



Prearo Junior, P., S.R. da Silveira Barros, A. Dantas, P. R. Aranha, I. Miranda da Silveira, L. S. P. Lima, 2021. Municipal coastal management and national policy for the conservation and sustainable use of the Brazilian marine biome: A critical analysis. *Revista Costas*, vol. esp., 2: 511-524. doi: 10.26359/costas.e2321

Review Article / Artigo de Revisão / Artículo de Revisión

# Gerenciamento Costeiro Municipal e a Política Nacional para a Conservação e Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro: Uma Análise Crítica

## Municipal Coastal Management and National Policy for the Conservation and Sustainable Use of the Brazilian Marine Biome: A Critical Analysis

Paschoal Prearo Junior<sup>1</sup>, Sergio Ricardo da Silveira Barros<sup>2</sup>, Aldo Dantas<sup>3</sup>, Pablo Ruyz Aranha<sup>4</sup>, Iracema Miranda da Silveira<sup>5</sup>, Lucas Souto P. Lima<sup>6</sup>

e-mail: pprearo@id.uff.br / pprearo@gmail.com

<sup>1</sup> Programa de Doutorado em Sistemas de Gestão Sustentáveis da Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, RJ, Brasil.

<sup>2</sup> Departamento de Análise Geoambiental da Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, RJ, Brasil.

<sup>3</sup> Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal, RN, Brasil.

<sup>4</sup> Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) / Pesquisador do Grupo Territorium. Natal, RN, Brasil.

<sup>5</sup> Departamento de Geologia/Setor de Estudos Ambientais/Museu Câmara Cascudo (UFRN). Natal, RN, Brasil.

<sup>6</sup> Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação - PPGCTI. Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Inovação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal, RN, Brasil.

Keywords: Integrated Coastal Zone Management, Municipal Coastal Management Plan, blue Amazon, Marine Spatial Plan.

### Abstract

The Coastal Zone (CZ), declared as National Heritage by the 1988 Federal Constitution, is endowed as an area of strategic importance. Coastal economic activities are responsible for the majority portion of the national Gross Domestic Product (GDP), linked to ports, fishing, mining (i.e., oil), and tourism. Thus, the intense degradation of natural resources puts both socio-economic sustainability and local populations' environmental quality at risk. This study presents actors and public policies relevant to Integrated Coastal Zone Management (ICZM). It seeks to resolve existing conflicts while respecting the compatibility of coastal uses sustainably, considering that the interrelationships of economic, environmental and social phenomena resulting from the overlapping of the diffe-

Submitted: October 2020

Accepted: February 2021

Associate Editor: Eleonora Verón

rent uses of the Brazilian coast generate different impacts. The study aims to assess municipal coastal management in line with Marine Spatial Plans (MSP), with relevance to the provisions of Bill nº 6969/2013. Such legislation “institutes the National Policy for the Conservation and Sustainable Use of the Marine Biome and associated coastal ecosystems (PNCMar)” and analyses municipal public power, between integral and participant of the integrated coastal management, together with union and state governments, responsible for elaborating, implementing, executing and monitoring their respective Coastal Management Plans. The methodology consists of collecting bibliographic and documentary data and reviewing articles, laws, bills, federal decrees and classic texts that addressed ICZM and MSP. For an integrated, sustainable coastal management, Bill nº 6969/2013 requires adjustments, with coastal municipalities remaining in management in a decentralised, participatory manner to make their local spatial planning instruments compatible.

## Resumo

A Zona Costeira (ZC), declarada como Patrimônio Nacional pela Constituição Federal de 1988, é dotada de área de importância estratégica. As atividades econômicas costeiras são responsáveis pela maior parte do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, vinculadas a portos, pesca, mineração (ou seja, petróleo) e turismo. Assim, a intensa degradação dos recursos naturais coloca em risco a sustentabilidade socioeconômica e a qualidade ambiental das populações locais. Este estudo apresenta atores e políticas públicas relevantes para a Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC). Procura resolver os conflitos existentes respeitando a compatibilidade dos usos costeiros de forma sustentável, considerando que as inter-relações dos fenômenos econômicos, ambientais e sociais decorrentes das sobreposições dos diferentes usos da costa brasileira geram diferentes impactos. O estudo visa avaliar a gestão costeira municipal em consonância com os Planos Espaciais Marinhos (PEM), com relevância para o disposto no Projeto de Lei nº 6969/2013. Tal legislação “institui a Política Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Marinho e ecossistemas costeiros associados (PNCMar)” e analisa o poder público municipal, ente integrante e participante da gestão costeira integrada, junto aos governos federal e estadual, responsáveis para a elaboração, implementação, execução e monitoramento dos respectivos Planos de Gerenciamento Costeiro. A metodologia consiste na coleta de dados bibliográficos e documentais e na revisão de artigos, leis, projetos de lei, decretos federais e textos clássicos que versavam sobre GIZC e PEM. Para uma gestão costeira integrada e sustentável, o Projeto de Lei nº 6969/2013 requer ajustes, permanecendo os municípios costeiros na gestão de forma descentralizada e participativa para compatibilizar seus instrumentos de ordenamento do território local.

**Palavras-chave:** Gerenciamento Integrado da Zona Costeira; Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro; Amazônia Azul; Plano Espacial Marinho.

## 1. Introdução

O potencial econômico do mar para o Brasil possui um valor inestimável, tendo em vista que possuímos uma das maiores fronteiras marítimas do mundo, que corresponde a aproximadamente 7.367 milhões de km<sup>2</sup> (Beirão *et al.*, 2020). Desse total, cerca de 3,5 milhões de km<sup>2</sup> pertencem à área ocupada pela Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e os outros 4,5 milhões de km<sup>2</sup> dizem respeito à chamada Amazônia Azul, uma extensão da Plataforma Continental requerida pelo Estado brasileiro junto à Organização das Nações Unidas (ONU) como parte da ZEE.

A Amazônia Azul é considerada um ativo estratégico para a soberania do Brasil e área de interesses diplomáticos, comerciais e fonte de recursos naturais. Nos 3,5 milhões de km<sup>2</sup> relativos à ZEE circulam 95% do comércio exterior brasileiro e são extraídos 91% do petróleo e 73% do gás natural aqui produzidos (Marinha do Brasil, s/d). Além disso, a extensão continental do território brasileiro revela a magnitude dos números relativos à interface terra-mar que dinamizam parte das riquezas do país, pois aproximadamente 35% de nosso território possui jurisdi-

ção marítima. As atividades econômicas costeiras são responsáveis pela parcela majoritária do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, principalmente devido à existência de portos nos quais é realizada grande parte da atividade econômica exportadora brasileira, em decorrendo dessa conjuntura natural, econômica e social, três grupos de impactos ambientais: o extrativismo animal e vegetal; a infraestrutura urbana, portuária, de turismo, transporte e lazer; e a agricultura, pastagens e silvicultura localizada (Loureiro Filho, 2018). O conceito geopolítico de Amazônia Azul, criado pela Marinha do Brasil, busca dar visibilidade aos direitos que o país tem sobre o mar que o circunda e seu significado estratégico e econômico. É um conceito de natureza político-estratégica que compreende o Mar Territorial, a ZEE, a Plataforma Continental, as hidrovias e demais águas interiores brasileiras.

Para se estabelecer um planejamento da ZC alinhado ao PEM será necessário o entendimento dos seus processos históricos de formação, seus usos e conflitos (Moraes, 2001). Todo planejamento induz a uma política sobre o território, que segundo Arend (1998), é através dessa política que se estabelece a convivência entre as diferenças e diversidades, de modo que se definam os objetivos comuns para a gestão do espaço. Dessa forma as ZC, seus espaços contíguos e a ZEE são unidades complexas e, como tais, deverão ser geridos através da articulação entre diversas categorias de saberes (Morin, 2003). Para Gonçalves (2004), com outras matrizes de racionalidades, inserindo não só o saber científico, mas os saberes e aspirações de comunidades tradicionais de modo a criar, como sugere Leff (2000), uma metalinguagem interdisciplinar.

Para os planos de gestão é importante reconhecer a qual relação espacial à ZC, que se pretenda trabalhar, está enquadrada. No processo de gestão das áreas costeiras, segundo Scherer e Asmus (2018) é essencial o foco na gestão ecossistêmica, compreendendo

a inter-relação dos seus elementos formadores, tais como: clima, relevo, solo, biota, ciclos hidrológicos, com a da sociedade, através de suas atividades econômicas. Aliado ao que Barros (2007) sugere que essa inter-relação deva perpassar os diversos níveis institucionais, sejam estas horizontais (setores primários, secundários e terciários) e/ou verticais (diversos níveis da esfera de governança).

A GIZC privilegia a inserção da visão sistêmica em sua análise. Reconhece as inter-relações entre os compartimentos da ZC (faixa terrestre e marítima), buscando dirimir os conflitos neles existentes, respeitando as compatibilizações dos usos dos recursos costeiros de forma sustentável. Essa mesma visão deve ser a base para a gestão e o planejamento dos compartimentos oceânicos ao qual iremos abordar nesse estudo. A ZC se caracteriza, portanto, por sua tridimensionalidade, pelo encontro das águas (doces e salgadas) com a terra e a atmosfera, e por sua “fluidez”, de água e de ar, mas também de gente, embarcações, mercadorias e significados. Além disso, as ZC também são únicas no sentido econômico, atual e potencial, pois contêm locais prioritários para portos, instalações industriais e desenvolvimento urbano (Andriguetto Filho, 2004).

Primeiramente a GIZC busca abranger diversos temas: o planejamento das áreas costeiras; a promoção do desenvolvimento econômico; a proteção ambiental; a resolução dos conflitos de usos; a segurança pública, os processos de urbanização; a ocupação e o uso do solo, do subsolo e das águas; o parcelamento e desmembramento do solo; o sistema viário e de transporte; o sistema de produção, a transmissão e distribuição de energia; a habitação e o saneamento básico; o turismo, a recreação e o lazer; a preservação dos patrimônios naturais, históricos, étnicos, culturais e paisagísticos (Cicin-Sain & Knecht, 1998). O Gerenciamento Costeiro Integrado deve possuir os seguintes objetivos:

- Promover o ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão proativa da referida zona;
- Estabelecer os processos de gestão integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na ZC, para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural;
- Fazer um efetivo controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental, sob todas as formas, que ameacem a qualidade de vida na ZC (Ministério do Meio Ambiente, 2019).

Percebe-se a dificuldade dos órgãos governamentais, em suas diferentes escalas, de articular, sistematizar e gerenciar planos e programas que permitam o conhecimento de suas ZC e dos seus compartimentos oceânicos adjacentes ao qual faz parte o PEM, o que acarretam múltiplos conflitos sobre as dimensões ambientais, econômicas, sociais e políticas nas estratégias de conservação e preservação, aliado ainda aos princípios de uma gestão sustentável. Para propor um modelo de integração da GIZC e o do PEM deverá ter como eixos norteadores os seguintes temas:

- Conservação da biodiversidade;
- Preservação dos espaços costeiros e de suas comunidades tradicionais;
- Questões econômicas associadas aos seus usos múltiplos;
- Efeitos do desastre ambiental do óleo no Nordeste (Gestão de Riscos);
- Relacionar com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Uma das finalidades da GIZC é propor soluções alternativas para usos complementares ou conflitivos dos espaços e dos recursos naturais neles inseridos. Pode-se afirmar assim que os espaços estuarinos podem ser utilizados por diversas atividades econômicas, tais como: a pesca, a atividade marítimo-portuária, mineradora (petróleo) e a atividade turística, desde que, devidamente mapeados e zoneadas.

A tentativa de criação de um PEM, encabeçada pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), se constitui em esforço louvável do Estado brasileiro na busca de uma governança ZEE. A CIRM tem a finalidade de coordenar as ações relativas à consecução da Política Nacional de Recursos do Mar, com vistas a subsidiar a exploração dos recursos naturais da Amazônia Azul de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País. Todavia, outras políticas nacionais e planos estratégicos que podem auxiliar nesse processo possuem mandato institucional em diversos entes federativos.

Este estudo considera que as inter-relações dos fenômenos econômicos, ambientais e sociais decorrentes das sobreposições dos diferentes usos da costa brasileira geram diferentes impactos. Sendo assim, este estudo tem como objetivo avaliar a gestão costeira municipal a luz do PEM, considerando o apresentado no Projeto de Lei - PL nº 6969/2013 e demonstrando a importância da permanência dos municípios costeiros na gestão local no processo de implementação e compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial.

## 2. Metodologia do trabalho

A pesquisa exploratória foi a metodologia utilizada na elaboração do trabalho valendo-se instrumentalmente do levantamento de dados bibliográficos e documentais para desenvolver os elementos constitutivos de toda a sua fundamentação. Foi realizada uma revisão de artigos científicos publicados em revistas digitais e periódicos, leis, projetos de leis, decretos fe-

derais e textos clássicos que abordaram o GIZC e do PEM. O trabalho foi organizado através das seguintes temáticas: GIZC, gestão municipal e as relações com Projeto de Lei nº 6969 de 2013, que “Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho e ecossistemas costeiros associados (PNCMar) e dá outras providências”.

## 3. Resultados e Discussões

### Aspectos socioambientais e socioeconômicos da zona costeira

Os aspectos socioambientais e socioeconômicos mais relevantes da ZC brasileira estão relacionados aos vetores de ocupação em seus principais ecossistemas. Segundo Rizzo e Carvalho (1994) e Quadros e Filho (1998), os vetores de ocupação da ZC brasileira foram a industrialização, o vetor de maior impacto, que está ligada diretamente ao segundo vetor, a urbanização. Por sua vez, esta última está ligada ao terceiro vetor, o de transportes e, finalmente, o turismo.

A atividade industrial tem se intensificado na ZC com a criação de diversos polos e distritos industriais, sobretudo os relacionados à produção de energia, o que poderá gerar sérios impactos ao meio ambiente se não forem gerenciados descentralizada, ou seja, com a participação da sociedade nos lugares onde se encontram instalada. A industrialização foi responsável pelo processo de urbanização, induzindo a população brasileira para uma nova ordenação espacial. O crescimento industrial brasileiro centralizou-se principalmente no eixo Rio-São Paulo, onde estão localizados, os maiores portos e terminais do país, o de Santos, o do Rio de Janeiro e o de Itaguai.

O principal problema relacionado à industrialização na ZC é a degradação ambiental provocada pelos lançamentos de rejeitos e efluentes carreados

pelos rios e pela atmosfera. Entretanto, algumas outras formas de poluição são lançadas diretamente nos oceanos: as tubulações de efluentes industriais e urbanos, emissários submarinos, rejeitos das operações da indústria petroquímica e das plataformas de petróleo e, finalmente, das atividades marítimo-portuária, através de lavagens de porões e resíduos de barcas. No que se refere ao gerenciamento costeiro, é importante uma política que integre as metas dos setores industriais a maior eficiência ambiental das atividades, principalmente as do setor do petróleo e marítimo-portuário.

A urbanização é o segundo vetor de ocupação da ZC tendo, como fator determinante, os processos de industrialização iniciados no Brasil na década 50, porém, desde o período colonial, o país apresenta um modelo econômico voltado para a exportação. Um fenômeno que caracteriza a urbanização na ZC é o descontrole do ordenamento espacial, que tem sua matriz história vinculada às dinâmicas das atividades econômicas ali implantadas. Este processo tem gerado um inchaço das grandes cidades costeiras cabendo destacar, segundo Moraes (2001) que cinco das nove regiões metropolitanas do país se localizam nessa zona, agregando 15% da população. No Estado do Rio de Janeiro, este número aumenta para 65% da população. Segundo Moraes (2001) é necessário,

para a avaliação do quadro urbano das cidades litorâneas, um maior detalhamento no que tange a escala, de modo que se possa captar sua tendência de evolução, através de um olhar nas suas hinterlândias e em sua rede hierárquica de relações com outras cidades.

Outro vetor de ocupação da ZC, que atualmente encontra-se em evidência é o turismo, considerado como a vocação de muitos municípios costeiros. Segundo Moraes (2004), são as funções turísticas as principais responsáveis pela dinâmica hoje vivenciada em tais espaços. Esta atividade vem explorando os ambientes litorâneos num processo bastante desordenado. Multiplicam-se os complexos hoteleiros, os balneários e as marinas, criando um mercado imobiliário, com muita pouca visão de ordenamento espacial, estabelecendo empreendimento sem infraestrutura de saneamento e apropriando-se ilegalmente de áreas públicas (Quadros & Filho, 1998). A falta de ação política na ZC permitiu que municípios, sem infraestrutura turística, deixassem construir enclaves em seus territórios. Os hotéis tipo resorts, que pouco contribuem para a economia local, geraram numa externalidade socioambiental incontornável, destruindo os ecossistemas de mangues e restingas, a cultura local, e gerando, conseqüentemente, numa desagregação social das comunidades tradicionais onde se instalaram. O turismo de aventura, conhecido também como ecoturismo e o cultural são os que melhor se adaptam às condições socioambiental dos espaços costeiros. Porém, não basta à vocação turística para esta atividade tornar-se sustentável; exige-se também a incorporação de novos princípios e valores éticos, respeitando a cultura local e que gere emprego e renda para os municípios onde a atividade se desenvolve (Irving & Azevedo, 2002).

### **O Projeto de Lei - PL Nº 6969/2013: Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e o PEM**

Em contrapartida com o atual cenário, está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei - PL Nº 6969/2013 (PNCMar). Depois de inicialmente apresentado em 2013, foi aprovado em 2017 pela Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados. Agora a proposta segue para apreciação na Comissão de Constituição e Justiça e, se for aprovada, segue para votação no plenário.

A denominada de “Lei do Mar” estabelece as diretrizes para a conservação e uso sustentável do bioma marinho. Além disso, a “Lei do Mar” tem como principais premissas a proteção da biodiversidade marinha e dos serviços ecossistêmicos prestados pelo bioma, com ênfase para a regulação do clima, visando garantir a continuidade da absorção de 25% das emissões antrópicas de gás carbônico, realizada pelos oceanos. A proposta é voltada, ainda, para a segurança alimentar, uma vez que 15% da proteína consumida no mundo vêm da pesca, para que a exploração de gás e petróleo se dê em bases sustentáveis e com todas as cautelas ambientais, e para o combate da sobrepeca e da poluição marinha (MMA, 2017).

Define-se no PL nº 6969/2013 o PEM como um processo político multisetorial, integrado, adaptativo e contínuo para a organização racional do uso do mar e seus recursos, com suporte de parâmetros técnico-científicos, que busca identificar áreas adequadas para os vários tipos de atividades, reduzir impactos ambientais e conflitos entre os usos, promover a conservação da biodiversidade, e preservar serviços ecossistêmicos, atingindo objetivos ambientais, econômicos, sociais e de defesa, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável do País.

Além disso, o PL nº 6969/2013 determina que o PEM nacional e regional devem conter ações de monitoramento, avaliação e controle da qualidade ambiental dos ecossistemas e recursos marinhos e dos impactos sobre eles decorrentes das principais atividades econômicas com impactos nos biomas costeiro e marinho, incluindo utilização de agrotóxicos e fertilizantes; pesca e aquicultura; funcionamento e impactos socioambientais de portos e estaleiros; deramamento de petróleo; erosão costeira, por uso inadequado do solo; introdução de espécies invasoras; lançamento de esgotos urbanos e efluentes industriais e por embarcações; e poluição por resíduos sólidos. O referido projeto de lei ainda determina que o PEM nacional e regional devem ser objeto, antes de sua entrada em vigor, de audiências públicas regionais e devem ser atualizados em intervalos de no máximo dez anos.

### **Políticas públicas municipais e gestão integrada**

De acordo com Oliveira e Nicolodi (2012), o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) foi instituído pela Lei nº 7.661 em 1988 e regulamentado em 2004 por meio do Decreto nº 5.300. O PNGC é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e tem como um dos objetivos principais o ordenamento dos usos da ZC visando a conservação e proteção dos recursos costeiros e marinhos. O processo de gestão da ZC é desenvolvido de forma integrada, descentralizada e participativa, sendo que a responsabilidade de formulação e implementação dos planos regionais e locais de gerenciamento costeiro é atribuída aos estados e municípios costeiros.

O Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), de forma articulada e integrada, implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base

os Planos Nacional e Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal (Decreto Nº 5.300/2004, artigo 7º, IV). Entretanto, apesar de pautados na Política Nacional do Meio Ambiente e de Recursos do Mar, os planos nacional, estadual e municipal estabelecem diretrizes e instrumentos para colocar em prática o gerenciamento costeiro, mas não seguem a estrutura explícita de uma política pública (Diederichsen *et al.*, 2013). O mesmo decreto remete também, dentre os seus objetivos da gestão da ZC, o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na ZC, para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (Decreto Nº 5.300/2004, artigo 6º, III).

Além dos instrumentos para a gestão da ZC, como o PNGC, PEGC e PMGC, há o Plano de Ação Federal da ZC (PAF), que planeja ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na ZC, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação; o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), que integra informações gerreferenciadas sobre a ZC; o Sistema de Monitoramento Ambiental da ZC (SMA), estrutura de coleta contínua de dados para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da ZC e avaliação das metas de qualidade socioambiental; o Relatório de Qualidade Ambiental da ZC (RQA-ZC), que consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficácia das ações da gestão;

São previstos também outros instrumentos, como o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), que orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da ZC, e o Macrodiagnóstico da ZC, que reúne informações,

em escala nacional, sobre suas características físico-naturais e socioeconômicas para a conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais, e o Projeto Orla. É uma iniciativa do Governo Federal efetivada através da ação conjunta entre o MMA, a Secretaria do Patrimônio da União (pertencente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e os municípios, com participação do Comitê Técnico Estadual. Visa ao ordenamento dos espaços litorâneos de domínio da União (Diederichsen *et al.*, 2013).

Dentre os instrumentos do PL nº 6969/2013 (PNCMar) estão elencados o PEM nacional e regional (aqui não há a identificação dos municípios), os indicadores nacionais de qualidade e saúde ambiental marinha e a avaliação de impacto e licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de degradação ambiental. Um ponto que merece maior atenção no PL nº 6969/2013, realizando a alteração da Lei 7.661/1988 (PNGC), referente ao seu artigo 5º, em seus parágrafos 1º e 2º, é que o referido projeto retiraria dos municípios a competência para instituir seus respectivos planos municipais de gerenciamento costeiro. Assim, nestes casos, somente os estados poderão instituir, mediante lei, os respectivos PEGC, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta Lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

Citam-se, como alguns dos objetivos explícitos do PL nº 696009/2013, o fato da promoção da compreensão pública do valor do mar, costas, estuários, baías e lagoas na construção de uma base social que leva à melhoria das condições, perspectivas e qualidade de vida dos brasileiros, com a oferta de empregos no setor marítimo e a geração de riqueza; além de monitorar, prevenir, mitigar e, excepcionalmente, compensar os impactos socioambientais negativos promovidos pelas atividades antrópicas realizadas nos Biomas Costeiro e Marinho (PL nº 6969/2013, artigo 3º, III e IV). Além disso, constitui-se, dentre

outros princípios da PNCMar previstos, a gestão e responsabilidade compartilhadas entre poder público e sociedade (PL nº 6969/2013, artigo 4º, VI).

Parece então haver aqui, diante do exposto no PL nº 6969/2013, da retirada da “competência” dos municípios costeiros, em virtude da proposta de “extinção” do PMGC, em realizar e fazer parte da gestão integrada, juntamente com os planos nacional e estadual. Assim, como se constituir diretrizes para a formulação e execução de normas, planos, programas, projetos e ações referentes ao PNCMar, previstos no artigo 5º do PL nº 6969/2013, sem a figura do município costeiro e seu respectivo PMGC? Como se realizar o monitoramento e controle de emissões de efluentes potencialmente poluidores na ZC e em ambientes marinhos, processos erosivos e descargas de substâncias e resíduos poluentes decorrentes de usos da terra com impactos sobre os recursos vivos costeiros e marinhos, no caso específico de uma atividade realizada na ZC, licenciada ambientalmente pelo referido município competente, ou seja, de um impacto ambiental “local”? Não seriam seguidos os parâmetros/padrões de qualidade ambiental das condicionantes da licença ambiental municipal para o monitoramento e controle ambiental? Como exemplo, por definição, de acordo com o disposto em legislação do Estado do Ceará, entende-se por impacto ambiental local qualquer alteração do meio ambiente, decorrente de atividades, obras e/ou empreendimento utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva e/ou potencialmente poluidores, bem como capazes sob qualquer forma de causar degradação ambiental, que manifeste todos os seus efeitos dentro da extensão territorial de um único município (Resolução COEMA Nº 07/2019).

O referido PL nº 6969/2013 ainda sustenta a ideia de que o Plano Diretor de que trata a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) é obrigatório para municípios da ZC, independentemente da população, e deve incluir, obrigatoriamente, diretrizes e



metas para a proteção dos recursos e ecossistemas do Bioma Marinho e da ZC, em consonância com os Planos Nacional e Estaduais de Gerenciamento Costeiro e com o PEM nacional e regional. Além disso, de acordo com o parágrafo único do artigo 12 do PL nº 6969/2013, os municípios que possuam planos diretores farão a adaptação de que trata o caput deste artigo por ocasião da primeira revisão do plano que ocorrer após a entrada em vigor desta Lei.

Dentre o contexto legal que envolve a aplicação dos instrumentos previstos para a gestão costeira, destaca-se uma peculiaridade da orla marítima de natureza jurídica: sua dominialidade, em grande parte, pertence à União, sujeita aos instrumentos de ordenamento municipal decorrente do Estatuto das Cidades (Oliveira & Nicolodi, 2012). Entretanto, a Constituição Federal de 1988 tenha declarado a ZC como Patrimônio Nacional, “significa que é do interesse de todos os brasileiros e não que pertence ao domínio da União Federal” (STF, 1995). Veja-se também, a exemplo de decisão sobre o licenciamento ambiental das barracas de praia na orla de Salvador/Bahia, tomada em 2007, em que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu pela prevalência do critério da extensão do dano em detrimento do critério da dominialidade do bem afetável (TRF-1, 2007). Neste julgado, a egrégia Corte definiu que a competência para licenciar não se determina pela propriedade do bem público a ser afetado pelo projeto. De modo que as obras da orla marítima de Salvador, mesmo ocorrendo em terreno de marinha, bem da União, não seria da competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), vez que não são aptas a gerar impactos ambientais regionais ou nacionais (Amado, 2011).

O Estatuto da Cidade estabeleceu que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, que integram regiões metropolitanas, áreas turísticas ou de grandes empreendimentos, com significativo impacto ambiental devem ter Plano Diretor da cidade.

Mas, de acordo com dados do perfil dos municípios brasileiros (Munic, 2015), levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), metade dos municípios brasileiros que deveriam ter Plano Diretor, não o elaboraram. O levantamento aponta ainda que 70% dos 5.570 municípios brasileiros não faz licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que têm impacto na natureza (Casa da Cidade, 2016).

De acordo com a Resolução 05/1997, da CIRM, que aprova o PNGC II, são atribuições dos municípios:

- Elaborar, implementar, executar e acompanhar o PMGC, observadas as diretrizes do PNGC e do PEGC;
- Estruturar o sistema municipal de informações do Gerenciamento Costeiro;
- Estruturar, implementar e executar os programas de monitoramento;
- Promover o fortalecimento das entidades diretamente envolvidas no gerenciamento costeiro, mediante apoio técnico, financeiro e metodológico; e
- Promover a estruturação de colegiado municipal.

Além disso, para os municípios costeiros devem existir dois instrumentos de ordenamento do uso do solo. O primeiro é o zoneamento costeiro, que especifica as diretrizes contidas na Lei municipal que aprova o plano de gerenciamento costeiro, devendo esta, por sua vez, guardar compatibilidade com as diretrizes dos planos nacional e estadual de gerenciamento costeiro. Em segundo plano, surge o zoneamento urbano estabelecido a partir da elaboração do Plano Diretor Municipal (Salles, s/d). A Constituição Federal é expressa ao determinar que compete aos municípios executar a política de desenvolvimento urbano e que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182), e, ainda, que é competência municipal “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso,

do parcelamento e ocupação do solo urbano (Granziera & Gonçalves, 2012).

Discussões sobre modificações sobre o PL nº 6969/2013 estão acontecendo. O recente webinar realizado no mês de outubro de 2020, realizado pelo Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade da Universidade de Brasília (GERN/UnB), teve como base a discussão de um documento-texto denominado “comentários iniciais à subemenda substitutiva ao substitutivo ao PL nº 6969/2013”. Neste documento foram comentados e sugeridos alguns pontos de modificação do referido Projeto de Lei, visto que a minuta de subemenda ao substitutivo não tem valor “oficial” e que precisa ser posteriormente apresentado pelo parlamentar responsável do Projeto de Lei.

Assim, por mais que tenhamos vários instrumentos de forma articulada e integrada, o PMGC é de extrema importância para o devido gerenciamento costeiro a nível local, visto que o próprio Decreto nº 5.300/2004 estabelece: I - Os princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão da ZC da sua área de atuação; II - O Sistema de Gestão Costeira na sua área de atuação; III - Os instrumentos de gestão; IV - As infrações e penalidades previstas em lei; V - Os mecanismos econômicos que garantam a sua aplicação (Decreto nº 5.300/2004, artigo 8º).

De acordo com a Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia (2018), o PMGC nada mais é que um planejamento que irá programar as ações e

os resultados desejados para a gestão da ZC. Porém, um Plano não é um compilado de ações, trata-se de sistematizar metas e ações pensadas a partir de diretrizes e objetivos específicos. E quando falamos em ZC precisamos entender a necessidade de se ter um Plano para:

- Criar instrumentos de prevenção a danos na ZC;
- Orientar a utilização racional dos recursos naturais na ZC;
- Gerenciar de forma integrada e participativa ações na ZC;
- Estabelecer compromissos e critérios de ação partilhados entre os diferentes atores da ZC, especialmente os povos e comunidades tradicionais.

O município, com suas atribuições determinadas pela Constituição Federal de 1988 e reunindo condições para os interesses locais, possui a sua responsabilidade de também proteger o meio ambiente e combater a poluição, além de preservar as florestas, a fauna e a flora, juntamente com a União e os Estados, possuindo competência para o ordenamento territorial e gestão ambiental. Ainda é de competência do Poder Público Municipal, o planejamento e execução de suas atividades de gestão da ZC em articulação com os órgãos estaduais, federais e com a sociedade, cabendo-lhe, dentre outros, elaborar, implementar, executar e acompanhar o PMGC e promover a compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial com o zoneamento estadual, em especial, o plano diretor e zoneamento ecológico econômico.

## 4. Conclusões

Verifica-se que atividades como a industrialização, transportes e o turismo, aliadas à desordenada urbanização, podem impactar diretamente na correta gestão das zonas costeiras. Para isso, é extremamente necessário implementar políticas públicas e ferramentas locais efetivas de gestão territorial e ordenamento

urbano, garantindo o uso compartilhado e sustentável dos ecossistemas costeiros, especialmente com a participação dos municípios.

Para que esta gestão sustentável dos espaços costeiros ocorra, é sadia e necessária a discussão de novas regras legais, incluindo também aqui a participação

da sociedade neste processo. O PL nº 6969/2013 aparece como complemento ao arcabouço jurídico sobre a gestão costeira sustentável, mas que ainda necessita de alguns ajustes, como a consolidação e permanência necessária da participação dos municípios costeiros na gestão de forma integrada, descentralizada e participativa no processo de compatibilização de seus instrumentos de ordenamento territorial local.

Diante do exposto, com a retirada do PMGC, como um dos instrumentos que compõem a gestão da ZC, perderia-se a articulação e integração com os

demais instrumentos, como, por exemplo, os PNGC e PEGC, além do PAF, pois o PMGC é o instrumento descrito no Decreto nº 5.300/2004 para implementar a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, definindo responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, destacando-se também o fato dos demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal, como a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), que vem sendo trabalhada nas instâncias ministeriais do Governo Federal.

## 5. Referências

- Amado, Frederico Augusto Di Trindade. 2011. Critérios definidores da competência administrativa no processo de licenciamento ambiental. São Paulo: Baraúna.
- Andrade, L. F. G.; Asmus, M. L.; Scherer, M. G.; Garcia, J.; 2018. Aplicação da base ecossistêmica na gestão ambiental de portos. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. V. 44, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, p. 76-103, fevereiro 2018. Editora UFPR. [acessado Out. 20 2020]. <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/54999/34924>.
- Andriguetto Filho, José Milton. 2004. Das “dinâmicas naturais” aos “usos e conflitos”: uma reflexão sobre a evolução epistemológica da linha do “costeiro”. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 10: 187-192, jul./dez. 2004. Editora UFPR. [acessado Mai. 16 2020]. <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/3108>.
- Arend, Hannah. 1998. *O que é Política?* Bertrand Brasil, Rio de Janeiro. 190p.
- Barros, Sergio R. 2007. *A Inserção da Zona Costeira nas Territorialidades da Bacia Hidrográfica do Rio São João – RJ*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF - Planejamento Ambiental e Territorial.
- Beirão, A.P.; Marques, M.; Ruschel, R.R. (org.) 2020. *O Valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Essential Idea Editora. [acessado Ago. 10 2020]
- BRASIL. 1988. Lei nº. 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil. [acessado Jan. 20 2020]. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm).
- BRASIL. 2001, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil. [acessado Jan. 20 2020]. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)
- BRASIL. 2004. Decreto nº. 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF, Brasil. [acessado Jan. 20 2020]. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm).
- BRASIL. 2013. Projeto de Lei – PL 6969/2013. Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências. [acessado Set. 18 2020]. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>
- Carvalho, V. C.; Rizzo, H. G. 1994. *A zona costeira: subsídios para uma avaliação ambiental*. MMA. Brasília: MMA.
- Casa da Cidade, 2016. Mesmo obrigatório, metade dos municípios não possui Plano Diretor. [acessado Set.

- 06 2020] <http://www.casadacidade.org.br/mesmo-obrigatorio-metade-dos-municipios-nao-possui-plano-diretor/>.
- Cicin-Sain, B.; Knecht, R. W., 1998. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices, Washington DC: Island Press. 517 p.
- CIRM. 1997. Resolução nº 005, de 03 de dezembro de 1997. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II – PNGC II. 9ª., Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, Brasil. [acessado Set. 12 2020] [http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/\\_arquivos/pngc2.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pngc2.pdf).
- Diederichsen, S.D.; Gemael, M.K.; Hernandez, A.O.; Oliveira, A.O.; Paquette, M.L.; Schmidt, A.D.; Silva, P.G.; Silva, M.S.; Scherer, M. G. 2013. Gestão Costeira no Município de Florianópolis, SC. Brasil: Um diagnóstico. *Revista de Gestão Costeira Integrada / Journal of Integrated Coastal Zone Management* 13(4):499-512.
- Estado – CE. Estado do Ceará. 2019. Resolução COEMA Nº 07, de 12 de setembro de 2019. Dispõe sobre a definição de impacto ambiental local e regulamentação o cumprimento ao disposto no art. 9º, XIV, a, da lei complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. [acessado Out. 24 2020]. <https://www.semace.ce.gov.br/resolucoes-estaduais-2019/>.
- GERN-UnB. 2020. Webinar “Comentários ao Projeto de Lei 6969, Lei do mar”. [acessado Out. 27 2020]. <https://www.youtube.com/watch?v=cqHJ6wDU1L0>.
- Gonçalves, Carlos Walter. 2004. O desafio ambiental. Rio de Janeiro: Record.
- Granziera, MLM; Gonçalves, A. (Organizadores). 2012. Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo. Santos: Editora Universitária Leopoldianum.
- Irving, M. A.; Azevedo, J. 2002. Turismo: O desafio da sustentabilidade. São Paulo: Futura. 200 p.
- Leff, Enrique. 2000. Epistemologia Ambiental. São Paulo: Cortez Editora.
- Loureiro Filho, Lair da Silva. 2018. A competência do Município na Zona Costeira Urbana. Belo Horizonte: Arraes Editores.
- Marinha do Brasil. Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais. Amazônia Azul. [acessado Ago. 10 2020]. [https://www.marinha.mil.br/cgcfm/amazonia\\_azul](https://www.marinha.mil.br/cgcfm/amazonia_azul).
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. 2017. Lei do Mar aprovada em Comissão da Câmara. [acessado Mai. 24 2020]. <https://www.mma.gov.br/informma/item/14271-noticia-acom-2017-08-2493.html>.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. 2019. Gerenciamento Costeiro. O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Objetivos do PNGC. Brasília. [acessado Mar. 21 2020]. <https://www.mma.gov.br/informma/item/10430-gerenciamento-costeiro.html>.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. A Zona Costeira e seus múltiplos usos. [acessado Jul. 21 2020]. <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/8943-a-zona-costeira-e-seus-usos-multiplos>.
- Moraes, Antônio Carlos Robert. 2001. Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil - Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro, São Paulo: Edusp, 229p.
- Moraes, Antônio Carlos Robert. 2004. Classificação das praias brasileiras por níveis de ocupação: proposta de uma tipologia para os espaços praias. In: Projeto Orla: subsídios para um projeto de gestão. Brasília. MMA e MPO. 104p.
- Morin, Edgar. 2003. Ciência com Consciência. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 344p.
- Oliveira, MRL.; Nicolodi, JL. 2012. A Gestão costeira e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. *Revista de Gestão Costeira Integrada / Journal of Integrated Coastal Zone Management*, 12(1): 89-98.
- Quadros, W. J.; Filho, O. C. S. 1998. Roteiro de análise econômica para o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMA/SIP/PNMA, 67 p. (Políticas, Instrumentos e Normas Ambientais).
- Salles, Alessandro Wilckson Cabral. A atuação do MPF nas cidades costeiras. Adequação dos planos diretores municipais aos planos municipais de gerenciamento costeiro. Instrumentos de gestão urbana e ambiental que necessariamente se complementam. [acessado Mai. 01 2020] <https://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiw2dGZ4uXpAhVBHrkGHShsDe8QFjAAe-gQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mpf.mp.br%2Fatuacao-tematica%2Fccr4%2Fimportacao%2Finstitucional%2Fgrupos-de-trabalho%2Fencerrados%2Fgt-zona-costeira%2F>

- docs-zona-costeira%2FParecer\_Zona\_Costeira.pdf%2Fat\_download%2Ffile&usg=AOvVaw3wBD-IwLdO3Yj2fk1SGcjLH.
- Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia. 2018. Caminhos para construção de um Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro. Secretaria do Meio Ambiente. – 1. Ed. Salvador: EGBA.
- STF, 1ª turma, Recurso Extraordinário nº 134.297/SP, relator Min. Celso de Melo, j. 13.06.1995. Revista Trimestral de Jurisprudência/ Supremo Tribunal Federal - V. 158. [Acessado Nov. 01 2020] <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjux7TepsnuAhXOgbkGHSLYBw8QFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fdir.stf.jus.br%2Fpaginador%2Fpaginador.jsp%3FdocTP%3DAC%26docID%3D207731&usg=AOvVaw0X-wTDtqQTPZfeZKS1ujWDs>
- TRF1, AGRAVO DE INSTRUMENTO: Ag 2007.01.00.000782-5/BA. Rel. p/ acórdão: Des. Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues. 6ª Turma. Maioria. DJ 2 de 10/09/07 [Acessado Nov. 01 2020] <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1108443/agravo-de-instrumento-ag-782-ba-20070100000782-5/inteiro-teor-100638778>
- Zamboni, A; Nicolodi, JL (org.) (2008) - Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil, 242p. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Brasília, DF, Brasil. ISBN: 9788577381128. Brasília: MMA, 2008. 242 p.

