

## O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a gestão das políticas públicas na zona costeira do Estado de Santa Catarina, Brasil.

Dra. Cláudia Regina dos Santos  
Email: biolsantos@hotmail.com

### RESUMO

*A preocupação com a integridade e o equilíbrio ambiental das regiões costeiras decorre do fato de serem as mais ameaçadas do planeta, justamente por representarem também para as sociedades humanas um elo de intensa troca de mercadorias. Tornam-se assim, alvo privilegiado da exploração desordenada e predatória, servindo como principal local de lazer, de turismo ou de moradia de grandes massas de populações urbanas. Iniciativas de gestão costeira vêm sendo desenvolvidas por diversos países. O Governo Brasileiro também tem dado especial atenção ao uso sustentável dos recursos costeiros. Tal atenção se expressa no compromisso governamental com o planejamento integrado da utilização de tais recursos, visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos. Para atingir tal objetivo, concebeu e implantou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, implementando um processo marcado pela experimentação e pelo aprimoramento constante. O referido artigo objetiva apresentar e analisar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro brasileiro, bem como a gestão da zona costeira no Estado de Santa Catarina, Brasil. A análise do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro bem como as informações relacionadas ao processo de gestão da zona costeira no Estado de Santa Catarina foi realizada através do levantamento das informações disponíveis junto aos órgãos ambientais (Ministério do Meio Ambiente – MMA e Secretaria de Desenvolvimento Social e Urbano de Santa Catarina - SDS), Procuradoria da República no Município de Itajaí, artigos de pesquisas realizadas na área, bem como levantamento da legislação ambiental incidente. Analisando a gestão das políticas públicas da zona costeira pode-se constatar que no que diz respeito ao patrimônio natural, apesar da descaracterização dos ecossistemas costeiros ao longo de todo litoral brasileiro ainda existem muitas praias naturais passíveis de planejamento e gestão costeira. Sobre o ponto de vista econômico e produtivo brasileiro, apesar da existência de uma legislação muito desenvolvida, sua aplicação está bastante compartimentada e setORIZADA. Infelizmente o setor econômico dita o rumo a ser seguido. Quanto ao ponto de vista organizativo e administrativo o Brasil apresenta a Lei 7.661/88 que trata do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, cujas bases legais, os instrumentos de apoio e de planejamento, representam um grande avanço na gestão dos espaços costeiros. No que diz respeito à informação e participação popular, estas estão garantidas pela Lei 7.661/88. Todos os planos de gestão elaborados pelos Estados são desenvolvidos com a participação dos atores envolvidos. Fica evidente no Brasil uma grande diferença entre a realidade e a retórica, a legislação ambiental acompanha a experiência internacional e possui novos instrumentos extremamente sofisticados, no entanto as condições de real aplicação são extremamente restritas. Devido a importância estratégica da zona costeira em Santa Catarina, é premente que sejam desenvolvidas estratégias governamentais, bem como ações da sociedade organizada buscando formas de desenvolvimento sustentáveis como é o caso do setor turístico, aptidão natural desta região. O processo de gerenciamento costeiro integrado é, por sua natureza, compatível neste caso, especialmente tendo como princípio os planos de ação onde a sociedade é ponto central da mudança.*

**Palavras Chaves:** Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; Planejamento Urbano, Plano Diretor, Zona Costeira, Restingas, Terras de Marinha.

## Introdução

O Brasil apresenta 17 estados formados por 395 municípios litorâneos. Os ambientes costeiros localizam-se ao longo do litoral brasileiro, em uma extensão de 8.500 km de costa, entre o rio Oiapoque e o arroio Chuí, e são muito produtivos sob o ponto de vista de recursos naturais renováveis. Esses recursos, em particular os pesqueiros e florestais, asseguram a sobrevivência de uma população importante. Os biomas litorâneos e costeiros são habitats de uma grande parte dos recursos marinhos brasileiros, pois são áreas de criação, refúgios permanentes ou temporários de inúmeras espécies de peixes, crustáceos e moluscos capturados pela pesca industrial e artesanal. Além disso, são habitats para inúmeras espécies de aves residentes, migratórias e animais importantes da fauna brasileira (DIEGUES, 1989).

Mais da metade da população brasileira vive a uma distância inferior a 60 km do mar e parte significativa da produção industrial se realiza nessa área (DIEGUES, 1989). Essa ocupação causa sérios impactos neste ambiente, como a degradação de bancos genéticos, diminuição da fauna e flora, da mata atlântica, da restinga, do manguezal, contaminação e assoreamento de rios e lagoas, (DIEGUES, 1989; CIMA, 1991; ASMUS, 1991), contaminação das lagoas por metais pesados (AMADO FILHO *et al.*, 1999), por lançamentos de esgotos (COUTINHO *et al.*, 1999), descaracterização do solo (GOMES, *et al.*, 1998).

Segundo ALBERTONI & ESTEVES (1999), os biomas situados nas planícies litorâneas brasileiras, como dunas, ilhas, recifes, costões rochosos, baías, estuários, praias, restingas, lagunas e manguezais estão entre os mais degradados e ameaçados do país. A Formação Vegetal Restinga, é um dos biomas que vem sendo descaracterizado para atender uma demanda proveniente de uma ocupação que visa obter lucros, em desacordo com a legislação ambiental. De acordo com a FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA (1998) esse bioma foi o mais atingido entre os anos de 1990 a 1995 no Estado de Santa Catarina, superando até mesmo a Vegetação de Floresta Ombrófila Densa já bastante reduzida no litoral brasileiro. A ineficiência da atuação dos órgãos ambientais, somada à crise sócio-econômica, e à ausência de uma política ambiental efetiva, acabam comprometendo o bioma (SANTOS, 2001).

A zona costeira, como região de interface entre os ecossistemas terrestres e marinhos, é responsável por ampla gama de funções ecológicas, tais como a prevenção de inundações, da intrusão salina e da erosão costeira, a proteção contra tempestades, a reciclagem de nutrientes e de substâncias poluidoras e a provisão direta ou indireta de habitats e de recursos para uma variedade de espécies exploradas. A população do planeta é totalmente dependente dos seus ecossistemas e dos serviços que eles oferecem, incluindo alimentos, água, gestão de doenças, regulação climática, satisfação espiritual e apreciação estética (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005). Os sistemas naturais desempenham funções vitais e fornecem bens e serviços ao ser humano possibilitando a continuidade e manutenção de outras espécies (CONSTANZA *et al.* 1997).

Cerca de 60% (15 entre 24) dos serviços dos ecossistemas examinados durante a Avaliação Ecosistêmica do Milênio têm sido degradados ou utilizados de forma não sustentável, incluindo água pura, pesca de captura, purificação do ar e da água, regulação climática local e regional, ameaças naturais e epidemias. Muitos serviços dos ecossistemas se deterioraram em consequência de ações voltadas para intensificar o fornecimento de outros serviços, como alimentos. Em geral, essas mediações ou transferem os custos da degradação de um grupo de pessoas para outro ou repassam os custos para gerações futuras (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005).

A biodiversidade exerce papel fundamental no que se refere à maior parte desses mecanismos reguladores, contribuindo assim para a caracterização do conjunto da Zona Costeira como um recurso finito, resultante de um sistema complexo e sensível que envolve uma extraordinária inter-relação de processos e de pressões. A gestão deste recurso é o grande desafio da atualidade.

Iniciativas de gestão costeira vêm sendo desenvolvidas por diversos países como: Guiné-Bissau, Panamá, Portugal, Estados Unidos, Costa Rica, Austrália e Espanha. Entre esses, os trabalhos realizados pela Espanha vêm despontando nos estudos sobre a ocupação da Zona Costeira estabelecidas pela Lei de Costas (Lei 22/1988). Atualmente, na Província de Cádiz, Comunidade Autônoma de Andaluzia, a Universidade de Cádiz vem realizando um estudo de orientação sobre os critérios para a gestão da zona de servidão de proteção do domínio público marítimo - terrestre (BARRAGAN, 2004), objetivando fornecer ferramentas para conter a descaracterização da zona costeira.

O Governo Brasileiro também tem dado especial atenção ao uso sustentável dos recursos costeiros. Tal atenção se expressa no compromisso governamental com o planejamento integrado da utilização desses recursos, visando o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos. Para atingir tal objetivo, concebeu e implantou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) implementando um processo marcado pela experimentação e pelo aprimoramento constante (MMA & SDS, 2002).

Para garantir a sustentação e a vitalidade das funções econômicas, ecológica e sociocultural no espaço litorâneo, de forma simultânea, tornam-se necessárias o desenvolvimento de ações de planejamento e gestão de forma integrada, de modo a reduzir conflitos e eliminar antagonismos.

O referido artigo objetiva apresentar e analisar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro brasileiro, bem como a gestão da zona costeira no Estado de Santa Catarina, Brasil<sup>1 2</sup>

Nesse artigo primeiramente será apresentado a Política Nacional do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro com seus instrumentos de gestão, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e sua situação atual no Estado de Santa Catarina. Em seguida o referido cenário será analisado sob os pontos de vista do patrimônio natural; econômico-produtivo e organizativo-administrativo.

## **Metodologia**

A análise do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro bem como as informações relacionadas ao processo de gestão da zona costeira no Estado de Santa Catarina foi realizada através do levantamento das informações disponíveis junto aos órgãos ambientais (Ministério do Meio Ambiente – MMA e Secretaria de Desenvolvimento Social e Urbano de Santa Catarina - SDS), Procuradoria da República no Município de Itajaí, artigos de pesquisas realizadas na área, bem como levantamento da legislação ambiental incidente. Junto ao MMA e SDS, foram identificados os instrumentos de gestão da

---

<sup>1</sup> Este artigo serve de subsídio para uma futura avaliação das políticas públicas ambientais.

<sup>2</sup> Entende-se por políticas públicas as ações públicas, exercidas por meio dos processos políticos, que são regulados por um plano normativo (RUA, 1995).

zona costeira desenvolvidos na área de estudo como: Projeto Orla, Zoneamento Ecológico – Econômico Costeiro e o Plano de Gestão da Zona Costeira.

Na Procuradoria da República no Município de Itajaí foram identificados os processos administrativos instaurados pelo órgão visando à reparação do dano causado à área de preservação permanente (Lei 4.771/65) e terras da União.

## **Resultados**

### **Política Nacional do Meio Ambiente**

A Política Nacional do Meio Ambiente brasileira objetiva preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições para que haja desenvolvimento socioeconômico com dignidade da vida humana. Duas são as diretrizes da Política Nacional: a) manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar e o b) o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais e dos ecossistemas, preservando áreas representativas. Dessas diretrizes, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem elaborar normas e planos que se relacionem com a preservação da qualidade ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico. Para tanto, a Política Nacional do Meio Ambiente, à luz da Lei 6.938/1981, Constituição Federal de 1988 e legislação posterior, estabeleceu critérios e instrumentos para sua efetivação nas esferas governamentais. Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente mais expressivos de proteção ambiental são: a) o licenciamento ambiental, b) a avaliação de impactos ambientais, c) a criação de unidades de conservação e d) as penalidades disciplinares, ou compensatórias, ao não cumprimento das medidas necessárias de preservação ou correção da degradação ambiental. Os referidos instrumentos atuam como agentes norteadores na discussão da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pela Constituição Federal.

### **Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro**

Como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, foi instituído, pela Lei 7.661 de 16 de maio de 1988, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, cujos detalhamentos e operacionalização foram objeto da Resolução n.º 01/90 da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de 21/11/90, aprovada após audiência do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

O objetivo principal desta lei é orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 1º).

O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da zona costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro (art. 6º).

Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo relatório de Impacto Ambiental – RIMA, devidamente aprovado na forma da lei mencionada (art. 6º, caput e § 2º).

No tocante às praias, essa lei assegura, sempre, o livre e franco acesso a elas e ao mar, não sendo permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo que comprometa esse direito (art. 10, caput e § 1º). Entende-se por praia “a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material dendrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema” (art. 10, §3º).

A Resolução 01/90 da Comissão Interministerial para os recursos do mar – CIRM – foi revista, a fim de incorporar novos princípios para o gerenciamento da região costeira, resultando na resolução 05/97 CIRM – que trata do Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro II (PNGC II).

De acordo com o referido PNGC II, a revisão do PNGC buscou adequar o PNGC à sua prática atual, contemplando, assim, a experiência acumulada no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e, conseqüentemente, às novas demandas surgidas no âmbito da sociedade, cujo marco balizador está representado nos documentos gerados pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO-92, destacando-se a chamada “Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” e a “Agenda 21”.

Recentemente a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro, através do Decreto 5.300/2004, regulamentou as regras de uso e ocupação da zona costeira e estabeleceu os critérios de gestão da orla marítima. De acordo com o Art. 6º do referido Decreto são objetivos da gestão da zona costeira: I - a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira; II - o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural; III - a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC; IV - o controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental que ameacem a qualidade de vida na zona costeira; V - a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da zona costeira.

Segundo o Decreto 5.300/2004, para a gestão da orla marítima será elaborado o Plano de Intervenção, com base no reconhecimento das características naturais, nos tipos de uso e ocupação existentes e projetados, contemplando (Art.25): a caracterização socioambiental, o diagnóstico dos atributos naturais e paisagísticos, as formas de uso e ocupações existentes, a classificação do tipo de litoral e o estabelecimento de diretrizes para a intervenção.

### **Definição e Delimitação da Zona Costeira do Brasil**

A estrutura de gestão da zona costeira do Brasil opera com as seguintes definições e delimitações:

A zona costeira brasileira compreende uma faixa de 8.500 km de extensão e largura variável, contemplando um

conjunto de ecossistemas contíguos sobre uma área de aproximadamente 388.000 km<sup>2</sup>. Abrange uma parte terrestre, com um conjunto de municípios selecionados segundo critérios específicos, e uma área marinha que corresponde ao mar territorial brasileiro, com largura de 12 milhas náuticas a partir da linha de costa (PROJETO ORLA, 2002 e Decreto 5.300/2004). Segundo os autores, o inventário desse conjunto de municípios foi realizado segundo os critérios explicitados no Plano, a saber: a) os municípios defrontantes com o mar, assim considerado em listagem desta classe, estabelecido 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 conturbação; d) os municípios próximos ao litoral, até 50 km da linha de costa, que aloquem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental sobre a zona costeira, ou ecossistemas costeiros de alta relevância; e) os municípios estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar, dada à relevância destes ambientes para a dinâmica marítimo-litorânea; e f) os municípios que, mesmo não defrontantes com o mar, tenham todos os seus limites estabelecidos com os municípios referidos nas alíneas anteriores.

### Instrumentos para a gestão da zona costeira

Além dos instrumentos de gerenciamento ambiental previstos no artigo 9º, da Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, a operacionalização da gestão costeira no Brasil está apoiada nos seguintes instrumentos (Tabela 1):

Tabela 1: Instrumentos de operacionalização da gestão costeira no Brasil. (Fonte: adaptado PROJETO ORLA, 2002).

BASES LEGAIS
<input type="checkbox"/> <b>Art. 225 da Constituição Federal</b> - estabelece a zona costeira como patrimônio nacional e área de interesse especial.
<input type="checkbox"/> <b>Lei nº 7.661/88</b> - institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.
<input type="checkbox"/> <b>Leinº 8.617. de 04/01/93</b> - dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua e a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira.
<input type="checkbox"/> <b>Resolução CIRM no 05/97</b> - detalha os aspectos operativos do PNGC II.
<input type="checkbox"/> <b>Decreto nº 2.972. de 26/02/99</b> - instituiu o Projeto de Gestão Integrada dos Ambientes Costeiros e Marinhos no âmbito do MMA.
<input type="checkbox"/> <b>Decreto nº 2.956 de 03/02/99</b> - institui o V Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM) - 1999 - 2003 aborda articulação com o GERCO.
<input type="checkbox"/> <b>Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro</b> - alguns estados já aprovaram suas leis estaduais para regular especificamente o zoneamento costeiro estadual.
<input type="checkbox"/> <b>Decreto nº 5.300, de 7/12/2004</b> - dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima.
INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
<input type="checkbox"/> <b>Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC</b> - desdobramento do PNGC, em nível estadual, apóia a implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro.
<input type="checkbox"/> <b>Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC</b> - desdobramento do PNGC e do PEGC, apóia a implementação da

Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, guardando estreita relação com os instrumentos de planejamento territorial municipal (planos diretores).

- Plano de Gestão da Zona Costeira - PGZC** - instrumento para a formulação do conjunto de ações e programas, articulados e localizados, elaborados com a participação da sociedade, que visa orientar a execução do Gerenciamento Costeiro em diferentes níveis de governo (Federal, Estadual ou Municipal).
- Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF** - planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação;

#### **INSTRUMENTOS DE APOIO AO PLANEJAMENTO**

- Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC** - instrumento de apoio ao processo de ordenamento territorial. Utiliza técnicas e mecanismos para oferecer subsídios a sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da zona costeira.
- Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro e Marinho – SIGERCOM** - sistema que Integra e disponibiliza informações do PNGC com dados retirados de várias fontes: banco de dados, sistemas de informações geográficas e sensoriamento remoto.
- Sistema de Monitoramento** - estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, visando acompanhar os indicadores de qualidade sócio-ambiental.
- Relatório de Qualidade Ambiental** - elaborado periodicamente pela coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a partir de relatórios desenvolvidos pelas coordenações estaduais, permitindo a avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações de gestão desenvolvidas.

### **Plano Estadual do Gerenciamento Costeiro**

No que diz respeito à regulamentação do Plano Estadual do Gerenciamento Costeiro ao longo dos estados litorâneos brasileiros, somente os estados do Amapá, Rio Grande do Norte e São Paulo apresentam instituída a Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro. Os Estados da Paraíba, Bahia e Santa Catarina já apresentam o anteprojeto de lei que se encontra em fase de discussão. Os outros estados atualmente estão em fase de desenvolvimento de alguns dos instrumentos da política nacional de gerenciamento costeiro (MMA, 2004)

### **Projeto Orla**

Um outro programa que vem contribuindo com a operacionalização da gestão costeira brasileira é o Projeto Orla, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O referido projeto objetiva compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial do Governo Federal no trato dos espaços litorâneos sob propriedade ou guarda da União, buscando, inicialmente, dar uma nova abordagem ao uso e gestão dos terrenos e acrescidos de marinha, como forma de consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e políticas praticadas na orla marítima (PROJETO ORLA, 2002). Apesar da origem federal, o Projeto concebe o nível municipal como o seu foco de ação, tendo os governos locais como os seus agentes executivos básicos. Todavia, conforme visto, a competência legal de gestão sobre o espaço da orla encontra-se majoritariamente na órbita do Governo Federal, o que qualifica o Projeto Orla como uma iniciativa de descentralização da gestão desse espaço. Tal transferência consubstancia-se

num Termo de Convênio entre a Prefeitura do município e a Secretaria do Patrimônio da União, o qual tem o Plano de Intervenção como base de explicitação técnica (PROJETO ORLA, 2002).

São objetivos estratégicos do Projeto Orla: fortalecer a capacidade de atuação e a 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 desse espaço; desenvolver mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada e estimular atividades sócio-econômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla.

O Projeto Orla busca, através da aplicação dos instrumentos e procedimentos técnicos resultantes do diagnóstico e implementação dos planos de intervenção, o alcance de benefícios nos três níveis de gestão territorial. Desde sua criação, foram realizados planos de intervenção em diversos municípios costeiros ao longo de todo litoral brasileiro.

### **Plano Estadual do Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina**

O Estado de Santa Catarina iniciou o Programa de Gerenciamento Costeiro (GERCO), em 1987. Nesta época a Zona Costeira catarinense correspondia à vertente atlântica do território do Estado, ou seja, a área compreendida entre as Serras do Mar e Geral e a faixa costeira, englobando 129 municípios (MMA & SDS, 2002). Em 1995, o GERCO/SC redefiniu, conforme diretriz nacional, nova área de abrangência, passando a atuar nos 36 municípios que fazem divisas com o mar ou com grandes lagoas costeiras, agrupados nos setores 1-Litoral Sul, 2-Litoral Centro e 3-Litoral Norte, englobando uma população de 1.889.474 habitantes (IBGE, 2000 *apud* MMA & SDS, 2002), área terrestre de 9.094,4 km<sup>2</sup> e mais de 5.894 km<sup>2</sup> de área oceânica.

No que diz respeito aos instrumentos de gestão da zona costeira, estabelecidos pela Lei 7661/88, pode-se constatar que no estado de Santa Catarina a lei encontra-se em fase de análise pelo governo. O anteprojeto de Lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina começou a ser elaborado no início de 1998. Os trabalhos preliminares envolveram 36 municípios da costa catarinense, em um total de 41 instituições governamentais e não governamentais e 38 técnicos de secretarias estaduais e do IBGE (MARTINS, 1998 *apud* QUEIROZ, 1999).

Apesar da ausência da lei estadual em Santa Catarina, alguns instrumentos estabelecidos pelo PNGC já estão elaborados, como SIGERCO, Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro e Planos de Gestão. Esses foram desenvolvidos apenas para a região do litoral Centro-Norte do Estado, abrangendo os municípios de Bombinhas, Porto Belo, Itapema, Balneário Camboriú, Camboriú, Itajaí, Navegantes e Penha.

No que diz respeito ao Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC, não existem no Estado de Santa Catarina municípios com o referido plano. A gestão das áreas costeiras nos municípios é realizada com base no Plano Diretor Municipal.

Segundo MMA & SDS (2002), a ausência da efetiva implantação do Programa de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina tem gerado a degradação dos ambientes naturais, a ocupação desordenada, conflitos de atividades e a descaracterização das comunidades litorâneas.

## Regime Patrimonial dos Espaços Litorâneos

É na faixa litorânea em que se encontra situada uma parcela significativa dos bens públicos, uma vez que, por disposição contida na Constituição Federal de 1988, a propriedade de diversas espécies de bens que são verificados nestes espaços foi outorgada à União (PROJETO ORLA, 2002).

O Decreto Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências, definindo, em seu artigo 1º, os bens imóveis da União. Entre os diversos bens destacam-se: os terrenos de marinha e seus acrescidos; os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particulares; os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas, na faixa de fronteira do território nacional e nas zonas em que se faça sentir a influência das marés; as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos estados, municípios ou particulares.

Segundo o artigo 2º desta lei, “são terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medido horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar-média de 1831: os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés”. Recentemente a SPU no Estado de Santa Catarina deu início ao processo de redefinição do tamanho da faixa das terras de marinha. Alguns municípios do Estado já apresentam sua linha de preamar definida.

Já o art. 3º da referida lei prevê que “são terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”.

Os **terrenos de marinha**, de acordo com o disposto na legislação brasileira, são classificados como bens públicos, cujo uso pode ser gratuito ou retribuído, conforma as leis da União, cuja administração pertence. Mesmo como bens da União, estão sujeitos à legislação edilícia do Município no qual estão inseridos, sujeitando-se, portanto, ao poder de polícia local, sem prejuízo da autorização federal para sua utilização (MMA & SDS, 2002).

O artigo 4º, § 1º da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998, estabelece que seja permitido aos municípios, mediante contrato ou convênio com a SPU, identificar, demarcar, cadastrar e fiscalizar áreas do patrimônio da União, respeitando sempre a preservação e o livre acesso às praias marítimas, fluviais e lacustres, bem como outras áreas de uso comum do povo, na elaboração e execução de projetos (MMA & SDS, 2002).

Outros bens públicos relevantes para o desenvolvimento de projetos encontram-se entre as áreas de **uso comum do povo**, compreendidas pelas praias, mar territorial e recursos naturais da zona econômica exclusiva e pela plataforma continental, correspondendo estas últimas à faixa marinha do país (PROJETO ORLA, 2002).

## Planos de Gestão da Zona Costeira para o Litoral Centro-Norte de Santa Catarina.

Em consonância com a Lei nº 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e a Política Ambiental de Santa Catarina, a coordenação do GERCO/SC elaborou o Plano de Gestão da Zona Costeira de Santa Catarina, objetivando integrar os diversos níveis de governo, bem como a participação da iniciativa privada, universidades, entidades ambientalistas e demais entidades representativas da sociedade civil organizada, como forma de descentralizar e

democratizar as responsabilidades relativas à tutela do meio ambiente (SDS, 2003). O Plano de Gestão aponta as diretrizes, estratégias e ações a serem implementadas por órgãos afins, cuja implantação contribuirá para elevar o nível sócio-econômico da população costeira catarinense (SDS, 2003). Entre os diversos programas desenvolvidos para a região destacam-se: a proteção dos recursos naturais, o ordenamento do solo, a promoção do desenvolvimento humano, o estudo da dinâmica costeira e o monitoramento.

O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (MMA & SDS, 2002), também serviu de subsídio para o desenvolvimento dos planos de gestão, citados acima, no setor centro-norte do Estado de Santa Catarina, são eles: turismo, zona urbana, zona de preservação permanente, zona de uso especial, zona de uso restrito e zona rural (SDS, 2003).

## Discussão

### Gestão das políticas públicas na zona costeira do Estado de Santa Catarina

A ocupação desordenada da zona costeira é uma problemática mundial. Diversos autores como: U.S. ARMY COASTAL ENGINEERING RESEARCH CENTER (1984), CARTER (1988), SANJAUME (1988); SWART & REYNEKE (1988); NORDSTROM, PSUTY & CARTER (1990), MENDELSSOHN *et al.* (1991); GUÉNÉGOU *et al.* (1991); CLARKE (*apud* ORFORD, 1999), GUBBAY (1999), SIMEONI *et al.* (1999), ORFORD (1999) e BARRAGÁN (1997, 2003 e 2005) vêm discutindo essa questão sob a ótica da ocupação humana, seus impactos ambientais e a necessidade de uma gestão integrada na zona costeira.

As grandes pressões demográficas na maioria dos núcleos urbanos, os resíduos industriais e urbanos, a pesca predatória e o turismo refletem as contradições da produção do espaço regional, fruto de uma ocupação desordenada, imposta mais por referenciais exógenos, do que de um quadro contextual das comunidades locais. Desta forma, o poder público mantém-se, ainda, como um agente ativo em favor dos interesses econômicos e políticos dominantes, o que leva ao detrimento dos interesses e das necessidades das populações e, por consequência, também, dos biomas ocupados (SANTOS, 1993 e 1995).

Os autores CARTER (1988), NORDSTROM, PSUTY & CARTER (1990), BARRAGÁN (1997), CLARKE (*apud* ORFORD, 1999), GUBBAY (1999) e ORFORD (1999) defendem a necessidade do estabelecimento de políticas públicas voltadas à implantação de um programa de gerenciamento costeiro ambiental. Nos países tropicais, onde os ritmos de ocupação da costa são mais rápidos, o manejo costeiro está ainda concebido e implantado como projetos pilotos dispersos (OLSEN *et al.*, 1999). Segundo os autores, existe pouca comunicação entre os projetos e poucas análises das diferenças em seus desenhos e impactos. Segundo GUBBAY (1996 *apud* BARRAGÁN, 2001), é possível resumir a situação da América Latina da seguinte maneira: dos 26 países do Caribe ao menos 8 possuem Planos ou Programas de Gestão Costeira (P.G.C.); dos 7 da América Central 4 desenvolvem esse tipo de instrumento; dos 11 Estados litorâneos da América do Sul somente 5 apresentam P.G.C.

De acordo com BARRAGÁN (2004), as áreas litorâneas são singulares segundo três pontos de vista diferentes: a) físico e natural; b) econômico e produtivo e c) jurídico administrativo. Sob o ponto de vista físico e natural está relacionado com o patrimônio natural (biodiversidade, habitat, paisagem, recursos hidrológicos, geológicos, biológicos e atmosféricos).

Sob o ponto de vista econômico e produtivo está relacionado com o patrimônio cultural e atividades humanas (espaços protegidos, assentamentos humanos, infra-estruturas, equipamentos, obras de defesa, pesca, mineração, aqüicultura, agricultura, indústria, comércio turismo, entre outros). Já quanto ao ponto de vista organizativo e administrativo, está relacionado à política costeira, normativa, repartição de competências, instituições, administradores, financiamento, informação e participação. E é nesse contexto que os espaços costeiros devem ser compreendidos e gerenciados.

Analisando a gestão da zona costeira brasileira, sob a perspectiva do autor acima citado, percebe-se que, sob alguns aspectos, encontra-se melhor desenvolvida do que alguns países da América Latina. No que diz respeito ao **patrimônio natural**, apesar da descaracterização dos ecossistemas costeiros (vegetação de restinga, manguezal, corais, dunas) ao longo de todo litoral brasileiro ainda existem muitas praias naturais passíveis de planejamento e gestão costeira. Conseqüentemente, essas vêm sofrendo todo tipo de pressão antrópica, relacionadas principalmente ao turismo. As praias em processo de urbanização e urbanizadas são as mais encontradas. No entanto, apesar de ocupadas, essas necessitam ser melhor equipadas de serviços públicos (postos de primeiros socorros, acessibilidade a pessoas portadoras de necessidades especiais, sanitários, postos de salva vidas, entre outros) e monitoradas (qualidade da água, da areia), garantindo assim uma melhor qualidade de vida aos seus usuários. A recuperação ambiental do cordão de dunas já é uma prática freqüente. Diversos trabalhos de recuperação têm sido realizados. Os autores SILVA FILHO (1992), WILDNER (1997), MENDONÇA & PRUDÊNCIO (1997), EMERIM & WILDNER (2000), EMERIM (2001) e SANTOS & EMERIM (2002), demonstraram que é possível recuperar estas áreas, desde que retirados os fatores que impeçam sua descaracterização

Sob o **ponto de vista econômico e produtivo** brasileiro (espaços protegidos, assentamentos humanos, infra-estruturas, equipamentos, obras de defesa, pesca, mineração, aqüicultura, agricultura, indústria, comércio e turismo), apesar da existência de uma legislação muito desenvolvida, sua aplicação está bastante compartimentada e setorializada. Infelizmente o setor econômico dita o rumo a ser seguido.

O modelo de desenvolvimento econômico adotado para países como o Brasil, induzido pelos países desenvolvidos, tem alterado sensivelmente o modo de organização sócio-econômico e cultural desses países, com conseqüências muitas vezes problemáticas para o meio ambiente e a qualidade de vida de grande maioria das populações (ABREU DE CASTILHOS, 1992). Portanto, não há como dissociar os problemas afetos ao meio ambiente do processo histórico, do desenvolvimento econômico nacional e também das particularidades culturais da sociedade brasileira.

De acordo com SERRES (1991), "todos os problemas ambientais se situam na interface da articulação entre os processos ambientais e os processos culturais. Não podemos nos contentar em buscar o crescimento pelo crescimento, na medida que existem diferentes maneiras de se conceituar este processo (SACHS, 1998). Segundo o autor, crescimento selvagem é aquele que faz crescer a economia, mas gerando elevados custos sociais e ecológicos. Crescimento socialmente benigno é aquele que faz crescer a economia e gera pleno emprego, mas destruindo a natureza. Finalmente, crescimento ecologicamente sustentável, mas socialmente insustentável, seria aquele no qual estamos tentando nos instalar hoje, pelo menos nos países industrializados. Nenhum destes três tipos de crescimento é interessante. Estamos em busca de um quarto tipo, o único a merecer o nome de desenvolvimento. Ele conjuga crescimento econômico, geração de empregos e proteção adequada do meio ambiente. Não se trata de substituir todos os investimentos produtivos por investimentos sociais, mas sim de reagir contra o falso pressuposto de que se deve, antes de qualquer coisa, ficar ricos para somente então se estar em condições de criar um sistema viável de prestação de serviços sociais (SACHS, 1998). Na opinião do autor, dever-

se-ia fazer exatamente o contrário, estabelecendo, enquanto se é pobre, um sistema de serviços sociais relativamente abrangente, e aproveitando ao máximo a vantagem comparativa que decorre justamente de seu baixo custo. Seria também importante tentar compreender melhor porque não se conseguiu avançar socialmente em contextos em que já se alcançou um nível de renda elevado.

De acordo com LEIS (1999), as políticas nacionais apenas reagem aos acontecimentos dos mercados financeiros transnacionais, em vez de determiná-los. Fica evidente no Brasil uma grande diferença entre a realidade e a retórica, a legislação ambiental acompanha a experiência internacional e possui novos instrumentos extremamente sofisticados, no entanto as condições de real aplicação são extremamente restritas (FERREIRA & FERREIRA, 1995)<sup>3</sup>.

O Brasil com suas riquezas naturais pode e deve ditar as normas deste mercado extremamente predatório. Nas últimas décadas, tem-se verificado uma intensa utilização dos recursos naturais, na maioria das vezes, sem um prévio conhecimento de suas potencialidades e limitações, o que tem causado graves prejuízos ao meio ambiente (LEIS, 1999).

É imprescindível que se conheçam as potencialidades e limitações de uma área em que se quer intervir, para poder instrumentar uma política de planejamento espacial a fim de subsidiar programas de ordenamento territorial, voltados à compatibilização entre os interesses econômicos e a melhoria da qualidade de vida, a partir da utilização e conservação dos recursos naturais (VIEIRA, *et. al.*, 1995).

A crise ambiental é global e comum a todos, invadindo fronteiras dos Estados e das classes sociais. Essa característica da problemática ambiental coloca em evidência o drama da nossa condição civilizatória (LEIS, 1999).

Sob o **ponto de vista organizativo e administrativo** (política costeira, normativa, repartição de competências, instituições, administradores, financiamento, informação e participação), o Brasil apresenta-se estruturado no que diz respeito à existência de uma política costeira. A Lei 7.661/88 trata da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro Integrado, cujas bases legais, os instrumentos de apoio e de planejamento, representam um grande avanço na gestão dos espaços costeiros. Como exemplo, recentemente foi publicado o Decreto 5.300/2004, que dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima. O referido Decreto foi elaborado com base no Projeto Orla, desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente, objetivando a capacitação dos técnicos das prefeituras dos municípios localizados ao longo do litoral brasileiro. O referido Projeto é uma das estratégias para gestão dos recursos naturais brasileiros apresentado pelo Ministério do Meio Ambiente, objetivando a implementação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro nos municípios litorâneos, visando promover o ordenamento do espaço nas regiões costeiras e nos ambientes aquáticos adjacentes, de acordo com a sua capacidade de suporte. Segundo BARRAGÁN (2001), o principal problema do referido programa é de caráter econômico e financeiro. O autor ainda cita que o programa necessita de um instrumento que permita aos técnicos analisar e avaliar as ações necessárias.

---

<sup>3</sup> A origem deste comportamento remonta à Conferência de Estocolmo em 1972. Após a recomendação da Conferência, para que os governos contemplassem a ecologia dentro das políticas de desenvolvimento econômico, ocasião em que seriam destinados recursos financeiros voltados ao meio ambiente, surgiu o debate nacional sobre a questão ambiental (ZULAUF, 1989; CIMA, 1991 e CORDANI, 1995). Para tanto o governo brasileiro preocupou-se em criar organismos que cuidassem especificamente da questão ambiental e assim, surgiu a SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente, órgão ligado diretamente à Presidência da República. Deste modo, atendia-se aos requisitos internacionais para que houvesse financiamento para o Brasil. Esse fato é importante para que se possa compreender a complexa relação entre política, soberania e ecologia: não foi por amor à causa ecológica que se criaram as instituições oficiais para cuidar do meio ambiente, ao contrário, foi para viabilizar os financiamentos internacionais. "O verde que preocupava os governantes brasileiros não era o verde da mata: era o verde da nota de dólar" (GONÇALVES, 1989).

No que diz respeito à informação e participação popular, estão garantidas pela Lei 7.661/88. Todos os planos de gestão elaborados pelos Estados são desenvolvidos com a participação dos atores envolvidos. A participação popular deve garantir que todos os segmentos sejam ouvidos e considerados ao longo do desenvolvimento de um plano de gestão. A participação comunitária no processo de denúncia das questões ambientais ainda são pouco expressivas. Há necessidade de uma maior mobilização, organização e conhecimento das questões ambientais para que cada vez mais a participação popular influencie na decisão da preservação das áreas protegidas, pelos órgãos do SISNAMA e poder judiciário (SANTOS, 2001).

A intervenção da sociedade civil mundial nos problemas ambientais representa muito mais que uma simples ação dirigida a corrigir efeitos deletérios do mercado e dos Estados. Ela deve ser vista como a construção de vínculos globais entre realidades locais, mas também como a construção estratégica de vínculos entre as dimensões biofísicas, cultural, e política da humanidade (THOMAS *apud* LEIS, 1999).

Além dos problemas ambientais relacionados com tipo de política vigente no Brasil, um dos problemas mais graves sob o ponto de vista organizativo e administrativo da gestão integrada está vinculado ao reparto de competências e atuação dos órgãos públicos. Ambas estão relacionadas.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual, à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local (SILVA, 1988 *apud* PASSOS DE FREITAS, 1993).

No que diz respeito à competência relacionada ao meio ambiente bem como os órgãos responsáveis, a Lei 6.938/81 estabeleceu os objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. O art. 6º da referida Lei apresenta a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente definida da seguinte forma: I – **Órgão Superior**: o Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; II – **Órgão Consultivo e Deliberativo**: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, adotado nos termos desta Lei, para assessorar, estudar e propor ao Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; III - **Órgão Central**: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; IV - **Órgão Executor**: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; V - **Órgãos Seccionais** : os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; VI - **Órgãos Locais**: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. De acordo com o referido artigo, os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, ficaram responsáveis pela elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observando os que forem estabelecidos pelo CONAMA. Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

Apesar da definição das funções dos órgãos ambientais, existem conflitos de competência nos diferentes níveis de atuação. Esse excesso ou ausência de atuação vem causando sérios problemas tanto na esfera administrativa como judicial, na qual o patrimônio natural é o maior prejudicado (SANTOS, 2001). A referida autora constatou que no que diz respeito às ações civis públicas, impetradas pelo MPF/SC, pode-se constatar que 29% das ações propostas foram contra os proprietários (pessoa física), seguidas por 15,23% das empresas (pessoa jurídica). No que diz respeito às instituições, o município está presente como réu em 26,49% dos casos, seguidos pela FATMA com 9,27% e IBAMA com 7,28%. Todas as ações versam sobre omissão dos órgãos responsáveis e danos causados ao meio ambiente devido à emissão de licenciamentos ilegais. Nestas ações os tipos de dano mais denunciados são: 32,80% fazem parte do dano causado à vegetação de restinga, seguido de 21,35% causado à mata atlântica e 10,68% ao manguezal. Todas localizadas na zona costeira.

Até o momento não existe uma legislação que defina as competências Federal, Estadual e Municipal mais especificamente. Atualmente está sendo estudada, pelas autoridades competentes, uma minuta de proposta de Lei estabelecendo as competências dos órgãos ambientais (JORNAL DO MEIO AMBIENTE, 2005).

No que diz respeito às questões relacionadas ao Gerenciamento Costeiro Estadual, muitos Estados, apesar de não apresentarem a Lei publicada, já possuem alguns dos instrumentos de gestão desenvolvidos. O Estado de Santa Catarina, por exemplo, apresenta o Sistema de Informação Geográfico (SIGERCO), o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) e de Gestão elaborados para os municípios localizados no litoral Centro-Norte do Estado, especificamente para o meio terrestre. Nesses ficaram estabelecidas as ações, os prazos e os órgãos envolvidos. Os Planos e Programas foram elaborados com a participação comunitária e os órgãos públicos responsáveis.

A participação dos órgãos ambientais no processo acima citado, não garante a implementação das ações. Aparentemente fica estabelecida uma atuação em parceria. Porém os técnicos não contam com o respaldo de suas instituições. Sendo assim, o mesmo retorna a sua instituição e colabora dentro de suas possibilidades. De um lado estão os técnicos responsáveis pela elaboração dos planos e programas junto com a comunidade. E de outro os Secretários, Diretores e Prefeitos responsáveis pelos órgãos que estão diretamente relacionados à política vigente. Entre os órgãos envolvidos não existe uma inter-relação efetiva e vontade política para colocar em prática os planos elaborados<sup>4</sup>.

Na esfera federal, além do Ministério do Meio Ambiente e IBAMA, responsáveis pela implantação do Plano Nacional de Meio Ambiente, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) nos últimos 10 anos tem sido fundamental para evitar que pelo menos os 33 m de terras de marinha, que na maioria das vezes é área de preservação permanente, por apresentar vegetação fixadora de dunas (Lei 4.771/65), seja preservada, uma vez que esse órgão é responsável pelas áreas da União. Sua competência e atribuição estão estabelecidas na lei 9.636/98. Segundo art. 1º a referida lei, o Poder Executivo é autorizado a agilizar ações, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, do Ministério da Fazenda, no sentido de identificar, demarcar, cadastrar, registrar, fiscalizar, regularizar as ocupações e promover a utilização ordenada dos bens

---

<sup>4</sup> Para entender as atividades de um determinado grupo, é necessário conhecer a história, a cultura e a experiência dele no contexto de seu meio ambiente físico, pois, cada atitude envolve sempre um conjunto organizado de sentimentos e experiências, que influenciam a conduta individual e de grupo (MACHADO, 1999).

imóveis de domínio da União, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

De acordo com o artigo 9º da Lei 9.636/98, a inscrição de ocupação será vedada quando estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidrelétricas, ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. Portanto, a SPU ao caracterizar as terras de marinha como áreas de preservação permanente deverá cancelar e ou negar solicitação de inscrição de ocupação.

Quando há o pedido de inscrição de novas ocupações das terras da União, a SPU (como órgão responsável pelos bens da União) consulta os órgãos ambientais para saber se a área caracteriza-se como de preservação permanente. No entanto, o cancelamento efetivo destas inscrições de ocupação ocorre somente com a solicitação do Ministério Público Federal, pois a política da SPU também é arrecadar cada vez mais fundos para a União.

A SPU, apesar de apresentar poder de polícia para realizar demolição de casas e retirada de cercas em área de marinha cujo proprietário não apresenta inscrição de ocupação, não apresenta recursos e meio logístico para executar suas ações. Nesse caso, ficam aguardando a atuação de outros órgãos para realizarem estas tarefas.

Finalmente temos que considerar a atuação do poder judiciário. O referido poder em determinados casos ainda deixa muito a desejar no que diz respeito à proteção do meio ambiente. Esta atuação pode estar relacionada à precocidade da legislação ambiental, à carência de informações técnicas científicas sobre variáveis ambientais que acabam dificultando o trabalho dos juizes no entendimento do que foi denunciado (SANTOS, 2001).

A atuação do poder judiciário no julgamento de ações ambientais é um outro fator que, em certos casos, tem comprometido a proteção dos ecossistemas costeiros de maneira geral.

PASSOS DE FREITAS (1997) analisando os julgamentos dos tribunais verificou que: a) Os juizes concedem liminares para impedir a degradação ambiental, porém, raramente às concedem quando a degradação já existe; b) Quando a ação é dirigida contra uma forma de agir é mais fácil os juizes julgarem procedente do que quando o pedido é contra uma omissão (não fazer), porque, nesta hipótese, o juiz tem que dar solução ao problema; c) As multas impostas por infração administrativa contra o meio ambiente, na maioria das vezes, vêm sendo mantidas pelo judiciário; d) quando a controvérsia ficar entre a preservação do meio ambiente e um problema social (por exemplo, manutenção de empregos), a tendência é o juiz julgar contra o meio ambiente; e) Na preservação de florestas vem se formando uma consciência da necessidade de conservação das matas ciliares; f) A proteção da biodiversidade, assunto de grande importância no momento, não vem sendo objeto de ações, certamente por falta de lei federal prevendo a matéria; g) Nas ações penais envolvendo a fauna há uma grande tolerância com casos de animais de criação, uma tolerância média com casos de menor significado (ex. uma espécime abatido) e severidade quanto a hipóteses de comércio ilícito; h) Nas ações envolvendo patrimônio histórico, os juizes têm se revelado sensíveis e decididos a favor da coletividade; i) Nas ações de poluição do mar por derramamento de óleo, o judiciário vem, recentemente, mostrando-se mais rigoroso que outrora; j) Quanto às contravenções florestais, o judiciário, regra geral, revelou-se muito condescendente, absolvendo na maior parte dos casos julgados, sendo que, agora, os casos têm sido solucionados mais na base de acordos, como permitido pela Lei nº 9.099 de 1995.

A discussão de ações judiciais na área ambiental é muito recente. Segundo o mesmo autor, nas décadas de 70 e 80 havia poucos precedentes. Normalmente eram casos de contravenção florestal ou à fauna e resultavam na absolvição dos réus. Os juizes eram tolerantes e o número de processos era pequeno, porque a Polícia Judiciária não se preocupava em investigá-los. Na década de 90, o Ministério Público, bem estruturado, passou a posicionar-se de forma mais ativa e a promover ações. Os juizes, através de suas associações de classe, começaram a realizar cursos nos diversos pontos do país. Os tribunais passaram a apoiar tais iniciativas. Houve uma mudança de mentalidade muito grande e isto começou a se refletir nos julgamentos.

Apesar de todo interesse do poder judiciário em promover cursos e estimular a participação de juizes em eventos de informação na área ambiental, ainda é muito comum deparar-se com sentenças contraditórias. De acordo com PASSOS DE FREITAS (1997), a atuação do judiciário em ações ambientais trata-se de um processo de conscientização que tende a aprimorar-se, na medida em que juizes mais novos vão assumindo funções relevantes e os mais antigos vão tomando conhecimento do problema, a partir de participação em cursos específicos sobre a matéria.

Fica evidente no Brasil uma grande diferença entre a realidade e a retórica, a legislação ambiental acompanha a experiência internacional e possui novos instrumentos extremamente sofisticados, no entanto as condições de real aplicação são extremamente restritas (FERREIRA & FERREIRA, 1995).

O litoral entendido como objeto de planificação e gestão exige uma atenção especial às questões jurídicas e administrativas que atuam regulando as relações entre os subsistemas natural e antrópico (BARRAGÁN, 2004). Segundo o autor, o litoral não deve ser visto apenas como um espaço geográfico dotado de uma série de atributos em forma de recurso. É necessário que seja visto como um espaço problema, o que obriga entendê-lo como marco físico onde se desenvolvem problemas e conflitos.

ORFORD (1999) cita que para a manutenção do ambiente físico costeiro é importante reconhecer a natureza e o valor dos princípios ecológicos; entender como esses podem ser facilmente rompidos com a intervenção humana nesse local; observar quando esses princípios conflitam com os princípios econômicos e culturais que estruturam as atividades humanas na zona costeira e enfrentar as dificuldades em integrar todos esses princípios em um programa de gerenciamento eficaz.

Gerenciamento costeiro integrado é um processo. Segundo CICIN-SAIN (1993 *apud* POLETTE, *et al.*, 2004), pode ser definido como sendo contínuo e dinâmico, no qual decisões são tomadas para o uso sustentável, desenvolvimento e proteção dos recursos das áreas costeiras e marinhas. Tem ainda a função de unir os mais diversos setores governamentais, a sociedade organizada e a ciência, de forma a compatibilizar o processo de gestão por meio de interesses setoriais e públicos, preparando e implementando, assim, um plano integrado para a conservação e o desenvolvimento dos ecossistemas e recursos costeiros. A principal meta do gerenciamento costeiro integrado é melhorar a qualidade de vida das comunidades humanas que dependem dos recursos costeiros, levando em consideração a manutenção da diversidade biológica e a produtividade dos ecossistemas costeiros (GESAMP, 1996 *apud* POLETTE, *et al.*, 2004).

Devido à importância estratégica da zona costeira em Santa Catarina, é premente que sejam desenvolvidas estratégias governamentais, bem como ações da sociedade organizada, buscando formas de desenvolvimento compatíveis com o setor turístico, aptidão natural desta região. O processo de gerenciamento costeiro integrado é, por sua natureza, compatível nesse caso, especialmente tendo como princípio os planos de ação nos quais à sociedade é ponto central da mudança.

Como proposta de gestão costeira integrada CIRM & MMA (1998), apresentam os programas e linhas de ação propostos para o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira brasileira abrangendo iniciativas de distintas naturezas, envolvendo variados órgãos executores e possibilitando uma ampla gama de parcerias interinstitucionais. Ele contém proposições de atuação que podem ser agrupadas nos seguintes campos: revisão de legislação, regulamentações e normatizações; articulação interinstitucional e parcerias; geração, armazenamento e difusão de informações; pesquisa e fomento científico e tecnológico; implantação de ações e programas específicos e treinamento, capacitação e educação ambiental. BARRAGÁN (2004) apresenta ações muito parecidas ao plano brasileiro. O autor considera estas atuações interessantes para melhorar o sistema de gestão do litoral. A maioria delas pode ser utilizada de forma isolada. Porém, estas apresentam maior eficácia quando utilizadas em conjunto. Segundo o autor, a gestão costeira integrada deve apresentar os seguintes objetivos: resolver os problemas e conflitos, advertir e prevenir, precisar o custo ambiental, oferecer diretrizes, identificar espaços litorâneos de interesse, proteger processos ecológicos e habitats críticos, averiguar a capacidade de carga e aproveitamento, determinar o grau de eficiência no aproveitamento dos recursos, reduzir os riscos e ameaças, favorecer a coordenação e cooperação, oferecer diretrizes que melhorem o modelo de desenvolvimento.

### Referências Bibliográficas

- ABREU DE CASTILHOS, J. 1992. Análise da qualidade ambiental e a ocupação das praias na Ilha de Santa Catarina. In: **4º Encontro Nacional de Estudos sobre Meio Ambiente, Cuiabá.**
- ALBERTONI, E.F. & ESSEVES, F.A. 1999. Jurubatiba, uma restinga peculiar. **Ciência Hoje 25** (148): 61-63.
- AMADO FILHO, G.M.; REZENDE, C.E. & LACERDA, L.D. 1999. Poluição da baía de Sepetiba já ameaça outras áreas. **Ciência Hoje 25** (149):46-48.
- ASMUS, H.E. 1991. **Relatório técnico de avaliação do Projeto GERCO/PNMA** 50p.
- BANDEIRA AZUL, 2005. [www.banderaazul.com](http://www.banderaazul.com) data da consulta 19.04.2005.
- BARRAGÁN, J. M.M. 1997. **Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: Guia práctica para la planificación y gestión integradas.** Barcelona, Oikostau. 160 p.
- BARRAGÁN, J. M.M. 2001. The brazilian national plan for coastal management. **Coastal Management**, 29: 137-156.
- BARRAGÁN, J. M.M. 2003. Coastal Zone Management in Spain (1975-2000). **Journal of Coastal Research**, 19-2; 314-325
- BARRAGÁN, J. M.M. 2003. **Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales: Introducción a la planificación y gestión integradas.** Cádiz, UCA, Servicio de Publicación Universitaria, 306p.
- BARRAGAN, J.M.B, 2004. **Las áreas litorales de Espana: Del análisis geográfico a la gestión integrada.** Barcelona, Editorial Ariel, 214p.
- BARRAGAN, J.M.B, 2005. **Política y gestión integrada de áreas litorales en España.** A ser publicado. 30p.
- BRASIL **Decreto n. 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. [http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) data da consulta 17.03.2005
- BRASIL. **Dec. n. 9.760**, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens da União e dá outras providencias. Disponível na Internet. [http:// www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br) data da consulta 17.11.2004

- BRASIL. **Lei n 9.636**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; altera dispositivo dos Decretos lei n. 9.760, de 05 de setembro de 1946 e Lei n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987; regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória e dá outras providências. Disponível na Internet. [http:// www.planejamento.gov.br/legislação](http://www.planejamento.gov.br/legislação) data da consulta 17.11.2004
- BRASIL. **Lei n. 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal. Disponível na Internet. [http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) data da consulta 17.11.2004
- BRASIL. **Lei n. 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. Disponível na Internet. [http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) data da consulta 17.11.2004
- BRASIL. **Lei n. 7.661**, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível na Internet. [http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) data da consulta 17.11.2004.
- CONSTANZA, R. et al., 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. **Nature (387)**: 253-260.
- CARTER, R.W.G 1988. **Coastal environments: An introduction to the physical, ecological and cultural system of coastlines**. London, Academic Press. 617 p.
- COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM) & MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE. 1998. **Plano de ação federal para a zona costeira do Brasil**, Brasília, MMA. 33p.
- COMISSÃO INTERNACIONAL PARA PREPARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, (CIMA) 1991. **O Desafio do desenvolvimento sustentável**. Brasília, CIMA, 204p.
- CORDANI, U.G. 1995. As ciências da terra e a mundialização das sociedades. **Estudos Avançados 9 (25)**: 13-27.
- DIEGUES, A.C. 1989. Planejamento e gerenciamento costeiro: alguns aspectos metodológicos. In: **2º Encontro Nacional de Estudos sobre Meio Ambiente, Florianópolis**, Volume 3, p. 112-150.
- CONSELHO INTERMINISTERIAL DA MARINHA. Aprova o plano nacional do gerenciamento costeiro II (PNGC II). **Resolução n. 005**, de 3 de dezembro de 1997. CIRM, Brasília, 1997.
- EMERIM, E.G. & WIDMER, M.S. 2000. Recuperação ambiental e tratamento paisagístico de espécies nativas em uma área litorânea. In: **Simpósio Brasileiro sobre Praias Arenosas**, Itajaí/SC p. 357-358.
- EMERIM, E.G. 2001. **Relatório final de implantação do plano de recuperação ambiental com espécies nativas de uma área de preservação permanente na Praia dos Ingleses, Florianópolis, SC**. 10p.
- ESPAÑA. **Lei n. 22**, de 28 de julho de 1988. Lei de Costa. Objetiva determinar a proteção, utilização e polícia do domínio público marítimo-terrestre. BOE n.181.
- FERREIRA, L. C. & FERREIRA, L. C. 1995. Limites Ecosistêmicos: Novos dilemas e Desafios para o Estado e para a Sociedade. In: **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. Daniel Joseph Hogan, Paulo Freire Vieira (Orgs.). São Paulo, Ed. Unicamp 13-35 p.
- FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, INSTITUTO SÓCIO AMBIENTAL, 1998. **Atlas da Evolução dos Remanescentes Florestais e Ecossistemas Associados no Domínio da Mata Atlântica no Período de 1990 – 1995**. São Paulo, MMA. 54 p.

- GONÇALVES, C.W.P. 1989. Amazônia: Ecologia, Democracia e Soberania. Contribuição para uma reflexão crítica. **Geosul**, 8: 48-77.
- GUBBAY, S. 1999. Coastal Environments: Integrated Coastal Zone Management. . In: **Environmental Management in practice**, NATH, B; HENS, L; COMPTON; P & DEVUYST, D. (Orgs.). V3. London and New York, UNESCO, p. 24 – 37.
- GUÉNÉGOU, M.C.; LEVASSEUR, J.E.; BONNOT-COURTIS,C.; LAFOND,L.R. & LERHUN,J. 1991. The geomorphological and botanical changes in Kernic Bay (Brittany-France): Influence on Coastal Management. **Journal Coastal Research**, 7 (2): 331-9.
- LEIS, H.R. 1999. **A modernidade insustentável: As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Petrópolis/RJ, Vozes/SC e UFSC. 261p.
- MENDELSSOHN, I.A; HESSER, M.W.; MONTEFERRATE, F.J. & TALBOT F. 1991. Experimental dune building and vegetative stabilization in a sand-deficient Barrier Island Setting on the Louisiane Coast, USA. **Journal Coastal Research**, 7(1): 137-49.
- MENDONÇA, E.N. & PRUDENCIO, M. 1997. **Projeto de revegetação com espécies nativas de restinga para recomposição ambiental de áreas verdes não edificáveis dos Condomínios Residenciais Village Porto da Lagoa I e II**. Apresentado para cumprimento de Termo de ajustamento de conduta firmado entre os proprietários do empreendimento e o Ministério Público Federal. 20p.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005. **Relatório-Síntese da Avaliação Ecosistêmica do Milênio -Minuta Final** . [www.millenniumecosystemassessment.org](http://www.millenniumecosystemassessment.org) data da consulta 12.11.2005.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE & SECRETARIA DE ESTADO DO BEM ESTAR DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE, SDS 2002 **Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Projeto Gerenciamento Costeiro Integrado nos Municípios da Península de Porto Belo e Entorno e da Foz dos Rios Camboriú e Itajaí, SC**.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2004 [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br) data da consulta 02.12.2004
- NORDSTRON, K.; PSUTY, N. & CARTER, B. 1990. **Coastal Dunes: Form and Process**. John Willey & Sons, New York, 391p.
- ORFORD, J. D. 1999. Coastal Environments. In: **Environmental Management in practice**, NATH, B; HENS, L; COMPTON; P & DEVUYST, D. (Orgs.). V3. London and New York, UNESCO. p.8 – 23.
- PASSOS DE FREITAS, V. 1993. **Direito ambiental administrativo e meio ambiente**, Curitiba, Juruá. 127p.
- PASSOS DE FREITAS, V. 1997. Poder Judiciário e Meio Ambiente no Brasil. In: **I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, Curitiba/PR p. 531-536.
- POLETTE, M. *et. al*, 2004. **Gerenciamento costeiro integrado e gerenciamento de recursos hídricos: como compatibilizar tal desafio**. [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br) data da consulta: 10.09.2004.
- PROJETO ORLA 2002. **Fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 78p.
- QUEIROZ, E.B. 1999. **O Plano de Desenvolvimento do Campeche: Aspectos jurídico-populares**. Monografia de Conclusão de Curso de Direito, UFSC, Florianópolis, 101p.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988. **Constituição Federal**. Brasília. Senado Federal, São Paulo. Centro Gráfico. Disponível na Internet. [http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: O estudo da política: textos introdutórios.** Brasília, Paralelo 15, 1995.
- SACHS, I. 1998. Conferência. In: **Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil: A Contribuição de Ignacy Sachs.** VIEIRA, P. F.; Ribeiro, M. A., FRANCO, R. M. & CORDEIRO, R. C (Orgs.). Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis, APED, 448p.
- SANJAUME, E.S. 1988. The dunes of saler, Valencia, Spain. **Journal Coastal Research**, 3: 63-9
- SANTOS, C.R. & EMERIM, E.G. 2002. A restauração ambiental como instrumento de conservação dos ecossistemas costeiros: estudo de caso: praia dos Ingleses, Florianópolis, SC In: **II Seminário de responsabilidade social e ambiental**, Aquiraz/CE. Aquiraz:
- SANTOS, C.R. 1993. **Análise da qualidade ambiental e a ocupação das praias na Ilha de Santa Catarina.** Trabalho apresentado na disciplina Análise da qualidade ambiental. Pós- Graduação em Geografia, UFSC. Florianópolis, SC. 12p.
- SANTOS, C.R. 1995. **Interrelação entre a dinâmica da vegetação pioneira e os padrões morfosedimentológicos sazonais na Praia da Joaquina, Ilha de Santa Catarina, Brasil.** Florianópolis, UFSC. Dissertação de Mestrado em Geografia. 205p.
- SANTOS, C.R. 2001. **A interface das políticas públicas com o processo de ocupação humana na área de preservação permanente: vegetação fixadora de dunas na Ilha de Santa Catarina, SC.** (Tese de Doutorado em Sociedade e Meio Ambiente). UFSC. Florianópolis. 388 p.
- SANTOS, Claudia R. & MEDEIROS, J. D. 2003. "A interface das políticas públicas com o processo de ocupação humana na área de preservação permanente: vegetação fixadora de dunas na Ilha de Santa Catarina", SC. **Estudos Interdisciplinares em Ciências Humanas**, Florianópolis: DICH/Cidade Futura 392 p.
- SECRETARIA DE ESTADO DO BEM ESTAR DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE, SDS 2003. **Planos de gestão para o litoral centro-norte de Santa Catarina.** Florianópolis, 62 p.
- SERRES, M. 1991. **O contrato natural.** Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 142p.
- SILVA, FILHO, F.A. 1992. **Recuperação de áreas degradadas em dunas fixas. Praia dos Ingleses, Ilha de Santa Catarina, SC.** À empresa Canal – Consultoria e Assessoria Ltda.
- SWART, D.H.. & REYNEKE, P.G. 1988. The role of driftsands at waehuiskrans, South Africa. **Journal Coastal Research**, 3: 97-101.
- U. S. ARMY COASTAL ENGINEERING RESEARCH CENTER. 1984. Shore protection Manual. **U.S Army CERC, Tech. Rept. Washington**, 3(4): 401
- VIEIRA, P. C; ROSA, R. O ; et all 1995. Avaliação do Potencial Geoambiental da Grande Florianópolis. In: **XXV Congresso Brasileiro de Ciências do Solo**, 23 a 29 de julho. Viçosa – MG. p. 2358 – 2362.
- WIDMER, M.S. 1997. **Plano de Recuperação Ambiental na Área de Projeto Arqueológico de Salvamento do Sítio do Rio do Meio, Jurerê Internacional, Ilha de Santa Catarina, apresentado a empresa Habitasul Empreendimentos Imobiliários**, para cumprimento do acordo na ação civil pública nº 90.000.3058-7.
- www. Jornaldomeioambiente.com.br**
- ZULAUF, W.F. 1989. Meio ambiente e desenvolvimento rural e urbano. In: **2º Encontro Nacional de Estudos sobre Meio Ambiente, Florianópolis**, V. 3, p. 35-37.

## **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Procuradoria da República no município de Itajaí e Justiça Federal em Itajaí por ter proporcionado a bolsa de Pós-Doutorado e de Especialização, respectivamente, na Espanha; aos Procuradores da República em Itajaí, Dr. Marcelo da Mota e Dr. Roger Fabres pela ajuda e incentivo na realização deste trabalho; ao Professor Dr. Juan Manoel Barragán Muñoz pela orientação desta pesquisa, a Bióloga Dra. Marinez Scherer Widmer pelo apoio recebido e a todas as pessoas que me ajudaram a realizar esta pesquisa.