ações dos administrados.

Garantias do Planejamento. Por falta de abordagem dos aspectos jurídicos do Gerenciamento Costeiro, a maioria das questões relativas a aplicação e interpretação da Lei Federal permanecem sem resposta. Assim, por exemplo, muito embora seja previsto que o zoneamento de usos e atividades dará prioridade à conservação de proteção dos bens naturais, culturais e monumentais relacionados no art. 3º, não foram editadas as regras regulamentares que garantiriam a preservação desse patrimônio durante o processo de elaboração do zoneamento que até hoje não se efetivou para nenhuma região da zona costeira brasileira.

O zoneamento ecológico-econômico costeiro tem permanecido distante das metas da legislação, não se vislumbrando até o presente a possibilidade da sua efetiva disseminação e implantação generalizada. Sob um enfoque, essa questão atualmente não pode ser dissociada da política nacional de ordenamento do território. De outro lado, é de reconhecer que a atividade de planejamento e a instituição de um zoneamento de usos e atividades exige o respaldo de um aparelho institucional e legal, capaz de estabelecer controles provisórios ou temporários, para evitar as alterações, comprometimento ou degradação irreversível dos bens e recursos naturais ou culturais no curso do processo de elaboração dos planos e esquemas de zoneamento.

Sem esses mecanismos, a postergação, morosidade ou adiamento indefinido, da conclusão dos planos, tornaria improdutivo ou inócuo, o esforço de planejamento com desperdício dos recursos públicos investidos nessa atividade. Em pouco tempo, os diagnósticos ficariam obsoletos ou inservíveis, sendo superados pelos acontecimentos, tornando necessária a incessante realimentação das bases de dados e informações.

O processo de planejamento deve ser garantido em todas as suas etapas, coordenando-se as intervenções públicas e os investimentos privados com os progressivos avanços, através de decisões amparadas pelo princípio da precaução que norteia a aplicação da legislação ambiental. A título de exemplo, a falta de infra-estrutura de saneamento, o esgotamento da capacidade de suporte do ambiente natural ou urbano, são fatores que podem amparar a adoção de medidas preventivas imediatas que suspendam as intervenções comprometedoras, pelo menos até a aprovação dos correspondentes planos de gestão ou do zoneamento ecológico-econômico.

Programa de adequação normativa. O princípio 11, da A Declaração do Rio de Janeiro de 1992, sobre o Meio Ambiente o Desenvolvimento, estabelece que: “Os Estados adotarão legislação ambiental eficaz. As normas ambientais, e os objetivos e as prioridades de gerenciamento, deverão refletir o contexto ambiental e de meio ambiente a que se aplicam.”

A Política de Ação para a Zona Costeira (PAF), adotada em conjunto pela CIRM e o Ministério do Meio Ambiente em 1998, identificou, entre outros, como “fatores causais

da problemática ambiental incidente na Zona Costeira”: inexistência de políticas efetivas de uso e ocupação do solo; falta de articulação de políticas públicas; desarticulação de atividades de planejamento setorial; falta de regulamentação, descumprimento e ineficiência das normas legais; e inexistência de planos diretores municipais.

Em face dessas premissas foi adotado o Programa de Ordenamento da Ocupação e do Uso do Solo, com a finalidade de promover, no plano da União, “ações tanto de disciplinamento federal da ocupação e uso da Zona Costeira, quanto de apoio e fomento para a atuação dos outros níveis de governo na matéria, notadamente as administrações municipais.” E o documento reitera a necessidade de regulamentar a Lei 7.661/88, “particularmente nos aspectos referentes à definição de normas gerais de uso e ocupação da orla...” A síntese das proposições de atuação constantes da PAF para a Zona Costeira, coloca no primeiro lugar da lista, a “Revisão de legislação, regulamentações e normatizações.”

De acordo com a mencionada Recomendação adotada pela CIRM, em seminário de avaliação, em 16 de setembro de 1994, torna-se indispensável a inserção permanente dos aspectos jurídicos e legais no processo de elaboração e de implementação do GERCO. Infelizmente essa recomendação não foi cumprida, e as medidas preconizadas apenas pontualmente foram adotadas. Como resultado, a abordagem normativa não se completou, em nenhuma das esferas.

O Decreto n. 5.377 de 23 de fevereiro de 2005 (Anexo), que aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM, relaciona entre as estratégias que considera necessárias para que seja alcançada a “exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar”, a atualização da legislação brasileira visando a sua aplicação em todos os aspectos concernentes aos recursos do mar, à gestão integrada das zonas costeiras e oceânicas e aos interesses marítimos nacionais.

Incorporação permanente dos aspectos jurídicos.

Os aspectos normativos do gerenciamento costeiro devem constituir uma permanente linha de ação consubstanciada em levantamentos de situações de conflito, em modelos de proposições legislativas e no acompanhamento do pensamento dos juízes e tribunais sobre os fenômenos econômicos e sociais em jogo. Esses fatores vão retroagir sobre determinadas pressões políticas e econômicas que de outra forma poderiam invalidar a Política Nacional do Gerenciamento Costeiro. No mesmo sentido, agirão os elementos colhidos no direito internacional e na legislação comparada.

Não basta editar legislações, mas é preciso zelar pela sua efetiva e correta aplicação. A questão da eficácia das normas e instrumentos jurídicos ou administrativos, não pode ser negligenciada na análise e avaliação do sistema, como destacam os atos e documentos internacionais.

Nessa direção, os países signatários do Protocolo sobre a gestão integrada das zonas costeiras do Mediterrâneo, de 27 de abril de 2005 comprometem-se a depositar junto à Organização (art. 2, sub-parágrafo b, da Convenção de Barcelona sobre a proteção do meio marinho e do litoral do Mediterrâneo, modificada em 10 de junho de 1995) relatórios periódicos sobre o estado e evolução da gestão integrada, bem como sobre a eficácia das medidas adotadas e dos problemas encontrados em sua aplicação (art.27.1) Através de reuniões periódicas, as partes contratantes avaliam o cumprimento do Protocolo, e recomendam as medidas necessárias a fim de que o seu texto seja plenamente respeitado (art. 27.2).

