

ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO NA ZONA COSTEIRA DE SÃO PAULO E OS BENS E RECURSOS NATURAIS DA UNIÃO FEDERAL.

Fábio Ribeiro Dib

RESUMO

O trabalho trata dos possíveis conflitos decorrentes da implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) na Zona Costeira e sua interface com o Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima - Projeto Orla, proposto pela União Federal. A partir de uma visão geral de um e de outro, várias questões de relevante importância ligadas aos bens e recursos públicos localizados na zona costeira de São Paulo, pertencentes à União, indicam a necessidade de adoção de alguns cuidados que permitam otimizar o aproveitamento dos mesmos, respeitando-se sua destinação adequada com base do predomínio do interesse público, função ambiental e função social.

Palavras-chave: ZONEAMENTO ECONÔMICO-ECOLÓGICO – PROJETO ORLA – INTERESSES PÚBLICOS.

ABSTRACT

The paper is about possible conflicts that come from necessity of implementation of the ZEE and its relation with a Management and Integrated Plan of Coast Zone made by Federal Govern – “Projeto Orla”. From a general vision and presentation of some relevant and important questions connected to public trusts and interests located in coast zone os São Paulo state, the paper try to indicate some special cares that could take places to optimize the use of public trusts and natural sources in respect to its environmental and social function.

ZONAS COSTEIRAS, UMA PREOCUPAÇÃO GLOBAL

Em todo o mundo, há pelo menos três décadas, vêm ganhando expressão inúmeros esforços que objetivam a ordenação e regulamentação das zonas costeiras visando a preservação, manutenção e recuperação de ambientes costeiros, dada sua importância de caráter ambiental, social e econômico. Para o presente trabalho adota-se como marco inicial das discussões internacionais acerca dos ambientes costeiros, a Convenção de Estocolmo de 1972, organizada pela Organização das Nações Unidas – ONU que, dentre suas muitas recomendações¹ e proposições, preocupou-se com a preservação das zonas costeiras.

Ainda no âmbito da ONU, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, em conferência realizada em 1981 em Montevideu, apontou a necessidade de conservação das zonas costeiras e dos litorais como um dos dez principais temas a serem inseridos na discussão da agenda internacional do meio ambiente², e, em seguida, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizado no Brasil, a Rio-92, o tema dos oceanos e das zonas costeiras ganhou ainda mais importância, havendo posteriormente, registro específico do tema no capítulo 17 da Agenda 21, documento que traz em seu bojo o elenco de inúmeras ações e planificações que visam atingir o desenvolvimento sustentável.³

Vários países que participam do concerto das nações passaram a tratar do tema em suas esferas internas de atuação através da criação de normas, programas e planos de ordenamento e zoneamento territoriais de suas respectivas zonas costeiras. No Brasil pode-se estabelecer como marco legal a edição da Lei nº 7661/1988 que, juntamente com outras normas, tem por escopo a ordenação dos usos e ocupações da zona costeira. Cabe registrar que pela relevância ambiental, econômica e social das zonas costeiras revestidas de atributos de grande importância para o comércio internacional, em 1995 passou a vigorar entre nós a Convenção Internacional conhecida como *Montego Bay*⁴, de 1982, que

¹ Recomendação nº 92

² Conferência do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, de 28/10 a 06/11 de 1981

³ O capítulo 17 trata da proteção dos oceanos, todos os tipos de mares e das zonas costeiras

⁴ Promulgada pelo Decreto 99.165/90 e declarada em vigor através do Decreto 1.530/95

trata de forma bastante abrangente os denominados “Direitos do Mar” (SOARES, 2003:99/102).

Desse modo, seguindo a tendência internacional de criação de regulamentações dos ambientes costeiros, vários países da Europa e da América passaram a criar suas estruturas de regulação de usos e ocupações dos litorais, a exemplo dos Estados Unidos da América e do Brasil, visto tratar-se de espaços de grande diversidade ambiental, social e econômica.

ZONAS COSTEIRAS NO BRASIL

No Brasil, como meio de regulação da zona costeira, o legislador editou norma específica que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC (Lei nº 7661/88)⁵, com a ressalva de que a Constituição Federal de 1988, por sua vez, elevou a zona costeira brasileira⁶ à categoria de “*patrimônio nacional*”, destacando que “*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*”. (CF. Art. 225, § 4º)⁷.

Além da Constituição Federal e da Lei nº 7.661/98, as normas jurídicas de maior importância que estabelecem direta ou indiretamente relações com a zona costeira são: o Decreto-lei nº 9.760/46 e a Lei nº 9.636/98, que tratam do patrimônio da União Federal; a Lei 6.938/81 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA; o Decreto nº 5.300/04; e o Decreto federal nº 4.297/02, que estabelece os critérios para a implementação do Zoneamento Econômico Ecológico – ZEE.

Por sua vez, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, prevê para sua aplicação a participação da União, dos estados e dos municípios (Lei

⁵Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC: conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira.

⁶Zona Costeira Brasileira – corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988

⁷Patrimônio Nacional – conjunto de bens pertencentes à Nação Brasileira, de uso comum, cujas características especiais, de valor histórico, paisagístico, social, econômico, ambiental e outras congêneres, lhe conferem status especial, exigindo a preservação de suas condições básicas de existência.

nº 7.661/98, art. 4º, § 2º e 5º, § 1º), e, em razão deste fato, torna-se importante a articulação entre todas as pessoas políticas que devem participar de sua feitura, assim como os demais atores sociais interessados, para que assim haja maior eficiência, transparência e participação no trato da gestão dos bens e recursos situados na zona costeira.

Aliás, no arranjo do ordenamento territorial e de uso das áreas costeiras há que se destacar que a União tem por prerrogativa a realização da regulamentação e planificação geral (CF, arts. 20, 21, 22 e 182; Lei nº 7.661/88, art. 4º; Decreto nº 5.300/04, art. 7º; e Lei 10.257/01, art. 3º), ao passo que os estados devem considerar as características regionais que pertencem a seus territórios (CF, art. 25, Lei nº 7.661/88, art. 4º e Decreto nº 5.300/04, art. 8º), e, por fim, os municípios deverão considerar os aspectos locais que lhe interessam de perto (CF, arts. 30, 182 e 183, Lei nº 7.661/88, art. 4º e Decreto nº 5.300/04, art. 8º).

Esclarecidos esses aspectos, cumpre destacar que a idéia do trabalho é evidenciar alguns dos possíveis problemas que podem surgir na elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro - ZEEC⁸, dependendo da forma com que venha a ser implementada a sistemática de realização dos trabalhos relativos a sua elaboração; dos interesses que sejam apresentados e confrontados; das possibilidades de participação da sociedade; e, dos resultados decorrentes da planificação proposta. Antes, porém, cumpre evidenciar em linhas gerais o que vem a ser zoneamento e, a seguir, explicitar algumas das características que devem ser observadas quanto ao ZEEC.

ZONEAMENTO

Apesar de o zoneamento ter uma grande relevância para o Direito Administrativo, seguramente a partir da edição da Lei nº 6.938/81 passou a ser um dos instrumentos mais importantes a auxiliar a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Para José Afonso da Silva zoneamento se constitui em “*um procedimento urbanístico, que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem-estar da população*” (SILVA, 1981:291).

⁸Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC: orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção de condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão (SMA/CPLEA, 2005)

Por seu turno, Paulo da Bessa Antunes entende que “o zoneamento, em linhas gerais, é uma forma de intervenção estatal no domínio econômico, organizando a relação espaço-produção, alocando recursos interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas, etc. o Zoneamento é, de certa forma, o reconhecimento da evidente impossibilidade das forças produtivas ocuparem o território sem um mínimo de planejamento prévio e coordenação”. Mais adiante, acrescenta que “o zoneamento é a tentativa de impedir a ocupação anárquica dos espaços territoriais, fazendo com que os mesmos se enquadrem em um determinado padrão de racionalidade” (ANTUNES, 2000:121/125).

O Decreto federal nº 4.297/02, estabelece que o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE,⁹ modalidade específica de zoneamento, tem como seus principais formuladores a União, os estados federados mediante convênio, (art. 6º, § 1º), e os municípios. Seu objeto visa organizar as ações dos agentes públicos quanto aos planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelecendo medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável¹⁰ e a melhoria das condições de vida da população (art. 3º), com a missão de buscar sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações (art. 4º, I), não olvidando da ampla participação democrática (art. 4º, II).

As mesmas regras valem, por óbvio, para o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), que é parte do objeto do presente trabalho e que, de acordo com as características específicas da zona costeira, pode ser entendido como o “processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção de condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão” (SMA/CPLEA, 2005:16).

⁹Com base no Decreto Federal nº 4.297/02, há que entenda o ZEE como “um instrumento de planejamento ambiental cujo objetivo fundamental é subsidiar as decisões de uso e ocupação do território em bases sustentáveis, por meio da análise integrada de fatores físicos, bióticos e socioeconômicos” (Botelho, 2003).

¹⁰ Utilizamos como noção de sustentabilidade a idéia de inter-relação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento com respeito à capacidade suporte (HOGAN, 1993)

Definido o zoneamento e tendo em conta que o ZEEC deve atender às finalidades propugnadas pelo PNGC - que tem como fundamentos a Lei nº 7661/88 e seu Decreto-regulamentar 5300/2004, e que visa auxiliar na implementação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, assim como da Política Nacional de Recursos do Mar – PNRM, a realidade tem demonstrado que referido plano se mostrou bastante ambicioso e, por conseguinte, de difícil elaboração e implementação.

Esta observação decorre do fato de que para implementá-lo há necessidade de grandes esforços e articulação por parte dos inúmeros atores envolvidos, assim como de alocação de recursos financeiros vultosos e de recursos humanos especializados, sendo, ainda, imprescindível o envolvimento de diversos órgãos estatais das diversas pessoas políticas e hierarquias mencionadas, a exemplo de ministérios, secretarias especiais, agências, estados-membros, municípios, etc.

Para melhor entender a problemática envolvida na questão da proteção da zona costeira como um todo, adiante serão indicados alguns dados que estabelecem sua importância estratégica em termos de ocupação, usos e exploração, assim como serão apontados dados coletados de experiências práticas decorrentes da tentativa de implementação do ZEEC na Baixada Santista, litoral sul de São Paulo (região em relação à qual será dada ênfase em razão do efetivo acompanhamento das atividades desenvolvidas na atualidade pelo grupo setorial correspondente), que foi frustrada em algumas oportunidades por conta de uma série de conflitos de interesses e desequilíbrio de forças entre os atores envolvidos, e que atualmente segue em nova tentativa de elaboração.

O IMENSO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NAS ZONAS COSTEIRAS

A zona costeira se apresenta como uma região dotada de riquezas imensuráveis, razão por que é absolutamente necessária a implementação da sua regulação como meio de ordenar a ocupação e destinar corretamente seus usos e exploração, despertando interesses variados e muitas vezes conflitantes que dificultam a obtenção de consensos. A par disso há, ainda, a falta de estrutura do estado e a desarticulação da sociedade civil, ensejando a ocorrência de uma série de problemas que vão desde a degradação ambiental, até a exclusão social, passando por interesses escusos que permitem a

apropriação indevida de bens e recursos por parte de pessoas desautorizadas e que contam com a lentidão e ineficiência estatal para obter vantagens indevidas.

Pior ainda é o fato de que há um movimento global no sentido de ocupação das zonas costeiras por conta dos recursos e oportunidades que as mesmas oferecem. O caso brasileiro não é diferente. Assim, além de grande variedade de paisagens, geografias e biomas, a região costeira do país se estende por cerca de 8.500 km de praias (consideradas saliências e reentrâncias), abrangendo por volta de 300 municípios litorâneos que abrigam uma população estimada em 32 milhões de habitantes. Esta radiografia aponta para a existência de problemas extremamente complexos, que dizem respeito às pressões decorrentes de ocupações humanas irregulares e falta de estrutura da União Federal e dos estados-membros para solucionar os inúmeros conflitos que surgem diuturnamente, assim como para fiscalizar de forma consentânea uma área de tamanha proporção que, por óbvio, demandaria uma quantidade expressiva de recursos de diversas naturezas (FREIRE e ZAMBONI, 2002:3).

Ciente da importância do que realmente está em jogo na zona costeira, a própria União Federal vem buscando efetuar um controle sobre a grande quantidade de imóveis que lhe pertencem e, ao mesmo tempo, compatibilizar o aproveitamento do imenso potencial dos recursos patrimoniais existentes na região da costa marítima através de uma série de medidas, inclusive com a criação de um projeto específico que prevê a gestão compartilhada de seus imóveis e recursos naturais situados na orla marítima. Projeto Orla.

Referido Projeto sobre o qual se falará em momento oportuno, traz em seu Manual de Fundamentos para a Gestão Integrada, ao tratar do processo de levantamento e cadastramento dos bens da União Federal nas diferentes orlas do país, o reconhecimento de que “...*todo o processo é bastante extenso e oneroso, de forma que a SPU demarcou, até 2002, em torno de 50% dos bens da União na costa brasileira, numa atividade que continua em andamento*”. (FREIRE e ZAMBONI, 2002:19).

Ou seja, a experiência tem demonstrado que apesar da existência de normas de diversas naturezas que determinam a ordenação e regulamentação da zona costeira, passadas quase duas décadas desde o início da estruturação do PNGC, até

hoje sequer o cadastro do vasto patrimônio da União Federal pôde ser ao menos completado, o que causa preocupação justificada quanto ao tratamento conferido aos bens e recursos públicos envolvidos, considerados patrimônio nacional pela própria Constituição da República. Mais que isso, a quantidade de estados que possuem ZEECs, outros instrumentos de controle e políticas públicas destinadas a proteger e explorar de forma sustentável os bens e recursos das regiões costeiras, é ínfima, sendo este outro indicador da complexidade da regulação pretendida.

UM CHOQUE DE REALIDADE

A propósito, tem-se observado que várias condicionantes relacionadas com o ordenamento dos espaços urbanos indicam o surgimento de conflitos de diversas ordens, a exemplo da possível e controvertida pretensão de destinação de áreas que possuem evidente função ambiental e social, para a consecução de projetos privados ou de expansão urbana que se dissociam da vocação natural e social do bem.

A isso se soma o fato de que a valorização dos imóveis na zona costeira se opera a passos largos, porquanto há uma crescente tendência de ocupação do litoral em virtude das condições sócio-econômicas que interessam a boa parte das populações que procuram se estabelecer nas cidades. Decerto que tal situação, dependendo de qual estratégia venha a ser adotada pelos atores envolvidos na ordenação e regulamentação da zona costeira e da própria União na gestão do patrimônio público sob seu domínio, poderá, no futuro, inviabilizar os objetivos de salvaguarda da qualidade ambiental das zonas costeiras, assim como a adequada gestão do patrimônio público, como será melhor explicitado adiante.

Um bom exemplo dos problemas a serem enfrentados, pode ser observado em interessante estudo promovido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, com o título sugestivo de “*o mar não está pra peixe*”, que trata especificamente dos aspectos sociais e ambientais dos conflitos existentes na Baixada Santista¹¹, quando da tentativa frustrada de se realizar o ZEE, abandonado temporariamente

¹¹ A Lei estadual nº 10.019/98 instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e o Decreto estadual nº 47.303/02 estabeleceu a composição do Grupo de Coordenação Estadual e os Grupos setoriais, definindo em seu artigo 6º o da Baixada Santista seria composto por 27 membros, 9 do estado, 9 dos municípios que compõem a Região Metropolitana e 9 da sociedade civil organizada

em 2001, com o veto do Governador à minuta do texto final do decreto que visava instituí-lo, elaborada pelo grupo de trabalho nomeado para tal fim. Atualmente, foram retomados os trabalhos para sua implementação realizando-se reuniões periódicas neste sentido.¹²

O estudo mencionado, muito embora se tenha dado preponderante atenção a conflitos sócio-ambientais, com especial enfoque nas questões que envolvem as comunidades tradicionais, apontou 76 áreas de conflitos dentre as quais: (1) 45 mantinham ocupação humana permanente, denotando conflituosidade entre ocupações para moradia, veraneio e pequenos comércios; (2) 31 cuja matriz principal dos conflitos se deslocava para problemas ambientais ligados a despejo de resíduos industriais e urbanos e poluição severa causada por impactos decorrentes de atividades portuárias e industriais (ROMANI, 2006).

Obviamente que a situação local é agravada por conta da existência de um pólo industrial de grande porte e do maior porto da América Latina, que disputam junto com outras atividades econômicas, a ocupação dos espaços e o uso dos recursos. Exemplo claro está no crescimento das atividades industriais e portuárias que afetam diretamente a qualidade das águas estuarinas e das praias e, por conseguinte, o turismo.¹³

Neste contexto em que se vê, de um lado, a necessidade de atendimento a Acordos Internacionais dos quais o Brasil é signatário, e, de outro lado, a obrigatoriedade de cumprimento de normas imperativas de abrangência nacional e estadual no que tange ao Gerenciamento Costeiro, é necessário que se analise os fenômenos de ocupação, apropriação e utilização de bens públicos (e recursos naturais) existentes nas zonas costeiras (que compreendem as orlas das praias), cotejando a realidade e experiência atual do litoral de São Paulo, com as normas jurídicas que determinam e orientam a realização do referido gerenciamento, lembrando que o presente trabalho toma como

¹² Atualmente há um esforço renovado para a realização do ZEEC da Baixada Santista visto que em 07/12/2004 foi publicado o Decreto estadual nº 49.215 que instituiu o ZEE do Litoral Norte de São Paulo, o qual foi a primeira experiência do país na realização conjunta do zoneamento marinho.

¹³ Vide o relatório de qualidade ambiental de 2006 da SMA no que tange à balneabilidade das águas. Consulte, ainda http://www.cetesb.sp.gov.br/Agua/mapa_praias/respraia1.asp?praia=ST#pe

paradigma a realidade da Baixada Santista – São Paulo, que vem tentando instituir seu ZEE há muito tempo.¹⁴

Decorre justamente deste tipo de situação uma das principais preocupações no que tange ao tratamento que será dispensado aos bens da União, sejam eles de uso comum do povo, de uso especial ou, ainda, bens dominicais, já que vem se percebendo uma grande movimentação no sentido de realizar o zoneamento de modo a contemplar os ideais de determinados grupos interesses (setores imobiliário, industrial e portuário)¹⁵, em detrimento de boa parte da população, alijada da discussão diante do modelo atual de representação (ROMANI, 2006:4-6).

As situações narradas revelam uma verdadeira crise vivenciada pela sociedade civil que se vê alijada quanto a possibilidades efetivas de fazer valer seus interesses, na exata medida em que inexiste paridade real em sua representação, o que contraria a postura decorrente de compromissos internacionais firmados pelo Brasil, os quais justamente prevêem que as práticas participativas devam ser ao menos equitativas em decorrência do fato de que o papel do estado vem sendo questionado em razão de sua apropriação por grupos de interesse.

Importante evidenciar, neste momento, que a possibilidade de apropriação de bens públicos¹⁶ (e recursos) por grupos de interesse que se instalam de alguma maneira nas cercanias do poder e conseguem justamente por isso influenciar em

¹⁴ Interessante o fato de que apesar do bom funcionamento dos trabalhos relacionados com a definição do texto do futuro decreto instituidor do ZEE da Baixada Santista, uma análise das memórias das reuniões plenárias realizadas recentemente em 2006, já demonstra uma polarização no sentido de apresentarem-se conflitos decorrentes de pretensões de ocupação de determinadas áreas por alguns municípios e empreendedores, que em algum momento obtiveram licenças para implementação de condomínios sem a consideração das variáveis e condicionantes ambientais. Este fato reafirma a permanência das tensões reveladas no trabalho publicado pelo CEBRAP, deixando claro que somente com a participação efetiva da SPU, do órgão ambiental federal (IBAMA) e muita articulação da sociedade civil, haverá efetivo respeito ao interesse público e às funções ambiental e social de diversas áreas da zona costeira local

¹⁵ Rachel Biderman Furriela indica que “o conceito de participação pública ou participação popular entrou no vocabulário de especialistas em temas relacionados ao ‘desenvolvimento’ no final dos anos 70, passando a ser incorporados na terminologia das resoluções e tratados adotados no âmbito da Organização das Nações Unidas”, com a alegação de que “a visão dos especialistas (...) era a de que o ponto central da participação pública era a distribuição de poder e que qualquer política de participação implicaria a redistribuição de poder em favor daqueles até então desfavorecidos” (FURRIELA, 2002:30, apud STIEFEL e WOLF, 1994)

¹⁶ A Lei 10.406/2002 (atual Código Civil) traz em seu art. 98 a definição do que venha a ser bem público e o art. 99 estabelece que são bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

decisões que lhes interessam, afasta o necessário interesse público¹⁷, que deve estar presente quando da formulação das políticas públicas e da formulação e implementação do PNGC.

No que tange aos bens e recursos da zona costeira, a par da existência de uma quantidade expressiva de imóveis pertencentes à União (o que será relacionado oportunamente com o Projeto Orla), é certo que vários outros bens, de proprietários distintos, compõem o extenso patrimônio natural que merece atenção especial quanto a sua apropriação e destinação.

A esse respeito há dados críticos que apontam para a necessidade de buscar uma destinação que respeite ao interesse público, objetivando atender as funções ambientais e sociais, razão pela qual é extremamente preocupante o espaço minguado oferecido à sociedade civil que se vê impedida de influenciar nas destinações referentes ao ZEEC. As várias situações de risco passam por degradações ambientais severas e por uma expressiva percentagem da população da Baixada Santista que habita moradias subnormais, instaladas sobre manguezais ou em encostas de morros, não raro espremidas por indústrias altamente impactantes ou por empresas que exploram atividades portuárias.

Em meio a possíveis distorções que podem surgir em decorrência da conflituosidade existente entre os interesses dos setores imobiliário, industrial e portuário, confrontados com os interesses de boa parcela da população, atenderia o interesse público obter a regularização fundiária de áreas já bastante degradadas e cujas ocupações se encontram consolidadas, tornando mais próxima as funções ambiental e social que devem acompanhar a destinação dos bens públicos.

Interessa especialmente não só a realização do PNGC – que poderá desempenhar papel fundamental para contemplação de parte das carências sociais, como também a criação de políticas públicas¹⁸ consentâneas com esta realidade. Aliás, neste ponto será de crucial importância, exigindo uma participação consciente, preventiva e firme da União Federal através da SPU, no sentido de somente possibilitar a cessão de bens

¹⁷ Para Hugo Nigro Mazzilli o interesse público deve revestir-se de um interesse geral da sociedade, com o que não pode o agente público desviar-se do interesse geral e destinar um bem público para aproveitamento diferente daquele que interessaria à sociedade de um modo geral (MAZZILLI, 2003:43/45)

imóveis sob seu domínio, quando for possível garantir que a destinação seja adequada quanto às funções ambientais e sociais inerentes aos bens públicos, sob pena de afastamento das funções subjacentes aos mesmos.

CONDICIONANTES AMBIENTAIS E LEGAIS PARA CESSÃO DE BENS PÚBLICOS

Assim, considerando que os bens públicos devem ter por destinação o interesse público, aquele que é geral da sociedade, importa consignar que referido interesse deve ser contemplado quando se apresentarem casos de eventual transferência do domínio de imóveis pertencentes à União (seja a que título for), sob pena de desvio das finalidades previstas na lei, lembrando que o Projeto Orla sobre o qual se falará adiante, prevê o compartilhamento da gestão patrimonial da União, com municípios.

Questões importantes ligadas à necessidade de atendimento de inúmeras legislações surgem quando há cessões de uso de bens imóveis da União, sobre os quais incidam restrições ambientais e sociais, na medida em que sua utilização se dará com o fim de se implementar empreendimentos particulares de grande porte, principalmente em regiões sensíveis, tal qual estuários, manguezais, dunas, etc., que não raro desatendem a interesses gerais e visam a apropriação de bens e recursos públicos com obtenção de vantagens meramente econômicas.¹⁹

Logo, é imprescindível que a União exija para a cessão de áreas suas e a bem do interesse público que nas palavras de Hely Lopes Meirelles pode ser definido como “... *aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por parte expressiva de seus membros*”, que seja feita a análise dos órgãos ambientais competentes para a realização dos procedimentos de licenciamento ambiental, vinculando a cessão à possibilidade jurídica de concessão de licenças ambientais, do contrário não serão atendidas as finalidades da administração pública que objetivam “*o bem comum da coletividade administrada*” (MEIRELLES, 1991:77).

¹⁸A Professora Maria Paula Dallari Bucci, define políticas públicas como sendo “*programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*” (BUCCI, 2002:241)

¹⁹Recentemente foram licenciados pelo IBAMA e pela SMA-SP grandes empreendimentos que utilizarão bens e recursos públicos para sua realização, EMBRAPORT (Grupo COIMEX) e DRAGAGEM DA COSIPA (Grupo Usiminas, havendo

Além da necessária observância de condicionantes ambientais, a União deverá dar aos mesmos - quando objeto de cessão - tratamento especial quanto a sua administração e gestão, o que decerto impõe sejam adotados todos os cuidados possíveis, de modo que atendam aos interesses primordiais da nação, ou seja, sejam atendidos os fins para os quais os bens públicos devem ser destinados, o interesse comum do povo e que por isso mesmo “*adquirem caráter de comunidade, de uso coletivo e fruição própria do povo*” (MEIRELLES, 1991:424/426).

Decorre daí a necessidade de se analisar de forma bastante criteriosa as possibilidades de cessão de bens públicos de domínio da União, objetivando adotar critérios seguros e eficazes quanto a elaboração dos instrumentos firmados com os diversos municípios que objetivem aderir ao Plano de Gestão Integrada proposto pela União, uma vez que os convênios firmados pressupõe o compartilhamento da gestão dos bens públicos situados nas orlas marítimas.

Não custa evidenciar o posicionamento sustentado pelo professor Paulo Affonso Leme Machado que, ao tratar do PNGC assevera que sempre que estiver em confronto políticas de desenvolvimento econômico e o meio ambiente e não houver possibilidade de harmonizar tais políticas, a escolha deverá pender para este último²⁰, defendendo sua judiciosa tese tanto do art. 4º da Lei nº 6.938/81, quanto no art. 3º da Lei 7.661/88 e Decreto federal nº 96.660/88. Assim, em caso de eventual dúvida, o sopesamento deverá favorecer o ambiente (MACHADO:2000839/840).

Acredita-se, entretanto, que algumas evidências apontam para a mudança de postura por parte da União, a exemplo das alterações estruturais por que passou a SPU desde seu deslocamento do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento, sendo possível perceber uma nova conduta no sentido de promover a melhoria da qualidade da gestão patrimonial, com maior ênfase no interesse público (ambiental e social), do que no mero interesse arrecadatório, ficando por conferir se tais alterações vão, de fato, surtir os

inúmeros outros em fase de licenciamento perante a SMA, ameaçando a integridade ambiental da região face à já frágil capacidade de suporte local

²⁰Artigo 3º - O PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens: 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, étnico, cultural e paisagístico.

efeitos desejados, com a ressalva de que o controle social poderá ser, juntamente com o empenho dos funcionários da Secretaria, fator decisivo neste sentido.

Verifica-se, pois, uma crescente articulação Federal promovida pelos Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão ²¹, no sentido de implementar uma gestão que assegure os desígnios da Lei nº 9.636/98. Assim, caso seja mantida esta postura – e espera-se que sim - a preocupação com a destinação adequada do patrimônio da União na zona costeira ganha fôlego, haja vista que o compartilhamento de referidos bens com os municípios e outras instituições, deve atender ao interesse social, respeitando-se as funções ambientais e sociais dos bens públicos em apreço. ²²

A orientação da SPU quanto ao planejamento e execução da gestão patrimonial dos bens da União, vai no sentido de que referidos bens "*devem ser colocados a serviço do bem comum, se transformando em moradias, em empregos, em ações sociais, educacionais, de saúde, de cultura, de lazer, em proteção ao meio ambiente, enfim, em desenvolvimento econômico e social*"²³, o que atende ao preceitos do Decreto-lei nº 9.760/46 e artigo 11 da Lei nº 9636/98.²⁴

Esta orientação se deve a diversos motivos, dentre os quais foram destacados os movimentos internacionais que obrigam o país a adotar posturas tendentes a preservar a zona costeira, regulando seu uso, mas também a uma cobrança incisiva iniciada pelo Ministério Público Federal no sentido de fazer cumprir a Lei nº 9.636/98 e as normas ambientais através de processo movido contra a União e o IBAMA. ²⁵

²¹ O Ministério do Meio Ambiente adere ao Projeto através da Secretaria da Qualidade Ambiental dos Assentamentos Humanos – SQA, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria do Patrimônio da União – SPU

²² Interessante registrar que atualmente a SPU está ligada hierarquicamente ao Ministério do Planejamento e não ao Ministério da Fazenda, o que revela uma nova forma de gestão patrimonial que deve atender às expectativas de utilização social dos bens e não mais meramente vinculada a arrecadação

²³Discurso de posse proferido pela gerente regional da SPU de São Paulo, a advogada e urbanista Dra. Evangelina de Almeida Pinho, que asseverou que o patrimônio da União em São Paulo envolve bens disponíveis da ordem de 1 bilhão e 300 milhões de reais, em valores de dezembro de 2002 indicando que as informações sobre a Gerência “dão conta de um processo de sucateamento que se desenvolveu por décadas”

²⁴O art. 11 dispõe que é incumbência da SPU fiscalizar e zelar para que sejam mantidas a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União

²⁵A ação judicial nº 2003.61.04.008242-0 em trâmite pela 1ª Vara da Justiça Federal em Santos, em que são réus a União Federal (através da SPU) e o IBAMA, julgada procedente e que obrigou àqueles a dar cumprimento a comandos legais de natureza patrimonial e ambiental no que se refere à preservação do patrimônio da União.

Dentre os bens da União passíveis de uma das formas de utilização previstas em lei, as praias²⁶ – mesmo abrangidas pelas definições dos artigos 2º e 3º do Decreto-lei nº 9.760/46, são classificadas como bens de uso comum do povo e como tal, não permitem a utilização individual, pouco importando aderirem a bens imóveis que estejam sob domínio de particulares. Assim, cabe ao poder público garantir efetivamente o acesso de todos às mesmas, franqueando seu uso mesmo que através de medidas administrativas ou judiciais cabíveis em decorrência de eventual resistência ao cumprimento espontâneo da determinação legal.

Este tema é de grande importância tendo em vista o fato de que avultam os exemplos de tentativa de verdadeiras “privatizações” de praias²⁷, proibindo-se o acesso da população de um modo geral sob as mais variadas formas de vedações e restrições, o que não pode ser aceito de modo algum, cabendo, repita-se, rigor por parte da União e demais autoridades públicas incumbidas de resguardar o interesse público. Aliás, há o próprio reconhecimento da União quanto ao tema ao estabelecer que *“no tocante aos bens de propriedade da União, têm maior relevância para o Projeto Orla aqueles situados no litoral, destacando-se os terrenos de marinha e seus acrescidos”* acrescentando que *“outros bens públicos relevantes no desenvolvimento deste Projeto 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”*(MMA/AQA-MP/SPU, 2002).

PROJETO ORLA

Já o Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima²⁸- Projeto Orla, que visa dentre seus vários objetivos o compartilhamento da gestão dos imóveis da

²⁶ Reconhecimento expresso em diversos documentos que compõem o material elaborado para orientação dos apoiadores do Projeto Orla, externando pensamento convergente que se coaduna com os termos da lei e com as alterações estruturais por que passou a SPU ao inserir-se, atualmente, na estrutura do Ministério do Planejamento

²⁷ Praia – área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos e pedregulhos até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece outro ecossistema, art. 10, § 3º, da Lei nº 7661/88

²⁸ Orla Marítima – faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar.

²⁸ O PAF, mais do que simplesmente o Projeto Orla, tem suas ações planejadas para toda a zona costeira, que abrange uma faixa marítima (espaço da que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial) e uma faixa terrestre (espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira)

União principalmente com os municípios situados na região costeira, a gestão adequada desses bens passa a fazer parte da agenda de discussões e preocupações quanto a sua efetiva destinação, na medida em que multiplicam-se os exemplos de gestão patrimonial perdulária no passado recente. Nada obstante, tal fato, é certo que a atual postura da SPU indica que as funções ambiental e social devem ser observadas, sem prescindir da realização de um controle mais ostensivo por parte dos órgãos públicos competentes e mesmo pela sociedade.

O Projeto Orla é fruto da evolução dos Planos de Gerenciamento Costeiro I (pela CIRM 001/90) e II (CIRM 005/97), e foi instituído após a criação do Plano e Ação Federal – PAF/98,²⁹ o qual, por sua vez, visa promover o planejamento de ações estratégicas, a articulação e integração de políticas públicas criadas para a zona costeira, tudo isso como base na Lei nº 7661/88 e seu Decreto-regulamentar nº 5300/04 e da Lei nº 9636/98, que dispõe sobre a regularização e administração de bens imóveis de domínio da União Federal.

Para os fins do presente trabalho, interessa de perto a inter-relação entre o ZEE e o Projeto ORLA, considerados instrumentos disponibilizados aos administradores públicos com o fim de implementar o Gerenciamento Costeiro nas áreas relacionadas com a orla marítima que, apesar de não possuir a mesma abrangência da zona costeira, conserva em si os mesmos princípios quanto a aplicação das condicionantes ambientais e sociais estabelecidas nas normas precitadas.

Some-se a isso, o fato de que além de a União possuir uma quantidade expressiva de bens situados nas orlas marítimas, pertencendo-lhe o domínio das praias que são bem de uso comum do povo nos termos da constituição e das normas já mencionadas. Justamente nesta estreita faixa da zona da costa, que apresenta um mosaico de situações delicadas face o interesse que lhe é peculiar, o adensamento, os usos e ocupações, não raro suscitam conflitos significativos, a ponto de ensejar a propositura de dezenas de ações civis públicas no sentido de corrigir distorções ocorridas, muitas vezes com a tentativa de privatização de praias, construções em áreas de preservação permanente, etc.

29. O PAF vem evoluindo como instrumento de planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira e que em sua concepção apresenta vários programas. Busca, ainda, o compartilhamento de

Tanto isso é verdade que as bases para a definição da orla compreendem, na faixa marítima, a profundidade de 10 metros (isóbata de 10 m), área de maior fluxo de pessoas e embarcações de recreio, prática de esportes, etc., e a faixa terrestre variável entre 50 e 200 metros contados em direção ao continente, a partir da linha de preamar ou, alternativamente, o limite lindeiro de ecossistemas que incidam sobre a região, a exemplo de dunas, falésias, costões, etc.³⁰

Decerto que os ZEECs, implementados ou em fase de implementação (caso específico de São Paulo que parte para sua 2ª experiência)³¹ devem observar os critérios dispostos pelas legislações federal e estadual incidentes, ressalvada a necessidade de adequação dos planos diretores municipais e leis de ocupação do solo ao regramento federal (Lei 10.257/01, art. 3º), respeitando aspectos ambientais e de sustentabilidade, muito embora seja sua prerrogativa a normatização e de políticas urbanas (CF, art. 182).

Assim caso os municípios se afastem das normas constitucionais e federais existentes, desrespeitando eventuais limitações ou princípios norteadores da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade,³² especialmente no que tange às limitações provenientes do artigo 2º de referida lei, estarão implementando uma política urbana viciada, passível de nulidade e responsabilização de seus implementores em caso de eventuais danos à sociedade ou ao meio ambiente.³³

responsabilidades dos vários atores envolvidos no PNGC, de acordo com as normas que determinam que a União deve coordenar e implementar regras de natureza geral para todo o sistema.

³⁰ Estas medições podem variar dependendo de cada situação, sendo passível de ocorrer alterações em virtude de situações ligadas à modificações antrópicas consolidadas.

³¹ O decreto divide o zoneamento estadual em 4 setores, quais sejam: Litoral Norte (já implementado), Baixada Santista (em fase adiantada de implementação), Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape-Cananéia e Vale do Ribeira, não implementados

³² Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico; II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

³³ **Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Logo, para o correto tratamento das questões ligadas à zona costeira, além de todas as normas ligadas ao PNGC e ao ZEEC, é fato que no estabelecimento deste último, será necessária uma articulação de todos os atores envolvidos no sentido de permitir o atendimento das exigências legais relativas à destinação das áreas - particulares ou públicas - existentes na região costeira, inclusive com a efetiva consideração das condicionantes ambientais e sociais, objetivando a criação de um zoneamento que esteja em conformidade com a lei.

Mais do que isso, no processo de tomada de decisão a participação social deve ser ampla e pautada pelos princípios da informação e transparência, considerando a necessária observância das regras relativas às políticas urbanas, que garantam uma cidade saudável e sustentável, sob pena de ilicitude de eventuais normas que desrespeitem tais regras e princípios. De outra parte, a SPU deverá observar e fazer observar os preceitos contidos nas normas ambientais e restritivas quanto à correta gestão do patrimônio da União, sob pena de irregularidades passíveis de controle administrativo e judicial.

Por fim, é certo que a União, através da SPU, deverá, pela importância que se dá ao patrimônio da União, interferir nos processos de ZEEC em andamento, fazendo respeitar a correta destinação de seus bens que porventura venham a fazer parte do zoneamento apresentado, zelando pela ordenação e regulamentação que atenda aos possíveis usos permitidos aos mesmos, impedindo assim, que pela conformação normativa de eventuais grupos de interesse que participem da construção do zoneamento haja um direcionamento desconectado com as normas legais (e que possam se afastar dos ideais que devem nortear o destino dos bens públicos), evitando, assim, que seja dada destinação inadequada a áreas que lhe pertençam.

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Paulo de Bessa, Direito Ambiental, Rio de Janeiro, Ed. Lúmen Júris, 1988.

BOTELHO, Rosangela Garrido Machado, Contribuição Teórica Metodológica dos Estudos de Planejamento Ambiental, in Diretrizes Metodológicas e Artigos Seleccionados, M.M.A. Brasília, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari, Direito Administrativo e Políticas Públicas, São Paulo, 2002.

CAVEDON, Fernanda de Salles, DIEHL, Franceline Pantoja & VIEIRA, Ricardo Stanziola, Reflexos das Resoluções CONAMA 303/02 e 369/06 na Proteção da Biodiversidade da Zona Costeira, in Direitos Humanos e Meio Ambiente, Biblioteca do Ministério Público de São Paulo, 2006.

FREIRE, Oneida Divina da Silva e ZAMBONI, Ademilson, Projeto Orla: fundamentos para a gestão integrada, M.M.A. e M.P., Brasília, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso de Leme, Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo, Ed. Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1991.

ROMANI, Carlo, O mar não ta pra peixe. Conflitos sócio-econômicos na Baixada Santista, CEBRAP, São Paulo, 2006.

RUFINO, Gilberto D'Ávila, Estratégia mundial para a gestão integrada das zonas costeiras, M.M.A. e M.P., Brasília, 2004.

SILVA, José Afonso, Direito Ambiental Constitucional, ed. Malheiros, São Paulo, 1995

SMA, coord. Lucia Bastos Ribeiro de Sena, Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte de São Paulo, SMA-CPLEA, 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva, Direito Internacional do Meio Ambiente, São Paulo, ed. Atlas, 2003.