

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO**

JULIANA CAINELLI DE ALMEIDA

**A ZONA COSTEIRA URBANA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE ACERCA DA
RELAÇÃO DO HOMEM COM A NATUREZA E DA REGULAMENTAÇÃO EM
RAZÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

**CAXIAS DO SUL
2020**

JULIANA CAINELLI DE ALMEIDA

**A ZONA COSTEIRA URBANA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE ACERCA DA
RELAÇÃO DO HOMEM COM A NATUREZA E DA REGULAMENTAÇÃO EM
RAZÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL**

Pesquisa do Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade de Caxias do
Sul como requisito para a obtenção do
grau de Mestre em Direito Ambiental.
Orientador: Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

CAXIAS DO SUL

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

A447z Almeida, Juliana Cainelli de

A zona costeira urbana brasileira : uma análise acerca da relação do homem com a natureza e da regulamentação em razão da função socioambiental / Juliana Cainelli de Almeida. – 2020.

122 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

Orientação: Adir Ubaldo Rech.

1. Direito ambiental. 2. Sustentabilidade. 3. Zoneamento. I. Rech, Adir Ubaldo, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)
Carolina Machado Quadros - CRB 10/2236



“ A ZONA COSTEIRA URBANA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE ACERCA DA RELAÇÃO DO HOMEM COM A NATUREZA E DA REGULAMENTAÇÃO EM RAZÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL ”

Juliana Cainelli de Almeida

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Caxias do Sul, 25 de fevereiro de 2020.

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Juarez Freitas
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Airton Guilherme Berger Filho
Universidade de Caxias do Sul

Profa. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo
Universidade de Caxias do Sul

RESUMO

O presente estudo tem por escopo examinar as questões afetas à zona costeira urbana, realizando uma análise acerca da relação do homem com a natureza e a regulamentação decorrente da função socioambiental. Busca-se analisar, sobretudo, a formação das cidades e a sustentabilidade das ocupações do meio urbano para que seja possível transformar a zona costeira urbana em espaço para o desenvolvimento de cidades litorâneas sustentáveis. Definir qual a legislação aplicável à zona costeira urbana brasileira, tanto as que tratam de matéria puramente ambiental, quanto as específicas do gerenciamento costeiro. Observar de que modo o zoneamento pode ser eficaz frente aos atuais desafios da área. Ainda, objetiva-se entender a função socioambiental como fator determinante para a regularização da zona costeira urbana, determinando o uso e a ocupação, inclusive no estado do Rio Grande do Sul. Por fim, analisa-se o caso concreto da Praia Grande, no município de Torres, onde quiosques localizados em praia urbana classe C estão em vias de ser demolidos. O método aplicado é o hipotético dedutivo, com análise da legislação ambiental e urbanística, assim como da doutrina, artigos científicos, e jurisprudência correspondente à zona costeira urbana, por conseguinte, utiliza-se a técnica de estudo de caso.

Palavras-chave: Zona costeira urbana. Função socioambiental. Sustentabilidade. Zoneamento.

ABSTRACT

The present study aims to analyze issues related to the urban coastal zone, analyzing the relationship between man and nature and the regulation resulting from the socio-environmental function. Therefore, we seek to analyze, above all, the formation of cities and the sustainability of occupations in the urban environment so that it is possible to transform the urban coastal zone into sustainable coastal cities. To define which legislation is applicable to the Brazilian urban coastal zone, both, the ones dealing with purely environmental matters and the ones specific to coastal management. To observe how zoning can be effective in the face of the current challenges faced in this area. Still, the goal is to understand the socio-environmental function as a determining factor for the regularization of the urban coastal zone, determining the use and occupation also in the state of Rio Grande do Sul. Finally, we analyze the steady case of Praia Grande, in the municipality of Torres, where kiosks located on a class C urban beach are in the process of being demolished. The applied methods are hypothetical deductive and observational, with analysis of the environmental and urban legislation, as well as the doctrine, scientific articles, and jurisprudence corresponding to the urban coastal zone, therefore, the data analysis technique.

Key-Words: Urban coastal zone. Socio-environmental function. Sustainability. Zoning.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	A OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA COMO PARTE DA HISTÓRIA E DA SOBREVIVÊNCIA HUMANA	10
2.1	A FORMAÇÃO DAS CIDADES EM DECORRÊNCIA DA RELAÇÃO DO HOMEM COM A NATUREZA.....	10
2.2	A SUSTENTABILIDADE DAS OCUPAÇÕES NO MEIO URBANO.....	20
2.3	A ZONA COSTEIRA URBANA E AS CIDADES LITORÂNEAS SUSTENTÁVEIS	29
3	A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À ZONA COSTEIRA BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NA OCUPAÇÃO HUMANA	40
3.1	A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL ATINENTE AOS ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS.....	40
3.2	A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA REFERENTE À ZONA COSTEIRA	50
3.3	O ZONEAMENTO DA ZONA COSTEIRA URBANA FRENTE AOS DESAFIOS DA ATUAL LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	64
4	A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL E A REGULARIZAÇÃO DA ZONA COSTEIRA URBANA.....	76
4.1	A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL COMO FATOR DETERMINANTE PARA A REGULARIZAÇÃO DA ZONA COSTEIRA URBANA.....	76
4.2	O USO E A OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA URBANA NO RIO GRANDE DO SUL	89
4.3	DO VALOR HISTÓRICO CULTURAL E SOCIAL DE UMA ÁREA URBANA CONSOLIDADA EM ZONA COSTEIRA, ESPECIFICAMENTE COM RELAÇÃO ÀS PRAIAS URBANAS DO MUNICÍPIO DE TORRES	99
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIAS.....	114

1 INTRODUÇÃO

A ocupação da zona costeira faz parte da história da sobrevivência humana. Desde os primórdios da formação das cidades, essa área é escolhida por propiciar maior qualidade de vida aos seus habitantes em comparação às demais. Uma vez que toda e qualquer atividade humana utiliza recursos naturais e que o ser humano é dependente da natureza, a escolha do lugar de habitação sempre foi pautada pelos elementos facilitadores da sobrevivência em cada região. Característica importante para a ocupação de um espaço, portanto, é o seu potencial em atender às necessidades antropológicas.

As interligações fáceis entre a terra e o mar, com água e recursos naturais em abundância, fazem da zona costeira local privilegiado para a aproximação do homem com a natureza e, conseqüentemente, para a construção de cidades; lugares esses onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade, e que decorrem do desenvolvimento técnico e social, o qual passa a ser organizado por meio de regras de convivência e ocupação adequada. Ocorre que, com o surgimento de conflitos, irrompem discrepâncias entre as situações preconizadas nas normas e as situações fáticas.

A apropriação da natureza revela a cultura local, sendo necessário um ordenamento que propicie segurança jurídica aos habitantes, como o zoneamento, cujo objetivo é garantir a sustentabilidade natural das ocupações do meio urbano.

No Brasil, apesar da abundância de recursos naturais, o uso costuma ser errôneo, verificando-se extremos de luxo e escassez. Entende-se que existe uma crise ecológica, portanto, busca-se uma nova visão que conecte de maneira sistemática os processos ecológicos, tecnológicos e culturais às cidades. Para tanto, traz-se a sustentabilidade como diretriz vinculante para o reordenamento dos espaços já ocupados e dos que ainda não de ser, pela criação e aplicação de normas urbanísticas.

Diante da realidade brasileira, ressaltando-se a forma inadequada por meio da qual a ocupação humana se desenvolveu, urge a aplicação de medidas que qualifiquem o meio urbano, através de novas relações funcionais, que integrem novamente o meio ambiente natural às urbes.

Para tanto, a primeira parte do estudo inicia com a história da formação das cidades e segue até a caracterização específica do que é a zona costeira urbana

brasileira, onde estão localizadas as urbanizações litorâneas. Assim, apresentam-se todas as características inerentes a elas e o decorrente anseio por uma regulamentação que realmente as converta em sustentáveis.

A segunda seção apresenta a legislação correspondente à zona costeira, iniciando com a legislação de cunho ambiental atinente aos espaços protegidos. Entre elas, a Constituição Federal, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e o Código Florestal Federal. Assim, consta, em tal âmbito, a definição do que é uma área de preservação permanente (APP), demonstrando sua definição e a importância da sua respectiva caracterização correta. Ademais, mencionam-se as várias situações em que uma APP pode existir em zona costeira.

A regência normativa específica referente a essa região é dirigida pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e, através dele, todo o planejamento é definido para que essa área seja protegida. Adentra-se, então, nos zoneamentos, mais especificamente, no Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), que é o principal instrumento de gerenciamento existente, estabelecendo as diretrizes de ocupação e uso dos recursos naturais.

Destacam-se, nesse contexto, também, o Projeto Orla e os Planos de Gestão Integrados (PGI), ou Planos de Intervenção, compreendidos como aqueles que, teoricamente, colocariam em prática ações para gerir tanto a zona costeira não urbanizada, quanto a mais urbanizada.

Ainda na segunda seção, o zoneamento da zona costeira urbana é apresentado, assim como os principais desafios da atual legislação brasileira incidente nessa área. Propõe-se, então, o foco específico na importância da ação local municipal, com relação ao Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores e na definição de zonas. Outrossim, o relato da situação atual, constatada especialmente nos últimos anos é realizado, revelando, a falta de integração e de ações eficientes para o planejamento.

Por fim, a função socioambiental da zona costeira urbana é apresentada como fator determinante para que ocorra regularização da área em questão, sendo diferenciada da função ambiental que está no Código Florestal Federal. Do mesmo modo, são trazidos todos os elementos de caracterização da área urbana consolidada e os requisitos para que possa ser regularizada na forma da legislação

de regularização fundiária, independentemente de ser de interesse social para pessoas de baixa renda.

Com intenção, ainda, de analisar um caso concreto, elegeu-se o estado do Rio Grande do Sul para aprofundar todo o tema estudado até então. Nesse ponto, examinam-se as legislações estaduais, os Planos de Gerenciamento Costeiro e de Gestão Integrada, assim como as peculiaridades do estado em análise. A região do Litoral Norte, ao fim, é objeto do estudo prático de como se tem aplicado todo o regramento de ocupação e uso da zona costeira urbana.

Adentra-se, assim, no ponto subsequente: os conflitos que, ao invés de serem resolvidos com planejamento, são judicializados, representando 74 ações civis públicas envolvendo a zona costeira do Litoral Norte, tratando-se, em grande maioria, de empreendimentos imobiliários e atividades urbanas.

Com um recorte ainda mais delimitado, traz-se a análise do caso concreto que, atualmente, ocorre no Município de Torres. Eis que existem ações civis públicas visando à demolição de estabelecimentos da zona costeira urbana, por aplicar-se a tais casos, exclusivamente, a legislação ambiental, desconsiderando-se o contexto fático ao não se examinar o planejamento adequado com base em evidências.

A abordagem da presente pesquisa cumpre-se através do método hipotético dedutivo com análise da legislação ambiental e urbanística brasileira, aplicada à realidade fática do meio urbano. A escolha pelo referido método ancora-se na percepção de que se trata de caso cujos conhecimentos disponíveis sobre o assunto são insuficientes para a explicação do fenômeno, surgindo, daí, o problema. Desse modo, conjecturas ou hipóteses são formuladas e, portanto, ao longo da pesquisa, serão testadas ou falseadas.¹

As etapas de investigação terão por objetivo utilizar meios técnicos, a fim de garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais. Especificamente, o procedimento da investigação visa fornecer a orientação necessária à realização da pesquisa social, em especial, no que diz respeito à obtenção, ao processamento e à validação dos dados pertinentes à problemática-objeto do exame realizado.

O método observacional será utilizado, amparando-se na seguinte constatação: se, “por um lado, pode ser considerado como o mais primitivo e,

¹ PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. p. 36.

consequentemente, o mais impreciso; por outro, é possível julgá-lo como um dos mais modernos, visto que possibilita o mais elevado grau de precisão nas ciências sociais.”²

Será, também, efetuada revisão bibliográfica e documental, portanto, as fontes de pesquisa consistirão em artigos científicos, doutrina, legislação e jurisprudência, e, por conseguinte, aplicar-se-á a técnica de análise de dados.

O trabalho, ainda, utilizará a técnica da revisão bibliográfica tradicional, buscando, a partir da doutrina existente na área, o conhecimento disponível, identificando e analisando as teorias existentes, na tentativa de expor o melhor entendimento do tema em discussão. Serão, finalmente, demonstradas as informações doutrinárias e legais que ampararão a pesquisa, com a utilização do já citado método hipotético dedutivo a fim de que se determine qual a regulamentação mais adequada à temática.

² PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. p. 37.

2 A OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA COMO PARTE DA HISTÓRIA E DA SOBREVIVÊNCIA HUMANA

2.1 A FORMAÇÃO DAS CIDADES EM DECORRÊNCIA DA RELAÇÃO DO HOMEM COM A NATUREZA

Inicia-se a presente reflexão com o fato de que toda e qualquer atividade humana utiliza recursos naturais. Pode-se afirmar, inclusive, que é dependente de natureza. É inquestionável que o homem necessite desta para sobreviver, bem como para se desenvolver em todos os aspectos. A relação do homem com a natureza é o foco desta seção, que mostra o quanto é imprescindível refazer essa ligação, existente desde os tempos antigos, quando sequer era possível imaginar a vida em cidades, e entender quais os pontos facilitadores de formação do meio urbano em zona costeira.

O ser humano, a chamada espécie *homo sapiens* surgiu na Terra há cerca de 195 mil anos, desenvolvendo-se muito nos últimos 10 mil anos. Assim sendo, formaram-se sociedades que criaram relações complexas, inclusive por desenvolverem a agricultura e a criação de animais. Por meio de tal desenvolvimento, por muitos milênios, a espécie humana se expandiu, ocupando espaços sobre o planeta através de diversas formas de interação. Esse modo de estar no mundo foi consolidado através da cultura, devido a características biológicas do ser humano, que interferiu de maneira intensa e radical na história, diferente dos demais seres vivos.³

Ainda, há mais de 10 mil anos, surgiu a revolução neolítica ou agrícola, quando o ser humano passou a ter suprimento alimentar regular e, por vezes, excedente. Conseqüentemente, à medida que cresciam os agrupamentos humanos, mais conhecimento foi produzido e acumulado sem alterar-se a percepção de que jamais poderiam viver separados da natureza. O conhecimento comum a todos era de que esta é um ente vivo, por isso, sente e reage como todo ser vivo.⁴

A ocupação humana na Terra, por isso, ocorreu levando em consideração o ambiente natural e a proteção dos ecossistemas como condição da própria sobrevivência. Por esse motivo, o homem escolheu habitar espaços com abundância de água e frutas, que fossem facilitadores da caça e propícios para o

³ MENDONÇA, Rita. **Conservar e criar**: natureza cultura e complexidade. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p. 49.

⁴ *Ibid.*, p. 53.

cultivo. Do mesmo modo, buscou espaços que garantissem segurança, como o alto dos morros, transporte e acesso à água, como as margens dos rios. Muito antes de qualquer intervenção, de organização em forma de Estado, ou de regras de ordenamentos sobre os espaços escolhidos, deram-se ocupações por necessidades antropológicas.⁵

Dados históricos mostram que os primeiros aglomerados sedentários e com densidade considerável de população foram na Mesopotâmia por volta de 3.500 a.C., no Egito em 3.000 a.C., e na China e Índia há cerca de 3.000 a 2.500 a.C. A partir desses povoados, um sistema de divisão e distribuição se desenvolve como expressão do desdobramento de uma capacidade técnica de organização social. Um sistema que inclui centros religiosos, administrativos e políticos, a expressão espacial de uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho.⁶

Inclusive, nos estudos sobre esses povos tradicionais, que são civilizações importantes da história e grandes expressões do talento humano, observou-se que o marco inicial foi o desenvolvimento na região do chamado Crescente Fértil, entre os rios Tigre e Eufrates. Foi, nessa região, que emergiram grandes construções, cidades populosas, tecnologias de guerra e documentos indicando o surgimento da escrita.⁷

Desde as primeiras ocupações em territórios, primou-se por locais com interligações fáceis entre a terra e o mar, com água e recursos naturais em abundância, e que, caso não tivessem essas características com relação à água, pudessem ao menos obtê-la cavando reservatórios para mananciais pluviais. Ressalta-se, portanto, esse claro e determinante fator para escolher o local de formação de cidades.⁸

Com o crescimento da população, a concentração de pessoas tornou-se maior em espaços menores, isso porque, além de exigir toda a espécie de suprimentos, a apropriação da natureza ocorreu em espaços facilitadores de convívio e, obviamente, mais sensíveis à degradação ambiental. Não obstante, com

⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 20.

⁶ CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Trad. de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 42.

⁷ MENDONÇA, Rita. **Conservar e criar:** natureza cultura e complexidade. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p. 49.

⁸ ARISTÓTELES. **A política.** Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 131.

a percepção de que as áreas não eram apenas pontos de habitação, mas, sim, de desenvolvimento da vida das pessoas, houve necessidade de organizar instrumentos que trouxessem equilíbrio ambiental à manutenção dos ecossistemas.

Ao relatar a história da formação das cidades na Grécia e Roma Antiga, Fustel de Coulanges descreve que, antes mesmo das cidades, muitas cúrias⁹ ou fratrias¹⁰ agruparam-se, formando tribos.¹¹ Desse modo, as tribos eram corpos independentes com formas especiais de prestar culto aos deuses, marcadas pela religião que as unia quando havia semelhanças de culto. Por conseguinte, assim como várias fratrias se fundiram formando tribos, várias tribos associaram-se passando, então, a existir a cidade em razão dessas alianças. Nessa oportunidade, “várias famílias formaram fratrias, várias destas, a tribo e várias destas últimas, a cidade. Família, fratria, tribo e cidade são, aliás, sociedades exatamente semelhantes entre si, nascidas umas das outras através de uma série de federações.”¹²

A construção das sociedades em forma de cidade ocorreu de modo natural, sendo incontroverso o fato de que “a cidade é uma construção antropológica e que deve transcender o próprio tempo, pois deve levar em consideração o passado, o presente e o futuro.”¹³ Corrobora essa afirmação o pensamento de Platão: de que a cidade nasceu porque nenhum ser humano basta-se por si mesmo, pelo contrário, necessita de outros seres humanos para satisfazer necessidades básicas. A cidade surgiu, portanto, como uma forma facilitadora de satisfazer essas necessidades através da reunião de pessoas, com qualidades de associados que compreendem dons diferentes e complementares. Sendo essa, portanto, a razão da criação de cidades.¹⁴

A urbe trouxe consigo “uma mobilização de potencial humano, um domínio sobre os transportes entre lugares distantes, uma intensificação de comunicação por longas distâncias no espaço e no tempo, uma explosão de inventividade”, um

⁹ Estrutura composta pela reunião de algumas famílias da Roma Antiga.

¹⁰ Estrutura composta pela reunião de algumas famílias da Grécia Antiga.

¹¹ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**: o estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. de J. Cretella Jr e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 152.

¹² Ibid., p. 161.

¹³ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 15.

¹⁴ PLATÃO. **La República**. Trad. de José Manuel Pabón. Madrid: Alianza, 2000. p. 139.

desenvolvimento em grande escala de engenharia civil, e a promoção da elevação da produtividade agrícola.¹⁵

Logo, é a cidade o lugar geográfico onde se instala a superestrutura político-administrativa de uma sociedade, decorrente do desenvolvimento técnico e social (natural e cultural) que necessita ampliar suas dimensões, formando até mesmo sistemas de distribuição e de troca. Forma-se, inclusive, um sistema institucional de investimento, no que concerne, particularmente, à cultura e à técnica.

Assim, foram criadas estruturas necessárias à segurança dos ocupantes, às novas técnicas construtivas, à viabilização de transporte e de água. Surgiram, nesse contexto, soluções conceituais visando permitir a convivência entre a situação fática – consolidada – e a situação preconizada pela norma – ideal.

A estrutura embrionária da cidade já existia na aldeia, depois que surgiram casas, oratórios, poços e vias públicas, ou seja, estrutura. Então, entende-se que as invenções e diferenciações orgânicas apenas aguardavam o momento exato de serem levadas avante para compor a estrutura mais complexa da localidade.¹⁶

Ademais, nota-se que o homem, por necessidade, fixou moradia em comunidades junto aos cursos, reservatórios e mares, já que a água é a viabilizadora e facilitadora da vida, seja pela necessidade de dessedentação, seja pela irrigação, pelo transporte e pela pesca.

Por seu turno, Aristóteles afirma que toda cidade é uma espécie de associação que se forma em razão de um alvo comum.¹⁷ Acrescenta que a sociedade, que era constituída por diversos burgos,¹⁸ formou uma cidade completa nascida principalmente da necessidade de viver. Porém, para que se viva, obrigatoriamente deve-se manter ligação e relacionamento entre a cidade e a natureza, conforme afirma o trecho a seguir:

Eis por que toda cidade se integra na natureza, pois foi a própria natureza que formou as primeiras sociedades. A natureza era o fim dessas sociedades; e a natureza é o verdadeiro fim de todas as coisas. Dizemos, pois, dos diferentes seres, que eles se acham integrados na natureza quando tenham atingido todo o desenvolvimento que lhes é peculiar.¹⁹

¹⁵ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 38.

¹⁶ Ibid., p. 27.

¹⁷ ARISTÓTELES. **A política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 13.

¹⁸ Os burgos eram vilas fortificadas que existiam na Idade Média.

¹⁹ ARISTÓTELES. **A política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 15.

O cerne da questão trazida é essencial para que se possa aprofundar o tema, no sentido de que a aproximação entre o homem e a natureza é vital ao ser humano, e, obrigatoriamente, ocorreu ao longo dos anos. O ser humano é, desde sempre, dependente dos recursos naturais e decorre dessa dependência a necessidade de normas para reger a convivência de forma adequada.

Existe necessidade de aproximação e apropriação da natureza para que o ser humano possa nutrir seu corpo, exercer suas atividades e desenvolver seu modo de vida. Não há como impedir ou romper essa integração, desenvolvida no decorrer dos anos, que resultou na formação das cidades, onde, antes, havia o ambiente intocado. Nesse ponto, insta dizer que a história da cidade, como agrupamento de pessoas em local fixo, nasceu da integração com o meio natural e, como tal, deve ser respeitado, afinal, este é o fim de todas as coisas.²⁰ Cada formação faz parte de um ciclo de apropriação, com características específicas determinadas pela necessidade do povo ali residente que, ao instalar-se, passa a pertencer ao local como parte integrante do meio ambiente.

Rech, ao tratar da história das cidades, define que “a ocupação humana sobre a Terra é tão natural quanto a própria natureza. Ambas as histórias se confundem e se fundem numa única forma, que toma aspectos diferentes ao longo do tempo.”²¹ Todo processo de formação das cidades é natural, assim como a essência da natureza e, portanto, mesmo o que foi criado pelo homem, é fruto de uma associação única que não pode ser separada.

O homem faz parte do ciclo existente na natureza, estando, nele, incluso, seja no ciclo da biodiversidade, seja nos ciclos dos ecossistemas que o abrigam e constituem os habitats da vida. Afinal, “existe uma única vida na natureza, que toma formas diversas e se sucede em ciclos.”²² Em suma, entende-se que o homem é parte integrante da natureza e, por isso, deve agir e interagir como ser que pertence a ela, conforme define Rech:

O homem é parte da natureza e necessita estar em sintonia com ela para a sua própria sobrevivência. Os locais para moradia ou construção de cidades, uso do solo, produção de alimentos e utilização de matéria-prima são necessidades inerentes à sua condição humana, da mesma forma que

²⁰ ARISTÓTELES. **A política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 15.

²¹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 51.

²² *Ibid.*, p. 52.

os animais necessitam e têm direito a espaços ou habitat adequado para viver.²³

Através da forma de apropriação da natureza, consolidam-se culturas locais, que são “a maneira como as pessoas pensam e sentem o mundo e agem sobre ele”, e a “transmissão desses modos de sentir, pensar e fazer, de geração para geração, é o que garante a reprodução de um estado de coexistência social.”²⁴

Segundo Aristóteles, é evidente que a “cidade faz parte das coisas da natureza e que o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade.”²⁵ Assim, menciona que a natureza é que compele todos os homens a associar-se, porém, a cidade é extremamente complexa por ser um sistema composto de elementos, entre esses: as multidões de cidadãos.²⁶

O desafio de toda cidade é encontrar o equilíbrio na relação do homem com a natureza, uma vez que é composta por dessemelhantes.²⁷ Sendo assim, entende-se como utopia a existência de uma “urbe perfeita” ou “completa”, e que se necessita de, cada vez mais, soluções para problemas gerados pela falha na estrutura e na organização dos lugares que foram escolhidos para viver.²⁸

Os ecossistemas existentes, que fornecem água, ar, alimentos, matéria-prima e lugar para o homem morar, não devem ser degradados através de extração além do necessário. Considera-se a apropriação absoluta desses espaços, se além do suficiente, como sendo a coisificação da natureza.²⁹

Cada habitat tem características dos seres por quem é habitado, seja pelas condições ecológicas de reprodução de uma população, seja pelas práticas culturais e produtivas. Assim, o habitat é, ao mesmo tempo, suporte físico que proporciona vida e lugar, e, também, onde ocorrem tramas ecológicas. Dentro de uma história referente a cada local habitado, existem símbolos e significações que configuram

²³ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 54.

²⁴ MENDONÇA, Rita. **Conservar e criar:** natureza cultura e complexidade. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p. 49.

²⁵ ARISTÓTELES. **A política.** Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 75.

²⁶ Idem.

²⁷ Ibid., p. 80.

²⁸ Idem.

²⁹ RECH; RECH, op. cit., p. 53.

diversas identidades culturais e estilos étnicos.³⁰ Leff cita que “cada cultura vai configurando um estilo étnico de apropriação de seu ambiente.”³¹

Mumford compara o ser humano ao reino animal e aos organismos relativamente sésseis que constituem o reino vegetal. Refere que, em todos os casos em que há troca da mobilidade pela segurança, há tendência para fixar-se e repousar, uma vez que grande maioria dos seres desses reinos busca um local favorável para abrigo e boa alimentação. Não poderia ser diferente com o ser humano, que tem como característica inerente a propensão ao armazenamento de alimentos e à fixação. Por fim, menciona que, como os peixes que se reúnem em cardumes e, como os pássaros, que constroem seus ninhos, o ser humano tem, na busca do convívio e da estabilidade, os aspectos da cidade primitiva, o que remonta, de certa forma, à evolução animal.³² São diversos exemplos de paralelismo e de convergência de estruturas que podem ser extraídos da citação a seguir:

Antes da cidade, houve a pequena povoação, o santuário e a aldeia; antes da aldeia, o acampamento, o esconderijo, a caverna, o montão de pedras; e antes de tudo isso, houve certa predisposição para a vida social que o homem compartilha, evidentemente, com as diversas outras espécies animais.³³

Uma ressalva que deve ser feita é a de que as primeiras cidades que foram formadas pela união de pequenas sociedades não se constituíram do mesmo modo, pois não era exigido que cada nova urbe percorresse o mesmo caminho de formação e organização de suas antecessoras.³⁴ Porém, mesmo nas mais diferentes cidades em sua complexidade, não faltam semelhanças do precedente animal e sua integração com a natureza. Como exemplo, em certas espécies, como a dos castores, “a colonização acarreta uma deliberada remodelação do ambiente: a derrubada de árvores, a edificação de represas, a construção de moradas”.³⁵

³⁰ LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 283.

³¹ LEROI-GOURHAN, A. **Le geste et la parole.** 2 v. Paris: Albin Michel, 1965. In: LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 283.

³² MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas.** Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 12.

³³ Ibid., p. 11.

³⁴ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga: o estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma.** Trad. de J. Cretella Jr e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 168.

³⁵ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas.** Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 12.

Então, são basicamente operações de engenharia necessárias para que haja íntima congregação familiar numa associação de numerosas famílias que, juntas, cooperam em tarefas comuns e melhoram o habitat. Portanto, também os seres irracionais alteram o meio ambiente em que vivem e mesmo que, no exemplo dado, a colônia de castores não possua muitos dos atributos de uma cidade, essa se aproxima daquelas aldeias primitivas que também realizaram obras e atividades na natureza para que a fixação e o sustento fossem possíveis.³⁶

Outrossim, o local escolhido para fixação de um grupo passa a ser o lugar onde são criados hábitos que dão sentido à existência do ser humano e de suas relações, as quais conduzem à coevolução de culturas através da forma de apropriação do seu ambiente. Nesse sentido, a citação, a seguir, endossa essa ideia:

O habitat é o lugar em que se constrói e se define a territorialidade de uma cultura, a espacialidade de uma sociedade e de uma civilização, onde se constituem os sujeitos sociais que protejam o espaço geográfico apropriando-se dele, habitando-o com suas significações e práticas, com seus sentidos e sensibilidades, com seus gostos e prazeres.³⁷

Desse modo, o lugar escolhido para fixar habitação é o espaço em que se forja a cultura, em que o homem relaciona-se com a natureza e, assim, formam-se cenários do culto religioso, desenvolvendo a espiritualidade de cada comunidade. Não só os livros em que se escrevem os sinais da História compõem-se nestes locais, mas também são impressas as marcas do poder das civilizações e a geografia que desenha as estrias das terras, com seus sinais de sucesso e fome.³⁸

Não se pode fazer da urbe antiga modelo para os dias atuais, mesmo que sinais de outras épocas ainda existam na atualidade. Nesse sentido, é interessante lembrar que, quando o número de casas aumentava de modo excessivo, cercava-se o seu entorno com muralhas. Infelizmente, hoje é isto que se vê nas cidades de um modo mais modernizado: as muralhas transformaram-se em condomínios fechados ou, então, em muros invisíveis que dividem a sociedade por poder aquisitivo.³⁹

O que fazia com que o vínculo entre as pessoas se mantivesse, nos tempos antigos, era o culto aos deuses protetores que, através de leis totalmente religiosas,

³⁶ Idem.

³⁷ LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 283.

³⁸ Ibid., p. 284.

³⁹ RECH, Adir Ubaldo. RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico**: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana. Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 19

geriam a cidade. Na verdade, os códigos desses locais eram um “conjunto de ritos e prescrições litúrgicas, de orações, ao mesmo tempo de disposições legislativas.”⁴⁰ Portanto, “estabeleceu-se primeiro o direito doméstico e o governo da gens, em seguida, as leis civis e o governo municipal.”⁴¹

Atualmente, o que permanece é a significação de habitar como identificar e ocupar algum território com o seu próprio processo de reconstrução do meio ambiente, agora criado a partir de identidades culturais diferenciadas. Porém, é visível o esquecimento da relação desse meio criado com o ambiente natural, ligação, em verdade, de dependência total. Ademais, “o ambiente é o conceito desta relação complexa entre o habitat e o habitar, que integra as condições do meio às possibilidades de ocupação social do território.”⁴² Não obstante, “o ambiente articula, assim, um conjunto de processos ecológicos, produtivos e culturais, para reconstruir o habitat como transformação complexa das relações sociedade-natureza.”⁴³

Segundo Rech, “a cidade foi e é, sem dúvida, um lugar para convivência idealizado pelo homem”,⁴⁴ lugar que não pode ser minado por ideologia ou sucessões partidárias, onde os sucessores desconstroem os feitos dos antecessores. Deve, portanto, prevalecer o interesse público dos indivíduos locais, não perdendo a essência ontológica e antropológica da cidade, caso contrário surge o caos. Por fim, a decisão de organização de cidade deve ser racional, ética e de bem-estar para todos, como foi desde o princípio a razão e a função do meio urbano.⁴⁵

A cidade desperta fascínio, influência mágica sobrenatural e de controle sobre os homens, por isso a maior parte das pessoas do planeta vive nesse espaço.⁴⁶ Porém, não há vida sem preservação da natureza, exigindo-se respeito ao ciclo natural, uma vez que dele faz parte o próprio homem. E, conseqüentemente, não há lugar para a relação coisificada e sem preocupação com a natureza. O ser humano,

⁴⁰ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga**: o estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. Trad. de J. Cretella Jr e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 241.

⁴¹ Ibid., p. 467.

⁴² LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 286.

⁴³ Ibid., p. 287.

⁴⁴ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 23.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ PLATÃO. **La republica**. Trad. de José Manuel Pabón. Madrid: Alianza, 2000. p. 8-9. In: RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 25.

com sua inteligência, que o torna capaz de aprimorar sua forma de vida, deve desenvolver formas sofisticadas, meios de sobrevivência mais seguros e formas de comunicação nunca antes imaginadas para que possa sobreviver.⁴⁷

Na *Laudato Si*, ao tratar sobre a ecologia integral, Papa Francisco refere que tudo está intimamente relacionado, levando a refletir que os elementos que compõem a ecologia incluem as dimensões humanas e sociais. Nesses termos, torna-se relevante o trecho a seguir:

Quando falamos de «meio ambiente», fazemos referência também a uma particular relação: a relação entre a natureza e a sociedade que a habita. Isto impede-nos de considerar a natureza como algo separado de nós ou como uma mera moldura da nossa vida. Estamos incluídos nela, somos parte dela e compenetramo-nos. As razões, pelas quais um lugar se contamina, exigem uma análise do funcionamento da sociedade, da sua economia, do seu comportamento, das suas maneiras de entender a realidade. Dada a amplitude das mudanças, já não é possível encontrar uma resposta específica e independente para cada parte do problema. É fundamental buscar soluções integrais que considerem as interações dos sistemas naturais entre si e com os sistemas sociais. Não há duas crises separadas: uma ambiental e outra social; mas uma única e complexa crise socioambiental. As diretrizes para a solução requerem uma abordagem integral para combater a pobreza, devolver a dignidade aos excluídos e, simultaneamente, cuidar da natureza.⁴⁸

Tanto na encíclica papal, quanto nas demais obras, aqui, mencionadas, revela-se que, caso haja desrespeito ao ambiente natural, o caminho levará a esterilidade ao campo e a morte e o caos às cidades. Portanto, é necessário “um ordenamento que dê ao homem segurança jurídica a fim de que continue a construir lugares e cidades paradisíacas, indicando-se o zoneamento ambiental como lei natural, a qual se impõe e que deve ser observada e positivada.” Sendo, em tal contexto, zoneamento urbanístico a norma que decorre da ocupação humana em locais adequados à sobrevivência.⁴⁹

Reitera-se, finalmente, que há relação complexa entre o ser humano e a natureza, a qual não deve ser interrompida, mas, sim, qualificada, uma vez que é vital para a existência de ambos.

⁴⁷ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 55.

⁴⁸ FRANCISCO, Papa. **Laudato Si**. Sobre o Cuidado da nossa Casa Comum. Disponível em http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em: 11 jul. 2019.

⁴⁹ RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável**. Caxias do Sul: EducS, 2012. p. 21.

2.2 A SUSTENTABILIDADE DAS OCUPAÇÕES NO MEIO URBANO

Primeiramente, para que se fale sobre a sustentabilidade natural das ocupações no meio urbano, não se pode desconsiderar que uma proeminente parcela da população passou a formar as cidades. População suficiente para construir uma gama de relações necessárias, possibilitando à localidade vida própria. Aristóteles, ao refletir sobre a formação das cidades, questiona: quem poderá comandar a multidão que se concentra nesses espaços determinados? É possível colocar limites, caso o número de pessoas exceda o que é considerado suficiente para que as relações constitutivas das cidades se concretizem? Quais são esses limites? E responde que “os próprios fatos no-los ensinarão facilmente.”⁵⁰

Nesse contexto, a cultura arcaica das aldeias deu lugar à “civilização” urbana, com combinações peculiares entre criatividade e controle, expressão e repressão, tensão e libertação, de cujo conjunto resultou a cidade histórica. Assim, a cidade pode ser descrita como “uma estrutura especialmente equipada para armazenar e transmitir bens da civilização condensada para admitir a quantidade máxima de facilidades num mínimo espaço” e, ainda, caso seja necessário um alargamento estrutural, deve ser capaz de encontrar abrigo às necessidades mutáveis de uma sociedade crescente. Para isso, foram criados registros escritos, bibliotecas, arquivos, escolas e universidades, que são feitos característicos para que um lugar cumpra seu papel histórico-cultural.⁵¹

Insta dizer que o cenário atual das cidades, no Brasil, reflete exatamente a existência de abundância dos recursos necessários para desenvolver a vida em uma urbe, porém, o uso que se tem feito de tais recursos é errôneo por configurar “dois excessos opostos – de um lado, a avareza sórdida, de outro, o luxo desenfreado”.⁵²

A forma de ocupação do homem que ocorreu antes da intervenção do Estado, estabelecendo regras de ordenamento dos espaços escolhidos, nasceu de necessidades antropológicas, as quais, se ignoradas pelo direito urbanístico, tornam

⁵⁰ ARISTÓTELES. **A política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 121.

⁵¹ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 38-39.

⁵² ARISTÓTELES. **A política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 122.

as normas sem efetividade e sem eficácia, o que acaba gerando graves problemas urbanos de sustentabilidade.⁵³

Parte-se do entendimento de que existe uma crise ecológica e, assim, busca-se um conceito de ambiente, que cria uma nova visão do desenvolvimento humano, reintegrando-o a valores e a potenciais da natureza. Emerge, portanto, como um saber reintegrador da diversidade, dos novos valores éticos e estéticos decorrentes dos processos ecológicos, tecnológicos e culturais conectados entre si.⁵⁴

O espírito que fez nascer as cidades foi ignorado ao longo da história, seja pela arquitetura, seja pelo direito. Este último não conseguiu preservar o que é, naturalmente, direito e passou a transformar o ambiente natural em ambiente criado por padrões políticos, sem considerar o que deve ser respeitado.⁵⁵

Por outro lado, Metzger afirma que resolver problemas, como a perda da biodiversidade, excluindo o homem da paisagem, não é uma solução, mas um paliativo que nada resolve.⁵⁶ Mesmo a degradação ambiental, sendo um sintoma de crise da civilização, em que o desenvolvimento coloca-se sobre a organização da natureza, a questão ambiental aponta para a construção de futuros possíveis, fundados e firmados nos princípios das leis naturais, nos potenciais ecológicos, na produção de sentidos sociais e na criatividade humana.⁵⁷ Ademais, conforme demonstra Rech:

Ignorar o processo histórico-cultural da construção das cidades é violentar a própria identidade do homem, é destruir o passado e as formas sustentáveis, naturalmente encontradas, na construção das cidades. É destruir um ambiente criado e sustentável, pois, na realidade, as cidades, ao longo da história, convivem com a natureza e por necessidade preservaram o que era necessário preservar, ocuparam o que necessariamente precisaram ocupar. A forma agressiva e a degradação ambiental verificadas nas cidades, na sua ocupação legal e informal, são muito mais um fato atual, que não leva em conta a necessidade de garantir um ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto na CF/88, no seu art. 225, do que decorrente de ocupações consolidadas que, no

⁵³ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 16.

⁵⁴ LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 17.

⁵⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 24.

⁵⁶ METZGER, Jean Paul. O que é ecologia de paisagens? Biota Neotropica. **Geomorfologia, Ambiente e Planejamento.** São Paulo: Editora Contexto, 1990.

⁵⁷ LEFF, op. cit., p. 17.

passado, garantiram sustentabilidade e meio ambiente equilibrado ao homem.⁵⁸

Considerando que as cidades são uma forma de organização dos seres humanos, é imprescindível que exista regime próprio a regular essa ocupação, “possibilitando ao máximo o respeito aos seus modos de produção, consumo, padrões socioculturais, formas de apropriação dos recursos naturais e maneiras de se relacionar com a natureza.”⁵⁹ Afinal, traduzir as ideias humanas em forma de hábitos e costumes comuns, de escolha e desígnios pessoais em estruturas urbanas, é uma das funções principais da cidade.⁶⁰

Indubitavelmente, o referido espaço bem organizado é o desejo máximo de civilidade, porém a ocupação sem regras de sustentabilidade significa o caos.⁶¹ Então, a questão é achar o ponto de equilíbrio entre o aumento de processos de produção e expansão urbana e as suas qualificações. Deve-se qualificar o meio urbano já existente, através de meios inteligentes de integração e uso dos recursos naturais, ao invés de expandir o espaço urbano de forma descontrolada e inadequada. Não destruir o que foi construído, ao longo do processo histórico de criação da cidade, mas qualificar o processo existente é crucial para o convívio e sustento do ser humano.

Nesse sentido, os processos de produção e expansão urbana que ocorrem de forma automática não servem às metas humanas necessárias para a sobrevivência, conhecidas desde os primórdios. Segundo Mumford, “a produção quantitativa, para os nossos contemporâneos que raciocinam em tempos de massa, tornou-se a única meta imperativa: para eles, tem mais valor a quantificação que a qualificação”.⁶² Refere, ainda, que, quer na produtividade industrial, na energia física, no

⁵⁸ RECH, Adir Ubaldio; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. In: RECH, Adir Ubaldio; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 16.

⁵⁹ BOTTER, Amália Simões. Áreas De Preservação Permanente localizadas em áreas intensamente urbanizadas: justificativas e critérios para a criação de um regime especial. **Saúde ambiental: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos**. São Paulo: Instituto o direito por um Planeta Verde, 2014. p. 287. (Vol. 2).

⁶⁰ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 129.

⁶¹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educus, 2010. p. 18.

⁶² MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 615.

conhecimento, quer na invenção, predominam expansões vazias, as quais se afastam de quaisquer objetivos humanamente desejáveis.⁶³

A consequência, que já se vê, é a “espécie humana ameaçada por inundações muito mais impressionantes do que as que o homem antigo aprendera a enfrentar.”⁶⁴ A sustentabilidade em que se fundamenta esta proposição é uma diretriz vinculante, que reforma estruturalmente o modo de compreender e aplicar o sistema normativo, assegurando as condições propícias ao bem-estar físico e psíquico no presente, sem empobrecer e inviabilizar o bem-estar futuro. Busca-se resgatar, portanto, o equilíbrio ecológico dinâmico, com a alocação inteligente dos recursos naturais.⁶⁵

A palavra sustentabilidade não é, nesse contexto, um conceito político, ideológico ou que possa ser construído por ordenamentos positivados ou por decisões de tribunais, pois é inerente à natureza de cada realidade em constante construção científica. No sistema jurídico, trata-se de um princípio, que subordina as demais normas urbanísticas e resolve conflitos de normas. Portanto, qualquer norma de direito urbanístico que comprometa a sustentabilidade, ou outro princípio, é ilegal e passível de nulidade.⁶⁶ Nesses termos, adota-se a seguinte definição:

A sustentabilidade merece acolhida, antes de mais nada, como princípio constitucional que determina promover, em longo prazo o bem-estar, o desenvolvimento propício ao bem-estar pluridimensional (social econômico, ético, ambiental e jurídico-político), com reconhecimento da titularidade de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.⁶⁷

Por esse prisma, a sustentabilidade assume compromisso intergeracional com a equidade, com a precificação da inoperância - que tem permitido a externalização indébita dos custos ambientais -, com a modernização ambiental e com a adoção de indicadores habilitados a aferir a qualidade das políticas públicas e privadas. Ademais, insere o pensamento prospectivo de prevenção e precaução com a lógica sistemática retemperada, que não contempla, em separado ou de modo fragmentário, o ambiental, o econômico, o ético, o jurídico-político e o social.⁶⁸

⁶³ Idem.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 16.

⁶⁶ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 73.

⁶⁷ FREITAS, op. cit., p. 15.

⁶⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 17.

Deve ser compreendida, assim, a sustentabilidade, por um processo que integra diversas dimensões; dentre elas, uma dimensão social, em que haja equidade intra e intergeracional, com gestão de processos que assegurem condições favoráveis ao florescimento das potencialidades humanas e, não menos importante, permita o desenvolvimento que perdure e faça a sociedade ser apta a sobreviver com qualidade e respeito aos demais seres vivos.⁶⁹

A dimensão ambiental, nesse sentido, reconhece que não há qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado. E, por fim, a dimensão econômica, ressalta que é indispensável lidar de forma adequada com os custos e benefícios, diretos e indiretos, e isso implica, inarredavelmente, no limite regulatório do poder público ou privado sobre toda e qualquer propriedade, que deve cumprir função social, econômica e de equilíbrio ecológico. Portanto, a sustentabilidade reclama de forma integral e integrada a aceção do desenvolvimento em face de questões ambientais.⁷⁰

Para uma agenda ou estruturação primando pela sustentabilidade, é indispensável um novo urbanismo, o das cidades saudáveis, que revela o que seria o ideal à luz da sustentabilidade, seja pela arquitetura e pelas construções verdes, seja pelo incentivo ao transporte público, seja, ainda, pela remoção das pessoas de áreas de risco, devidamente mapeadas.⁷¹ E, assim, “cumpre introjetar e fazer respeitar, sem procrastinação, o direito fundamental (tutelável judicialmente) a cidades integradas, amistosas, seguras e fluentes.”⁷² Complementa-se essa premissa, reafirmando-se o que é sustentabilidade:

[...] princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.⁷³

Desse modo, o desenvolvimento sustentável não é uma contradição em termos, sequer confundindo-se com o crescimento econômico. Ora, todos os elementos desse conceito devem estar presentes, pois são indispensáveis para a

⁶⁹ Ibid., p. 17-23.

⁷⁰ Ibid., p. 17-23.

⁷¹ Ibid., p. 40.

⁷² Ibid., p. 40.

⁷³ Ibid., p. 43.

sua caracterização. São eles: a natureza de princípio constitucional diretamente aplicável; a eficácia, como sendo o encontro de resultados justos, e a eficiência, através de meios idôneos; o ambiente descontaminado e saudável, ou seja, limpo; a probidade; a prevenção e a precaução; a solidariedade intergeracional; a responsabilidade do Estado e da sociedade e, acima das necessidades materiais, o bem-estar.⁷⁴

O princípio da sustentabilidade surge como sinal de reorientação do processo civilizatório da humanidade, como uma resposta à crise ambiental. A sustentabilidade ecológica, especificamente, consiste no estabelecimento de um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, sendo esta a condição para a sobrevivência humana e um suporte para o desenvolvimento duradouro. Surgem, portanto, novos paradigmas da economia ecológica, que buscam integrar o processo econômico à dinâmica ecológica e populacional.⁷⁵

Nesse sentido, no desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade deve dirigir o desenvolvimento, sendo esta a parte mais relevante do conceito. Ademais, cumpre referir que o desenvolvimento sustentável é um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e para a diversificação, inclusive dos modos de vida das populações que habitam o planeta. Outrossim, oferece novos e importantes princípios para a democratização da sociedade que visa à participação direta das comunidades na apropriação e transformação de seus recursos ambientais.⁷⁶

Logo, o desenvolvimento sustentável não se limita a satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas, mas também se compromete em apontar a necessidade de dar novos passos. Os novos passos referidos são atitudes ativas de ampliação e melhoramento do ambiente natural e criado em que se vive.⁷⁷ Evoca-se a “cidadania ecológica”, entendida aqui como uma cidadania ativista para o bom desenvolvimento, juntamente com a justiça ambiental.⁷⁸ Sendo assim, a sustentabilidade deve adjetivar, condicionar e infundir o desenvolvimento, jamais o

⁷⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 44.

⁷⁵ LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 15.

⁷⁶ Ibid., p. 57.

⁷⁷ Ibid., p. 50.

⁷⁸ SMITH, Mark J. **Ecologism: towards Ecological Citizenship**. Buntingford: Open University, 1998.

contrário. Portanto, prefere-se o termo *sustentabilidade* à designação *desenvolvimento sustentável*.⁷⁹

Na dimensão social de sustentabilidade, encontram-se os direitos fundamentais sociais, os quais devem ser aplicados, sob pena, caso isso não ocorra, de o modelo de governança tornar-se autofágico e insustentável. Como exemplo da referida dimensão, tem-se o direito à moradia que exige regularização fundiária e justifica, observados os pressupostos, o direito à concessão de uso de bem público, excluindo-se as áreas de risco. Ou seja, a cidadania ecológica, através de atitudes ativas, deve ser sustentável e viável.⁸⁰ Caso exemplar reside nos chamados *greenbuilding*, que nada mais são do que construções sustentáveis que têm de ser fortemente incentivadas e exigidas pelas políticas públicas.⁸¹

As dimensões ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica são intimamente vinculadas e essenciais. Isso decorre da inter-relação e conexão inevitável entre seres e coisas, compreendendo-se a vida de forma integrada. Conseqüentemente, necessita-se de uma completa revisão da normatividade jurídica, agindo de forma congruente com vistas a reinserir o ser humano na natureza.⁸²

No Brasil, é fato que as cidades cresceram em adensamento populacional desorganizado e, por não haver planejamento adequado, o processo de urbanização ocorreu à parte do controle das autoridades, resultando em ocupações sem sustentabilidade ambiental. Como exemplo, podem-se mencionar graves problemas de alagamento, nos estados de São Paulo e Santa Catarina, além dos deslizamentos nas cidades litorâneas, como Angra dos Reis, Rio de Janeiro e Niterói.⁸³ Destarte, na grande maioria das cidades brasileiras, não houve determinação de áreas para a população de baixa renda, seja por falta de previsão, seja por falta de mercado de quem produzisse habitação popular regular possível de ser adquirida por essa grande parcela da população, espaços estes que, hoje, já são regulamentados parcialmente.⁸⁴

⁷⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 57.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 64.

⁸¹ HENN, Rebecca; HOFFMAN, Andrew. **Construction Green**. The social structures of sustainability. Cambridge: MIT, 2013.

⁸² FREITAS, op. cit., p. 77-78.

⁸³ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 32.

⁸⁴ PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 43.

Ocorre que, quando a ocupação se dá de forma intensa, certos lugares das cidades passam a ser disputados e escolhidos por serem considerados localizações privilegiadas; portanto, aqueles cidadãos com tal “superioridade de mérito”, no sentido de possuírem maior poder financeiro, e deterem maior “influência política” passaram a ocupar os mencionados espaços.⁸⁵

Diante da forma inadequada de ocupação humana, a busca pela sustentabilidade implica a adaptação e a qualificação dos assentamentos urbanos e o estabelecimento de novas relações funcionais entre o campo e a cidade, com a promoção de novas economias sustentáveis, baseadas no potencial produtivo dos sistemas ecológicos e nos valores culturais.⁸⁶ Somente assim haverá a possibilidade de se avançar das políticas de conservação, descontaminação e restauração ecológica para uma economia sustentável, fundada na racionalidade ambiental.⁸⁷

A sustentabilidade, então, é vista em uma cidade quando a arquitetura passa a ser aberta e biológica, o que modifica o cenário estrutural das metrópoles, qualificando-as.⁸⁸ Juntamente com ela, ocorre a defesa da dignidade intrínseca a todos os seres vivos, com responsabilidade assumida pelo futuro das espécies.⁸⁹ Nessa oportunidade, cita-se Mumford, que fundamenta a necessidade de integração do ser humano com a natureza, reconhecendo as imperfeições e a importância da estrutura de uma cidade, conforme expõe o trecho abaixo:

Em virtude de sua concentração de energia física e cultural, a cidade acelerou o ritmo do intercuro humano e traduziu seus produtos em formas que podiam ser armazenadas e reproduzidas. Por meio de seus documentos, de sua história escrita e de seus hábitos ordenados de associação, a cidade aumentou o âmbito de todas as atividades humanas, estendendo-as no tempo, para diante e para trás. Por meio das suas disponibilidades de armazenagem (prédios, porões, arquivos, monumentos, tabuinhas, livros), a cidade tornou-se capaz de transmitir e aumentar essa herança. Este continua sendo o maior dos dons da cidade. Em comparação com a sua complexa ordem humana, os nossos atuais mecanismos eletrônicos que engenhosamente armazenam e transmitem informações são imperfeitos e limitados.⁹⁰

⁸⁵ ARISTÓTELES. **A política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006. p. 99.

⁸⁶ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010. p. 32.

⁸⁷ LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 62.

⁸⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 85.

⁸⁹ Ibid., p. 86.

⁹⁰ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 614.

Para um habitat sustentável, além de um método de adequação ecológica do território, faz-se necessária a revisão das formas de assentamento, dos modos de produção e dos padrões de consumo.⁹¹ Entretanto, a pressa em resolver os problemas acaba por produzir o afastamento do caminho que levaria a uma verdadeira solução, alcançando-se apenas uma fugaz impressão de melhora.⁹²

É fato, desse modo, que a sociedade urbana tenha chegado a um estágio em que se vislumbram dois caminhos: o primeiro consiste na dedicação ao desenvolvimento da mais profunda condição humana, e o segundo consiste na entrega às forças do desumanizado ego. Porém, com a escolha pela segunda opção, surgem as consequências que representam as perdas do sentimento, da emoção, da audácia criadora e da consciência.⁹³ Em contrapartida, para seguir o primeiro caminho, deve-se voltar a atenção para os meios de controlar, dirigir, organizar e subordinar as funções biológicas e finalidades culturais particulares de cada lugar, atuando de forma excepcional sobre o que, na primeira escolha, acabaria solapando a própria vida do ser humano.⁹⁴

Ao relembrar a principal função da cidade, que é converter o poder em forma, a energia em cultura, a matéria inanimada em símbolos vivos de arte, a reprodução biológica em criatividade social, ressalta-se que essas funções positivas não podem ser levadas a cabo sem que se criem novas disposições institucionais. Ratifica-se que não se trata de disposições pontuais vazias, mas, sim, capazes de enfrentar as energias que, hoje, o homem moderno domina: “disposições de uma ousadia tão grande quanto aquela que, nos primeiros tempos, transformou a aldeia superdimensionada e sua fortaleza na cidade nucleada e altamente organizada.”⁹⁵

Na crise ambiental existente e nas adversidades do relacionamento entre o ser humano e a natureza, emerge a necessidade de revalorizar o fato urbano a partir da racionalidade ambiental; de romper a inércia crescente de urbanização e, finalmente, de repensar as funções atribuídas à vida urbana.⁹⁶

⁹¹ LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 287.

⁹² MENDONÇA, Rita. **Conservar e criar**: natureza cultura e complexidade. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p. 24.

⁹³ MUMFORD, op. cit., p. 10.

⁹⁴ Ibid., p. 615.

⁹⁵ Ibid., p. 616.

⁹⁶ LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 290-294.

É, nesse sentido, que Rech afirma que a abordagem formal da Constituição, do Estatuto da Cidade e da legislação federal, ao tratar do direito urbanístico, não tem sido suficiente para a compreensão de administradores, urbanistas e de outros profissionais. Em tal âmbito, o Brasil não tem conseguido prevenir os graves problemas da ocupação desordenada, com enormes consequências sociais, econômicas e ambientais, apesar de ter avançado na legislação ambiental. O erro, portanto, é atacar, tão somente, o problema e suas consequências, quando a solução está, principalmente, em estancar a causa da degradação ambiental, que reside, essencialmente, na falta de regras urbanísticas de ocupação sustentável.⁹⁷

Desse modo, a proposta de postura sustentável, “cujas raízes se confundem com as dos direitos fundamentais, pressupõe, para obtenção de êxito, uma transformação profunda de mentalidade e de governança, com base numa compreensão científica de inserção do homem na natureza.”⁹⁸ Ou seja, há que se buscar uma relação entre ética e qualidade de vida como resultante de uma sustentabilidade que reconhece o bem-estar como direito fundamental, gerido através de governanças sábias, internas, locais e globais, as quais favoreçam a relação indissociável e vital que o ser humano tem com o ambiente natural.

2.3 A ZONA COSTEIRA URBANA E AS CIDADES LITORÂNEAS SUSTENTÁVEIS

Neste ponto da análise, parte-se da constatação de que a sustentabilidade é o caminho para a cidade e que há dependência vital do ser humano com relação à natureza. Porém, ao estudar as cidades litorâneas brasileiras, percebe-se que existem ações judiciais visando à aplicação literal de leis que levariam à destruição de grande espaço territorial urbano através da demolição de edificações, sem considerar o contexto em que se inserem. Todavia, essa descrição se aplica apenas às zonas costeiras urbanas afetadas por tal situação e, como consequência da análise realizada até aqui, como solução, apresenta-se o objetivo de transformação desses espaços em cidades litorâneas sustentáveis.

Primeiramente, define-se área urbana como o espaço territorial do município destinado a uma ocupação demográfica elevada, que tenha a finalidade de

⁹⁷ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul: Educus, 2010. p. 9.

⁹⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 324.

desenvolver essencialmente atividades urbanas ou a construção de uma cidade, onde a sobrevivência da população e as suas ocupações e os seus afazeres laborais estejam diretamente vinculados ao comércio, à indústria e aos serviços. E, por que não dizer, ao convívio e ao lazer?⁹⁹

Já a definição de zona costeira é dada por suas características: é uma “zona de interação dos meios terrestres, marinhos e atmosféricos.”¹⁰⁰ Ou, ainda mais especificamente, a definição obedece a critérios variáveis, constituindo um espaço privilegiado, caracterizado pela influência dos meios terrestres e marinhos, contando com critérios ecológicos ou geográficos e de limites administrativos para ser reconhecida.¹⁰¹

Com relação ao que pode ser considerada a zona costeira brasileira, a definição é obtida no Plano de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II), que divide a zona em faixa marítima e faixa terrestre, conforme ilustra a citação a seguir:

3.1. Zona Costeira - é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos ambientais, abrangendo as seguintes faixas:

3.1.1. Faixa Marítima - é a faixa que se estende mar adentro distando 12 milhas marítimas das Linhas de Base estabelecidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, compreendendo a totalidade do Mar Territorial.

3.1.2. Faixa Terrestre - é a faixa do continente formada pelos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira, a saber:

a) os municípios defrontantes com o mar, assim considerados em listagem desta classe, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

b) os municípios não defrontantes com o mar que se localizem nas regiões metropolitanas litorâneas;

c) os municípios contíguos às grandes cidades e às capitais estaduais litorâneas, que apresentem processo de conurbação;

d) os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental sobre a Zona Costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância;

e) os municípios estuarinos-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada a relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e

⁹⁹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 210.

¹⁰⁰ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 24.

¹⁰¹ LEVY, Jean Pierre. Gestion des zones côtières: autant de politiques que d'Etats. SAVOIRS. **Le Monde Diplomatique**. N. spécial Les Mers Avenir de L'Europe. In: FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 56.

f) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores.¹⁰²

Portanto, a zona costeira urbana nada mais é do que a área de faixa terrestre que tem interação com o mar e que, conseqüentemente, possui estrutura urbanizada em seu espaço de abrangência.

Não obstante, a zona costeira destaca-se por seus recursos naturais, sua diversidade ambiental e seu grande potencial para o desenvolvimento de atividades econômicas, como a portuária. Essa interação entre ambientes terrestres e marinhos faz com que exista em uma mesma área grande diversidade de ecossistemas, com funções ecológicas próprias que contribuem para a manutenção do equilíbrio ambiental. São espaços sobre os quais inúmeras normas incidem: quer sob a forma das legislações ambiental e urbanística, quer sob a forma das legislações marinha e econômica.¹⁰³

Menciona-se, também, como forma de ocupação, em zona costeira, as instalações náuticas em diversos aspectos, bem como os entornos intensamente ocupados e consolidados com edificações de caráter social intimamente arraigado à cultura, sendo esse um uso típico, e à economia local, essencial à qualidade de vida da população litorânea. Contudo, a interpretação equivocada e não sistêmica da legislação ambiental induz à demolição das edificações e, por conseguinte, da ocupação, entendendo tal situação como irregular, corroborando essa afirmação, veja-se a análise crítica a seguir:

É curioso pensar na hipótese em que todas as estruturas náuticas localizadas ao longo de cursos d'água fossem demolidas: onde seriam guardadas as embarcações de pequeno e médio porte que circulam em todo o litoral brasileiro, no qual vivem cerca de 50,7 milhões de habitantes? Ou como se daria a logística de circulação baseada nesse meio de locomoção, tanto para moradores, quanto para turistas, já que a prática de esportes náuticos constitui fator de expressiva atração nas cidades do litoral?¹⁰⁴

¹⁰² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II** (PNGC). Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf. Acesso em: 10 nov. 19.

¹⁰³ VIEIRA, Ricardo; CAVEDON, Fernanda. DIEHL, Franceline. O licenciamento ambiental da atividade portuária no contexto da gestão integrada de zona costeira: interfaces entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Sílvia. **Meio ambiente e acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 662. (Vol. 3).

¹⁰⁴ BOTTER, Amália Simões. Áreas de Preservação Permanente localizadas em áreas intensamente urbanizadas: justificativas e critérios para a criação de um regime especial. **Saúde ambiental**: política

Incluem-se, nesses exemplos, os diversos calçadões, as estruturas de apoio e lazer nas praias, banheiros, quiosques, restaurantes, portos, dentre outros. Mesmo entendendo que a zona costeira, definida por critérios geográficos e ecológicos, se estende ao leste, limitando-se ao Oceano Atlântico, e a oeste, às terras continentais, cuja largura varia conforme os parâmetros ecológicos estabelecidos, reitera-se que as problemáticas tratadas envolvem apenas as áreas urbanizadas inseridas neste contexto.¹⁰⁵ O que significa, de acordo com lista atualizada em 2018, a totalidade de 274 municípios em 17 estados, sendo a maioria deles situada de frente para o mar.¹⁰⁶

Decorrente dessa configuração tão peculiar, a zona costeira brasileira é cenário de conflitos de uso, exploração e preservação, e requer, antes de tudo, estratégias específicas de gestão e adequação dos instrumentos jurídicos de direito ambiental às suas peculiaridades. Assim, cita-se:

Verifica-se, portanto, que a gestão da zona costeira, espaço dotado de peculiaridades ambientais, econômicas e socioculturais que potencializam situações de tensão e conflituosidade, exige estratégias diferenciadas, pautadas na ideia de integração de políticas públicas e normas, para além da mera ordenação do território, e que garantam a inclusão da sociedade nos processos decisórios e a igual consideração de todos os interesses incidentes sobre áreas costeiras.¹⁰⁷

Por meio de uma gestão integrada, que abranja, não só aspectos ambientais, mas também econômicos, sociais e culturais, nas sociedades dessa área, especificamente, é possível que se promova a coordenação entre atuações de diferentes esferas públicas institucionais e áreas de abrangência de modo unitário. Assim, a zona costeira urbana não terá mais a tomada de decisão fragmentada, o que enfraquece o planejamento e o próprio teor da diretriz apontada, mas, sim, a sua afirmação na perspectiva da cidade litorânea sustentável.

nacional de saneamento básico e resíduos sólidos. São Paulo: Instituto o direito por um Planeta Verde, 2014. p. 291-292. (Vol. 2).

¹⁰⁵ CARVALHO, Vitor de; RIZZO, Hidely Grassi. **A zona costeira brasileira**. Brasília: MMA, 1994. p. 19.

¹⁰⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria nº 461**, de 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/15352-definidos-munic%C3%ADpios-da-zona-costeira.html>. Acesso em: 17 jul. 19.

¹⁰⁷ VIEIRA, Ricardo; CAVEDON, Fernanda. DIEHL, Franceline. O licenciamento ambiental da atividade portuária no contexto da gestão integrada de zona costeira: interfaces entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Sílvia. **Meio ambiente e acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 663. (Vol. 3).

Nesse contexto, por cidade litorânea sustentável entende-se toda aquela que estiver na zona costeira urbana, podendo ser modificada, com vistas à melhoria dos sistemas de gestão ambiental urbanos. Solução proposta, ressalta-se, apenas para áreas consideradas urbanas, ocupadas e consolidadas, não para aquelas que não apresentem características de cidade.¹⁰⁸ Estas devem ter amparo total da legislação ambiental com preservação de seu meio ambiente natural.

No Brasil, de modo amplo, existe profusão de normas sem a ocorrência de sua devida efetividade e de sua unidade. Esse conjunto de fatos não conduz a uma cidade sustentável, denotando, portanto, que o processo de urbanização está fora do controle das autoridades. Ao longo dos anos, ocorreu a abundância de normas as quais carecem de efetividade, de legalidade, de eficácia e, finalmente, de bases científicas, resultando em uma infinidade de regras e diretrizes, asseguradora apenas da especulação imobiliária. Ao contrário do que, aparentemente, se pretendia, a degradação ambiental continua ocorrendo pela forma inadequada com que atua a ocupação humana.¹⁰⁹ Ademais, a afirmação de Rech ratifica: “Quando se fala no princípio da precaução e da prevenção, no Direito Ambiental, nada mais está se afirmando que precisamos ocupar corretamente onde é possível estabelecer restrições onde é cientificamente necessário.”¹¹⁰

É forçoso constatar que, muitas vezes, tornar legais ocupações que antes não eram, mesmo com suas restrições à forma de uso, tem função socialmente mais útil por respeitar a segurança jurídica, a boa-fé e a legítima confiança das funções estatais.¹¹¹ Portanto, a avaliação de ocupações que, pela legislação atual, são irregulares, permite a manutenção, e não a remoção. Isso porque, as ações de destruir, demolir ou remover não têm o condão de solucionar o problema social e muito menos de resolver a questão ambiental.¹¹² Desse modo, não se fala apenas

¹⁰⁸ BOTTER, Amália Simões. Áreas De Preservação Permanente localizadas em áreas intensamente urbanizadas: justificativas e critérios para a criação de um regime especial. **Saúde ambiental: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos**. São Paulo: Instituto o direito por um Planeta Verde, 2014. p. 294. (Vol. 2).

¹⁰⁹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 34-42.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 42.

¹¹¹ MARTINS, Maria Lúcia Refinetti; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. Meio ambiente e urbanismo: por uma agenda comum e uma prática socialmente mais justa. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. 3 v. p. 559.

¹¹² MARTINS, Maria Lúcia Refinetti; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. Meio ambiente e urbanismo: por uma agenda comum e uma prática socialmente mais justa. *In*: BENJAMIN, Antonio

de questões de moradia, mas de adequação à legislação urbana e ambiental, às condições concretas da sociedade e às condições do estado de implementá-las em todo tipo de ocupação que a cidade compreende.¹¹³

Ademais, a referida destruição não levaria ao retorno do ambiente natural e nem mesmo significaria a chamada reapropriação da natureza. Ao tratar da apropriação da natureza, de direitos coletivos e de democracia ambiental, Leff elenca que, tanto a luta das comunidades camponesas quanto o urbanismo popular, são formas de apropriação da natureza. Cuida-se de analisar que, quando a cidade começou o seu desenvolvimento, precisou ampliar suas fontes de acumulação, surgindo a apropriação dos recursos naturais em maior escala.¹¹⁴

Porém, a degradação ambiental existente não decorre diretamente do aumento demográfico, mas das formas de apropriação e usufruto da natureza.¹¹⁵ Assim, a diversidade cultural e a racionalidade ambiental fundamentam a construção de um novo conceito de cidades sustentáveis, rompendo com a oposição marcante e inadequada entre conservação e crescimento.¹¹⁶

Para preservar a natureza, não é necessário, portanto, destruir o meio ambiente criado, uma vez que este faz parte do processo histórico relacional existente. Nesse sentido, o movimento pró-demolições tem selecionado espaços específicos; consciente de que, se aplicados os mesmos elementos a todas as cidades, seria forçoso destruí-las em sua totalidade.

Reconhece-se, portanto, a legitimação dos direitos de propriedade sobre o patrimônio de recursos naturais e, também, que a reapropriação da natureza é entender o ser humano como parte dela e como seu principal cuidador através da racionalidade ambiental.¹¹⁷ A referida reapropriação, trazida por Leff, é caracterizada, então, nos seguintes termos:

A reapropriação da Natureza coloca um princípio de equidade da diversidade, que implica a autodeterminação das necessidades, a autogestão do potencial ecológico de cada região em estilos alternativos de desenvolvimento, e a autonomia cultural de cada povo e cada comunidade, processos que definem as condições de produção e as formas de vida de

Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. 3 v. p. 559. (Vol. 3).

¹¹³ Ibid., p. 565.

¹¹⁴ LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Trad. de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da Furb, 2000. p. 19.

¹¹⁵ Ibid., p. 39.

¹¹⁶ Ibid., p. 128.

¹¹⁷ LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlic Orth. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 78.

diversos grupos da população em relação ao manejo sustentável de seu ambiente.¹¹⁸

Assim, devem ser priorizadas diretrizes e normas proativas e incentivadoras de iniciativas positivas para uma cidade sustentável, em oposição à aplicação de “uma legislação com bases apenas restritivas e repressivas, conforme tradicionalmente praticado, cujo efeito tem sido, na maioria dos casos, um resultado radicalmente oposto aos propósitos da lei.”¹¹⁹

Botter afirma que existe necessidade de regramento para a garantia de funções ecológicas na cidade; porém, com regime diferenciado do ambiental puro, uma vez que áreas urbanas têm situações muito específicas, as quais distanciam a legislação da realidade fática. Ademais, a migração do campo para a cidade continua ocorrendo. Trata-se do direito de ir e vir da população, jamais podendo ser limitado e, nesse contexto, vale lembrar que a restrição e os condicionantes à ocupação de territórios das cidades devem ser revistos. Reforça-se, ainda, que a maioria dos espaços urbanos foi ocupada naturalmente antes da existência de qualquer legislação ambiental, portanto, esteve imersa na malha urbana sem qualquer função ecológica relevante. Assim, caso a leitura da legislação ambiental seja feita de forma literal, a depender do desenho de cada cidade, grande parcela do território estaria comprometida, independentemente de normas urbanísticas permissivas de ocupação. Tal aspecto mostra-se bastante comum em cidades localizadas em zona costeira brasileira, que apresentam diversas normas controvertidas incidindo sobre o mesmo espaço.¹²⁰

Os inúmeros casos relacionados, de forma específica à zona costeira urbana, demonstram um Estado distante que não consegue suplantar a ordem burocrática e socorrer o cidadão, pois aplica direitos iguais para desiguais. Em cunho específico, leis iguais para lugares completamente distintos; conseqüentemente, apresentando resultados nada científicos. Quando, em verdade, cada município tem suas próprias

¹¹⁸ LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Trad. de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da Furb, 2000. p. 204.

¹¹⁹ MARTINS, Maria Lúcia Refinetti; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. Meio ambiente e urbanismo: por uma agenda comum e uma prática socialmente mais justa. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. 3 v. p. 565.

¹²⁰ BOTTER, Amália Simões. Áreas De Preservação Permanente localizadas em áreas intensamente urbanizadas: justificativas e critérios para a criação de um regime especial. **Saúde ambiental**: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos. São Paulo: Instituto o direito por um Planeta Verde, 2014. p. 287-289. (Vol. 2).

características, necessitando de autonomia municipal para conseguir tratar suas diversidades.¹²¹

Rech afirma que o Estado não pode agir impondo regras que resultem de interesses, tentando criar uma sociedade ideal com controles burocráticos que impeçam as organizações espontâneas da sociedade.¹²² E, continua referindo que o Estado deve agir de acordo com as realidades de cada cidade, resultante da forma de vida escolhida e estabelecida livremente, considerando a autonomia local e o planejamento intencional.

Seja pelas amarras impostas às cidades, seja pela falta de legitimidade ou de legalidade, os ordenamentos jurídicos que regem essas localidades estão se afastando de um Estado que legisla a forma de vida do cidadão.¹²³ Nesse contexto, não há dúvidas de que as normas ambientais vigentes e a forma como são interpretadas não têm resolvido o problema do caos ambiental de nossos espaços.¹²⁴ Sendo imprescindível, por isso, uma reflexão pragmática sobre o direito ambiental brasileiro, a fim de que ultrapasse a norma legal e passe a examinar os complexos fenômenos jurídicos, políticos e socioeconômicos de cada lugar, com as consequentes viabilidade e utilidade social e local.¹²⁵

Seguindo essa tendência, infelizmente, o Judiciário tem aplicado o direito nacional, subordinando os problemas locais às normas genéricas federais – aplicáveis uniformemente a um país de dimensões continentais - ao invés das normas específicas de interesse do lugar. Ou seja, tem aplicado normas que são distantes da realidade. Dessa forma, o direito precisa acontecer como garantia para o cidadão que vive na cidade, considerando as características culturais e os seus detalhes, e a via para esse caminho é o fortalecimento do município com um ordenamento jurídico intencionalmente planejado e eficiente, que assegure uma cidade não excludente.¹²⁶

¹²¹ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 44.

¹²² Ibid., p. 46.

¹²³ Ibid., p. 47.

¹²⁴ Ibid., p. 61.

¹²⁵ KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 90.

¹²⁶ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades:** um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: Educus, 2007. p. 91.

Está, assim, cada vez mais evidente e complexo o processo de transformação do cenário urbano, desafiando o poder local a um desenvolvimento urbano com condições capazes de adequar a ocupação do solo. Assim, constata-se que, tanto a intensidade da ocupação quanto a disseminação dos problemas socioambientais urbanos, decorrem da ineficácia da administração pública no planejamento e no controle do uso e da ocupação do território da cidade. Porém, com o poder público municipal ativo, é possível trazer efetividade ao plano de ação do âmbito local, organizando as cidades e não as destruindo.¹²⁷

Nesse ponto, é necessária uma visão sistêmica da legislação ambiental, no que diz respeito às áreas urbanas consolidadas, evitando destruir as cidades. Para tanto, são, fundamentalmente necessários, outros instrumentos jurídicos de planejamento, uma vez que não é admissível a continuação do parcelamento do solo urbano sem a preocupação com um ambiente ecologicamente equilibrado. De igual modo, devem cessar a aplicação e a interpretação de normas ambientais incapazes de resolver problemas específicos da ocupação urbana.¹²⁸

Após essa análise, conclui-se que é recomendável a adoção de processos de urbanização que compatibilizem a implementação de infraestrutura urbana necessária com recuperação ambiental, “não alterando a relação entre o cidadão, ou o grupo organizado, com a terra ou com a propriedade, mas adotando critérios de desenvolvimento a partir da compreensão do processo de ocupação em determinada localidade”.¹²⁹ Assim, a regularização jurídica, juntamente com a formalização da posse da terra, da relação do ocupante com sua propriedade e da regularização urbanística que estabelece limites concretos para a intervenção, garantirá a segurança das áreas consolidadas.¹³⁰

¹²⁷ KASSMAYER, Karin. A efetividade do direito à sustentabilidade no plano de ação local. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 420-421. (Vol. 3).

¹²⁸ RECH, Adir Ubaldó; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. In: RECH, Adir Ubaldó; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 17.

¹²⁹ MINEIRO, Edílson; AFONSO, Miguel. Áreas urbanas consolidadas e as propostas de regularização fundiária sustentável. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 597. (Vol. 3).

¹³⁰ MINEIRO, Edílson; AFONSO, Miguel. Áreas urbanas consolidadas e as propostas de regularização fundiária sustentável. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 597. (Vol. 3).

Uma cidade consolidada, para tornar-se sustentável, deve ter a complementação da urbanização dos assentamentos precários, a integração ao sistema urbano e a regularização entendida como um instrumento de recuperação ambiental, através do qual se promove, ainda, justiça social. Somente, assim, “há, então, uma vinculação entre o interesse social (características socioeconômicas e culturais das populações beneficiadas) e o interesse público (garantia de um ambiente saudável para toda a sociedade).”¹³¹

Tendo em vista a relevância ambiental, política, econômica e sociocultural da zona costeira, sua intensa ocupação e conseqüente descaracterização, são inúmeras as reações sobre essa área. As questões relativas a esse espaço, logo, têm envolvido desde níveis decisórios internacionais até locais, sendo eles públicos ou privados, uma vez que a gestão é de interesse de todos. Buscam-se, então, gestão planejada e normas garantidoras da conservação e do uso ordenado desse espaço.¹³²

Como tratado anteriormente, para que a relação do homem com a natureza seja equilibrada, deve ser retomada a ideia de ser dependente; portanto, o meio ambiente criado tem que estar em concordância com essa conscientização. Afinal, “para que o homem moderno possa controlar as forças que hoje ameaçam a sua própria existência, é necessário que retome a posse de si mesmo”¹³³. Desse modo, a solução apresentada consiste na reestruturação planejada de cidades sustentáveis, aquelas intencionalmente pensadas para o futuro. Porém, é indubitável que o futuro inicia com as atitudes tomadas no “agora”, o que, segundo Mumford:

Isso fixa a principal missão para a cidade do futuro: criar uma estrutura regional e cívica visível, destinada a colocar o homem à vontade em face de seu ego mais profundo e de seu mundo mais amplo, ligados a imagens de nutrição e amor humano.¹³⁴

Preparar o futuro da zona costeira brasileira exige controle qualificado da urbanização crescente, com estudos voltados especificamente para essa realidade

¹³¹ Idem.

¹³² VIEIRA, Ricardo; CAVEDON, Fernanda. DIEHL, Franceline. O licenciamento ambiental da atividade portuária no contexto da gestão integrada de zona costeira: interfaces entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Sílvia. **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 663. (Vol. 3).

¹³³ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 618.

¹³⁴ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 618.

peculiar, principalmente quanto às questões ecológicas. É um desafio ecológico que, juntamente com políticas urbanas, deve implementar, efetivar e elaborar planos sem desconsiderar parâmetros ambientais e atividades humanas que ali se desenvolvem. Através de projetos, leis, como o Estatuto da Cidade e a Política Urbana na zona costeira, objetiva-se responder ao desafio ecológico imposto pela desordem urbana. Mesmo reconhecendo que a realidade não é tão promissora, devido, principalmente, à total falta de coordenação das atividades realizadas, bem como da articulação (política, econômica e jurídica) para atingir as metas, o planejamento urbano é a solução para a ocupação adequada à realidade de cada município.¹³⁵

Porém, sobretudo, é preciso “ter presente que os espaços de ocupação humana não podem dispensar a natureza, como elemento de essência da vida, do equilíbrio, da segurança e da dignidade humana.”¹³⁶ Por fim, de forma alguma, deseja-se retornar a um estado de natureza intocada, mas, sim, melhorar e qualificar o meio ambiente criado, fazendo com que a zona costeira urbana brasileira transforme-se em espaço para o desenvolvimento de cidades litorâneas sustentáveis.

Para que seja possível a transformação mencionada, torna-se necessário o estudo da legislação brasileira atinente aos espaços protegidos, do que se considera patrimônio nacional e da área urbana que se encontra em zona costeira, portanto, denominando-se zona costeira urbana.

¹³⁵ ALBUQUERQUE, Leticia. Gerenciamento Costeiro no Brasil: Planejamento, ações e Legislação. In: ZAVASCKI, Liane Tabarelli; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; BUHRING, Marcia Andrea; MORAES, Voltaire de Lima. **Temas de direito ambiental**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2015. p. 151.

¹³⁶ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 72.

3 A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À ZONA COSTEIRA BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NA OCUPAÇÃO HUMANA

3.1 A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL ATINENTE AOS ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Inicialmente, o direito ambiental deve ser estudado para que seja possível sua diferenciação da especialidade do direito urbanístico. Nesse ponto, para que seja concebível a análise da aplicação do direito ambiental à zona costeira brasileira e seus reflexos na ocupação humana, é necessário observar o que são as áreas ou os espaços protegidos pela legislação brasileira e de que forma ocorre a sua regulamentação.

A terminologia usada na Constituição Federal Brasileira de 1988 inovou ao usar o termo “espaço territorial especialmente protegido” para determinar as áreas que merecem regime especial de administração e cuidados por parte de seus donos e do Poder Público, como as unidades de conservação, as áreas de preservação permanente e as reservas legais florestais.¹³⁷ Em tal contexto, a definição de área protegida consta no Plano Nacional de Áreas protegidas, que a caracteriza como:

3. Áreas protegidas: áreas naturais e seminaturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Enfoca prioritariamente o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza, as terras indígenas e as terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. Sendo que as demais áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com a função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas.¹³⁸

Serão objeto, deste estudo, apenas as unidades de conservação e as áreas de preservação permanentes pelos motivos, a seguir, apresentados.

O artigo 225, §1º, inciso III determina que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, incumbe ao Poder Público:

[...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a

¹³⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 169.

¹³⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP**. Brasília: Centro de Informação e Documentação, 2006. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/205/_arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.¹³⁹

Segundo Machado, o inciso mencionado é autoaplicável e, portanto, não demanda legislação suplementar para ser implementado, ressalta-se que nele não está inserida a expressão “na forma da lei”, e mesmo que a contivesse nem por isso perderia sua força abrangente.¹⁴⁰

Em uma linha histórica, é possível dizer que a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre Política Nacional do Meio Ambiente, teve três modificações no que diz respeito aos espaços territoriais que devem ser protegidos. Na sua redação original, o artigo 9º, inciso VI, mencionava que era um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente “a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal.”¹⁴¹

Sua primeira modificação, dada pela Lei nº 7.804/1989, incluiu a terminologia usada na Constituição Federal no artigo 9º, inciso VI, que determina “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.”¹⁴²

Como segunda modificação, o Decreto nº 99.274/1990, que regulamentou as leis que tratavam das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a execução da Política Nacional do Meio Ambiente, determinou que cabe ao Poder Público “manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e “proteger as áreas representativas de ecossistemas

¹³⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁴⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 169.

¹⁴¹ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁴² BRASIL. **Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7804.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica”.¹⁴³ Observa-se, neste último inciso, que as unidades de conservação passaram a ser mencionadas como o instrumento prático a ser criado para a proteção de espaços especialmente protegidos.

A terceira e última modificação figura na Lei nº 9.985/2000, a qual regulamentou o artigo 225 da Constituição Federal e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, consolidando o que se entende por áreas que devem ser especialmente protegidas.¹⁴⁴ Esta lei definiu alguns conceitos que são base para a continuidade de um estudo sobre as áreas especialmente protegidas, entre eles, o que significa unidade de conservação:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;¹⁴⁵

As unidades de conservação são divididas em dois grupos: o primeiro compreende as de proteção integral e o segundo, as de proteção sustentável. No primeiro grupo, encontram-se a estação ecológica, a reserva biológica, o parque nacional, o monumento natural e o refúgio da vida silvestre. Já, no grupo de unidades de uso sustentável, estão a área de proteção ambiental, a área de relevante interesse ecológico, a floresta nacional, a reserva extrativista, a reserva da fauna, a reserva de desenvolvimento sustentável e a reserva particular do patrimônio cultural.

Considera-se, portanto, as unidades de conservação como uma das formas mais importantes e eficazes de proteger a zona costeira, podendo ser instaladas tanto na faixa terrestre quanto na marítima. Através desse instrumento, pode-se, não só propiciar a preservação de determinados ecossistemas, mas também disciplinar o

¹⁴³ BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁴⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 181.

¹⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

uso de outros. Importa, porém, salientar que, especificamente na zona costeira, são poucas áreas protegidas por meio de unidades de conservação, e essas destinam-se, em sua maioria, à proteção da biodiversidade e à manutenção dos habitats.¹⁴⁶

Atualmente, existe um Plano Nacional de Áreas Protegidas, instituído pelo Decreto nº 5.758/2006, inclusive com um subgrupo organizado para elaborar as ações específicas para a zona costeira e marinha, incluindo-se o uso das unidades de conservação na gestão pesqueira.¹⁴⁷

Outro espaço territorial especialmente protegido é o da área de preservação permanente que tem sua definição no artigo 3º, inciso II do Código Florestal Federal, a Lei nº 12.651/2012, a seguir:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;¹⁴⁸

Ao se referir à área protegida, “coberta ou não por vegetação nativa”, uma das interpretações ocorre no sentido de que as áreas que, porventura, tenham sofrido desmatamento continuem a ser de preservação permanente, embora sua vegetação possa já ter sido suprimida. Outra possível interpretação refere-se aos casos em que é característico da área não ser coberta por vegetação - lajeados, depósitos de seixos ou areia, etc. -, ou tê-la de forma esparsa, continuando, desse modo, a ter suas funções ambientais.

Por fim, quanto a ser “nativa” ou não, busca-se considerar que, mesmo que a vegetação não seja da espécie que compõe a flora do lugar, não haverá problema em incluí-la no referido espectro. Ao versar sobre a questão de “vegetação nativa”, entende-se que, se for nativa, deve ser protegida, mas isso não significa que somente sendo nativa terá a função de Área de Preservação Permanente completa.

¹⁴⁶ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 31-33.

¹⁴⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de Conservação e Mosaicos**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/unidades-de-conservacao-e-mosaicos.html>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

Ainda no mesmo dispositivo, a lei define a “função ambiental” de “preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.” Assim, faz-se referência, especificamente, à função de preservar os corpos d'água, as restingas, os manguezais, as veredas, as encostas e o topo de morros, os montes, as montanhas e as serras, as bordas de tabuleiros e as chapadas e, ainda, as áreas de altitude superior a 1.800 metros, em cujos espaços, na maioria das vezes, a vegetação presente age como fixadora e estabilizadora, permitindo a completa atividade de cada ambiente citado.

A delimitação da área de preservação permanente é, basicamente, realizada por marcos legais, objetivos e gerais, definidos pelo artigo 4º do Código Florestal, os quais somente subsistem se efetivamente contribuírem para a manutenção da função ambiental de preservar o meio ambiente, conforme estabelecido expressamente pela legislação.

Ao considerar o que é área de preservação permanente, “para efeitos desta lei”, o artigo 4º do Código Florestal determinou, do ponto de vista normativo, que as áreas existem por si só, não dependendo da criação de novas leis para defini-las. Não é necessário, portanto, um ato do Poder Executivo, em qualquer instância, para que passe a existir uma área de preservação permanente.

Em tal contexto, pode-se concluir que todos os espaços por este artigo determinados devem manter as características inerentes à área de preservação permanente, conforme Antunes, ao fazer comentários sobre a Lei nº 12.651/2012: (a) é uma área e não mais uma floresta, podendo, ou não, estar coberta com vegetação nativa, ou até mesmo, vegetação exótica; (b) é uma área protegida; (c) é uma área protegida de forma permanente incluindo, deste modo, manter a área como está ou recuperá-la, caso tenha havido supressão, e essa proteção permanente deve ser consequência de um comportamento tanto individual do proprietário, quanto de toda a sociedade ou órgãos públicos; (d) é uma área com funções ambientais específicas e diferenciadas: de preservação, facilitação, proteção e asseguramento.¹⁴⁹

Mais uma vez, ressalta-se que os elementos referidos se constituem em matéria de legalidade e devem estar presentes na área para que ela possa ser

¹⁴⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed., atual. de acordo com a Lei no 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014. p. 96.

declarada como de preservação permanente. A atenção deve ser aumentada sobre o que se chama de função ambiental desempenhada pela área, que tem amparo na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que determina ao aplicador da lei levar em consideração os fins sociais da norma.¹⁵⁰ Portanto, o fim social apresentado somente pode ser entendido como a proteção de áreas que efetivamente desempenhem as funções ambientais tipificadas na lei.¹⁵¹

Cumprido ressaltar, ainda, que, diante da análise das hipóteses inseridas no artigo que delimita a caracterização de uma área de preservação permanente, constatam-se somente as modalidades em que existem áreas não consolidadas, pois não seria possível aplicá-las em noções de áreas urbanas e rurais consolidadas. Em síntese, tal caracterização não se justifica somente pelas metragens, pela localização ou pela inclinação prevista na fração descritiva objetiva da lei, mas em sua utilidade na preservação ambiental. Por conseguinte, os requisitos não são absolutos ou inafastáveis e devem ser valorados no contexto, conforme demonstrado por Antunes:

Penso que, no caso concreto, cuida-se do estabelecimento de uma presunção legal em favor do meio ambiente que, se não absoluta, demanda do interessado a produção de prova no sentido de que a função ambiental não se faz presente em determinada área. Assim, deverão ser consideradas como APP aquelas listadas no artigo 4º que efetivamente tenham uma função ambiental a desempenhar.¹⁵²

Destaca-se o determinado no artigo 4º, inciso VI e VI, que considera como área de preservação permanente “as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues” e “os manguezais, em toda a sua extensão”. E, de mesmo modo, suas definições de acordo com o Código Florestal Federal:

XIII - manguezal: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos

¹⁵⁰ Conforme o artigo 5º, “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” BRASIL. **Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁵¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed., atual. de acordo com a Lei no 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014. p. 97.

¹⁵² ANTUNES, op. cit., p. 98.

limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina;¹⁵³

XVI - restinga: depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado;¹⁵⁴

Esses dois incisos podem ser considerados específicos para área de preservação permanente em zona costeira, uma vez que, conforme o explicitado acima, são relativos a ecossistemas característicos de regiões litorâneas.

Sobre dunas e restingas, é necessário adentrar em mais conceitos. As dunas servem de barreiras naturais à invasão da água do mar e da areia em áreas interiores e balneários e, não menos importante, protegem o lençol de água doce, evitando a entrada da água do mar. O ecossistema dunar estende-se pelo litoral brasileiro e é considerado o maior sistema de praias arenosas do mundo, porém as dunas estão sendo bastante degradadas pela ação humana.¹⁵⁵ Duna é definida como:

Colina de areia acumulada por ação eólica, isto é, do vento, podendo apresentar-se mais ou menos coberta por vegetação. Pode ser subdividida segundo a forma, orientação em relação ao vento etc. [...]. Ela ocorre mais tipicamente nas porções mais centrais dos desertos, especialmente em deserto tropical, mas também pode ser encontrada em regiões litorâneas ou em margens fluviais.¹⁵⁶

A restinga, conforme já referido, é definida como a formação vegetal típica do ecossistema dunar e a principal responsável pela fixação que impede erosão e formação de dunas móveis.

¹⁵³ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente.** Curitiba: Juruá, 2005. p. 61.

¹⁵⁶ SUGGIO, Kentiro. **Dicionário de geologia sedimentar e áreas afins.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. p. 251.

Nessa conjuntura, Papp “sublinha que a proteção das restingas está sujeita ao cumprimento das funções ambientais previstas no artigo 4º, inciso VI (fixar dunas ou estabilizar mangues).”¹⁵⁷

Outro fundamento, que sustenta tal entendimento, encontra-se no artigo 8º, §2º do Código Florestal, no qual se permite a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente nas restingas e nos manguezais onde a função ecológica esteja comprometida, como nos casos de obras habitacionais e de urbanização que fazem parte de projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.¹⁵⁸

Importante ressaltar que salgados¹⁵⁹ e apicuns,¹⁶⁰ assim como os mangues, fazem parte do conceito de zona costeira, nos termos no artigo 2º, § único da Lei nº 7.661/98. Porém, a definição do regime jurídico de salgados e apicuns foi determinada quando, por veto presidencial, excluíram-se esses espaços do conceito de área de preservação permanente, sem estabelecer para esses qualquer

¹⁵⁷ PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo Código Florestal Brasileiro: Lei 12.651**. Campinas: Millennium Editora, 2012. p. 106.

¹⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁵⁹ Os salgados tem sua definição no artigo 3º, inciso XIV da Lei 12.651/2012 como sendo “salgado ou marismas tropicais hipersalinos: áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica.” (BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 15 nov. 2019).

¹⁶⁰ Os apicuns têm sua definição no artigo 3º, inciso XV da Lei 12.651/2012 como sendo “áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular.” (BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 15 nov. 2019).

proteção. Desse modo, foi necessário o acréscimo do artigo 11-A, por meio da Medida Provisória 571, posteriormente convertida em lei.¹⁶¹

O artigo 11-A, da Lei nº 12.651/2012, afirma, primeiramente, que zona costeira é patrimônio nacional, devendo sua ocupação e sua exploração ocorrerem de modo ecologicamente sustentável. Logo, permite que apicuns e salgados possam ser utilizados em atividades de carcinicultura e salinas, desde que observados alguns requisitos.¹⁶²

O primeiro requisito é o de que a área total ocupada em cada estado não seja superior a 10% no bioma amazônico e a 35% do restante do país. Ademais, de acordo com essas condições, as ocupações consolidadas até 22/07/2008, desde que o responsável (empreendedor, podendo ser pessoa física ou jurídica) firme termo de compromisso de proteger a integridade dos manguezais arbustivos adjacentes, podem ser mantidas.¹⁶³ Depreende-se, portanto, que haja extrema dificuldade em fiscalizar e qualificar o que está consolidado ou não, uma vez que não existe mapeamento necessário prévio, público e confiável. O mesmo artigo ainda permite a ampliação dos percentuais mencionados, caso seja aprovado o Zoneamento Ecológico-Econômico da zona costeira, sem colocar limites para esse aumento.¹⁶⁴

O segundo requisito que consta no artigo 11-A, §1º da Lei 12.651/2012, é a “salvaguarda absoluta dos manguezais arbustivos e dos processos ecológicos essenciais a eles associados, bem como da sua produtividade biológica e condição de berçário de recursos pesqueiros.”¹⁶⁵ Contudo, essa proteção não é absoluta, já que existem atividades legalmente permitidas.

E, por fim, os demais requisitos exigidos são que se faça o licenciamento da atividade e das instalações; o recolhimento, o tratamento e a disposição adequados dos efluentes e resíduos; que se tenha garantia da manutenção da qualidade da

¹⁶¹ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código Florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 102.

¹⁶² BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁶³ Idem.

¹⁶⁴ AVZARADEL, op. cit., p. 102-103.

¹⁶⁵ BRASIL, op. cit.

água e do solo, respeitadas as áreas de preservação permanente; e sejam respeitadas as atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais.¹⁶⁶

É forçoso constatar que houve privilégio das atividades salinas e de carcinicultura em detrimento do regime de apicuns e salgados, portanto, ao que tudo indica, isso repercutiu de maneira negativa na proteção dos mangues e, por conseguinte, na zona costeira.¹⁶⁷

Visto que grande parte dos espaços especialmente protegidos estão em zona costeira, retoma-se o artigo 225, § 4, que define:

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.¹⁶⁸

A Constituição Federal considera, em algumas partes do território, a importância da utilização dessas áreas dentro de condições que assegurem a sua preservação, reconhecendo sua fragilidade, bem como sua expressiva diversidade biológica.¹⁶⁹

Ocorre que, por ser patrimônio nacional, deve-se, primeiramente, atentar para o fato de que não significa que seja patrimônio federal, ou seja, de propriedade da União.¹⁷⁰ Ao contrário, é patrimônio da nação, não consistindo em “domínio real sobre os bens específicos, mas por um domínio eminente, exercido não pela posse ou gestão, mas pelo disciplinamento legal do seu uso.”¹⁷¹

A zona costeira é, por isso, de interesse público, ou, dito de outro modo, do interesse de todos os brasileiros, podendo ser do domínio de qualquer um dos entes

¹⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁶⁷ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código Florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 105.

¹⁶⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁶⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 172.

¹⁷⁰ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 41.

¹⁷¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional do Meio Ambiente. **Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro**. Brasília, 1998. p. 22.

políticos ou de particulares. Contudo, a diferença encontrada é a de que a zona costeira é submetida “à disciplina jurídica específica em relação a seu uso e gozo, justamente porque tais áreas devem ser protegidas ambientalmente, garantindo-se, assim, às futuras gerações, o direito de viver em um ambiente saudável”.¹⁷²

Diante do exposto, entende-se a necessidade de proteção da zona costeira efetuada não somente por legislação ambiental, mas por legislação específica e também por planos de gerenciamento costeiro.

3.2 A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA REFERENTE À ZONA COSTEIRA

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a zona costeira passou a ter tratamento diferenciado pela legislação, de forma que o artigo 225, §4º foi regulamentado. Há uma única lei federal que dispõe especificamente sobre o assunto, a Lei nº 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a qual tem caráter geral, devendo ser feita a elaboração de normas estaduais e municipais para que as características locais sejam abrangidas.

O início das ações referentes à proteção e regulamentação da zona costeira deu-se em 1982, quando a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM) criou a subcomissão de Gerenciamento Costeiro dentro de sua secretaria. Através da subcomissão, foi organizado, no Rio de Janeiro, o Seminário Internacional sobre Gerenciamento Costeiro, que propiciou o surgimento das primeiras ideias para a organização de um programa nacional.¹⁷³

Em sequência, no ano de 1984, foi realizado o II Simpósio Brasileiro sobre Recursos do Mar, com a reunião de diversas instituições dedicadas ao assunto, resultando na escolha de um paradigma inicial para estruturar um plano a ser aplicado na zona costeira. No ano seguinte, ocorreu o II Encontro Brasileiro de Gerenciamento Costeiro e, finalmente, em 1987, a CIRM estabeleceu o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro. Outrossim, em 1988 a coordenação e a supervisão federais do programa foram transferidas para a União, por meio do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama.¹⁷⁴ Portanto, “o Plano tem, então, como

¹⁷² FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 42.

¹⁷³ Ibid., p. 45.

¹⁷⁴ Ibid., p. 45.

finalidade reconhecer os problemas que ocorrem atualmente no litoral, para que venham a diminuir ou a ser solucionados no futuro.”¹⁷⁵

O termo gerenciamento nada mais é do que a gestão da zona costeira, que surge do neologismo derivado da palavra gerência, com inspiração no termo oriundo do direito norte-americano *management*.¹⁷⁶

A expressão *management program* foi usada na lei norte-americana sobre a zona costeira para definir objetivos, políticas e padrões para guiar o uso público e privado das terras e águas nessa área. Contudo, o termo inclui, mas não se limita a palavras, mapas, ilustrações ou a qualquer outro meio de comunicação.¹⁷⁷

No artigo 1º da Lei nº 7.661/88, depreende-se que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro faz parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Em vista disso, ficando subordinado aos princípios e objetivos constantes na Lei nº 6.938/81, visando orientar a utilização dos recursos na zona costeira, assim contribuindo para elevar a qualidade de vida da população e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

Sobre o artigo 2º da mesma Lei, pode-se perceber que o PNGC não está limitado ao estabelecimento de normas referentes somente ao meio ambiente natural. Aliás, acresce que não só o meio ambiente natural deve estar contemplado, mas sim características e questões históricas, étnicas, paisagísticas, todas relacionadas à comunidade local com o intuito de orientar a utilização dos recursos e contribuir para elevar a qualidade de vida. Diante disso, o PNGC institui uma proteção socioambiental da zona costeira.¹⁷⁸

Não obstante, a Lei é composta por poucos dispositivos autoaplicáveis, porém a maioria necessita ser regulamentada. Como exemplo tem-se a própria caracterização do que seja a zona costeira, assunto principal da Lei, o qual precisa de definição de limites, como ocorre no caso do parágrafo único do artigo 2º.¹⁷⁹

Em vista disso, na legislação brasileira, existem dois conceitos jurídicos de outros ambientes encontrados na zona costeira, que não podem ser confundidos

¹⁷⁵ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 46.

¹⁷⁶ Idem.

¹⁷⁷ RUFINO, Gilberto D’Avila. **Droit et aménagement du litoral**: étude de droit compare. Limoges, 1994. Tese (Doutrado em Direito Público) – Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Universidade de Limoges/França.

¹⁷⁸ FREITAS, op. cit., p. 47.

¹⁷⁹ Ibid., p. 48.

entre si. São eles: o mar territorial e a plataforma continental (art. 1º e 11 da Lei nº 8.617/1993). Esses, salienta-se aqui, não são objeto do estudo apresentado.

Logo, há determinação de formulação de zoneamento de usos e atividades na zona costeira, dando prioridade à conservação e à proteção de:

- I - recursos naturais, renováveis e não renováveis; recifes, parcéis e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas; sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;
- II - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente;
- III - monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.¹⁸⁰

Ressalta-se que a legislação determina o regramento do uso, mas não demarca que essas áreas sejam intocáveis. Inclusive, Plano que deve ser aplicado com a participação da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.¹⁸¹

O PNGC deve contemplar os aspectos de 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.¹⁸²

A mesma Lei, ainda, define como norma autoaplicável o significado de praia como bem público de uso comum do povo, ao qual deve ser assegurado, sempre, livre e franco acesso em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica. A Lei, por sua vez, está em consonância com a Constituição Federal que define que são públicas também as praias marítimas das ilhas oceânicas e as costeiras.¹⁸³

Ademais, acrescenta que não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na zona costeira que impeça ou dificulte o acesso às praias,

¹⁸⁰ BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁸¹ Idem.

¹⁸² Idem.

¹⁸³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

definindo que a regulamentação determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.¹⁸⁴

Decorrente da mencionada Lei, a primeira versão do PNGC foi apresentada em novembro de 1990 e aprovada pelo CONAMA, em sua 25ª Reunião Ordinária, ocorrendo a publicação na forma da Resolução CIRM nº 001/90 que integra o PNMA, e da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM).¹⁸⁵

Primeiramente, o texto do Plano reconhece que a zona costeira é onde há maior concentração da população e considerável número de cidades, sobretudo, capitais, apresentando um crescente nível de expansão urbana desordenada. Também reconhece que, nessa área, estão situados os terrenos de marinha, cuja posse é da União, porém, devem constituir usufruto da comunidade nacional. Não menos importante, elucida que existe um processo acelerado de degradação e uma grande especulação imobiliária, que fundamentam a implementação de um Plano nos seguintes termos:

Para que se alcance um "modus operandi" adequado à administração de uma área de características tão diversificadas, marcadas por um variado número de conflitos de interesses, o Governo acelerou o presente Plano, submetido à aprovação das instâncias instituídas legalmente, objetivando planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades antrópicas na Zona Costeira e seu mais amplo equacionamento com o meio ambiente.¹⁸⁶

Como princípios do Plano, entre tantos, destacam-se: a “proteção e a reabilitação das áreas remanescentes que sejam representativas dos ecossistemas naturais da zona costeira”; o “controle e a reabilitação das áreas degradadas e descaracterizadas na zona costeira”; e a “racionalização do uso dos recursos da zona costeira, através do conhecimento da dinâmica ambiental, sob um enfoque sistêmico/holístico.”¹⁸⁷

¹⁸⁴ BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁸⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC**. Brasília. Disponível em <https://www.mma.gov.br/destaques/item/8644-plano-nacional-de-gerenciamento-costeiro-pngc#pngc-i>. Acesso em: 15 dez. 2019.

¹⁸⁶ BRASIL. **Resolução CIRM nº 01, de 21 de novembro de 1990**. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Brasília, DF: Mário César Flores, Ministro Coordenador da Comissão. [1990]. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁸⁷ Idem.

Novamente, nota-se uma diferenciação entre as áreas ainda não ocupadas, que devem ser protegidas, daquelas em que já há ocupação, e, portanto, devem ter seu uso de recursos naturais racionalizados através de conhecimento sistêmico e não somente ambiental.

Quanto à caracterização específica de zona costeira, traz a determinação de que, tanto para a faixa terrestre, como marítima, devem ser consideradas as áreas marcadas por intensa atividade socioeconômica e sua área de influência imediata. Ou seja, os limites terrestre e marítimo devem ser estabelecidos nos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro em função de suas características naturais e aspectos socioeconômicos, assim, ajustando a definição à realidade existente em cada região ou estado.¹⁸⁸ Igualmente, define que gerenciamento costeiro é o conjunto de atividades e procedimentos que permitem a utilização de recursos da zona costeira. Além disso, afirma que o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) é o principal instrumento pelo qual o gerenciamento é feito, uma vez que estabelece as diretrizes de ocupação dos recursos naturais.¹⁸⁹

Detalha, ainda, que o ZEE identifica e diferencia unidades especiais de acordo com as características físicas, bióticas e socioeconômicas, objetivando ações capazes de conduzir aproveitamento, manutenção ou recuperação do seu potencial. Por meio disso, surgem os planos de gestão que são os projetos implantados com o zoneamento, de competência dos estados e municípios, podendo envolver as entidades civis. Por fim, estabelece o Sistema Nacional de Gerenciamento Costeiro, que é constituído pelas três esferas de governos e pelas entidades civis.¹⁹⁰

O ZEE fundamenta o estabelecimento de normas disciplinares para a ocupação do solo e o uso dos recursos naturais e ecossistemas costeiros, apontando cada unidade (zona) identificada. Para as ações a serem realizadas nas zonas, deverão ser consideradas as influências e as repercussões intersazonais e intra-regionais, principalmente com relação aos prejuízos ambientais decorrentes de

¹⁸⁸ BRASIL. **Resolução CIRM nº 01, de 21 de novembro de 1990.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Brasília, DF: Mário César Flores, Ministro Coordenador da Comissão. [1990]. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ Idem.

ações antrópicas, que devem ser determinantes para o estabelecimento das alternativas de uso.¹⁹¹

Segundo a orientação do ZEE, o roteiro metodológico mínimo é de que haja diagnóstico ambiental integral, prognóstico das tendências identificadas e a percepção de conflitos de uso. Após, então, deve ocorrer a proposição de alternativas de uso, com indicações do nível de comprometimento ambiental para cada alternativa indicada e a definição do uso projetado.¹⁹²

Um dos pontos trazidos demonstra que o Plano decorrente do ZEE deve prever quais são as áreas de preservação e regulamentar seu uso, sendo fiscalizadas, bem como regularizadas quanto à situação fundiária.¹⁹³

Entre os objetivos específicos do PNGC, estão: “obter um correto dimensionamento das potencialidades e vulnerabilidades da zona costeira”;¹⁹⁴ “assegurar a utilização dos recursos naturais litorâneos, com vistas à sua sustentabilidade permanente”;¹⁹⁵ e “compatibilizar a ação humana, em qualquer de suas manifestações, com a dinâmica dos ecossistemas costeiros, de forma a assegurar o desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado, com a melhoria da qualidade de vida.”¹⁹⁶

No ano de 1997, o PNGC foi revisado, incorporando à experiência acumulada no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), ou seja, incluindo novas demandas, principalmente com fundamentação nos documentos, como a Agenda 21¹⁹⁷ e os demais registros gerados pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como RIO-92.¹⁹⁸

¹⁹¹ BRASIL. **Resolução CIRM nº 01, de 21 de novembro de 1990.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Brasília, DF: Mário César Flores, Ministro Coordenador da Comissão. [1990]. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁹² Idem.

¹⁹³ Idem.

¹⁹⁴ Idem.

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ Documento que elabora uma agenda de compromissos e ações para alcançar o Desenvolvimento Sustentável Global, possuindo 40 capítulos que tratam de diferentes temas. O capítulo 17 trata especialmente do uso e gestão dos ambientes costeiros e marinhos. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla: fundamentos para gestão integrada.** Brasília: MMA, 2006. p. 15.

¹⁹⁸ BRASIL. **Resolução CIRM nº 005, de 3 de dezembro de 1997.** Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília, DF: Mauro César Rodrigues Pereira, Ministro da Marinha, Coordenador da CIRM. [1997]. Disponível em:

É, no PNGC II, que está a definição atual e completa do que é zona costeira, com as diferenciações de faixa marítima e faixa terrestre e também a lista de municípios que participam desse conceito. Para a faixa terrestre, o PNGC I definia a extensão de 20 quilômetros, a partir da Linha da Costa, já, no II, a definição é mais abrangente, utilizando as características dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos de zona costeira.¹⁹⁹

É introduzida, de forma objetiva, a necessidade de Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro, detalhando as suas funções, destacando, ainda, a necessidade de uma gestão proativa. Ademais, inclui um novo elemento importantíssimo de articulação: a sociedade.²⁰⁰

Após a aprovação do PNGC II, versão que está em vigor, houve a publicação do Decreto nº 5.300/2004, o qual regulamentou a Lei do Gerenciamento Costeiro e definiu critérios para a gestão da orla marítima, inclusive quanto ao uso e à ocupação.²⁰¹

No capítulo III do referido documento, que trata das regras de uso e ocupação da zona costeira, fica determinado que “qualquer empreendimento na zona costeira deverá ser compatível com a infraestrutura de saneamento e sistema viário existentes, devendo a solução técnica adotada preservar as características ambientais e a qualidade paisagística.”²⁰² Desse modo, o Decreto esclarece que, diante da inexistência ou inacessibilidade à rede pública de coleta de lixo e de esgoto na área do empreendimento, deve ser apresentada ao órgão ambiental alguma solução compatível com as características físicas e ambientais da área.

Também, quanto a áreas ocupadas por loteamentos à beira-mar, determina que devem ser feitos os acessos à praia, sendo que o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, definirá as áreas de servidão de passagem,

https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁹⁹ HOROVITZ, Gabriel. **A complexidade da implementação de políticas públicas ambientais para gestão da zona costeira do Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019. p. 43.

²⁰⁰ Ibid., p. 45.

²⁰¹ BRASIL. **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: Presidente da República. [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

²⁰² Idem.

responsabilizando-se por sua implantação. Ainda, define o prazo máximo de dois anos, contados a partir da publicação do Decreto, para que a determinação seja realizada.

Quanto à gestão da orla marítima e à elaboração de Planos de Intervenção, o Decreto menciona a necessidade de caracterização socioambiental para que haja a classificação quanto à construção de cenários compatíveis com o padrão de qualidade da classe a ser alcançada ou mantida, e o estabelecimento de diretrizes para intervenção quanto ao uso e à ocupação. A classificação é feita da seguinte forma:

I - classe A: trecho da orla marítima com atividades compatíveis com a preservação e conservação das características e funções naturais, possuindo correlação com os tipos que apresentam baixíssima ocupação, com paisagens com alto grau de conservação e baixo potencial de poluição;
II - classe B: trecho da orla marítima com atividades compatíveis com a conservação da qualidade ambiental ou baixo potencial de impacto, possuindo correlação com os tipos que apresentam baixo a médio adensamento de construções e população residente, com indícios de ocupação recente, paisagens parcialmente modificadas pela atividade humana e médio potencial de poluição;
III - classe C: trecho da orla marítima com atividades pouco exigentes quanto aos padrões de qualidade ou compatíveis com um maior potencial impactante, possuindo correlação com os tipos que apresentam médio a alto adensamento de construções e população residente, com paisagens modificadas pela atividade humana, multiplicidade de usos e alto potencial de poluição sanitária, estética e visual.²⁰³

Desse modo, para a classe A, o Decreto considera que a estratégia de ação de uso e ocupação deve ser preventiva, pressupondo a adoção de ações para a conservação das características naturais existentes. Como exemplo, a predominância de Unidades de Conservação de categoria de proteção integral, residências e comércios em localidades isoladas, turismo e lazer sustentáveis.

Para a classe B, estratégias de controle, “pressupondo a adoção de usos sustentáveis e manutenção da qualidade ambiental.”²⁰⁴ Como exemplo, a predominância de Unidades de Conservação em categoria de uso sustentável, de

²⁰³ BRASIL. **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: Presidente da República. [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

²⁰⁴ Idem.

residências e comércio na forma de loteamentos ou balneários horizontais ou mistos, e, obviamente, com espaços de turismo e lazer.

Por fim, para a classe C, uma estratégica corretiva, “pressupondo a adoção de ações para controle e monitoramento dos usos e da qualidade ambiental.”²⁰⁵ Como exemplo, as formas de uso e ocupação que abranjam todos os usos urbanos, habitacionais, comerciais, serviços e industriais de apoio ao desenvolvimento urbano; separando-se o que é exclusivamente industrial, militar, portuário, turístico e referente ao lazer.

Para o trabalho aqui desenvolvido, o foco está nas classes B e C, áreas urbanizadas, com intensa ocupação urbana. Nesses termos, o Decreto define a relação do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) com as classes de gestão da orla marítima da seguinte maneira:

Art. 35. Para efeito de integração da gestão da zona costeira e da orla marítima, os estudos e diretrizes concernentes ao ZEEC serão compatibilizados com o enquadramento e respectivas estratégias de gestão da orla, conforme disposto nos Anexos I e II e nas seguintes correlações:
I - as zonas 1 e 2 do ZEEC têm equivalência de características com a classe A de orla marítima;
II - as zonas 3 e 4 do ZEEC têm equivalência de características com a classe B de orla marítima;
III - a zona 5 do ZEEC tem equivalência de características com a classe C de orla marítima.²⁰⁶

Segundo o Decreto, as zonas 1 e 2 são, basicamente, as que mantêm os ecossistemas primitivos em funcionamento íntegro, ou, então, com atividade humana intermitente ou de baixo impacto.

A zona 3 apresenta os ecossistemas primitivos parcialmente modificados pelos assentamentos humanos, com alguma infraestrutura interligada localmente (bairros rurais) e tem o valor do solo considerado baixo.

A zona 4 é considerada aquela que apresenta os ecossistemas primitivos significativamente modificados, ocorrência de áreas terrestres de assentamentos rurais ou periurbanos descontínuos interligados, necessitando de intervenção para regeneração parcial. Apresenta, portanto, uma expansão relativamente estruturada e

²⁰⁵ BRASIL. **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: Presidente da República. [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

²⁰⁶ Idem.

infraestrutura integrada com áreas urbanas. Nessa zona, há necessidade de recuperação das principais funções do ecossistema, conservação ou recuperação do patrimônio paisagístico e, principalmente, do zoneamento urbano.

Por fim, a zona 5, a qual “apresenta a maior parte dos componentes dos ecossistemas primitivos degradada ou suprimida, bem como a organização funcional eliminada devido ao desenvolvimento de áreas urbanas e expansão urbana contínua.”²⁰⁷ Ainda, são encontradas atividades industriais, terminais de grande porte e obras de apoio. Em tais áreas, encontram-se os assentamentos urbanizados e as áreas consolidadas, com serviços bem desenvolvidos, e o solo apresenta alto valor.

As metas ambientais a serem cumpridas são: o saneamento ambiental e a recuperação da qualidade de vida urbana; o controle de efluentes e a educação ambiental; a regulamentação de intervenção na linha costeira com relação a diques, molhes, *piers*; o zoneamento urbano e industrial; e, por fim, a proteção de mananciais.²⁰⁸

A definição de orla, os regramentos de uso e os critérios de fragilidade e vulnerabilidade de cada região estabelecem uma faixa de proteção da costa, para manter as características paisagísticas e também prevenir a elevação do nível do mar. O Projeto Orla, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente em 2001, tendo por objetivo uma ação integrada com a Secretaria do Patrimônio da União, é que foi responsável por tais ações. Portanto, nota-se que visa aproximar as políticas ambientais, urbanas e patrimoniais.²⁰⁹

O Projeto Orla inicia-se em nível local, com adesão municipal, por intermédio do Órgão Estadual de Meio Ambiente e da Gerência Regional do Patrimônio da União nos respectivos estados, com capacitação para gestores locais, universidades, sociedade civil organizada e entidades privadas, culminando com a estruturação do Plano de Gestão Integrada da Orla.²¹⁰

²⁰⁷ BRASIL. **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: Presidente da República. [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

²⁰⁸ Idem.

²⁰⁹ OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLODI, João Luiz. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do poder público. **Revista da Gestão Costeira Integrada, Itajaí**, v. 12, nº 1, 2012. p. 91.

²¹⁰ Ibid., p. 94.

Na primeira fase do projeto, de 2001 a 2004, a metodologia foi aplicada e validada em seis municípios, sendo três deles estrategicamente localizados no Delta do Parnaíba, Piauí, que apresenta, de modo concomitante, grande potencial turístico e de conservação da natureza, porém, com índices de risco social bastante elevados.²¹¹

Segundo relatório nacional do Projeto, na segunda fase (de 2004 a 2008), 57 municípios, em 14 estados litorâneos, já haviam sido capacitados, resultando na elaboração de 55 Planos de Gestão Integrados (PGIs) de trechos da orla definidos pelas equipes locais. Os planos, segundo os referidos relatórios, continham projetos de urbanização; paisagísticos; de contenção de risco e erosão; organização e padronização de quiosques e sinalização. Porém, no final dessa mesma etapa, resultados de avaliações demonstraram falta de recursos humanos e disponibilidade de recursos financeiros nos municípios para a implementação dos PGIs.²¹²

Na terceira e última fase analisada por esses relatórios (de 2009 a 2011), as capacitações continuaram sendo realizadas com o objetivo de otimizar a atuação das mesmas e definir uma agenda de trabalho conjunta. No entanto, em 2008, o MMA passou por uma reestruturação interna de seus setores e suas prioridades, sendo que uma das áreas mais atingidas foi a Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, que teve reduzida sensivelmente sua equipe, sua agenda e seu orçamento. Conseqüentemente, esse novo contexto determinou problemas na estratégia de comunicação e apoio aos estados, o que prejudicou o pleno desenvolvimento do projeto, inclusive, a agenda articulada para os setores de petróleo e gás e de turismo e cidades não tiveram continuidade.²¹³

Também relacionada ao Projeto Orla, a Lei nº 13.240/2015, transfere a gestão das praias da União para os municípios, passando a torná-la obrigatória. Portanto, o município deve, em até 3 anos, elaborar o plano para ordenamento da orla, em conformidade com o artigo 32 do Decreto nº 5.300/2004, ou com revisão do plano já existente. Para tanto, caso o município se recuse a elaborar o Projeto Orla, poderá

²¹¹ OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLODI, João Luiz. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do poder público. **Revista da Gestão Costeira Integrada, Itajaí**, v. 12, nº 1, 2012. p. 94.

²¹² Ibid., p. 95.

²¹³ Ibid., p. 96.

sofrer multa ou mesmo a rescisão do Termo de Outorga por inadimplemento de cláusula.²¹⁴

Percebe-se que, no PNGC II, o objetivo foi operacionalizar as ações com planos e projetos. Outro instrumento regulamentado pelo Decreto 5.300/04 é o Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF-ZC), instrumento que tem por finalidade básica tornar compatíveis as ações e os objetivos das parcerias, no sentido de acentuar a união das aplicações do PNGC entre as várias instâncias governamentais.²¹⁵

Nesses termos, salienta-se que existiram o PAF I, de 1988, o PAF-ZC II, aprovado em 2005, os quais constituíram-se em instrumentos de ação, estabelecendo um referencial de atuação programática da União no território da costa. Segundo o MMA, os projetos “visaram responder a impactos gerados por vetores de desenvolvimento que incidiam em trechos particulares do litoral brasileiro, conforme apontando no Macrod diagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil”, sendo publicado em 2008.²¹⁶

Iniciou-se, assim, o processo de elaboração do PAF-ZC III, em 2015, sendo aprovado no mesmo ano. E, por fim, a última versão, em vigor, o PAF-ZC IV, elaborado em 2017, com as discussões e os debates compostos por 18 ações programadas até 2019, entre elas: integrar e articular o Projeto Orla aos Planos Diretores Municipais; formalizar e divulgar o Programa Nacional para Conservação da Linha da Costa (PROCOSTA); desenvolver metodologia de avaliação dos Planos de Gestão Integrada (PGI); identificar os estados que ainda não implantaram o ZEEC e acompanhar os que estão em fase de elaboração e implantação, visando ao fortalecimento deste instrumento do PNGC; avaliar as ações efetivas dos Comitês da Orla Marítima e dos PGIs, considerando as modificações recentes da Lei 13.240/2015 e o Termo de Adesão, por intermédio das Comissões Técnicas Estaduais (CTE); promover ações para divulgação e implementação da Lei nº

²¹⁴ CASEMIRO, Maria; BARRA, Otávio; VASCONSELOS, Fábio; OLIVEIRA, Fábio. Planejamento Ambiental Costeiro no Brasil: um olhar crítico sobre o Projeto Orla. **Revista de Geografia e Interdisciplinaridade – InterEspaço**, Grajaú, v. 4, nº14. p. 67-89, 2018.

²¹⁵ BRASIL. **Resolução CIRM nº 02, de 30 de novembro de 2017**. Aprova o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira IV (IV PAF - ZC). Brasília, DF: Eduardo Bacellar Leal Ferreira, Coordenador da CIRM. 2017. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80105/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

²¹⁶ Idem.

13.240/15 e sua regulamentação sobre a transferência da gestão das praias urbanas aos municípios.²¹⁷

Decorrente dos 30 anos da edição do primeiro PNGC, o mais recente programa de planejamento e gestão para conservação da zona costeira é o PROCOSTA, instituído pela Portaria nº 76, de março de 2018.²¹⁸

O programa é dividido em projetos, menciona-se, portanto, o Alta-Bat que visa solucionar o problema científico, metodológico e operacional ainda existente: “a integração dos níveis de referência terrestre e marítimo utilizados, respectivamente, para altimetria (altitudes) e a batimetria (profundidades).”²¹⁹

Será, então, possível a Projeção da Linha de Costa Futura e Identificação de Perigos, que elabora o mapeamento com as projeções para a linha de costa brasileira nos intervalos temporais de 05,10, 25, 50 e 100 anos, identificando e quantificando os perigos que ameaçam a zona costeira nacional, considerando os aspectos ambientais, sociais e econômicos.²²⁰

Ademais, decorre dos dois aspectos supracitados, os Riscos Costeiros e as Estratégias de Adaptação, tratando-se especificamente da projeção dos cenários futuros e do mapeamento dos perigos, a possibilidade da projeção de planos de ação estratégicos para a adaptação aos riscos. E, por fim, propõe-se o Monitoramento e a Gestão para a Conservação da Linha de Costa.

Atualmente, a regulamentação da zona costeira brasileira é organizada por bases legais, como o art. 225 da Constituição Federal, a Lei 7.661/88, a Lei nº 8.617/04, a Lei nº 8.617/93, as Resoluções do CIRM, o Decreto nº 5.300/04 e as Leis Estaduais de Gerenciamento Costeiro; em igual sentido pelos instrumentos de planejamento, como os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro e pelos instrumentos e apoio ao planejamento, como os ZEEC, o Sistema de

²¹⁷ BRASIL. **Resolução CIRM nº 02, de 30 de novembro de 2017**. Aprova o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira IV (IV PAF - ZC). Brasília, DF: Eduardo Bacellar Leal Ferreira, Coordenador da CIRM. [2017]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80105/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

²¹⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA**. Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. – Brasília, DF: MMA, 2018. p. 8.

²¹⁹ HOROVITZ, Gabriel. **A complexidade da implementação de políticas públicas ambientais para gestão da zona costeira do Brasil**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019. p. 53.

²²⁰ Ibid., p. 54.

Informações do Gerenciamento e o Sistema de Monitoramento, os quais geram relatórios.²²¹

Assim, mostra-se necessário definir o conceito de zoneamento de forma aprofundada, assim como as questões de regulamentação urbana da zona costeira brasileira.

²²¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla**: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA, 2006. p. 25.

3.3 O ZONEAMENTO DA ZONA COSTEIRA URBANA FRENTE AOS DESAFIOS DA ATUAL LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Segundo os dados mais recentes, referentes a 2018, gerados pelos relatórios do PROCOSTA, 26,6% da população brasileira vivem na zona costeira, sendo que o Brasil possui uma das mais extensas zonas costeiras do mundo, com mais de 8.500 quilômetros de extensão, que abrigam 17 estados da Federação.²²²

Sob a ótica ambiental, esse espaço geográfico em estudo representa a interação entre mar e terra, incluindo seus recursos renováveis e não renováveis, com formações físico-bióticas extremamente diversificadas. Porém, no mesmo espaço, “convergem vetores de pressão e fluxos econômicos de toda ordem, compondo um amplo e complexo mosaico de modos de ocupação humana, de uso do solo e dos recursos naturais, e de exploração econômica.”²²³

Nesse ponto, em 2012, foram levantados dados que revelam: a população residente na zona costeira atinge quase 44 milhões de habitantes, com uma densidade populacional de 135 hab/km², ou seja, seis vezes a média nacional. Conclui-se, também, que 16 regiões metropolitanas são localizadas à beira-mar, chegando ao resultado de que cerca de 20% dos brasileiros ocupam menos de 1% do território nacional.²²⁴

A realidade apresentada faz com que a ocupação ordenada represente um dos grandes desafios para a gestão ambiental do país, assim como a organização e a regularização do que já foi ocupado. Logo, pela necessidade de se repensar a ocupação, criaram-se instrumentos como o zoneamento.

Quanto ao conceito de zoneamento, alerta-se para uma confusão existente entre a legislação e a doutrina, à qual é atribuída uma natureza jurídica diversa. O conceito nada mais é do que: “a limitação do direito de propriedade, com vistas ao interesse público, à garantia dos direitos socioambientais, à qualidade da vida e a dignidade da pessoa humana.”²²⁵ Portanto, a função social da terra e da propriedade é definida pelo zoneamento. Mais ainda, “o zoneamento deve ser consequência do

²²² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa** – PROCOSTA. Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. – Brasília, DF: MMA, 2018. p. 7.

²²³ Idem.

²²⁴ OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLODI, João Luiz. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do poder público. **Revista da Gestão Costeira Integrada, Itajaí**, v. 12, nº 1, p. 89-98. 2012. p. 91.

²²⁵ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educs, 2016. p. 210.

planejamento dos espaços geográficos ocupáveis e não ocupáveis”, esse, assim, sendo o sentido geográfico.²²⁶

Ocorre que o conceito geográfico é a base da composição do conceito jurídico, que busca construir uma gestão do espaço, “estabelecendo regras de ocupação ou de restrição parcial ou total de apropriação do território de forma científica e sustentável.”²²⁷

Partindo da premissa de que todos os zoneamentos têm a mesma natureza, dar função social à ocupação do solo, somente através do meio ambiente preservado e conservado podemos definir a finalidade social e econômica dos espaços, com vistas à ocupação humana e à produção de alimentos e bens.²²⁸

O zoneamento urbanístico e agrário se dá sobre a plataforma do zoneamento ambiental, sendo que as restrições totais decorrem dele, e os demais apenas fazem restrições parciais. Então, na realidade, existem três gêneros de zoneamento: o ambiental, que pode ser de preservação total ou de conservação das áreas; o agrário, que define culturas prioritárias e a forma de manejo, armazenamento e atividades inerentes; e o urbanístico, o qual se refere à ocupação de caráter urbano, como moradia, serviços e equipamentos institucionais. Todos os outros tipos de zoneamento são espécies que podem ser mistas a partir desses três gêneros.²²⁹

A primeira legislação a tratar do zoneamento é a Lei nº 6.938/81, que institui o Zoneamento Ambiental, o qual deveria ter sido regulamentado pelo Decreto 4.297/02. Porém, equivocadamente, esse Decreto institui o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que, em verdade, estabelece restrições de uso, com a definição de formas de ocupação ou atividades permitidas, partindo do zoneamento ambiental.²³⁰

Nesse sentido, o ZEE, que se aplica aos espaços urbanos e rurais com vistas a aproveitar suas potencialidades econômicas, respeitando a sustentabilidade, é um mero estudo de vocação dos espaços. Então, o ZEE não se trata de zoneamento

²²⁶ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 211.

²²⁷ Ibid., p. 211.

²²⁸ Ibid., p. 87.

²²⁹ Ibid., p. 88.

²³⁰ Ibid., p. 211.

ambiental, já que, no Zoneamento Ambiental, o enfoque seria meramente ecocêntrico, de preservação.²³¹

O que ocorreu, de fato, foi a conceituação de zoneamento ambiental, e não a criação da instituição de um processo específico, como se pretendia. Logo, o zoneamento ambiental acabou ocorrendo por legislação protetiva do meio ambiente, através do ZEE. Houve, assim, visível alteração da natureza jurídica, e o Zoneamento Ambiental passou a ser interpretado como um instrumento permissivo de exploração econômica dos recursos naturais.²³² Por fim, não se tratou apenas de uma decisão política, mas da imposição de estudos técnicos, ou do devido processo científico, estabelecendo cenários e possibilidades presentes e futuras.²³³

Quanto à elaboração do ZEE, cumpre dizer que, em 2001, foi criada uma Comissão Coordenadora do ZEE Nacional pelo Ministério do Meio Ambiente, de mesmo modo, foi instituído o Grupo de Trabalho Permanente para execução denominado Consórcio ZEE-Brasil.²³⁴ Dessa forma, no âmbito local, o zoneamento respeita as orientações em nível nacional que são feitas pelo Programa do Plano Plurianual (PPA) para todo o país.²³⁵ Ambos, porém, passam a diagnosticar e a verificar o meio físico-biótico, identificando a integridade dos sistemas naturais com suas limitações e potencialidades através de uma análise interdisciplinar.²³⁶

O sistema deve funcionar de maneira didática através de dados, relatórios e avaliações organizados como uma plataforma, conforme explicita a citação a seguir:

A plataforma nacional apresenta o todo, de forma mais generalizada, necessitando de informações mais específicas. As plataformas regionais representam as situações do meio ambiente que estão adstritas a determinadas regiões, mas que ultrapassam os limites políticos dos estados. As plataformas estaduais representam as situações mais específicas, mas ainda sem o preenchimento das informações indispensáveis para a formação de toda malha, deixando pequenos espaços pouco trabalhados. Por sua vez, as plataformas locais, chamadas

²³¹ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 113.

²³² Ibid., p.123.

²³³ Ibid., p. 102.

²³⁴ RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade:** instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educus, 2012. p. 139.

²³⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa ZEE Brasil.** Disponível em <https://www.mma.gov.br/endere%C3%A7os-importantes/item/7531-programa-zee-brasil>. Acesso em 09 jan. 2020.

²³⁶ RECH; RECH, op. cit., 2012. p. 141.

de municipais, preenchem esses pequenos espaços com as informações e peculiaridades locais.²³⁷

Além da divisão acima referida, pelo Decreto nº 6.288/07, alguns espaços foram especificados, devendo ter ZEE diferenciado, como é o caso da zona costeira: a qual, inclusive, passou a ter projetos e órgãos federais específicos para a realização de experiências isoladas. O PNGC, desde o início da década de 1980, já desenvolvia propostas de zoneamento na área costeira, portanto, estabeleceu metodologia, posteriormente revisada, adaptada e consolidada.²³⁸

Em suma, o PNGC é o documento que estabelece os princípios da política pública, o ZEEC é o documento que baliza o processo de ordenamento territorial a cumprir a política pública, e o Plano de Gestão Integrado (PGI) consiste no documento que organiza as ações concretas.²³⁹

Segundo os dados do Ministério do Meio Ambiente, o ZEEC e o ZEE trilharam caminhos distintos na gestão pública federal, gerando informações que necessitam ser concatenadas a fim de garantir a efetividade do instrumento. Em adendo, ressaltam que isso deve ocorrer no contexto da interação entre os ambientes terrestres e marinhos, sendo que o instrumento de cooperação mútua entre os partícipes foi firmado em julho de 2013 e finalizado em novembro de 2017, compondo o Relatório de Avaliação dos ZEECs.²⁴⁰

O Relatório é um conjunto de dados que especifica que, com relação ao uso dos espaços naturais continentais e marítimos do país, existe uma histórica deficiência de planejamento e ordenamento territorial. Desse modo, ocorreram significativos impactos sociais e ambientais em diferentes escalas, mas o documento deixa claro que:

o gerenciamento destes impactos é de extrema complexidade e necessita de mecanismos e instrumentos técnicos e políticos que garantam sua interpretação integrada e soluções compartilhadas entre os entes

²³⁷ RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade**: instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 146.

²³⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Histórico do ZEE**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/8186.html>. Acesso em: 9 jan. 2020.

²³⁹ SODRÉ, Marcelo Gomes. Zoneamento ecológico-econômico e zoneamento costeiro: algumas polêmicas jurídicas. *In*: GRANZIERA, Maria; GONÇALVES, Alcindo (Orgs.). **Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012. p. 116.

²⁴⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 20.

federativos, com ampla participação dos atores envolvidos, atuando de forma preventiva (onde ainda for possível) e corrigindo as distorções onde for necessário.²⁴¹

O relatório ressalta, ainda, que todas as atividades do ambiente marinho têm reflexo direto na ocupação dos espaços costeiros. Como exemplo, afirma que, para a indústria do petróleo, há necessidade de bases de apoio em terra para escoar e distribuir produtos; e, para cidades turísticas, há necessidade de rede de hotelaria e transporte terrestre e aéreo. Ademais, para os locais em que o turismo é explorado, há fluxo sazonal de pessoas e de capital em alta temporada, causando impactos significativos da distribuição de água e energia elétrica, além do descarte de efluentes e coleta de resíduos.²⁴²

A análise do relatório reconhece que é a primeira vez em que se realizou uma análise quali/quantitativa sistêmica com relação à eficácia e à efetividade do ZEEC, e que, em tal contexto, observou-se a ausência de integração entre a zona costeira e o ambiente marítimo. Ademais, por essa causa existe a fragmentação e a construção de várias políticas setoriais desconectadas, não permitindo que haja um marco referencial ambiental e uma governança que contemple o país como um todo. Destarte, continuam a ocorrer ocupações e uso guiados pela forma convencional de crescimento econômico, sem a necessária adequação ao ambiente e à economia.²⁴³

Nesse ponto, insta dizer que o ZEEC está previsto no ordenamento de doze estados, entretanto, apesar de ser um bom indicativo, a informação não permite inferir a qualidade desses entes federativos.²⁴⁴ Informação que é corroborada pelo fato de que os ZEECs estão inclusos nos orçamentos estaduais em apenas sete estados, prevendo gastos específicos, dando, portanto, ao instrumento baixa prioridade, mesmo que reconhecido seu potencial para a tomada de decisões.²⁴⁵ Não obstante, dos doze estados, apenas três possuem equipe específica de trabalho com mais de 15 pessoas.²⁴⁶

²⁴¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informmma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 20. p. 9.

²⁴² Ibid., p. 10.

²⁴³ Ibid., p. 11.

²⁴⁴ Ibid., p. 42.

²⁴⁵ Ibid., p. 47.

²⁴⁶ Ibid., p. 50.

Em relação às parcerias com os níveis federal e municipal, pode-se perceber que essas ocorreram em todas as fases, porém, com diferentes intensidades, revelando uma articulação governamental de maior participação federal nas fases de planejamento e diagnóstico, e uma maior atuação municipal na fase de implementação.²⁴⁷

Ocorreu, também, a análise de resultados quanto aos conflitos no processo do ZEEC, onde se diagnosticou que são manifestados sob duas maneiras preponderantes: na proposta de zoneamento com pelo menos uma atividade econômica; e no conflito com instrumentos de planejamento urbano. Nesses termos, os exemplos dados são os casos de atividade de mineração no Rio Grande do Sul. E, quanto aos instrumentos de planejamento urbano, o conflito direto com municípios costeiros, o qual ocorreu em oito dos doze estados analisados.²⁴⁸

Além desses dois tipos de conflitos, citam-se aqueles que ocorreram com áreas de gestão especial, como as Unidades de Conservação e Terras indígenas. E, por último, o conflito gerado quanto às interpretações diversas da legislação ambiental, causando insegurança jurídica.²⁴⁹

Não obstante, e comprovando, uma vez mais, os conflitos existentes, menciona-se que oito estados apontaram que houve sobreposição do ZEEC com zoneamentos setoriais diversos. Em linhas gerais, o que ocorre não é necessariamente incompatibilidade de setores, mas, sim, discrepância no resultado final em função de características setoriais, como o zoneamento específico com relação à potencialidade e à restrição de regiões.²⁵⁰

É resultado da análise, também, o percentual muito baixo apontado quando se busca por ZEEs normatizados por algum tipo de instrumento jurídico, sendo reflexo incontestável das dificuldades encontradas em completar um ciclo básico de ZEEC, qual seja: planejamento, diagnóstico, prognóstico, implementação e normatização.²⁵¹ Alguns estados, como o Rio Grande do Sul, estão em uma das

²⁴⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 20. p. 71.

²⁴⁸ Ibid., p. 86.

²⁴⁹ Ibid., p. 86.

²⁵⁰ Ibid., p. 101.

²⁵¹ Ibid., p. 103.

fases do processo por mais de uma década, por existirem problemas de ordem operacional.²⁵² Nesse sentido, o relatório constata que:

Tal situação reveste-se de certa contradição teórica, uma vez que o ato jurídico que normatiza a aplicação de um ZEEC é o seu principal indutor de implementação, sustentando, na prática, suas propostas diretas e restrições de uso do solo. Pode-se afirmar que um ZEEC que tem seu conjunto de resultados, metas e diretrizes amparados por uma legislação tem maiores chances de ser efetivo na gestão do território.

O fato de apenas quatro estados apresentarem a dita normatização pode indicar não apenas um contexto político e institucional local com baixa capacidade de articulação (no sentido da elaboração do ato jurídico), mas também o próprio grau de prioridade dado ao planejamento das zonas costeiras dos estados brasileiros.²⁵³

Outro ponto importante, quanto à efetividade dos ZEECs, é demonstrado com o resultado de baixo grau de apropriação do instrumento por parte da sociedade, que, por uma questão cultural na gestão ambiental, cujos instrumentos não possuem sistema de monitoramento e avaliação efetivos, não os coloca em prática. Exemplos desse quadro são o Monitoramento da Zona Costeira e o Relatório de Qualidade Ambiental que nunca foram implementados.²⁵⁴

As nuances do processo do ZEEs que precisam ser compreendidas estão na representação de um pacto político institucional que expresse certo consenso local ou regional.²⁵⁵ Isso significa que não consiste, meramente, em um instrumento técnico, mas, sim, em uma ferramenta de negociação a ser utilizada no processo de tomada de decisão no âmbito da gestão territorial.²⁵⁶

Nessa negociação, o tempo é um componente que não pode ser negligenciado, de modo que a duração das etapas de planejamento e diagnóstico não seja tão dilatada que, quando do prognóstico, a realidade se mostre defasada e deslocada. Assim, ocorre o prejuízo não somente à definição das zonas e suas diretrizes, mas, principalmente, à implementação do instrumento.²⁵⁷

Na análise de Sodré, a legislação que regulamente a ZEE é de péssima qualidade, trazendo mais dúvidas do que soluções, no sentido de que muitos

²⁵² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 20. p. 105

²⁵³ Ibid., p. 104.

²⁵⁴ Ibid., p. 128.

²⁵⁵ Ibid., p. 147.

²⁵⁶ Ibid., p. 148.

²⁵⁷ Ibid., p. 148.

aspectos são incongruentes. Ressalta, ainda, que a legislação de ZEEC precede a legislação genérica do ZEE, ou seja, o específico precede o geral. E, finalmente, afirma que existe confusão a respeito de como se relacionam as legislações federais, estaduais e municipais sobre o tema.²⁵⁸

Quanto ao zoneamento ambiental municipal, ocorre é que, na prática, o Plano Diretor acaba por abarcar o tema zoneamento. Isso posto, esse instrumento merece ser compatibilizado com os demais. Em tais termos, o ZEE, apesar de ser um instrumento de planejamento, deve partir da realidade fática e jurídica do momento de sua elaboração, sob pena de ser inútil e não aplicável no momento do licenciamento da implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas.²⁵⁹

No Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, há determinação de que o zoneamento ambiental deve ser respeitado e observado para que se possa proceder ao zoneamento local, ambos reconhecidos como instrumento de organização do Plano Diretor, fixados por lei municipal. O problema reside nessa questão, pois não existe um Zoneamento Ambiental definido, somente alguma legislação que protege áreas, como as APPs. Destarte, deve-se respeitar a legislação federal existente, cabendo a cada município estabelecer um zoneamento ambiental local nas áreas urbana e rural.²⁶⁰

O zoneamento ambiental deve ser a primeira providência a ser tomada no planejamento de uma cidade ambientalmente sustentável, antes mesmo de qualquer Plano Diretor.²⁶¹ É, por isso, a plataforma em que se implantará o Plano Diretor.²⁶²

O uso e a ocupação do solo urbano, por meio de zoneamento urbano, são divididos em espécies: zonas residenciais, zonas industriais, zonas de atividades noturnas, zonas de preservação permanente, zonas de águas, zonas mistas, entre tantas outras formas de nominar a caracterização local.²⁶³

A zona de preservação permanente tem como objetivo específico a proteção do meio ambiente, fazendo parte do zoneamento ambiental. Assim sendo, nesse

²⁵⁸ SODRÉ, Marcelo Gomes. Zoneamento ecológico-econômico e zoneamento costeiro: algumas polêmicas jurídicas. In: GRANZIERA, Maria; GONÇALVES, Alcindo (Org.) **Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012. p. 116.

²⁵⁹ Ibid., p. 132.

²⁶⁰ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento**. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 212.

²⁶¹ Ibid., p. 92.

²⁶² Ibid., p. 108.

²⁶³ RECH; RECH, op. cit., p. 215.

zoneamento, estão contempladas as áreas protegidas pelo Código Florestal Federal, sendo a natureza selvagem trazida para dentro da cidade.²⁶⁴

Destaca-se, sobretudo, que zonas de preservação permanente ou zonas ambientais na área urbana são necessidades urgentes, porém trata-se de um projeto jurídico, a ser realizado a longo prazo, o qual deverá rever a forma de ocupação, como investimento seguro e definitivo. São, ainda, necessárias regras de ocupação para os lugares inadequados mediante normas urbanísticas, para que novas ocupações irregulares não ocorram.²⁶⁵

Na esfera municipal, um problema a ser relatado é o de que, para o zoneamento ter aplicação obrigatória, deve ser remetido na forma de projeto de lei para que, assim, seja aprovado pelo Poder Legislativo Municipal. Em tal momento, é que ocorrem os grandes conflitos entre as restrições do zoneamento ambiental, na proteção ao meio ambiente e no direito à propriedade.²⁶⁶

Logo, no caso das leis de zoneamento ambiental municipal, não se pretende retroagir no tempo, para que se faça a análise de atos praticados antes de sua existência, mas, sim, objetiva-se uma lei de planejamento. No entanto, apesar de não retroagir, pode estabelecer restrições ambientais ao uso de propriedade, ou, então, definir, pautando-se na identificação e na delimitação de áreas específicas, como as APPs.²⁶⁷

Para que haja gestão eficiente da zona costeira, urbana ou não, o Projeto Orla emerge como relevante instrumento de realização desse propósito, especialmente nos municípios menos desenvolvidos, desprovidos de recursos humanos e econômicos.²⁶⁸ Por conseguinte, o PNGC deverá ser efetivado com o fortalecimento do âmbito local, mais apto à obtenção de soluções consensuais e menos intrusivas, construídas em conjunto com os destinatários do ato, por meio da participação do município no Projeto Orla e pelo manejo de instrumentos urbanísticos previstos em lei.²⁶⁹

Cabe ao Poder Público Municipal, elaborar o Plano de Intervenção da Orla Marítima de modo participativo com o colegiado municipal, com os órgãos, as

²⁶⁴ RECH, Adir Ubaldio; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educus, 2016. p. 230.

²⁶⁵ Ibid., p. 232.

²⁶⁶ Ibid., p. 146.

²⁶⁷ Ibid., p. 150.

²⁶⁸ LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. A competência do Município na Zona Costeira Urbana. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2014. p. 65.

²⁶⁹ Ibid., p. 84.

instituições e as organizações da sociedade interessados, lançando mão dos inúmeros instrumentos postos à sua disposição, levando, ainda, em consideração os aspectos físicos e os processos de uso e ocupação da orla marítima.²⁷⁰

O Projeto Orla está, assim, munido de subsídios conceituais e metodológicos para ser implementado em lugares com urbanização consolidada, através de participação cidadã e mediação de conflitos para estabelecer articulação com outros instrumentos de planejamento, principalmente os de regularização fundiária.²⁷¹ O Projeto deixa claro que “é preciso integrar a política ambiental aos avanços obtidos na política urbana nas últimas décadas.”²⁷²

Conforme o artigo 26 do Decreto nº 5.300/04, áreas com urbanização consolidada são aquelas com “médio e alto adensamento de construção e população, apresentando paisagens altamente antropizadas, com uma multiplicidade de usos e um alto potencial de poluição sanitária e estética.”²⁷³

Portanto, as diretrizes e os instrumentos do Estatuto da Cidade são sinérgicos com o PNGC, que inclui o Projeto Orla, uma vez que os maiores núcleos urbanos do Brasil estão na zona costeira.²⁷⁴

Assim, o Plano de Gestão Integrada (PGI), decorrente do Projeto Orla, traz orientações para o Plano Diretor, com a regulação do uso e da ocupação do solo, do ZEEC e do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC).²⁷⁵ O PGI deve detalhar, minuciosamente, as categorias do ZEEC em âmbito local, principalmente nas orlas das médias e grandes cidades. Com esse detalhamento, é possível ver os pequenos territórios das orlas com urbanização consolidada, especialmente as diferentes Unidades de Conservação, podendo-se proceder com os instrumentos de regularização fundiária.²⁷⁶

²⁷⁰ LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. A competência do Município na Zona Costeira Urbana. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2014. p. 106.

²⁷¹ NAKANO, Kazuo (Coord.). **Projeto Orla**: implementação em territórios com urbanização consolidada. São Paulo: Instituto Pólis: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. p. 9.

²⁷² Ibid., p. 14.

²⁷³ BRASIL. **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: Presidente da República. [2004]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

²⁷⁴ NAKANO, op. cit., p. 14.

²⁷⁵ NAKANO, op. cit., p. 51.

²⁷⁶ NAKANO, op. cit., p. 67.

Os instrumentos de zoneamento costeiro, com destaque ao Projeto Orla e ao zoneamento urbano decorrente do Plano Diretor, embora apresentem finalidades distintas, na escala municipal, aproximam-se bastante, especialmente no combate à ocupação quase descontrolada da zona costeira.²⁷⁷

É, em tal contexto, que o Projeto Orla deixa claro que as ações propostas devem contemplar a seguinte divisão: orla urbanizada, orla em processo de urbanização e orla não-urbanizada. Sem que se esqueça das exceções a essas divisões: as orlas de usos especiais, onde estão localizadas instalações militares, Unidades de Conservação, patrimônios históricos, terras indígenas, entre outras.²⁷⁸

O dilema da urbanização crescente na zona costeira é um desafio ecológico à política urbana, que não pode ser elaborada, implementada e efetivada sem considerar os parâmetros ambientais. Nesse panorama, o Projeto Orla vem complementar o Estatuto da Cidade no que diz respeito à Política Urbana na Zona Costeira, tentando responder a esse relevante desafio.

Infelizmente, a realidade não é tão promissora como as metas do projeto, o qual padece em decorrência da total “falta de coordenação das atividades realizadas pelo Projeto com o Plano de Gerenciamento Costeiro, bem como sofre diante da ausência de articulação de tais metas com a realidade de cada município”.²⁷⁹

Albuquerque relata que, em um seminário na cidade de Florianópolis, com o objetivo de promover discussões públicas com a finalidade de colher subsídios para propor um novo plano de gerenciamento costeiro, houve relatos, tanto de agentes governamentais, como de pesquisadores e de outros membros da sociedade civil, que demonstraram sobreposição de projetos e planos para a zona costeira sem um eixo comum, ou seja, sem coordenação na efetivação dos objetivos propostos.²⁸⁰

É possível concluir-se, assim, que o desenvolvimento da zona costeira, em especial da orla, deveria decorrer da integração das dimensões econômica, social e ambiental, refletindo os diferentes interesses e as necessidades dos grupos sociais

²⁷⁷ LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. A competência do Município na Zona Costeira Urbana. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2014. p. 111.

²⁷⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA e MPO, 2004. p. 7.

²⁷⁹ ALBUQUERQUE, Letícia. Gerenciamento Costeiro no Brasil: Planejamento, ações e Legislação. In: ZAVASCKI, Liane Tabarelli *et al.* **Temas de direito ambiental**. Porto Alegre: Editora Fi, 2015. p. 150.

²⁸⁰ ALBUQUERQUE, Letícia. Gerenciamento Costeiro no Brasil: Planejamento, ações e Legislação. In: ZAVASCKI, Liane Tabarelli; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; BUHRING, Marcia Andrea; MORAES, Voltaire de Lima. **Temas de direito ambiental**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2015. p. 151-152.

que ali habitam. As políticas, os planos e os programas estaduais e municipais devem ser sincronizados e coordenados para que sejam eficazes, dando-se, conseqüentemente, a esses a sua função socioambiental através dos meios de regularização fundiária.

4 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL E A REGULARIZAÇÃO DA ZONA COSTEIRA URBANA

4.1 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL COMO FATOR DETERMINANTE PARA A REGULARIZAÇÃO DA ZONA COSTEIRA URBANA

A regulamentação que incide em zona costeira urbana no direito brasileiro passa por diversos conceitos, interpretações e, também, por normatização referente à legislação ambiental e zoneamento da zona costeira. Todavia, não se pode mais desconsiderar a realidade decorrente da ocupação humana nestas áreas que agora se encontram urbanizadas, e, anteriormente, eram de natureza intocada. Nesse ponto, necessário é delimitar a diferença entre a função ambiental preconizada pelo Código Florestal Federal, no que se refere à função socioambiental da propriedade urbana.

É pertinente tratar sobre a questão da “função ambiental”, que foi definida pelo inciso II, do artigo 3º da Lei nº 12.651/2012, a qual também faz referência aos casos em que pode haver intervenção em área de preservação permanente (APP) por motivo de utilidade pública, interesse social ou, então, por ser intervenção de baixo impacto, sempre lembrando que, em nenhum momento, tal ação poderá prejudicar a função ambiental.

Nota-se que a definição de APP leva em consideração também as áreas não dotadas de cobertura vegetal, mas que, mesmo assim, cumprem sua função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, como também de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, ou, ainda, de proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Percebe-se, nesse contexto, que o legislador buscou proteger, não só a vegetação, mas os locais onde ainda exista uma função para o ecossistema ali presente. Pelo Código Florestal, para que uma área seja de preservação permanente, além de suas características técnicas de metragens, de mata ciliar, entre outras, a área deve exercer sua função ambiental. Desse panorama, surge, então, a questão: caso a área não mais tenha a função ambiental, continua a ser de preservação permanente?²⁸¹

²⁸¹ MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coords.) **Novo Código Florestal**: comentários à lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e o Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 75.

Essa pergunta é, principalmente, feita nas áreas urbanas onde a situação resultou consolidada, tendo todo o seu espaço urbano ocupado por edificações, equipamentos viários ou de lazer.

A realidade existente é de cidades, em crescimento acelerado, com demandas para a criação de novos bairros e condomínios fechados nas periferias ou nos balneários, tanto das populações de alta renda como das de menor poder aquisitivo. Nestas novas instalações, que não fazem parte de um contexto urbano e faticamente integrante dele, inarredavelmente, a função ambiental da APP, para a transformação de ambiente rural em área urbana, deve ser conservada, inclusive com o respeito absoluto às metragens, à localização e às inclinações do novo Código Florestal.

A maior área da zona costeira urbana, porém, é repleta de construções de todos os tipos, as quais são, indiscriminadamente, erigidas, como à borda do mar, sem que nenhum planejamento tenha sido realizado. Diante do constatado, o questionamento a ser formulado passa a ter outro cunho: caberia a aplicação do Código Florestal à zona costeira urbana, ou seja, às áreas urbanas consolidadas que não apresentam função ambiental? E, nesse mesmo sentido, o correto não seria aplicar as leis urbanísticas que levam em consideração a preservação do meio ambiente naquilo que é possível ainda restaurar e preservar?

A zona costeira urbana foi formada de acordo com a legislação vigente à época de suas construções, em tese, passaram por autorização e licenciamento do poder público, portanto, áreas urbanas regulares e consolidadas. Também houve aquelas que se formaram à revelia do poder e da fiscalização pública, mas, hoje, constituem um sistema urbano consolidado e de uso intenso. Em ambas as situações, existem áreas que estariam localizadas dentro de espaços que constituiriam APP por definição do Código Florestal.

O problema é definir até que ponto essas áreas urbanas consolidadas sofreriam as restrições e as obrigações por estarem no espaço que, antes, era de preservação permanente. Contudo, os requisitos objetivos previstos em lei para a caracterização de APP são necessários à função ambiental. Desse modo, sustentar que tais características constituem uma APP, ainda que, comprovadamente, não cumpram mais nenhuma de suas funções ambientais, é fazer uma afirmação sem fundamentação lógica ou legal. Conseqüentemente, nesse sentido, seguem as seguintes considerações:

Se a ocupação por obras viárias e prédios implicou em canalização das sangas, dos riachos ou das vertentes de outrora, eventualmente ali existentes, sendo estes drenados, a função ambiental de preservação dos recursos hídricos foi perdida, não há mais o que proteger neste contexto.

Se a paisagem natural da vegetação e da morfologia da área foi modificada, perdeu-se a função ambiental da preservação da paisagem natural.

Se obras viárias e de engenharia fixaram-se às margens de rios ou de áreas inclinadas, a estabilidade geológica e a proteção do solo de desbarrancamento se dará pelas obras de engenharia e não pela composição ambiental estabilizadora.

Se a biodiversidade foi extinta pela transformação do ambiente para a utilização humana, igualmente foi perdida a função ambiental e, certamente, sua recomposição, caso fosse teoricamente possível, na prática, seria, temporal e economicamente, inviável.

Se às margens do curso de água, onde se encontravam as restingas, ou os mangues, foram construídas ruas, avenidas ou rodovias, circundadas por edifícios, residências, prédios comerciais, interrompeu-se a possibilidade do fluxo gênico, pois as barreiras artificiais, produzidas pela ocupação humana, não permitem mais a mobilidade dos animais ou do transporte de sementes. Assim, interrompe-se a movimentação e a interação do material genético característico da fauna e flora da região.

Se a mata ciliar foi suprimida e substituída por estruturas de concreto, pedras, asfalto através de barramento com a função de estabilização dos barrancos e taludes, o solo não mais escoará para as frações baixas do terreno ou para dentro dos cursos de água ou lagoas. Novamente, então, a função ambiental original deixou de existir.

Ademais, não se pode olvidar que o bem-estar das populações humanas não se dá pela manutenção do ambiente natural intocado, mas também por uma estrutura urbana capaz de propiciar habitação, mobilidade, lazer, saneamento, segurança e estabilidade jurídica e fática, como condições para a sua permanência no local.

Em síntese, a consolidação das áreas urbanas exige uma compreensão diferente da APP rural ou intocada, não por função ambiental, mas, socioambiental. Assim, passando atender às necessidades pelo aspecto integrativo do meio

ambiente, incluindo os empreendimentos econômicos, as interações sociais e as políticas públicas.

A função socioambiental decorre do princípio inerente à propriedade e, portanto, a palavra “função” foi escolhida com o objetivo de demonstrar que não basta apenas exigir do titular da propriedade ações negativas, mas, sim, positivas. Desse modo, não basta que o detentor do direito não polua, não degrade ou não perturbe o meio ambiente, mas que aja de modo positivo, na perspectiva da revegetação da APP, por exemplo. Porém, mesmo com ações positivas efetuadas nas áreas urbanas consolidadas, nada mais poderá fazer recrudescer a função puramente ambiental.²⁸²

Outro exemplo de ação positiva, na propriedade rural, para atender à função ambiental decorrente da socioambiental da propriedade seria o atendimento ao requisito ecológico de assegurar a adequada utilização dos recursos naturais e de preservação do meio ambiente. O cumprimento dessa função seria, então, medido pela observação da legislação ambiental em vigor.²⁸³

É fato que todo espaço urbano já foi objeto de modificações irreversíveis e, nesse sentido, a pretensão de aplicar as leis ambientais nos casos concretos é utópica, conforme indica a própria adjetivação da área: “consolidada”.

Não se ignora o fato de que o meio ambiente é direito fundamental, constitucionalmente protegido, existindo casos excepcionais, passíveis de aplicação de norma ambiental. Contudo, os conflitos poderiam ser resolvidos através de legislações urbanísticas, principalmente municipais, que, de acordo com a Constituição Federal, respeitam o direito fundamental ao meio ambiente.²⁸⁴

Não obstante, a exigência de não aumento da degradação e da tomada de providências mitigadoras dos impactos da ocupação deve ser mantida. São exemplos dessas ações: o correto tratamento dos efluentes e do lixo doméstico, a

²⁸² MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Silvia. **Direito Ambiental**. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 51-53.

²⁸³ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Maliverni da. **Risco Ecológico Abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: Educus, 2014. p. 177.

²⁸⁴ RIO GRANDE DO SUL. Conselho dos Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça da ordem urbanística e questões fundiárias – CONFURB. 3ª Reunião Ordinária. **Análise do teor do Enunciado CONMAM nº 6 e sua compatibilização com a legislação de Parcelamento do Solo Urbano**. A questão dos Limites da faixa Não-Edificável. Relator: Norberto Cláudio Pâncaro Avena. Porto Alegre: 2006.

estabilização dos taludes, a fixação dos canais de drenagem para evitar a erosão do solo, o impedimento de atividades de risco.

Segundo Pilati, quando não for cumprida a função social da propriedade poderá haver sanções, que não se restringem à desapropriação por interesse social. Ou seja: o descumprimento que causar consequências que se reflitam no âmbito coletivo, como o uso abusivo da propriedade individual que agride o meio ambiente, poderá ser harmonizado por princípios assemelhados ao de Direito de Vizinhança através da normatização do Plano Diretor.²⁸⁵

Dessa forma, o uso da propriedade está diretamente ligado ao bem-estar social, passando a ser mencionada a função socioambiental como um dos elementos que integram o direito à propriedade. Este deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais; no entanto, deverá sempre preservar a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas, conforme artigo 1.228, §1º do Código Civil Brasileiro de 2002.²⁸⁶

Outrossim, a função da propriedade urbana que pode ser destinada à moradia, ao comércio e à indústria, deve ter cunho social, cumprido quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.²⁸⁷

Conforme explica Silveira, a função social da propriedade, quando evidenciada pelo aspecto ecológico, pode ser referida como função socioambiental e, desse modo, o ambiente não está sujeito a regras de apropriação privada.²⁸⁸ Portanto, considerando que não haja aspectos ecológicos, não se pode dizer que exista função ambiental, havendo apenas a social.

Como adendo, ressalta-se que o conceito de zona urbana foi fixado, primeiramente, no Código Tributário Nacional, como sendo aquela região que tem, pelo menos, dois requisitos mínimos de melhoramento urbanos, sendo eles: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para

²⁸⁵ PILATI, José Isaac. **Propriedade de Função Social da Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 75.

²⁸⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 274.

²⁸⁷ PILATI, José Isaac. Conceito e classificação da propriedade na pós-modernidade: a era das propriedades especiais. **Revista Sequência**, v. 30, n. 59, p. 89-119, dez. 2009.

²⁸⁸ SILVEIRA, Clóvis Eduardo Maliverni da. **Risco Ecológico Abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: EducS, 2014. p. 182

distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 quilômetros do imóvel considerado, todos determinados no artigo 32, §1º.²⁸⁹

Atualmente, para ser considerada como urbana, uma zona deve estar definida em um Plano Diretor, ou, na sua ausência, em uma lei municipal. O Plano Diretor, por sua vez, deve ser criado em observância aos princípios constitucionais de preservação ao meio ambiente e a outras leis que versem sobre os limites da ocupação do solo.

Reconhece-se, em termos normativos, a impossibilidade de a zona urbana voltar a ser meio ambiente intocado com a edição da Resolução CONAMA²⁹⁰ nº 303/02, que em seu art. 2º, inciso XIII, conceitua, pela primeira vez no âmbito normativo, o que seja uma área urbana consolidada.²⁹¹

A propósito, motivado por critérios políticos do governo federal e pelo desejo de regularizar ocupações urbanas desconformes com a legislação, no ano de 2009, foi publicada a edição da Medida Provisória nº 459/09, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida, convertida na Lei nº 11.977/2009. Em sede de lei, aproveitando parte da conceituação dada pelo CONAMA, foi atualizada a definição de área urbana consolidada.²⁹²

Em suma, a lei manteve a densidade populacional exigida, elevou a rede viária à condicionante obrigatória, reduziu, de quatro para dois requisitos simultâneos, a caracterização da área urbana consolidada e excluiu as condicionantes de iluminação pública, tratamento de resíduos urbanos e canalização das águas pluviais. Por conseguinte, redefiniu o conceito, facilitando o reconhecimento de situações fáticas.

²⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à união, estados e municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 13 jan. 20.

²⁹⁰ CONAMA é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, criado pela Política Nacional do Meio Ambiente. Ele não é um lugar físico, mas sim um ambiente vivido por reuniões como as Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e as Plenárias, as quais se reúnem os Conselheiros. BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/FAQ.pdf>. Acesso em 27 de fev. 19.

²⁹¹ BRASIL. **Resolução CONAMA nº 303**, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>. Acesso em: 13 jan. 20.

²⁹² BRASIL. **Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 13 jan. 20.

A redefinição da área urbana consolidada tinha, então, por finalidade única a regularização fundiária dos assentamentos urbanos das ocupações irregulares, conforme estabelecido no caput do artigo 47, da Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, visando assegurar o direito à moradia.

Como pressupostos para a regularização ou intervenção de APP, nesses termos, tem-se: a irreversibilidade do uso do local; a impossibilidade de garantir a função ambiental; e a ausência de riscos de desabamentos, escorregamentos e inundações.²⁹³

A última conceituação de área urbana consolidada ocorreu na Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, chamada de Reurb. Assim sendo, passou a ser definida como aquela que está incluída no perímetro urbano ou em zona urbana pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; com sistema viário implantado e com vias de circulação pavimentadas; organizada em quadras e lotes predominantemente edificados; de uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de edificações residenciais, comerciais, industriais, institucionais, mistas ou voltadas à prestação de serviços. E, com a presença, de, no mínimo, três dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.²⁹⁴

Embora a orientação original da lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, tenha ocorrido para garantir ou facilitar o acesso à moradia para pessoas de baixa

²⁹³ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código Florestal**: enchentes e crise hídrica no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 153.

²⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109. Acesso em: 13 jan. 20.

renda, a nova norma não vincula a definição com finalidade específica. Assim, a possibilidade de caracterização, com finalidade de regularização, pode ser realizada, tanto para o cunho residencial quanto para o comercial, bastando a presença de critérios comuns a uma área urbana.

Decorre desse reconhecimento, a possibilidade da continuidade da ocupação para fins urbanos, realizada até determinado marco temporal e, mais do que isso, a própria regularização fundiária de área que, antes, era APP, conforme o artigo 65, do Código Florestal.²⁹⁵

Eis que, se as áreas irregulares podem ser regularizadas, indubitavelmente, as constantes como urbanas no registro imobiliário, ocupadas ou em processo de ocupação, mas que preenchem os requisitos estabelecidos na Reurb editada em julho de 2017, podem ali permanecer e prosseguir no seu desenvolvimento urbano.

Em tal contexto, os instrumentos que podem ser usados na regularização fundiária são: a legitimação fundiária e a legitimação de posse; a usucapião; a desapropriação em favor dos possuidores; a arrecadação de bem vago; o consórcio imobiliário; a desapropriação por interesse social; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a requisição; a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular; a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão de direito real de uso; a doação; e a compra e venda.²⁹⁶

²⁹⁵ Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017). BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 15 de jan. 20.

²⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº

Ademais, quanto à Reurb-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados. Caso seja sobre áreas públicas, se houver interesse público, o município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

Assim sendo, ocorre a sistematização de um projeto de regularização fundiária, com o levantamento das unidades, das construções, do sistema viário, das áreas públicas, dos acidentes geográficos e dos demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado, inclusive com estudo preliminar das desconformidades e das situações jurídica, urbanística e ambiental.

O Decreto nº 9.310/2018 institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Reurb, que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.”²⁹⁷ Refere-se, ainda, ao marco legal de aplicação, destinado aos núcleos urbanos informais, comprovadamente existentes em 22 de dezembro de 2016, para que, depois de identificados, possam ser regularizados de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais.²⁹⁸

O Decreto também elenca que a regularização deve estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, concretizando o princípio constitucional da eficiência na ocupação do solo.²⁹⁹

Não obstante, enfatizando especificamente a zona costeira, o Código Florestal define que a ocupação e a exploração se darão de modo ecologicamente sustentável. Porém, o referido documento não trata das áreas urbanas consolidadas, apenas da regularização das atividades e dos empreendimentos de carcinicultura e salinas. É forçoso entender que nem mesmo poderíamos aplicar essa legislação federal no que se considera área urbana consolidada na zona costeira, a qual serve tanto para moradia, quanto para comércio ou, ainda, como parte do patrimônio

76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109. Acesso em: 13 jan. 20.

²⁹⁷ BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 15 jan. 20.

²⁹⁸ Idem.

²⁹⁹ Idem.

histórico cultural. Assim, “ocorre que as ocupações urbanas estão vinculadas à função social da propriedade, consoante o que estabelece o Plano Diretor e as leis dos municípios.”³⁰⁰

De igual modo, as ocupações que formaram as áreas urbanas consolidadas em zona costeira, em grande parte, não violaram nenhuma lei existente à época, sendo construídas com autorização do Poder Público. Segundo Rech:

O legislador constitucional não definiu o que seria a função social da propriedade urbana, o que permitiu que cada Município, de acordo com os interesses locais e a vocação de cada espaço, na forma do Plano Diretor, a configurasse. Não restam dúvidas de que o Código Florestal aplica-se também à área urbana, mas não tem o condão de modificar áreas já consolidadas, cuja propriedade, efetivamente, cumpriu e cumpre uma função social relevante. Não se podem resolver os problemas ambientais das cidades desmontando as existentes.³⁰¹

Portanto, demonstra-se aqui, através do exame sistêmico, que não se pode ignorar o processo histórico e cultural de formação das cidades, o qual naturalmente se apropriou da natureza como forma de sobrevivência. Tal exame leva a construir uma política urbana baseada em evidências, diagnosticando e delimitando as áreas urbanas consolidadas em zona costeira e sua atual função socioambiental através do zoneamento.

Assim, pretende-se regradar a ocupação e induzi-la à racionalidade, prevendo somente atividades ambientalmente sustentáveis e providências de prevenção ambiental; investindo em saneamento (no curto, médio e longo prazos), onde necessário; e não permitindo atividades novas que venham a degradar o meio ambiente.

Entende-se, ainda, que o procedimento preventivo de não permitir a consolidação em áreas de preservação não foi eficaz e, por conseguinte, é necessário repará-lo, através da identificação da função socioambiental predominante. Nesse ponto, é fato que a sustentabilidade ambiental das cidades necessita de uma postura científico-realista, em detrimento de interpretações isoladas de legislação. Destarte, “não se trata de desconsiderar a lei, mas de

³⁰⁰ RECH, Adir Ubaldó; JOHN, Natacha. As cidades que temos não asseguram destruir as cidades que queremos. In: RECH, Adir Ubaldó; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 11.

³⁰¹ Ibid., p. 12.

interpretá-la de maneira sistêmica, respeitando as cidades já existentes e, ao mesmo tempo, tutelando o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado.”³⁰²

No âmbito do gerenciamento costeiro integrado, conseqüentemente, deve ser respeitado o direito ao planejamento das cidades, ao meio ambiente equilibrado e à participação popular na gestão das localidades. Para tanto, conforme determinado no Estatuto da Cidade, a propriedade da terra, seja ela pública ou privada, deve cumprir uma função socioambiental e, para que essa função seja atingida, deve-se usar de instrumentos da política urbana.³⁰³

A regularização fundiária, como instrumento da política urbana, deve estar de acordo com o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC). O que se comprova no fato de que o ZEEC não tem como finalidade, meramente, subsidiar políticas de preservação e de “não uso” da zona costeira urbana, mas, na realidade, representar o instrumento que propõe o “bom uso”.³⁰⁴

Decorrente disso, uma das estratégias, já mencionada no capítulo anterior, consiste na implementação do Projeto Orla, que visa fortalecer a capacidade de atuação e de articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação do espaço. Assim, através de mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada, serão estimuladas atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da zona costeira urbana.³⁰⁵

No Projeto Orla, inclusive, há a definição de “orla com urbanização consolidada”, referindo-se “às áreas de médio a alto adensamento de construções e população, apresentando paisagens altamente antropizadas, com uma multiplicidade de usos e com alto potencial de poluição sanitária e estética.”³⁰⁶

Através do reconhecimento do cenário atual, é possível operacionalizar ações por meio de um PGI e de um Plano de Intervenção. Como exemplo, tem-se o que

³⁰² RECH, Adir Ubaldó; JOHN, Natacha. As cidades que temos não asseguram destruir as cidades que queremos. In: RECH, Adir Ubaldó; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 10.

³⁰³ OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLÓDI, João Luiz. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do poder público. **Revista da Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 12, nº 1, p. 89-98. 2012. p. 90.

³⁰⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 20. p. 144.

³⁰⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla: Fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA, 2006. p. 7.

³⁰⁶ Ibid., p. 34.

ocorre na ocupação histórica (atualmente, por alguns considerada irregular) da faixa de praia por barracas ou bares, cujos efluentes estariam prejudicando a balneabilidade. Em tal contexto, é possível o reordenamento desse comércio, por meio de projeto urbanístico para implantação de sistema de coleta/tratamento de esgotos.³⁰⁷

Nesse ponto, indica-se que até mesmo os terrenos de marinha e acrescidos devem estar no planejamento da esfera municipal, inclusos nas medidas necessárias ao reordenamento da zona costeira urbana, cabendo ao município assegurar a tutela do interesse local na região, por meio da utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, com a sua participação no Projeto Orla, entre outros recursos.³⁰⁸

Ademais, “a gestão municipal das atividades exercidas em terreno de marinha traz à tona problemas decorrentes da sobreposição de competências da União (dominial do bem) com o Município”, por ter interesse local.³⁰⁹ Parte-se do entendimento de que as praias marítimas, o mar territorial e os terrenos de marinha, embora sendo bens da União, estão localizados no território de algum município, sendo incluídos no âmbito da autonomia municipal e da sua respectiva jurisdição. Por conseguinte, as construções e atividades realizadas nos terrenos de marinha, no caso de áreas urbanas ou urbanizáveis, ficam sujeitas à regulamentação municipal, como as demais realizações particulares.³¹⁰

Para a implementação do Projeto Orla em territórios com urbanização consolidada, o Estatuto da Cidade marca uma grande conquista que abre um novo capítulo na história do planejamento e da gestão territorial com vistas à regularização fundiária potencializada pelo redirecionamento da atuação da SPU, que cria um novo modelo de gestão e da sua missão, cujo princípio é fazer com que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental.³¹¹

Essa nova orientação necessita da articulação entre o Plano Diretor e o Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla, definindo regras e parâmetros para o cumprimento da função socioambiental, uma vez que ambos os planos possuem

³⁰⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla: Fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA, 2006. p. 68.

³⁰⁸ LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. A competência do Município na Zona Costeira Urbana. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2014. p. 112.

³⁰⁹ Ibid., p. 113.

³¹⁰ Ibid., p. 113.

³¹¹ NAKANO, Kazuo (Coord.). **Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada**. São Paulo: Instituto Pólis: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. p. 14.

objetivos convergentes.³¹² Reconhece-se, em contrapartida, que há, nas médias e grandes cidades da zona costeira, concentração significativa de terrenos e acrescidos de marinha (em sua grande maioria, ocupados irregularmente – do ponto de vista desta legislação - por comerciantes, grupos de baixa, média e alta renda, inclusive com equipamentos de infraestrutura). O Plano Diretor deve, então, ordenar a função social dessas terras e do bem público pelos instrumentos de planejamento urbano, e o PGI, conseqüentemente, absorverá o ordenamento.³¹³

Outro ponto importante é a verificação dos patrimônios históricos e culturais presentes na orla, que devem ser demarcados pelo Plano Diretor, com os respectivos objetivos e estratégias para uso e ocupação, assim como os instrumentos de política urbana.³¹⁴

De acordo com Plano de Ação Federal da Zona Costeira, que determina metas de 2017 a 2019, uma das ações preconizadas é desenvolver o que foi instituído pela Lei nº 13.240/15, com redação atualizada pela Lei nº13.813/19, possibilitando a gestão das praias urbanas aos municípios, por meio de termo de adesão, tendo como condicionante o PGI.³¹⁵

Ocorre que, apesar de o Brasil contar com tantos programas e planos, a falta de execução, de fato, e de continuidade das ações propostas findam por obstaculizar o processo. O resultado é a perpetuação de atividades não sustentáveis, decorrentes, principalmente, da ausência de planejamento e do mau uso dos recursos ambientais, bem como da falta de ações por parte dos municípios e dos estados. Não menos importante: há, ainda, a desvinculação entre as Resoluções do CONAMA e do PNGC.³¹⁶

Propõe-se, diante do exposto, buscar a integração entre a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento, imputando, assim, significância aos processos de negociação e comprometimento entre os setores ditos “usuários” da

³¹² NAKANO, Kazuo (Coord.). **Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada**. São Paulo: Instituto Pólis: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. p. 52.

³¹³ *Ibid.*, p. 63.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 63.

³¹⁵ BRASIL. **Resolução CIRM nº 02, de 30 de novembro de 2017**. Aprova o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira IV (IV PAF - ZC). Brasília, DF: Eduardo Bacellar Leal Ferreira, Coordenador da CIRM. [2017]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80105/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

³¹⁶ ALBUQUERQUE, Letícia. Gerenciamento Costeiro no Brasil: Planejamento, ações e Legislação. In: ZAVASCKI, Liane Tabarelli; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; BUHRING, Marcia Andrea; MORAES, Voltaire de Lima. **Temas de direito ambiental**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2015. p. 151-152.

zona costeira com as comunidades e as entidades públicas responsáveis pelo ordenamento territorial.³¹⁷

Em suma, mesmo que o Código Florestal considere as restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues e os próprios manguezais como APP, se esses não tiverem função ambiental, não deverão ser regulamentados por legislação puramente ambiental. De igual modo, torna-se importante lembrar que tais áreas estão concentradas na orla marítima e recebem proteção jurídica de outras leis. Entre essas leis, encontram-se a de zoneamento de usos, a de ocupação da zona costeira e, ainda, a legislação do Plano Diretor, documentos esses que contemplam a função socioambiental das referidas áreas.

Assim, é possível pensar a regularização fundiária sustentável de área urbana em zona costeira, desde que esta respeite as condições estabelecidas pelo Plano Diretor e pelas legislações urbanísticas estaduais e federais. Nesse novo contexto, não será necessário, conseqüentemente, acionar o Poder Judiciário, através de ações civis públicas, para solucionar, de forma, muitas vezes, errônea, o conflito de normas sobre o mesmo espaço, como vem ocorrendo em diversos estados do país; entre eles, encontrando-se o Rio Grande do Sul.

4.2 O USO E A OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA URBANA NO RIO GRANDE DO SUL

A zona costeira urbana, no Rio Grande do Sul, não se diferencia em termos de uso e ocupação do solo dos demais estados do Brasil, uma vez que tal processo, também, ocorreu em algumas situações de forma desordenada. Porém, essa região foi escolhida para ser objeto de estudo aprofundado quanto ao planejamento e ao gerenciamento costeiro, porque somente com a regionalização desses instrumentos é possível que os municípios possam elaborar e implantar os seus Planos de Gestão Integrada (PGI), decorrentes do Projeto Orla, e os demais instrumentos para uma política urbana adequada baseada em evidências que regulamentem essa área.

É fato que o êxito na aplicação de toda legislação existente depende da forma como será a integração da lei à prática jurídica. Para tanto, as normas devem ser estudadas em profundidade, desde o provimento (em que são incorporadas) à

³¹⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 20. p. 149.

ordem jurídica, para eliminar as surpresas que, de outra sorte, surgirão ao intérprete, juiz ou administrador, incumbidos da sua aplicação.³¹⁸ Uma das tarefas mais difíceis, nesse contexto, é definir a exata natureza jurídica dos mangues, das dunas e das zonas contíguas às praias, como ponto de partida para solucionar qual a legislação a ser aplicada.³¹⁹

O Rio Grande do Sul possui uma planície costeira com cerca de 620 quilômetros de comprimento e até 120 quilômetros de largura, costa que se limita ao município de Torres, ao norte, e se estende até o Arroio Chuí, ao sul.³²⁰

É possível observar diversos desequilíbrios ambientais na maioria dos municípios, incluídos os situados ao longo do litoral gaúcho. A região é foco de ocupação desde a introdução do gado pelos jesuítas, em meados do século XVI, sendo que, na planície litorânea, atualmente, são encontradas atividades inerentes à pecuária, à expansão urbana, ao turismo, à pesca, à indústria, à agricultura, à silvicultura e aos parques eólicos.³²¹

A zona costeira do estado pode ser dividida em Litoral Norte, Litoral Médio e Litoral Sul. O Litoral Sul possui banhados e áreas úmidas associados às lagoas e aos cursos d'água, sofrendo com o impacto do uso abusivo da agricultura, da pecuária e também da silvicultura, com espécies exóticas. O turismo, nessa região, concentra-se no balneário Cassino e em seu entorno.³²²

O Litoral Médio compreende as áreas que circundam a Lagoa dos Patos, que se caracteriza pela agropecuária e pela silvicultura como os principais geradores de renda. Nessa parte do litoral, o turismo é pouco explorado.³²³

Já, no Litoral Norte, que separa o mar da serra geral, a economia é preponderantemente associada às atividades turísticas, apresentando um elevado grau de urbanização.³²⁴

³¹⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto orla**: Subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA e MPO, 2004. p. 74.

³¹⁹ Ibid., p. 77.

³²⁰ PORTS, L.; MANZOLLI, R. P.; CORRÊA, I. C. S. Ferramentas de Gestão Ambiental Aplicadas na Zona Costeira do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 11, nº 4, p. 461, 2011.

³²¹ RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente**: pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019. p. 118.

³²² PORTS; MANZOLLI; CORRÊA, op. cit., p. 461.

³²³ Idem.

³²⁴ PORTS, L.; MANZOLLI, R. P.; CORRÊA, I. C. S. Ferramentas de Gestão Ambiental Aplicadas na Zona Costeira do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 11, n. 4, p. 461, 2011.

O Rio Grande do Sul foi um dos primeiros estados a iniciar o processo de Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) no país, dando início ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Litoral Norte em 1988. Apesar de não ter nenhum respaldo normativo específico, o ZEEC ainda é vigente e, em 2000, foi amplamente divulgado. Porém, o ZEE do Estado ainda está sendo elaborado, e não há nenhuma iniciativa de ZEEC, especificamente, para faixa de marinha.³²⁵

Apesar dessa informação, o ZEEC do estado é considerado maduro, porque tem previsão em ato normativo, qual seja: o Código Estadual do Meio Ambiente,³²⁶ que define zona costeira como o espaço físico territorial que é objeto do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC). O Código determina a compatibilização dos usos e das atividades do solo, com a preservação e a conservação dos recursos naturais em níveis satisfatórios, assim como determina que as demandas produzidas pelas atividades econômicas sejam consideradas interesse da ordem social.³²⁷

Ademais, menciona que o Gerenciamento Costeiro (GERCO) estadual deve planejar e gerenciar de forma integrada, descentralizada e participativa as atividades antrópicas.³²⁸ Assim sendo, desde 1988, o Estado teve o GERCO institucionalizado e atuante no âmbito da Fundação de Proteção Ambiental (FEPAM), mas, em 2016, sua estrutura foi desarticulada, com o reposicionamento das agendas em outros setores. Infelizmente, não há, necessariamente, relação direta entre o nível de maturidade com a eficiência prática do instrumento no planejamento territorial e com a tomada de decisão.³²⁹

Uma das principais estratégias para a busca de eficiência dos instrumentos são as parcerias com os municípios, os quais têm poder de ação direto na dinâmica territorial da zona costeira urbana. Nesse ponto, um exemplo representativo foi a parceria do GERCO-FEPAM com municípios do Litoral Norte, os quais foram

³²⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 20. p. 36.

³²⁶ Ibid., p. 41.

³²⁷ RIO GRANDE DO SUL. **Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências**. Lei nº 11.520 de 3 de agosto de 2000. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.520.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

³²⁸ Idem.

³²⁹ BRASIL, op. cit., p. 39.

capacitados para construir ou atualizar seus Planos Diretores em consonância com as diretrizes do ZEEC.³³⁰

No estado, o Projeto Orla teve sua primeira ação em 2003, quando ocorreram oficinas de capacitação com diversos órgãos nacionais, estaduais e municipais, além de promoverem sua extensão à sociedade civil. À época, foram desenvolvidos os PGIs de Capão da Canoa, Arroio do Sal e Torres, durante os anos de 2004 e 2005. Estes que, somente em 2017, vieram a ter seu Termo de Adesão de Gestão de Praias deferido juntamente com outros municípios.³³¹

O referido termo de adesão deriva do reconhecimento da impossibilidade material de a SPU atuar como agente principal fiscalizatório das praias marítimas urbanas, e da aptidão dos municípios, dada a sua proximidade da questão.³³²

Os principais espaços de conflito da zona costeira urbana são os arredores das praias e, hoje, os valores sociais, essencialmente urbanos, são, então, definidores da qualidade da praia, que é considerada melhor, em termos turísticos, a depender de quantos atrativos sociais oferece. A estrutura morfológica urbana, em grande maioria do litoral brasileiro, segue um padrão onde a paisagem é caracterizada pela trilogia praia-mar-edificação.³³³ Como exemplo, no Litoral Norte gaúcho, podem ser citadas as praias de Capão da Canoa e Xangri-lá.

Nesse padrão, as matas restringem-se às áreas de parques estaduais que ocupam espaços não urbanizados. Assim, diferenciam-se ambientes não ocupados pelo homem, privilegiando o contato com a rusticidade, ou com locais onde a atuação humana se expressa de um modo discreto, ficando evidente o contraponto à imagem da praia urbana. Ademais, possuem altos e indiscutíveis níveis de qualidade ambiental, quase sempre associados a dificuldades de acesso e

³³⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 20. p. 36. p. 71.

³³¹ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **2ª Oficina Estadual de Capacitação em Gestão de Praias**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 20 jan. 20. p. 14.

³³² PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Transferência da Gestão Das Praias Marítimas Urbanas: Modelo de termo de adesão e desafios enfrentados**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 19 jan. 20. p. 3.

³³³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto orla: Subsídios para um projeto de gestão**. Brasília: MMA e MPO, 2004. p. 56.

estadia.³³⁴ Como exemplo, no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, citam-se o Parque Estadual da Itapeva e o Parque Estadual da Guarita.

Ao analisar a legislação ambiental e urbanística, não se pode olvidar da atuação estadual e municipal. Entre os estados e municípios brasileiros, existem perfis e características variados, porém, “pode-se dizer que todos os níveis da hierarquia urbana se fazem presentes na zona costeira do Brasil, desde vilas e bairros rurais até metrópoles multimilionárias.”³³⁵

Considerando esse fato, a formulação de estratégias para o planejamento da zona costeira deve internalizar as metas planejadas nos instrumentos de gestão dos municípios. Como exemplo, ao tratar de praias, aquela que for semi-isolada não pode receber o mesmo tratamento de outra localizada em uma área urbanizada do município.³³⁶

Por definição do Projeto Orla, a primeira distinção a ser realizada deve acontecer entre as praias urbanas e as praias não-urbanas, operando-se na escala local intramunicipal, tendo a praia como uma localidade própria no território municipal. O Projeto não trabalha na escala dos municípios especificados como eminentemente urbanos ou rurais, podendo haver os dois tipos de praias num mesmo município.³³⁷

Entre as praias urbanas, localizadas em espaços urbanizados, e, obviamente, assentadas dentro do tecido citadino, há classificação segundo o nível de hierarquia urbano ocupado pela cidade em que está localizada a praia. São categorizações desses níveis: praia de núcleo urbano; praia de cidade pequena; praia de cidade média; praia de cidade grande; praia metropolitana; e praia de região metropolitana.³³⁸

Decorrente dessa classificação, surgem outras possibilidades de distinção de praia, que, em termos do grau de ocupação, pode ser definida pelas classes de densidade demográfica; pelas edificações (qualidade dos materiais, formas, tipos de construções etc.); pela avaliação morfológica ou paisagística; e, ainda, no que se refere à qualidade ambiental, pela avaliação da balneabilidade. Os equipamentos e as atividades são outros indicadores, os quais podem ser classificados pelo tipo de

³³⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto orla**: Subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA e MPO, 2004. p. 56.

³³⁵ Ibid., p. 33.

³³⁶ Ibid., p. 33.

³³⁷ Ibid., p. 34.

³³⁸ Ibid., p. 34.

uso (como área portuária, praia de área industrial, praia de bairro residencial, praia de área central, praia de orla turística etc.).³³⁹

Nesse aspecto, “há usos cuja prática repousa na existência de certos recursos ambientais, como é o caso do turismo em sua associação à balneabilidade e à beleza cênica.” Conseqüentemente, são praias urbanas turísticas que reclamam regulamentação e gestão, aparecendo como locais de atenção prioritária na perspectiva do ordenamento territorial dos espaços das praias. Estas, então, têm tratamento diferenciado das praias desertas, ou das pouco ocupadas, que merecem prioridade para a gestão ambiental.³⁴⁰

A gestão pretendida para praias urbanas passa, assim, pelos três níveis de gestão territorial e, primeiramente nacional, quando atende ao propósito de uma ação convergente do poder público. Com a valorização do conceito do patrimônio coletivo da orla, reverte-se a lógica da “privatização dos benefícios e da socialização dos prejuízos”, e desenvolve-se a formação da cidadania, uma vez que a matéria em questão envolve um dos espaços de maior significado simbólico para os brasileiros – as praias.³⁴¹

Em nível nacional, também se encontra a garantia de acesso a esse espaço litorâneo como bem público, mantendo-se a sua função social. Porém, deve existir responsabilidade municipal na gestão dessa garantia, ampliando as possibilidades de solução de conflitos de uso e a reversão dos processos de degradação.³⁴²

Quanto ao nível regional, reclama-se investimento para o uso adequado da orla, como elemento para o desenvolvimento do turismo, para a manutenção de recursos estratégicos e para a implantação de infraestrutura de interesse para o crescimento econômico regional.³⁴³

O perfil socioeconômico completa a caracterização dos trechos de orla, determinando as atividades desenvolvidas nessa região e apontando os seus conflitos. Todos os dados são a base para o PGI, contendo a expressão do consenso a ser obtido em nível municipal, a fim de apontar um horizonte para

³³⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA e MPO, 2004. p. 34.

³⁴⁰ Idem.

³⁴¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla**: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA, 2006. p. 9.

³⁴² Idem.

³⁴³ Idem.

soluções e regularização futura, através de ações corretivas e preventivas, visando ao desenvolvimento sustentável do espaço.³⁴⁴

As ações corretivas merecem destaque, uma vez que áreas com urbanização intensa e consolidada, mesmo que tenham precariedades na oferta de serviços coletivos e problemas relacionados à deterioração ambiental, são riquezas sociais, com função social, produzidas por meio de investimentos privados e, sobretudo, públicos. Portanto, todos contribuem para a produção dessas terras urbanas, seja através dos pagamentos de taxas e impostos governamentais, seja através de investimentos e trabalhos diretos realizados; sendo assim, as ações corretivas podem ocorrer na construção e no melhoramento das próprias casas, na instalação de estabelecimentos comerciais e de serviços que promovam a sustentabilidade.³⁴⁵

O Plano deve conter as ações e suas fases, definindo os resultados, os cronogramas, os agentes responsáveis e os meios disponíveis e necessários para implementação, enfim, exige planejamento. Elaborado o Plano de Intervenção, é necessário legitimá-lo politicamente, através de grande publicidade e de datas e locais para audiências públicas. Torna-se importante frisar que deve expressar um consenso local, um compromisso com um padrão de qualidade que se almeja para a orla do município.³⁴⁶

Em tais termos, os imóveis da União também podem fazer parte do planejamento estadual e do PGI na esfera do município, com o intuito de cumprir a função socioambiental, pois necessitam estar inclusos na articulação com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial. Portanto, o sistema de planejamento e gestão municipal deve estar articulado com programas e ações, integrando diferentes setores ligados às políticas urbanas e ambientais. Para tanto, deverá definir os seguintes elementos: os marcos institucionais da administração pública; os marcos jurídicos que normatizem processos de regulação e controle público; as fontes de recursos articuladas para financiamento dos programas, projetos e ações previstas em planos diretores, PGI do Projeto Orla, Plano de Gerenciamento Costeiro, entre outros; os canais institucionais de participação

³⁴⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla: fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA, 2006. p. 73.

³⁴⁵ NAKANO, Kazuo (Coord.). **Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada**. São Paulo: Instituto Pólis: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. p. 18.

³⁴⁶ BRASIL, op. cit., p. 73.

cidadã; e, por fim, sistemas de informações para o planejamento e gestão territorial.³⁴⁷

No Rio Grande do Sul, o foco do órgão ambiental estadual é na recuperação e na reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas presentes no Litoral Norte, embora deixe de lado o ordenamento das atividades nas regiões com baixa densidade populacional dos Litorais Médio e Sul. Alerta-se para o fato de que o planejamento poderia ter sido feito com maior esforço nas regiões onde a urbanização era incipiente, evitando, desse modo, os conflitos existentes no Litoral Norte.³⁴⁸

Quanto à esfera municipal, ainda não houve aplicação dos instrumentos de gestão, principalmente pela falta de recursos para desapropriar áreas de interesse ecológico, além da baixa contratação de fiscais para controlar as atividades existentes. Ou seja, o ZEEC do Rio Grande do Sul resume-se a projetos teóricos.³⁴⁹

Por conseguinte, o quadro descrito acaba por não solucionar os conflitos que são o alvo das ações do Projeto Orla, os quais visam reduzir a superposição de políticas públicas, de usos dos recursos e das atividades econômicas no mesmo espaço, preservando os ecossistemas da zona costeira e implantando a regularização fundiária com as metodologias e os produtos compatíveis com a tomada de decisões em escala municipal.³⁵⁰

Esse contexto, também, ocorre porque a preocupação com o litoral geralmente é explicitada de forma cíclica e sazonal, quando da chegada do verão e, com ele, os problemas vêm à tona.³⁵¹

A consequência da falta de ações efetivas por meio de articulações e implantação de políticas públicas, reflete-se, ainda, na proposição de Ações Cíveis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta, principalmente por parte do

³⁴⁷ NAKANO, Kazuo (Coord.). **Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada**. São Paulo: Instituto Pólis: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. p. 49.

³⁴⁸ PORTS, L.; MANZOLLI, R. P.; CORRÊA, I. C. S. Ferramentas de Gestão Ambiental Aplicadas na Zona Costeira do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, Itajaí, v. 11, nº 4, p. 459-470. 2011. p. 469.

³⁴⁹ Idem.

³⁵⁰ Idem.

³⁵¹ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 32.

Ministério Público Federal, que visa, preferencialmente, à demolição de estruturas na zona costeira urbana.³⁵²

Do ano de 2005 a 2017, foram interpostas 74 ações civis públicas no Litoral Norte, 33 no Litoral Médio, e 14 no Litoral Sul, sendo que 40% dessas ações tratam de empreendimentos imobiliários e atividades urbanas, e 29%, de ocupações irregulares.³⁵³

E, com vistas a firmar um posicionamento, em Parecer de nº 00589/2018/PGU/AGU, a orientação é de que se exclua do Termo de Adesão de Gestão de Praias Urbanas, aquelas contra as quais a União esteja litigando com o município em ação judicial, civil pública, ou não, pela regularização de faixa de praia, ressalvando, no futuro, eventual composição, via Termo de Ajuste de Conduta, que permita a regularização da área, bem como a transferência da gestão ao ente municipal.³⁵⁴

O contexto apresentado revela, assim, que, quando uma cidade não conta com um projeto definido no ordenamento jurídico do município, nem, tampouco, com normas efetivas e eficazes de convivência local e urbanização, ela nasce e cresce aleatoriamente, sem planejamento, de forma desordenada. Conseqüentemente, o direito torna-se ineficaz, e as políticas públicas adotadas nunca se concretizam.³⁵⁵

Posto está, no entanto, que a ocupação humana, seja nas zonas costeiras urbanas, ou não, é um fato. Por isso, “é muito pouco provável que o homem hoje possa, como no passado, fazer escolhas de ocupação em locais sustentáveis (com água, alimento, segurança, belezas naturais)”; pelo contrário, as cidades possuem grande densidade demográfica, reforçando a necessidade de construção de normas de Direito Urbanístico, que definam as formas adequadas, racionais e científicas de ocupação, disciplinando, desse modo, o crescimento dos municípios. Portanto, “o urbanismo é uma ciência moderna que busca orientar a ocupação, mas não é regra de direito que torna - obrigatórias e efetivas - as normas de sustentabilidade.”³⁵⁶

³⁵² NICOLODI, João. L. **Ações Judiciais e TACs**: A gestão de Praias no contexto do TAGP. Instituto de Oceanografia. Universidade Federal de Rio Grande – FURG. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 19 jan. 20.

³⁵³ Idem.

³⁵⁴ ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer de nº 00589/2018/PGU/AGU**. 2018.

³⁵⁵ RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades**: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: EducS, 2007. p. 21.

³⁵⁶ RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: EducS, 2016. p. 30.

Pode-se constatar, ainda, uma preocupação do poder local, no sentido de que as normas municipais estejam de acordo com a Constituição Federal e com as leis de matéria ambiental. Entretanto, o ordenamento urbanístico é uma questão de interesse local que exige criatividade e entendimento. O que ocorre, normalmente, é que, atrelando-se aos ordenamentos federal e estadual, e ignora-se que, ao editar leis para a cidade, deve-se utilizar a possibilidade de adequação das leis federais e estaduais em nível local. Considera-se, desse modo, justa aquela lei que passa pela norma efetiva e legítima, muitas vezes dependente de meras adequações locais.³⁵⁷

Para tanto, impõe-se um reordenamento do direito urbanístico, com avanço do Poder Público Municipal mais profissional, dotado de servidores técnicos qualificados, capazes de superar a gestão burocrática, fazendo prevalecer uma gestão científica e inteligente.³⁵⁸ Dessa maneira, as políticas públicas com radicalismos ideológicos devem dar lugar às políticas públicas inteligentes, de inclusão socioambiental.³⁵⁹

Sob essa ótica, nem sempre a manutenção de edificações em zona costeira urbana será considerada um ato de degradação ambiental, mas, sim, uma melhoria estrutural, com compensações ambientais, a qual, caso seja necessária, assegurará um ambiente ecologicamente equilibrado.³⁶⁰

Nesses termos, o Código Florestal não tem o condão de modificar áreas já consolidadas, cujas propriedades, efetivamente, cumpriram e cumprem função social relevante. Ou seja, não se podem resolver os problemas ambientais promovendo o desmonte das cidades existentes.³⁶¹ É necessário, antes, um exame sistêmico, que deve propor o seguinte caminho:

- a) diagnosticar e delimitar as áreas urbanas consolidadas sobre APPs e sua atual função como APP na forma do Código Florestal;
- b) zonear, regrido a ocupação consolidada, prevendo somente atividades ambientalmente sustentáveis e providências de prevenção ambiental;
- c) investir em saneamento (no curto, médio e longo prazos), onde é necessário; e

³⁵⁷ RECH, Adir Ubaldó; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural.** Caxias do Sul: EducS, 2010. p. 243.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 21.

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 38.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 43.

³⁶¹ RECH, Adir Ubaldó; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. *In*: RECH, Adir Ubaldó; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade.** Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 12.

d) não agravar a ocupação de APP por atividades novas que venham degradar o meio ambiente.³⁶²

Assim, somente através do zoneamento no âmbito municipal, o qual aproveita as potencialidades ambientais naturais ou criadas, bem como as turísticas e econômicas, é que se poderá chegar ao equilíbrio.³⁶³

Por fim, tanto no Rio Grande do Sul quanto nos outros estados brasileiros, caso ocorra gestão e planejamento eficazes da zona costeira urbana, adequando-se à realidade local, os conflitos poderiam ser eliminados em grande parte. E, conseqüentemente, seria desnecessária a judicialização desmedida que tem representado uma tendência, e que, factualmente, não soluciona problemas.

Como forma de demonstração de caso prático, lembre-se, aqui, o caso dos quiosques da Praia Grande, no município de Torres, Litoral Norte do Rio Grande do Sul, o qual foi judicializado com vistas à demolição e, assim, representa uma oposição categórica da fundamentação até agora explicitada.

4.3 DO VALOR HISTÓRICO CULTURAL E SOCIAL DE UMA ÁREA URBANA CONSOLIDADA EM ZONA COSTEIRA, ESPECIFICAMENTE COM RELAÇÃO ÀS PRAIAS URBANAS DO MUNICÍPIO DE TORRES

Primeiramente, cumpre ressaltar a importância de todos os institutos analisados nos capítulos anteriores. A análise do caso concreto demonstra, na prática, como o regramento da zona costeira urbana brasileira vem sendo aplicado, ou seja, como ações civis públicas, visando à demolição, seguem ocorrendo em detrimento do planejamento, por meio de Planos de Gestão com ações preventivas e corretivas.

O município de Torres está localizado no extremo norte da planície costeira, com aproximadamente 17 quilômetros de extensão de faixa litorânea, com vocação predominantemente turística, tendo, ao Norte, o Rio Mampituba, e a Praia Paraíso, ao Sul. Atualmente, a costa do município encontra-se quase totalmente ocupada, à exceção do Parque Estadual da Guarita e do Parque Estadual da Itapeva.

³⁶² RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. *In*: RECH, Adir Ubaldo; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 14.

³⁶³ RECH, Adir Ubaldo. **Direito e economia verde**: natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. p. 204.

A cidade de Torres é considerada um dos núcleos mais antigos do Estado do Rio Grande do Sul, isso porque era utilizada pelos índios Carijós e Aranchanes, que, em seu comércio de trocas, percorriam uma picada, margeando os banhados, começando na Praia Grande e findando na Praia da Itapeva.

As trilhas, então, foram descobertas pelos paulistas compradores de índios, necessitando, para tanto, de uma estratégia de controle. Criou-se, portanto, a Guarita Militar da Itapeva e de Torres, entre os anos de 1774 e 1776. Mais tarde, em meados de 1809, foram autorizadas as construções do Forte de São Domingos das Torres e de um presídio militar.³⁶⁴

O núcleo urbano teve seu início em 1820, portanto, o princípio do processo de urbanização.³⁶⁵ Em 1910, os primeiros grupos de veranistas começaram a visitar a localidade, e iniciaram-se as construções dos primeiros chalés e das residências de veraneio, tornando a cidade de Torres um referencial histórico do litoral gaúcho.³⁶⁶

Segundo os documentos históricos, nos anos de 1980, foi feita a fixação da barra do Rio Mampituba e a construção do calçadão da Praia Grande que margeia a orla, consolidando a barreira física divisória entre a Avenida Beira Mar e a praia. Tal fato implicou uma nova realidade ambiental para a orla da cidade especialmente junto à Praia dos Molhes e à Praia Grande, formando, ao longo do tempo, grande volume de areia, que ainda aumenta a cada ano.³⁶⁷

Em decorrência do aporte turístico, a ocupação da orla passou a ser comercial, e é este aspecto que prevalece até os dias de hoje, demonstrando a existência de relativa organização e controle da ocupação desses espaços. Ao longo da faixa de areia, os ambulantes e os comerciantes em quiosques permanecem somente durante a temporada de verão, proporcionando, assim, que ocorra a recuperação do meio ambiente no restante do ano.³⁶⁸

Portanto, pode-se afirmar que a principal atividade econômica da cidade é o turismo e que o comércio que corresponde a esse crescimento tem gerado, anualmente, a necessidade de implantação de equipamentos de lazer e melhorias

³⁶⁴ TORRES. **Plano de Intervenção na Orla de Torres/RS**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887#rio-grande-do-sul>. Acesso em: 19 jan. 2020. p. 10.

³⁶⁵ Ibid., p. 12.

³⁶⁶ Ibid., p. 13.

³⁶⁷ Ibid., p. 14.

³⁶⁸ Ibid., p. 14.

na infraestrutura para que se possa atender à sazonalidade e ao aumento da procura pela segunda residência, que compõe a população flutuante.³⁶⁹

Não menos importante: constata-se o aumento da população fixa, e tal aumento repercute na necessidade de planejamento do município quanto à expansão urbana.

A investigação teórica e as análises de zoneamento do Plano de Intervenção (decorrente do Projeto Orla) foram concluídas em 2004, contendo informações relevantes sobre as características locais específicas da cidade. Destarte, esse processo teve por objetivo “promover o desenvolvimento sustentável da orla, através da implementação de um conjunto de ações coordenadas entre si que devem envolver os aspectos ambientais, culturais, econômicos, sociais e urbanos, definindo, assim, a vocação da orla do município.”³⁷⁰

Os dados do Plano revelam que a Praia dos Molhes, a Praia Grande, a Prainha (Praia do Meio), o Morro do Farol e a Praia da Cal são consideradas urbanas de classe C.³⁷¹ Ou seja, tal classificação revela que os trechos das orlas em questão possuem de médio a alto adensamento de construções e população residente; além disso, contam com paisagens modificadas pela atividade humana e, decorrente disso, apresentam multiplicidade de usos.

A Praia da Guarita e a Praia da Itapeva, dentro dos seus respectivos parques, são consideradas de classe A e, portanto, apresentam características de rusticidade, com atividades compatíveis com a preservação e com a conservação das funções naturais, com baixíssima ocupação.³⁷²

Já as demais praias, em direção à divisa com o município de Arroio do Sal, são consideradas de classe B, possuindo baixo ou médio adensamento de construções e população residente, revelando, assim, paisagens parcialmente modificadas pela atividade humana.³⁷³

Nas praias urbanas de classe C, o estudo aponta que a área está totalmente urbanizada, sendo ocupada por bares, restaurantes, casas noturnas, clubes e construções horizontais e verticais, tanto de moradia fixa quanto de veraneio.

³⁶⁹ TORRES. **Plano de Intervenção na Orla de Torres/RS**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887#rio-grande-do-sul>. Acesso em: 19 jan. 2020. p. 14.

³⁷⁰ Ibid., p. 7.

³⁷¹ Ibid., p. 21.

³⁷² Ibid., p. 21.

³⁷³ Ibid., p. 21.

Porém, são considerados como produtores de conflitos, ou, ainda, como situações que, pela ótica do uso sustentável e da função socioambiental de propriedade, poderiam não ser assim considerados.

Como exemplo, apresentam-se as oposições a seguir: a preservação do meio ambiente (dunas) *versus* a manutenção do patrimônio construído; a preservação do meio ambiente *versus* as construções em APP; a preservação do meio ambiente (dunas) *versus* o trânsito de pedestres sobre as dunas; e a preservação do meio ambiente *versus* a exploração econômica inadequada do potencial turístico.

Não obstante, para esses conflitos apresentados, o Plano de Intervenção coloca como legislações incidentes apenas as federais e as estaduais, assim como seus respectivos órgãos. Ao efetuar-se tal diagnóstico, ocorre em erro, uma vez que essa problemática deveria ser resolvida no âmbito do município, já que é de interesse local, sendo alvo de instrumentos de planejamento urbano, como a regularização fundiária.

Ademais, como áreas urbanas consolidadas, sem função ambiental preconizada pelo Código Florestal, sequer poderiam ser tratadas como APP.

Ora, o entendimento de que existem conflitos é equivocado, uma vez que estes podem ser considerados apenas decorrência natural da ocupação humana, a qual pode ser regrada, mas não proibida. Ademais, tais áreas jamais voltarão a ser tidas como de natureza intocada.

Diante disso, constata-se que o Plano apresenta apenas algumas possibilidades de ações para a regularização das áreas urbanas, mas não um planejamento com metas e temporalidade determinadas. Cita-se, a exemplo, a zona junto ao Rio Mampituba, que é Patrimônio da União, mas possui a maioria dos restaurantes da região, e, considerando esse fato, propõe-se que, nela, seja organizada uma rota gastronômica. Em suma, o Plano visa estudar uma maneira dos referidos estabelecimentos continuarem prestando os serviços de forma organizada e devidamente legalizada, devendo haver um tratamento dos espaços construídos e dos espaços abertos.³⁷⁴

O objetivo se resume a devolver o Rio Mampituba aos usuários em geral, levando em consideração as peculiaridades do caso em questão. Porém, ações não

³⁷⁴ TORRES. **Plano de Intervenção na Orla de Torres/RS**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887#rio-grande-do-sul>. Acesso em: 19 jan. 2020. p. 81.

foram colocadas em prática e a regularização não ocorreu, de modo que os estabelecimentos já foram acionados judicialmente com vistas à demolição.

Também importa dizer que o município de Torres teve deferido seu pedido de Termo de Adesão para a Gestão de Praias Urbanas em 2017, visando à exploração econômica nos termos da Lei. Tal atuação tem por finalidade estabelecer melhores condições para a gestão dos espaços litorâneos, de forma continuada, e orientada para uso racional, e, conseqüentemente, para a qualificação ambiental e urbanística desses territórios.³⁷⁵

No entanto, apesar dos instrumentos de planejamento e gestão mencionados, poucas ações foram colocadas em prática. Observa-se a falta de recursos financeiros, humanos, de interesse e disposição do município em articular e implementar ações de regularização, até mesmo na modalidade Reurb-E, de forma técnica e independente de gestão ou partido político. Revela-se, assim, uma incapacidade gerencial, não só da referida localidade, mas certamente realidade que se repete em quase toda a zona costeira urbana brasileira.

Conseqüentemente, surgiram inúmeras as ações civis públicas, com vistas à demolição. Porém, nesta dissertação, somente as ações relativas aos quiosques da Praia Grande serão objeto de análise aprofundada. Ressalta-se, ainda, que a referida área é considerada praia urbana de classe C.³⁷⁶

Segundo o Ministério Público Federal, os estabelecimentos teriam sido edificados inteiramente na praia, em área de preservação permanente (APP) e em terreno de marinha, sem licenciamento ambiental. As ações são resultantes de um Inquérito Civil que foi instaurado pelo Ministério Público Federal em razão de documentos que noticiaram a existência de estabelecimentos comerciais localizados em suposta APP.

No município de Torres, especificamente, são 15 estabelecimentos, sendo que alguns deles encontram-se edificados há décadas, muito antes da Constituição Federal ou das Resoluções do CONAMA.

Quando do pronunciamento da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), a instituição informou que os estabelecimentos comerciais não se

³⁷⁵ DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Nº 223, quarta-feira, 22 de novembro de 2017. p. 130.

³⁷⁶ Processos nº 5002881-96.2014.4.04.7121/RS, 5002618-93.2016.4.04.7121/RS e 5004227-87.2011.4.04.7121/RS todas interpostas pelo Ministério Público Federal na Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, tendo como autor também a União.

sujeitaram a qualquer licenciamento ambiental para sua instalação.³⁷⁷ Aqui, destaca-se que as construções datam de meados de 1980, e alguns dos estabelecimentos iniciaram suas atividades por volta do ano de 1970. É fato que à época sequer existia a necessidade de licenciamento ambiental para a edificação.

São réus da ação em questão os comerciantes e o município de Torres, o qual foi o responsável pela concessão dos alvarás de funcionamento dos quiosques. Concessão essa que diz respeito à obrigação do município de “proteger o meio ambiente e de combater a poluição em todas as suas formas”, que está expressa no artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal; ao passo que o artigo 30, VIII, dispõe que compete aos municípios “promover seu adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”³⁷⁸ Ou seja, entende-se, também, que é dever do município agir localmente quanto às especificidades da cidade.

O ente municipal também é colocado como responsável por essas áreas pelo PNGC, que em seu artigo 6º, determina que o licenciamento para construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, que causarem alterações das características naturais da zona costeira, devem observar, além da Lei mencionada, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais. E, ainda, determina que a “falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.”³⁷⁹

Segundo o Ministério Público Federal, o município não exerceu o papel que lhe foi atribuído na defesa ambiental, pois teria deixado de fiscalizar e de adotar as medidas cabíveis em relação às edificações em APP na zona costeira de seu território.

Ao abordar, especificamente, a questão referente aos quiosques da Praia Grande, na cidade de Torres, é visível que se trata de um conjunto de estabelecimentos os quais fazem parte do alargamento do calçadão e têm função social de dar suporte aos veranistas e turistas. Além de ser uma área urbana consolidada, reconhecida inclusive pelos relatórios da FEPAM, é historicamente

³⁷⁷ BRASIL. Ação Civil Pública. Processo nº 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 103, OUT2, p. 3. Relatório Técnico.

³⁷⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2019.

³⁷⁹ Idem.

consolidado pela cultura local desde os primórdios da ocupação de Torres, e que reflete a massificação do veraneio em cidade com modelo de urbanização.³⁸⁰

Outro aspecto desse caso específico constata-se na mudança na morfologia e no balanço de sedimentos advindo da construção dos molhes do Rio Mampituba, em 1974, não caracterizando ambiente de duna sob o ponto de vista geomorfológico e da cobertura vegetal. As dunas, portanto, não foram retiradas, mas formaram-se posteriormente, de forma artificial, devido à criação dos molhes do Rio Mampituba; tampouco, observa-se interferência no livre trânsito dos pedestres à praia, outro fato notável a quem visita a área.

Segundo o laudo técnico da SEAGRASS - Consultoria em Gestão Costeira, o local onde se encontram os quiosques é o de mais intenso uso da Praia Grande, além disso, o calçadão também se alarga 12 metros e abriga o adensamento de quiosques, proporcionalmente, para atender à maior demanda por serviços na praia.³⁸¹

O mesmo parecer técnico conclui que os quiosques foram construídos junto com o alargamento adjacente ao passeio público, hoje existente; detendo os alvarás necessários e o cadastro imobiliário municipal. É uma área de intenso manejo e pisoteio humano, que não cria, de forma alguma, as condições de formação das dunas e muito menos caracteriza o ecossistema dunar sob o ponto de vista geomorfológico e da cobertura vegetal.

Faz-se necessário referir que o Estatuto da Cidade estipula, no seu artigo 2º, incisos IV e VI alínea “g”, as diretrizes Ambientais para o Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte, propõe o ZEE, as metas, as potencialidades e as restrições de uso para a planície costeira do Rio Grande do Sul. Inclusive, uma das metas apresentadas pela FEPAM, em seu caderno de Planejamento e Gestão Ambiental, é o desenvolvimento da ocupação urbana adequada às condições naturais, incentivando as atividades econômicas de veranismo, turismo, lazer e recreação.

Ademais, os quiosques à beira-mar são parte da história do Município, integrando seu patrimônio histórico, cultural e turístico. Conforme o Conselho do

³⁸⁰ BRASIL. Ação Civil Pública. Processo nº 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 103, OUT2, p. 3. Relatório Técnico.

³⁸¹ BRASIL. Ação Civil Pública. Processo nº 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT5, p. 24. LAUDO TÉCNICO AMBIENTAL. Resp. Técnico: Luiz L. C. A. Tabajara (AOCEANO 62). SEAGRASS Gerenciamento Costeiro Ltda.

Patrimônio Histórico Artístico e Cultural do Município, os quiosques da Praia Grande, constituem patrimônio cultural da região e, assim, são protegidos pela Constituição Federal.

A Constituição Federal dá ampla cobertura e tutela ao patrimônio cultural em sua acepção mais abrangente. Consagrou o constituinte a expressão “patrimônio cultural” como sendo aquela que se contrapõe ao patrimônio natural: este último formado ao largo de qualquer interferência humana; ao passo que o primeiro constituído a partir da intervenção humana. Portanto, cita-se o descrito na Ata da reunião realizada no ano de 2012, pelo Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural de Torres:

Os Quiosques à beira-mar foram considerados, por unanimidade, Patrimônio Cultural, devendo ser encaminhada cópia da presente ata aos órgãos de interesse sobre essa questão. O presidente disse que os quiosques são parte da cultura de Torres, mas seu uso deve estar vinculado à elaboração do cardápio contendo culinária local, além das demais; de uma agenda cultural que sirva de entretenimento (como ocorre com o SESC: música ao vivo, datas e personalidades, serviços turísticos, diversificação do comércio) com consultoria técnica e capacitação.³⁸²

O fato é que, desse modo, a ocupação se consolidou oriunda dos primórdios da ocupação de Torres que reflete a massificação local do veraneio, em cidade com modelo de urbanização bastante verticalizado, formando uma praia urbana. Em tal ponto, há falta de políticas públicas balizadoras do uso e da ocupação do solo de forma específica e clara, tais como a elaboração de PGI e o Plano de Intervenção que firme uma posição clara sobre o tema, considerando, por exemplo, os quiosques como empreendimentos turísticos sustentáveis.

Quanto à caracterização de uma área urbana consolidada, existem alguns requisitos, entre eles, há o que diz respeito à destinação dos efluentes. A ligação dos quiosques à rede pública de esgoto foi feita em 1996.³⁸³ A coleta de resíduos é realizada pelo município, havendo a Coleta Comum de Resíduos Domiciliares e a Coleta Seletiva.³⁸⁴ E por fim, a energia elétrica é fornecida pela CEEE.

³⁸² Ata da reunião realizada no ano de 2012 pelo Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural de Torres – COMPHAC.

³⁸³ BRASIL. Ação Civil Pública. Processo nº 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT6, p. 4. Companhia Riograndense de Saneamento. Inf. Nº 25/14.

³⁸⁴ BRASIL. Ação Civil Pública. Processo nº 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 15, OUT6, p. 5. Prefeitura Municipal de Torres. Secretaria Municipal do Meio Ambiente e urbanismo. Declaração DDS 04/2014.

Ainda, deve-se mencionar, que mesmo com a evolução das dunas ao longo dos tempos, os quiosques trabalham na contenção da migração das dunas em direção à área de residências. Em outras palavras, a manutenção dos quiosques não degradaria, mas, antes, contribuiria na manutenção do meio ambiente do local, configurando-se como de interesse relevante e público.

Ademais, mesmo que não se tenha dúvida de que a propriedade da União se estende da Plataforma Continental, passando pela praia (aquilo que o fluxo cobre e o refluxo descobre), adentrando no continente pelos acrescidos de marinha até o limite dos terrenos de marinha com os imóveis particulares; deve-se refletir a respeito dos já referidos terrenos de marinha, sobre os quais não há precisão dos limites, uma vez que o órgão federal responsável elaborou o mapa no final do século passado, criando distorções consideráveis se comparados com medições *in loco*.

Segundo os laudos apresentados no processo, não existe, nos autos qualquer documento ou medição que ateste que a edificação se encontre a 33 metros da linha preamar média de 1831, portanto, é possível afirmar que as edificações estejam em metragens de terreno de marinha.³⁸⁵

Não se vislumbra, nesse contexto, a utilidade da permanência da figura jurídica que define como propriedade da União os terrenos de marinha. No passado, justificava-se a propriedade em nome da defesa do território, hoje a possibilidade de ataques ao Brasil é remota, carecendo de fundamento tal justificativa. Ademais, tais terrenos estão quase, em sua maioria, urbanizados e ocupados, e, ainda, contam com a presença militar bastante restrita.³⁸⁶

Em suma, na prática, não se sustenta e nem se justifica a existência desses terrenos de propriedade da União como recurso estratégico de segurança nacional. Por conseguinte, o que até o momento “foi analisado permite concluir que, nos dias atuais, o único objetivo da União, com a manutenção da propriedade das terras de marinha, é arrecadar dinheiro para os cofres públicos, em forma de foros, laudêmios e taxas de ocupação.”³⁸⁷

Importante ressaltar que, nas ações civis públicas, não há indicação específica de qual o dano ambiental existente com relação à permanência dos

³⁸⁵ BRASIL. Ação Civil Pública. Processo nº 5002618-93.2016.4.04.7121/RS, Evento 45, CONT1, p. 12.

³⁸⁶ FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 194.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 194.

quiosques. Portanto, como se defende ao longo deste trabalho, os quiosques são a expressão da antropização da área, devendo ser tratados de forma individualizada, no âmbito local, e com rigor técnico.

O juízo afirma, nas sentenças de ambas as ações civis públicas em análise, que os pedidos não dizem respeito a eventual impedimento ou dificuldade de acesso à praia, tampouco se discute se é uma construção antiga ou recente, como também não se considera a importância social e econômica do estabelecimento comercial para a sociedade local. O ponto principal apresentado é a construção em local proibido e, tal aspecto determina, inelutavelmente, a demolição, sem interpretação sistêmica do que seja a função ambiental de APP.

Portanto, desconsiderou-se todo o contexto fático e histórico existente, a legislação urbanística e os seus instrumentos de planejamento urbano sustentável, fundamentando-se apenas na interpretação literal e fracionada da legislação de direito ambiental, a qual deveria ser aplicada somente às áreas não urbanizadas.

Desse modo, em decorrência de todo o estudo desenvolvido com análise de toda a legislação existente no país, assim como do esgotamento de todos os instrumentos de planejamento a serem aplicados em zona costeira urbana, discorda-se da sentença proferida.

Assim, a destruição de equipamentos e infraestrutura na zona costeira urbana, já instalados em supostas APPs, se considerada a interpretação literal e parcial do Código Florestal, claramente, não assegura a existência de cidades ambientalmente sustentáveis. Isso porque o meio urbano deve, por meio de sua legislação, combinar o ambiente natural com o ambiente criado, e não destruir este.³⁸⁸

Desse modo, deve-se considerar que os bares, restaurantes ou locais de alimentação e lazer situados junto às praias são, em verdade, equipamentos de apoio à atividade de lazer e recreação, que possibilitam a permanência no local. Nesses, é que os usuários da orla suprem suas necessidades derivadas da estada nas praias.

³⁸⁸ RECH, Adir Ubaldó; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. *In*: RECH Adir Ubaldó; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 23.

Tais equipamentos não podem ser vistos apenas como fruto do direito individual de seus possuidores/proprietários, mas como pertencentes a uma estrutura urbana culturalmente consolidada e de atendimento às necessidades da população litorânea, sejam veranistas ou moradores locais.

Ademais, não são esses estabelecimentos que fazem da zona costeira destino de seus usuários, mas servem a estes, caracterizando-se como elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável, propiciando a sadia qualidade de vida. Portanto, são de interesse social e público desde que regulamentados sistemicamente.

Logo, o caso em questão deveria ser resolvido de forma macroestrutural, com providências urgentes a serem tomadas, quais sejam: adequar-se à legislação municipal, com a função de garantir a preservação da biodiversidade; e interpretar o Código Florestal, no que diz respeito às áreas urbanas consolidadas, de forma sistêmica, visando à construção de ambientes sustentáveis. Afinal, “destruir as cidades de hoje não assegura as cidades que todos queremos.”³⁸⁹

Não obstante, cita-se que o zoneamento ambiental é a plataforma de planejamento de um espaço, onde se assenta a ocupação humana, respeitando o meio ambiente natural e, assim, sendo possível contemplar todas as necessidades humanas de garantia dos direitos fundamentais.³⁹⁰

Em tal ponto, a história do planejamento evidencia que o redirecionamento de “tendências de uso já existentes, quando possível, é um caminho mais eficaz do que a tentativa de limitar atividades através de medidas impositivas, como a exclusão radical dessas.”³⁹¹

Nota-se que o caso prático apresentado poderia ser passível de resolução, ao considerar os instrumentos de planejamento urbano como a alternativa correta para o ordenamento da orla, até mesmo porque, é importante lembrar, os quiosques foram autorizados à época da sua construção, de acordo com a concepção vigente. Ou seja, por meio de regularização, ações efetivas do PGI, do Plano de Intervenção da Orla e, inclusive, com o Termo de Gestão de Praia Urbana, e, não menos

³⁸⁹ RECH, Adir Ubaldó; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. *In*: RECH Adir Ubaldó; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 16.

³⁹⁰ RECH, Adir Ubaldó; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes**. Caxias do Sul: Educus, 2019. p. 8.

³⁹¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla: fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA, 2006. p. 71.

importante, com a disponibilidade do Município, do Estado e da União em promoverem parcerias de interesse comum com os possuidores/proprietários, possibilitando-se, desse modo, a realização de adequações baseadas em evidências e comprovações técnicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do estudo e análise aprofundada, uma premissa básica foi constante: a relação entre o ser humano e a natureza não deve ser interrompida, mas, sim, qualificada. Para tanto, não se pode ignorar o processo histórico-cultural de construção das cidades.

Desse modo, toda forma de reorganização da urbanização deve ser pautada pela sustentabilidade, através de um processo de diversas dimensões. Entre elas, consta, de forma relevante, a dimensão social, a qual deve assegurar condições favoráveis ao florescimento das potencialidades humanas.

Há, também, a constatação de que, no Brasil, as cidades cresceram em adensamento populacional desorganizado, e propõe-se um reordenamento baseado na transformação profunda através de governanças sábias, internas, locais e globais, que trabalhem em conjunto por um mesmo escopo: cidades sustentáveis.

A zona costeira destaca-se, seja por seus recursos ambientais, seja por seu grande potencial para o desenvolvimento de atividades econômicas, como as turísticas e as portuárias. Grande parte dessa região foi urbanizada, tendo seus espaços ocupados e consolidados com edificações de caráter social, o qual é intimamente arraigado com a cultura e economia local (indispensável para a população litorânea).

Em tal ponto, a legislação ambiental puramente protetiva e proibitiva não se adequa à zona costeira urbana, uma vez que não permite a manutenção da ocupação, criando a utopia do retorno à natureza sem intervenção humana. Desconsidera, portanto, que, no país, existem 274 municípios, em 17 estados, que enfrentam cenários de conflitos de uso, exploração e preservação sem estratégias específicas de gestão postas em prática. Isso porque, incide sobre a zona costeira urbana uma profusão de normas sem efetividade e unidade.

Assim, remover, destruir ou demolir edificações não tem o condão de solucionar os conflitos e problemas sociais dessa área, muito menos de resolver a questão ambiental. A alternativa apresentada é a reapropriação da natureza, entendendo o ser humano como parte e principal cuidador do meio ambiente através de racionalidade ambiental por meio de normas proativas e incentivadoras.

Ao contrário disso, o Judiciário tem aplicado normas ambientais com interpretação literal e fracionada ao invés de normas específicas de interesse

urbanístico local integrante de uma legislação sistêmica. A zona costeira urbana, então, carece de uma visão sistêmica da legislação ambiental, quanto às áreas urbanas consolidadas. Evitando-se, assim, que se destruam as cidades.

Diante disso, as áreas de preservação permanente (APP), localizadas em zona costeira urbana, ou seja, em área urbana consolidada, devem ser regulamentadas pela legislação específica, e não pelo Código Florestal Federal, posto que não possuem função ambiental, mas, sim, socioambiental.

Assim, a aplicação de normas que regulamentam o uso e a ocupação, através de medidas corretivas no âmbito municipal, principalmente nas praias urbanas, surge da possibilidade de regularização com a qualificação do meio ambiente. Com esse intuito, foram criados os Programas de Gerenciamento Costeiro, o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, o Projeto Orla, entre outros. E, em âmbito local, tem-se o Plano de Gestão Integrada da Orla, o Termo de Gestão de Praia Urbana, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores que, de forma sincronizada, poderiam levar à regularização por meio dos instrumentos de planejamento e política urbana disponíveis na legislação brasileira.

Infelizmente, tais instrumentos não possuem sistema de monitoramento e avaliação efetivos, e sequer são colocados em prática, mas poderiam ser ferramentas de negociação a ser utilizada no processo de tomada de decisões da gestão territorial. Consequentemente, o Poder Judiciário não necessitaria ser acionado para resolver conflitos.

Na análise do caso concreto, nota-se que o Rio Grande do Sul não foge à regra dos demais estados brasileiros. Possui vasta legislação e planos acerca da zona costeira urbana, os quais, lamentavelmente, resumem-se a projetos teóricos, não resolvendo os conflitos existentes.

Por conseguinte, o que poderia ser resolvido por exame sistêmico, seguindo, através de zoneamento, regramento e investimento em regularização, acaba resumindo-se a em dispêndio de tempo em ações civis públicas, as quais limitam-se a apontar a demolição como a única solução possível, sem qualquer acréscimo à qualidade ambiental.

Reafirma-se, enfim, a tamanha importância do tema abordado, uma vez que, caso ocorra a demolição dos quiosques de praia de Torres, conforme determinado em sentença, a região sofrerá grande perda, seja sob a perspectiva cultural, paisagística, seja, ainda, sob o viés da perda de equipamentos urbanos. É fato que a

destruição desses estabelecimentos levará consigo grande parte da história de muitos moradores locais e veranistas os quais, por décadas, utilizam tais espaços como área de lazer e de apoio durante a estada na praia e, ainda, abrirá um precedente para as demais ações propostas.

Ressalta-se que as ações civis públicas foram analisadas de forma crítica e, entre tantas leis e regulamentações, na concretude dos fatos, importa dizer que, caso o entendimento pró-demolição seja aplicado, muitas cidades consolidadas começarão a ser demolidas de forma completamente inadequada. Ora, posto está que não há mais meio ambiente natural a ser preservado em áreas consolidadas, entretanto, deve haver a preservação do meio ambiente dentro das zonas costeiras urbanas de acordo com as legislações condizentes com a realidade. É, portanto, inquestionável que não é necessário que destruamos as cidades para preservá-las, mas, antes, organizá-las de acordo com a legislação urbanística eficaz.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer nº 00589/2018/PGU/AGU**. 2018.

ALBUQUERQUE, Leticia. Gerenciamento Costeiro no Brasil: Planejamento, ações e Legislação. *In*: ZAVASCKI, Liane Tabarelli; TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; BUHRING, Marcia Andrea; MORAES, Voltaire de Lima. **Temas de direito ambiental**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Comentário ao novo código florestal**. 2. ed., atual. de acordo com a Lei no 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014.

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2006.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Novo Código Florestal: enchentes e crise hídrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BOTTER, Amália Simões. Áreas De Preservação Permanente localizadas em áreas intensamente urbanizadas: justificativas e critérios para a criação de um regime especial. **Saúde ambiental: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos**. São Paulo: Instituto o direito por um Planeta Verde, 2014. (Vol. 2).

BRASIL. Ação Civil Pública. Processo nº 5002618-93.2016.4.04.7121/RS.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **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: Presidente da República. [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 15 jan. 20.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à união, estados e municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 13 jan. 20.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989.** Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7804.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 13 jan. 20.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória

nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art109. Acesso em: 13 jan. 20.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. **2ª Oficina Estadual de Capacitação em Gestão de Praias**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 20 jan. 20.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros elaborados no Brasil**. Relatório Final. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informma/item/10450-indicadores-de-monitoramento-e-avalia%C3%A7%C3%A3o-do-zee.html>. Acesso em: 9 jan. 20.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/FAQ.pdf>. Acesso em 27 de fev. 19.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Histórico do ZEE**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/8186.html>. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto orla**: fundamentos para gestão integrada. Brasília: MMA, 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP**. Brasília: Centro de Informação e Documentação, 2006. Disponível em:

https://www.mma.gov.br/estruturas/205/_arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC**. Brasília. Disponível em <https://www.mma.gov.br/destaques/item/8644-plano-nacional-de-gerenciamento-costeiro-pngc#pngc-i>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC)**. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional do Meio Ambiente. **Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro**. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria nº 461**, de 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/15352-definidos-munic%C3%ADpios-da-zona-costeira.html>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto orla**: Subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA e MPO, 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA**. Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. – Brasília, DF: MMA, 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa ZEE Brasil**. Disponível em <https://www.mma.gov.br/endere%C3%A7os-importantes/item/7531-programa-zee-brasil>. Acesso em 09 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de Conservação e Mosaicos**. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/unidades-de-conservacao-e-mosaicos.html>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Resolução CIRM nº 01, de 21 de novembro de 1990**. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Brasília, DF: Mário César Flores, Ministro Coordenador da Comissão. [1990]. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Resolução CIRM nº 02, de 30 de novembro de 2017**. Aprova o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira IV (IV PAF - ZC). Brasília, DF: Eduardo Bacellar Leal Ferreira, Coordenador da CIRM. [2017]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80105/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Resolução CIRM nº 005, de 3 de dezembro de 1997**. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília, DF: Mauro César

Rodrigues Pereira, Ministro da Marinha, Coordenador da CIRM. [1997]. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/0.PNGC-II97%20Resolucao05_97.CIRM.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 303**, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>. Acesso em: 13 jan. 20.

CARVALHO, Vitor de; RIZZO, Hidely Grassi. **A zona costeira brasileira**. Brasília: MMA, 1994.

CASEMIRO, Maria; BARRA, Otávio; VASCONSELOS, Fábio; OLIVEIRA, Fábio. Planejamento Ambiental Costeiro no Brasil: um olhar crítico sobre o Projeto Orla. **Revista de Geografia e Interdisciplinaridade – InterEspaço**, Grajaú, v. 4, n. 14. p. 67-89, 2018.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad. de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Nº 223**, quarta-feira, 22 de novembro de 2017.

FRANCISCO, Papa. Laudato Sí'. Sobre o Cuidado da nossa Casa Comum. Disponível em http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si.html. Acesso em: 11 jul. 2019.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga: o estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. Trad. de J. Cretella Jr e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

HENN, Rebecca; HOFFMAN, Andrew. **Construction Green**. The social structures of sustainability. Cambridge: MIT, 2013.

HOROVITZ, Gabriel. **A complexidade da implementação de políticas públicas ambientais para gestão da zona costeira do Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

KASSMAYER, Karin. A efetividade do direito à sustentabilidade no plano de ação local. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 420-421. (Vol. 3).

KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Trad. de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: Ed. da Furb, 2000.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LEROI-GOURHAN, A. **Le geste et la parole**. Paris: Albin Michel, 1965. *In*: LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Trad. de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 3. ed. rev. e aum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEVY, Jean Pierre. Gestion des zones côtières: autant de politiques que d'Etats. SAVOIRS. **Le Monde Diplomatique**. N. spécial Les Mers Avenir de L'Europe. *In*: FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2005.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **A competência do Município na Zona Costeira Urbana**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24. ed., rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Silvia. **Direito Ambiental**. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 51-53.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. Meio ambiente e urbanismo: por uma agenda comum e uma prática socialmente mais justa. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia. **Meio ambiente e acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. (Vol. 3).

MENDONÇA, Rita. **Conservar e criar**: natureza cultura e complexidade. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

METZGER, Jean Paul. O que é ecologia de paisagens? Biota Neotropica. **Geomorfologia, Ambiente e Planejamento**. São Paulo: Editora Contexto, 1990.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coords.) **Novo Código Florestal**: comentários à lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e o Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MINEIRO, Edílson; AFONSO, Miguel. Áreas urbanas consolidadas e as propostas de regularização fundiária sustentável. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Sílvia. **Meio ambiente e acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. (Vol. 3).

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**: suas origens, transformações e perspectivas. Trad. de Neil R. da Silva. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NAKANO, Kazuo (Coord.). **Projeto Orla**: implementação em territórios com urbanização consolidada. São Paulo: Instituto Pólis: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

NICOLODI, João. L. **Ações Judiciais e TACs**: A gestão de Praias no contexto do TAGP. Instituto de Oceanografia. Universidade Federal de Rio Grande – FURG. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 19 jan. 20.

OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLODI, João Luiz. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: uma análise sob a ótica do poder público. **Revista da Gestão Costeira Integrada, Itajaí**, v. 12, n. 1, 2012.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo Código Florestal Brasileiro**: Lei 12.651. Campinas: Millennium Editora, 2012.

PLATÃO. **La República**. Trad. de José Manuel Pabón. Madrid: Alianza, 2000.

PILATI, José Isaac. Conceito e classificação da propriedade na pós-modernidade: a era das propriedades especiais. **Revista Sequência**, v. 30, n. 59, p. 89-119, dez. 2009.

PILATI, José Isaac. **Propriedade de Função Social da Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PORTS, L.; MANZOLLI, R. P.; CORRÊA, I. C. S. Ferramentas de Gestão Ambiental Aplicadas na Zona Costeira do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada, Itajaí**, v. 11, n. 4, 2011.

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL. Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Transferência da Gestão Das Praias Marítimas Urbanas**: Modelo de termo de adesão e desafios enfrentados. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/eventos>. Acesso em: 19 jan. 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Temas de Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades:** um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável. Caxias do Sul: Educus, 2007.

RECH, Adir Ubaldo. **Direito e economia verde:** natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente:** pressuposto para cidades inteligentes. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019.

RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. *In:* RECH, Adir Ubaldo; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade.** Florianópolis: CONPEDI, 2018.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental:** instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educus, 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico:** fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educus, 2010.

RECH, Adir; RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como plataforma de planejamento da sustentabilidade:** instrumentos de uma gestão ambiental, urbanística e agrária para o desenvolvimento sustentável. Caxias do Sul: Educus, 2012.

RECH, Adir Ubaldo; JOHN, Natacha. As cidades que temos não assegura destruir as cidades que queremos. *In:* RECH, Adir Ubaldo; POZZETTI, Valmir César (Coords.). **Direito urbanístico, cidade e alteridade.** Florianópolis: CONPEDI, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.** Lei nº 11.520 de 3 de agosto de 2000. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.520.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho dos Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça da ordem urbanística e questões fundiárias – CONFURB. 3ª Reunião Ordinária. **Análise do teor do Enunciado CONMAM nº 6 e sua compatibilização com a legislação de Parcelamento do Solo Urbano.** A questão dos Limites da faixa Não-Edificável. Relator: Norberto Cláudio Pâncaro Avena. Porto Alegre: 2006.

RUFINO, Gilberto D'Avila. **Droit et aménagement du littoral:** étude de droit compare. Limoges, 1994. Tese (Doutrado em Direito Público) – Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Universidade de Limoges/França.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Maliverni da. **Risco Ecológico Abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável.** Caxias do Sul: Educs, 2014.

SMITH, Mark J. **Ecologism: towards Ecological Citizenship.** Bunckingham: Open University, 1998.

SODRÉ, Marcelo Gomes. Zoneamento ecológico-econômico e zoneamento costeiro: algumas polêmicas jurídicas. *In: GRANZIERA, Maria; GONÇALVES, Alcindo (Orgs.) Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo.* Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012.

SUGGIO, Kentiro. **Dicionário de geologia sedimentar e áreas afins.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

TORRES. **Plano de Intervenção na Orla de Torres/RS.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887#rio-grande-do-sul>. Acesso em: 19 jan. 2020.

VIEIRA, Ricardo; CAVEDON, Fernanda. DIEHL, Francelise. O licenciamento ambiental da atividade portuária no contexto da gestão integrada de zona costeira: interfaces entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. *In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Sílvia. Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP.* São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. (Vol. 3).