



Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental

Revista do PPGEA/FURG-RS

ISSN 1517-1256

Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental

## Instrumentos legais de prevenção de impactos ambientais na zona costeira: estratégias integradas de gestão territorial

Janilci Serra Silva<sup>1</sup>

Marcelino Silva Farias Filho<sup>2</sup>

**Resumo:** As questões relacionadas com a gestão do espaço urbano como forma de preservação dos elementos naturais de uma paisagem têm sido cada vez mais alvo de inúmeros debates e discussões e um dos principais fatores que vêm sendo analisado são as relações entre crescimento urbano e o processo de uso e ocupação adequado dos espaços. Uma das áreas que tem sofrido grandes impactos decorrentes do uso inapropriado é a Zona Costeira, pois sua beleza cênica, seu histórico de colonização e as grandes riquezas naturais funcionam como fortes atrativos para sua ocupação. Assim, faz-se necessário o uso de instrumentos legais de gestão como a Constituição Federal que define a zona costeira como “patrimônio nacional”. Portanto, estes instrumentos surgem da necessidade de se administrar os recursos naturais de forma que garanta a sustentabilidade do uso dessa área. Este artigo apresenta e analisa os principais instrumentos de gestão da Zona Costeira brasileira e também alguns dos impasses para a aplicação destes

**Palavras-chave:** Instrumentos legais; Gestão territorial; Zona Costeira Brasileira.

### Legal instruments for prevention of environmental impacts on coastal zone: integrated strategies for land management

**Abstract:** Issues related to the management of urban space as a form of preservation of the natural elements in a landscape have been subject-matter of numerous debates and discussions. One of the main factors that have been examined is the relationship between urban growth and the process of

<sup>1</sup> Mestranda do curso de Engenharia Civil e Ambiental (PPGECAM) da Universidade Federal da Paraíba - UFPB. Graduada em Geografia na modalidade Bacharel/Licenciatura pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA (2014). Especialista em Gestão Interdisciplinar do Meio Ambiente e Educação Ambiental - IESF (2014). E-mail: [janilciserra@hotmail.com](mailto:janilciserra@hotmail.com)

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Geociências da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, doutor em Agronomia (Ciência do Solo) pela Universidade Estadual Paulista - UNESP, mestre em Agroecologia e graduado em Geografia pela Universidade Estadual do Maranhão - UEMA. E-mail: [marcelino.farias@ufma.br](mailto:marcelino.farias@ufma.br)

proper use and occupancy of territorial spaces. In this aspect, one area that has suffered major impact due to misuse is the Brazilian Coastal Zone its scenic beauty and vast natural wealth have been a determining factor to its occupational attractiveness. Therefore, it is necessary to use legal management tools, such as the Brazilian Federal Constitution, that defines the coastal zone as "national heritage". These

instruments come to light due to a necessity to manage natural resources in ways that ensure the sustainability of use in this area. This article presents the main management tools for Coastal Zone and also some impasses to their application.

**Keywords:** Legal instruments; Land management; Coastal Zone.

### **Instrumentos legales de prevención de impactos ambientales em la zona costera: estrategias integradas de gestión territorial**

**Resumen:** Las cuestiones relacionadas con la gestión del espacio urbano como forma de preservación de los elementos naturales de un paisaje ha sido cada vez más el blanco de inúmeros debates y discusiones, uno de los principales factores que vienen analizándose son las relaciones entre el crecimiento urbano y el proceso de uso y ocupación adecuado de los espacios. Una de las áreas que ha sufrido grandes impactos decurrentes del uso inapropiado es la Zona Costera, su belleza escénica y las grandes riquezas naturales funcionan como fuerte atractivo para su ocupación. De esta forma, se hace necesario el uso de instrumentos legales de gestión, como la Constitución Federal que define a la Zona Costera como "Patrimonio Nacional". Por lo tanto, estos instrumentos surgen de la necesidad de administrar a los recursos naturales de forma que se garanta la sustentabilidad del uso de este área. Este artículo presenta a los principales instrumentos de gestión de la Zona Costera y también a algunos de los estancamientos para la aplicación de los mismos.

**Palabras clave:** Instrumentos legales; Gestión territorial; Zona Costera

### **Introdução**

O processo de urbanização do Brasil tem sido marcado por conflitos espaciais onde a gestão territorial esbarra em uma série de problemáticas que fazem com que o planejamento urbano não seja de fato efetivado. Assim, os instrumentos legais de planejamento e gestão territorial demonstram grande importância e são ferramentas indispensáveis nos aspectos que envolvem o desenvolvimento sustentável das cidades.

Com relação à urbanização do Brasil, parte-se do pressuposto de que ela ocorreu de forma acelerada e esse crescimento não foi acompanhado de planejamento, o que contribuiu para que fosse desencadeada uma série de impactos ambientais, originando assim a forte agressão aos ecossistemas. Isso ocorreu porque o processo de uso e ocupação do espaço para assentamento humano e desenvolvimento da economia e outras atividades do ambiente urbano contribuiu para a alteração da dinâmica ambiental que antes existia.

Apresentamos neste artigo os principais instrumentos legais de gestão da Zona Costeira e, com o objetivo de analisar tal questão, consideramos inicialmente o processo de adensamento populacional nas áreas que a compõem e as consequências do uso inadequado do solo no Brasil.

A esse respeito o IBGE (2010, p. 117) informa que "o Brasil apresenta 26,6%

da população em municípios da Zona Costeira, o equivalente a 50,7 milhões de habitantes” e que ”parte dessa população está ocupada em atividades, direta ou indiretamente, ligadas ao turismo, produção de petróleo e gás natural, pesca e serviços que atendem à dinâmica econômica”.

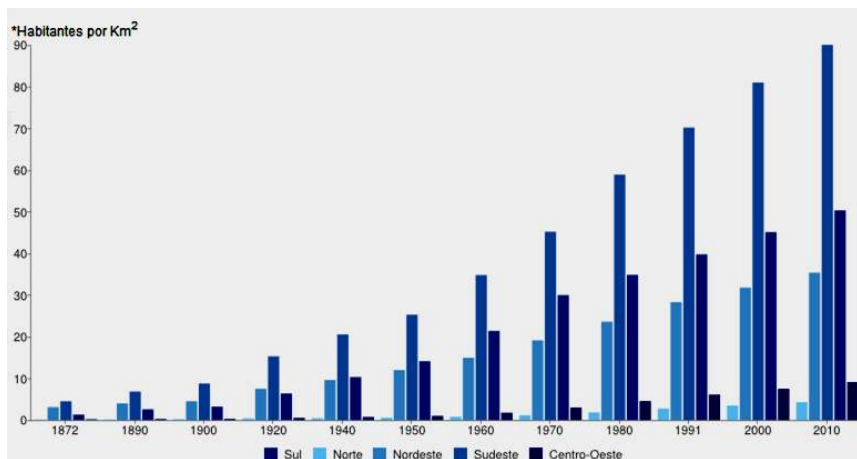
Nos últimos anos aconteceu a intensificação da expansão urbana em ritmo cada vez mais acelerado, ocasionado por vários vetores de desenvolvimento principalmente os relacionados as questões da industrialização, urbanização e também da exploração turística que não levou em consideração os critérios técnicos adequados e as normas regulatórias de proteção nos espaços que são considerados Área de Preservação Permanente (APP).

Este estudo parte da premissa que o planejamento integrado e gestão territorial aplicado a Zona Costeira é de fundamental importância, assim os instrumentos legais são importantes suporte técnico nesse processo, pois eles estabelecem as normas de ocupação com o objetivo de possibilitar melhor qualidade de vida nas cidades. Falamos de planejamento integrado, pois acredita-se que o conjunto dos instrumentos de gestão facilitará o ordenamento do uso e ocupação do solo.

### Uso e ocupação dos solos da zona costeira frente ao adensamento populacional

O crescimento urbano no Brasil mostra-se como uma variável indispensável para a compreensão do processo de uso e ocupação do solo e está diretamente ligado com o índice demográfico das cidades. A urbanização brasileira é um fenômeno que pode ser considerado recente, pois somente a partir dos anos 1940 foi possível observar o crescimento significativo das taxas de urbanização no país, tal como se observa no **Gráfico 1**.

**Gráfico 1:** Densidade demográfica nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1872/2010

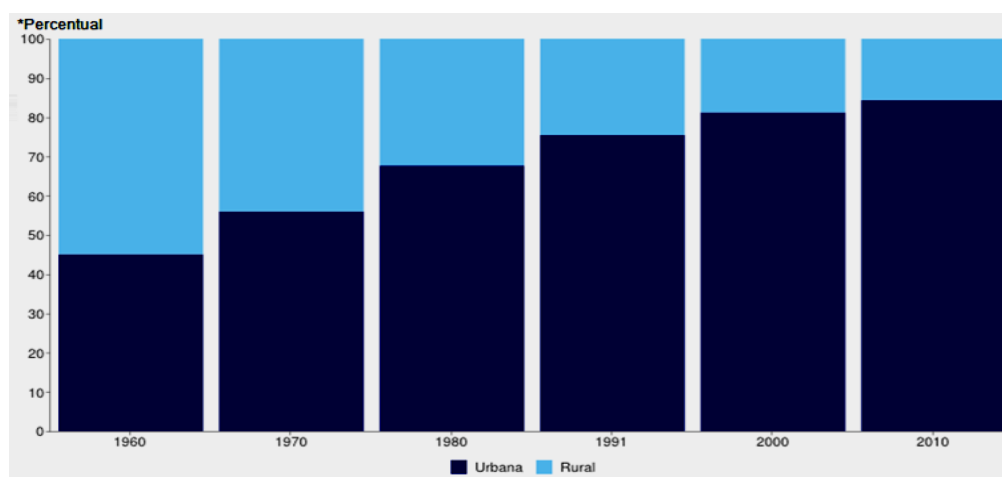


Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1872-2010, adaptado pela autora, 2013.

Como resultado desse crescimento demográfico, as cidades passaram a receber maior fluxo populacional, desta forma temos então a formação dos “aglomerados urbanos” que de acordo com Matos (2000, p.1) “[...] é um conceito de uso relativamente recente no Brasil. Reporta-se a um conjunto de pessoas ou atividades que se concentram em espaços físicos relativamente pequenos, daí a sua aceção mais eminentemente urbana, não rural.”, tal aglomeração urbana possibilita assim a mudança em toda a dinâmica das cidades.

Deve-se considerar que a população humana antes era concentrada nas zonas rurais e, a partir da industrialização ocorrida no século XIX, intensificou-se o processo de urbanização no Brasil (*Gráfico 2*).

**Gráfico 2: Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo Brasil e a situação do domicílio - 1960/2010**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1960-2010, adaptado pela autora, 2013.

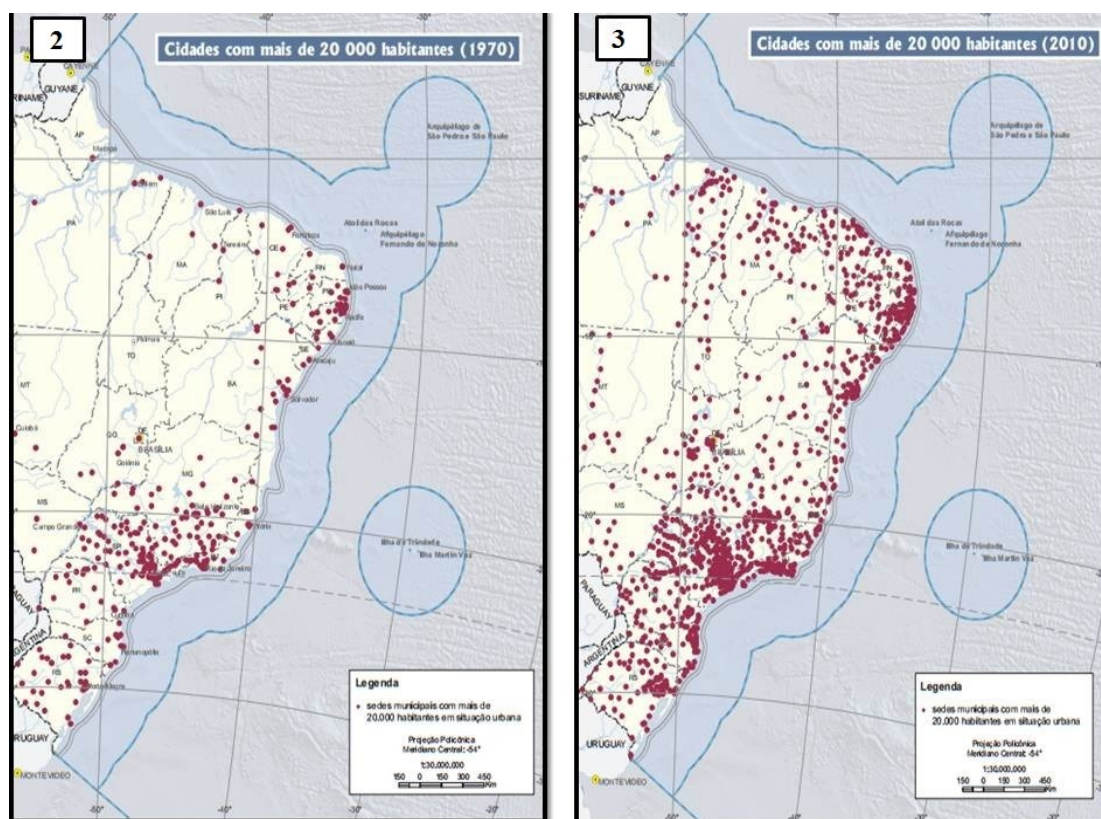
O Censo 2010 apontou que a população brasileira é mais urbanizada que há 10 anos: em 2000, 81% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, agora são 84% (IBGE, 2010). Considera-se, neste momento, que as cidades não estavam preparadas para receber esse fluxo migratório, desta maneira os aglomerados urbanos agora passam a ter maior deficiência dos serviços oferecidos à sociedade, tais como: saneamento básico, saúde, educação, lazer, transporte público e etc. Assim, com o objetivo de garantir esse direito, a todos os serviços, faz-se necessário que as cidades elaborem o planejamento que possibilite o ordenamento territorial.

De acordo com Tucci (2005, p.408):

Esse desenvolvimento ocorrido, principalmente nos últimos trinta anos, tem produzindo impactos significativos na própria população e no ambiente, reduzindo a qualidade de vida e degradando os recursos naturais. Os problemas têm sido gerados pela própria cidade e seu desenvolvimento

em bases insustentáveis, tendo em vista visões desatualizadas sobre os vários aspectos do meio urbano, além de planejamento setorial desintegrado e sem metas para a sociedade acompanhar.

De acordo com o Censo de 2010, o Brasil tinha 5.564 municípios e, desse total, 463 estão localizados na Zona Costeira, sendo que a maioria das capitais está situada na referida região. As transformações socioeconômicas ocorridas no Brasil, também são um dos fatores pertinentes a esse processo de uso das Zonas Costeiras, considerando que “devido a fatores históricos relacionados à ocupação do território brasileiro e seguindo a tendência mundial da população em ocupar predominantemente áreas próximas ao litoral” (IBGE, 2010). Nos *Mapas 02 e 03* é possível perceber o adensamento populacional entre os anos de 1970 a 2010 e a evolução da intensificação da ocupação na zona costeira.



**Mapa 02 e 03: Cidades com mais de 20.000 habitantes (1970-2010)**  
Fonte: Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil, 2011

Levando em consideração que toda causa tem seu efeito correspondente, torna-se fundamental considerar que esse processo de uso e ocupação dos solos da Zona Costeira do Brasil tem desencadeado impactos em diferentes níveis, um dos resultados desse fator impactante é a mudança da dinâmica ambiental o que contribui para que as variáveis geossistêmicas sofram alterações que diretamente está impossibilitando a sustentabilidade ambiental.

## **Instrumentos de planejamento e a gestão integrada da ZC**

Desenvolver planejamento ambiental urbano não é somente pensar a cidade do presente, mas pensar a cidade para sua ampliação no futuro. Portanto, deve-se planejar o espaço para a continuidade do crescimento urbano e, desta maneira, faz-se menção sobre a importância da gestão integrada dos instrumentos de planejamento, entendendo-se que gestão integrada é o conjunto de processos e práticas que serão usados para a implementação de uma política de gestão e que poderá facilitar o alcance dos objetivos instituídos com maior eficácia.

Não se pode compreender a gestão do espaço urbano de forma isolada, pois deve-se considerar que a esta ela constituída por meio do envolvimento de todos os órgãos (federais, estaduais e municipais) ainda que estes tenham autonomia para a tomada de decisão e deverá também envolver a sociedade civil organizada. Tais decisões devem levar em consideração a totalidade do espaço e só será possível mediante a sistematização das tomadas de decisão de todos os organismos envolvidos na gestão do território.

Acselrad (2009, p. 14) assinala que “[...] o planejamento pode ser transformado em instrumento de democratização no processo administrativo e expansão das cidades, em vez de um processo decisório tecnocrático e autoritário”.

Além da integração dos órgãos nas instâncias supracitadas e da sociedade na tomada de decisão na gestão urbana, cabe também a integração dos planos constituintes do planejamento, considerando que estes (leis, diretrizes, normas, estatutos) são o suporte técnico e metodológico para a implantação de estratégias com vista no melhoramento e conservação das características naturais do ambiente e principalmente da qualidade de vida da população.

Em 1974, foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) em conformidade com o Decreto Federal nº 74.557, de 12 de setembro de 1974 e tinha como objetivo “coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)”. Tal Decreto foi formulado de acordo com o que está descrito no Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira de 1989:

As Diretrizes Gerais da PNRM, baixadas pelo Presidente da República em 12 de maio de 1980, estabelecem a fixação de medidas essenciais à promoção da integração do Mar Territorial e Plataforma Continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos, aí compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d'água, solo e subsolo,

que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social do País e para a segurança nacional (PLPCB, 1989, p. 9-10).

Em 31 de agosto de 1881, a criação da Lei Federal nº 6938 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, cujos objetivos definidos no Art. 2º estabeleceu que:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981).

Em 18 de julho de 1989, a Lei nº 6938 fora alterada pela Lei nº 7.804, sendo que a principal modificação inserida foi a de que a partir das modificações que foram feitas ficou atribuído ao IBAMA a responsabilidade pela fiscalização, controle e análise de projetos públicos, sendo este o órgão central na preservação e recuperação de recursos ambientais afetados por processo de exploração. Em conformidade com Art. 6º., Inciso III, atribuiu ao IBAMA a:

Finalidade de coordenar, executar e fazer executar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, e a preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos ambientais.

A Lei criou também, em seu no Art. 7º, o Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA que tinha por finalidade assessorar o Presidente da República na formalização da Política Nacional e das diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais.

No ano de 1988, ocorreu o que fora considerado um dos maiores marcos para a proteção do ambiente no Brasil, ou seja, a promulgação da Constituição Federal Brasileira. Na Constituição de 1988, houve a criação de um capítulo exclusivo dedicado às questões ambientais.

No capítulo VI, Art. 225, a Constituição determina que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988a).

Ainda em conformidade com o Art. 225, § 4º da Constituição de 1988 a “Zona Costeira é patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (BRASIL, 1988a).

Em 1988, também houve avanço legal no que diz respeito à proteção das zonas costeiras, pois a Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio, instituiu o “Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro” e de acordo com o Art. 1º. Tal Lei foi instituída “como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM e Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA” (BRASIL, 1988b)

No ano de 2004, a criação do Decreto Federal nº 5.300 de 7 de dezembro que regulamenta a lei nº 7.661 que institui o PNGC (1997) em seu Art. 1º definiu “[...] normas gerais visando a gestão ambiental da zona costeira do País, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais” (BRASIL, 2004).

No parágrafo IV do referido Decreto determinou que “[...] a integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação” (BRASIL, 2004).

No artigo 5º, ao apresentar os princípios fundamentais da gestão da zona costeira, o inciso X é claro ao determinar “[...] a aplicação do princípio da precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente [...] mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados” (BRASIL, 2004), este, portanto se reafirma com um importante princípio da precaução no ordenamento e gestão ambiental.

Em conformidade com a Resolução CIRM nº. 07/05 foi regulamentado a revisão do PAF – ZC e este por sua vez apresentou maior complexidade com relação às diretrizes e aos procedimentos que deverão ser adotados no processo de planejamento. Assim:

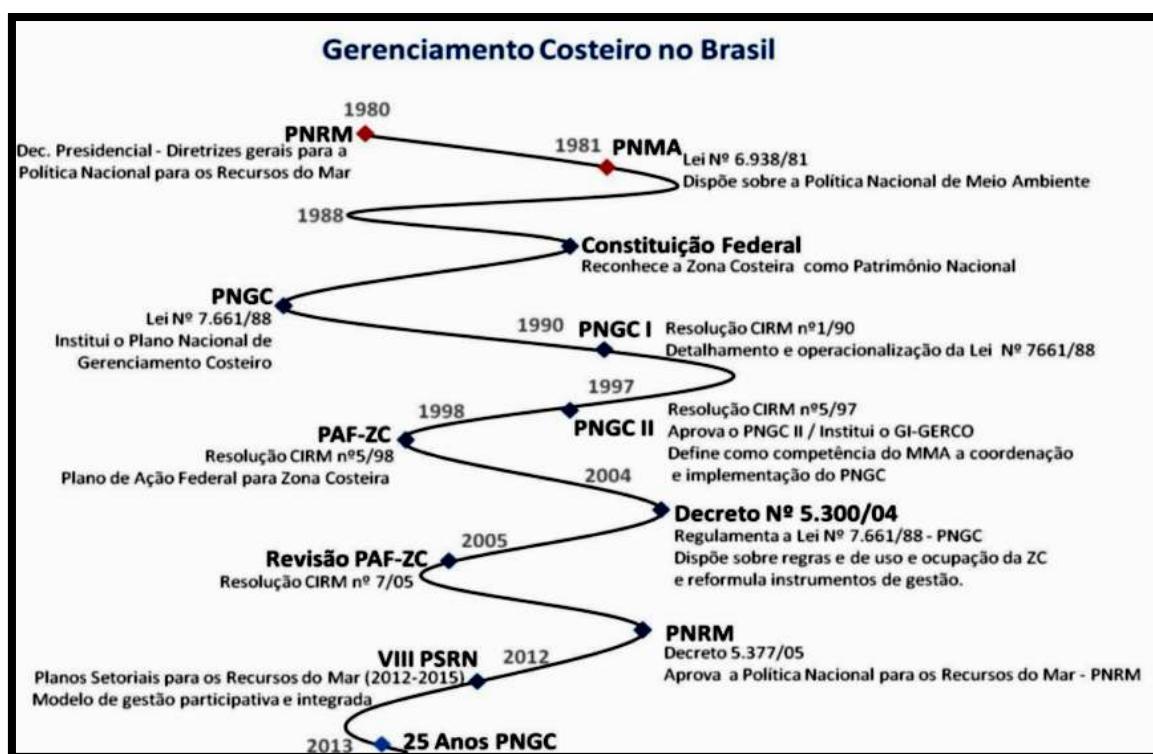
A revisão recoloca no eixo de discussão a interação interinstitucional na esfera da União, reforçando a importância desse mecanismo como catalisador de ações para atender às novas diretrizes governamentais, para ampliação dos avanços e para definição de estratégias visando o enfrentamento dos novos desafios. Assim, os procedimentos adotados no âmbito do GI-GERCO para a revisão do PAF, no decorrer de 2004, envolveram esforços de seis subgrupos de trabalho, ao longo de trinta e seis reuniões, realizadas no período de cinco meses (PAF-ZC, 2005, p.15).

Como proposta da revisão da legislação acima resultaram os seguintes projetos:

- ✓ Instrumentalização dos três níveis de governo para o ordenamento ambiental territorial;
- ✓ Gestão integrada da Orla Marítima;
- ✓ Gestão de áreas para proteção ambiental da zona costeira e marinha;

- ✓ Agenda ambiental portuária;
- ✓ Sistema nacional de monitoramento ambiental territorial da zona costeira;
- ✓ Fiscalização integrada da zona costeira.

No dia 23 de fevereiro de 2005, o Decreto nº 5.377 instituiu a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) que tem por finalidade “orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental” (BRASIL, 2005). A **Figura 01** apresenta um organograma da evolução histórica da legislação brasileira relacionada ao gerenciamento costeiro.



**Figura 01: Evolução Cronológica dos Planos, Leis, Decretos e Resoluções da política de Gerenciamento Costeiro do Brasil.**

Fonte: MMA (2013).

É importante salientar que são inúmeras as leis criadas com vistas à proteção da Zona Costeira. No entanto, a aplicabilidade delas não é de fato concretizada, sendo que a pressão urbana decorrente do uso e ocupação dessas áreas tem desencadeado uma série de impactos negativos e afetado a dinâmica natural do ambiente. Tal como aponta o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a criação excessiva de leis não garante a seguridade ambiental:

A quantidade excessiva de instrumentos (leis) sobre a mesma matéria não garante que a maioria ou pelo menos boa parte dos aspectos ligados à dinâmica do crescimento da cidade esteja regulada. A pulverização acaba

por estimular a elaboração de novas regras, por meio de novos instrumentos, toda vez que novos problemas demandam soluções que os instrumentos vigentes não contemplam (IPEA, 2002, p. 163).

O Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e o Projeto ORLA e seus instrumentos de gestão territorial, constituem mecanismos legais de suporte técnico para gestão territorial do uso e ocupação do solo da Zona Costeira, enfatizaremos algumas de suas principais determinações.

### **O Estatuto da Cidade e Plano Diretor**

Ao fazermos a alusão ao “Estatuto da Cidade” e “Plano Diretor” como instrumentos de ordenamento do processo de uso e ocupação do solo na Zona Costeira damos continuidade à referência da importância dos instrumentos legais como mecanismos que possam contribuir para a sustentabilidade ambiental.

Como afirma Almeida (2006, p. 177), “[...] a sustentabilidade ambiental refere-se à manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas, o que implica a capacidade de absorção e recomposição dos ecossistemas em face das interferências antrópicas”.

O desafio da sustentabilidade nas cidades impõe a readaptação dos planos que existiam anteriormente aos planos e políticas de ordenamento territorial e que eram limitados à distribuição de terras e às questões econômicas. Diante das mudanças que aconteceram na atual configuração de uso dos recursos naturais que tem sido determinante no processo de desenvolvimento sustentável, porém, é fundamental e indispensável que novas formas de pensar o território sejam criadas.

Desta forma, mencionamos o Estatuto da Cidade, criado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que objetiva a formulação de políticas locais de desenvolvimento urbano sustentável a partir da fixação de diretrizes e instrumentos gerais e participativos de planejamento urbano.

O “Estatuto da Cidade” aparece, então, como suporte instrumental aos gestores municipais comprometidos com as questões urbanas, pois é um instrumento que regulamenta o capítulo da Constituição Federal que trata das Políticas Urbanas.

No referido Estatuto, em seu Art 1º. ficou estabelecido que:

Art. 1º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do

bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Devemos considerar que essa função social que é apontada no Estatuto da Cidade ainda não foi efetivada, pois observamos que ainda são vários os conflitos e os interesses por parte dos administradores públicos e segmentos privados que não têm o bem estar da sociedade e o equilíbrio ambiental como meta/objetivo.

Conforme o Art. 2º da mesma Lei:

[...] A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” e mediante a diretriz apontada no parágrafo II deverá ser elaborada de maneira “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.

É válido lembrar que na Constituição, no Estatuto da Cidade e nos planos diretores foi prevista a participação da sociedade na elaboração e execução das políticas voltadas para a gestão urbana, mas o que se observa é que a participação desse segmento parece ter se tornado mais um campo de batalha em que os atores sociais (a sociedade) têm que enfrentar os entraves ao direito de ser ouvida o que se consolida como uma fronteira para a elaboração do ordenamento das políticas de gestão urbana.

Mesmo diante dessa situação, de acordo com Araújo (2008, p.176):

Pode-se dizer que com o Estatuto da Cidade o planejamento urbano deixa de ser visto como ato administrativo regulatório burocrático cujo conteúdo se limita a apresentar diretrizes gerais e amplas sobre a ordenação do espaço urbano [...] e passa a ser concebido como processo democrático de construção de cidades sustentáveis.

O Estatuto da Cidade apresenta algumas diretrizes que são substanciais para a linha de segmento que este trabalho busca refletir, a exemplo da intenção de combater a especulação imobiliária urbana em determinadas áreas que são protegidas por Lei. No seu Art. 2º, inciso VI, foi definido que a ordenação do uso do solo deve evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental (BRASIL, 2001).

Conforme o Art. 36, caso exista a necessidade de ser licenciado algum tipo de atividade ou empreendimento privado ou público, deverá ser realizado um “Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)” e este “será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” nos termos do Art. 37.

O EIV deverá incluir na análise da possibilidade de construção de um novo empreendimento os seguintes aspectos: o aumento da população (vizinhança) que poderá acontecer decorrente a criação desse novo empreendimento; os equipamentos urbanos e comunitários; o uso e ocupação do solo previsto no entorno do empreendimento; o tráfego que será gerado em decorrência da nova demanda por deslocamento (geração de tráfego e demanda por transporte público) assim como as consequências para a paisagem urbana e para o patrimônio natural e cultural.

Tal como consta nos Artigos 2º e 36 do Estatuto da Cidade, foram instituídas diretrizes de uma política urbana que, caso fossem de fato postas em prática, o ordenamento territorial seria uma excelente ferramenta na política urbana, no entanto o que constatamos nas cidades reflete o descaso com que os planos são aplicados, uma vez que temos obras sendo liberadas pelos órgãos públicos sem que exista a formulação daquilo que é imposto pela lei (EIV, EIA, RIMA). Questiona-se então, qual tem sido o papel dos organismos públicos na fiscalização e proteção do ambiente?

Ainda conforme o Artigo 39 do Estatuto da cidade:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001).

Outro instrumento que se configura como mecanismo de ordenamento urbanístico é o Plano Diretor, estabelecido pela Lei Federal nº 10.257, definido em seu art. 40 como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Por meio do Plano Diretor foram estabelecidos objetivos a serem atingidos no processo de ordenamento do território municipal. Porém, devemos fazer uma observação: o Plano Diretor não irá por si só solucionar/resolver todos os problemas do município, visto que ele tem como principal função estabelecer as estratégias que deverão ser adotadas para a gestão municipal, cabendo aos gestores a aplicabilidade dessas diretrizes. A **Figura 02** apresenta as categorias de desenvolvimento a que o Plano Diretor está legalmente voltado.



Figura 02: Categorias de desenvolvimento a que o Plano Diretor está legalmente associado.  
 Fonte: Silva Júnior e Passos (2006)

O Plano Diretor deverá fazer uma projeção do desenvolvimento urbano não somente para um curto espaço de tempo, mas principalmente para longo prazo. Grazia (1990, p.87) conceitua o Plano Diretor como se referindo:

[...] Tradicionalmente, ao planejamento do uso do solo urbano, ou seja: definição das atividades mais adequadas para determinadas áreas da cidade – o “zoneamento”, definição de gabaritos e índices de ocupação do solo; definição de áreas de expansão urbana e proteção ambiental [...] Tendo em vista a definição que aparece na constituição (definição de função social da cidade e da própria sede) a abrangência do Plano Diretor pode ser bem maior, incluído o planejamento da atuação do poder público sobre a cidade e a utilização dos instrumentos previstos na Constituição”

### **O Projeto ORLA e seus instrumentos de gestão territorial**

No ordenamento territorial da Zona Costeira existem diversos instrumentos legais como já citados nas páginas anteriores. Todavia, cabe mencionar ainda o “Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto ORLA)”, já que, junto a este se agregam os planos, projetos, os instrumentos de gestão municipal e os órgãos públicos (ministérios, secretarias estadual e municipal, comitê gestor e outros).

O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, surge como uma ação inovadora no âmbito do Governo Federal, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (MMA/ SQA), e pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP/ SPU), buscando implementar uma política nacional que harmonize e articule as práticas patrimoniais e ambientais com o planejamento de uso e ocupação desse espaço que constitui a sustentação natural e econômica da Zona Costeira (PROJETO ORLA-GI, 2005, p.5).

É possível compreender que o projeto aludido deverá ser desenvolvido de forma integrada, mesmo porque no Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF-ZC) já está previsto que o Projeto Orla deve ser constituinte da política integrada de gerenciamento costeiro como mecanismo de articulação das atividades de ordenamento territorial. A **Figura 03** apresenta as formas de arranjo institucional previsto no Projeto ORLA.

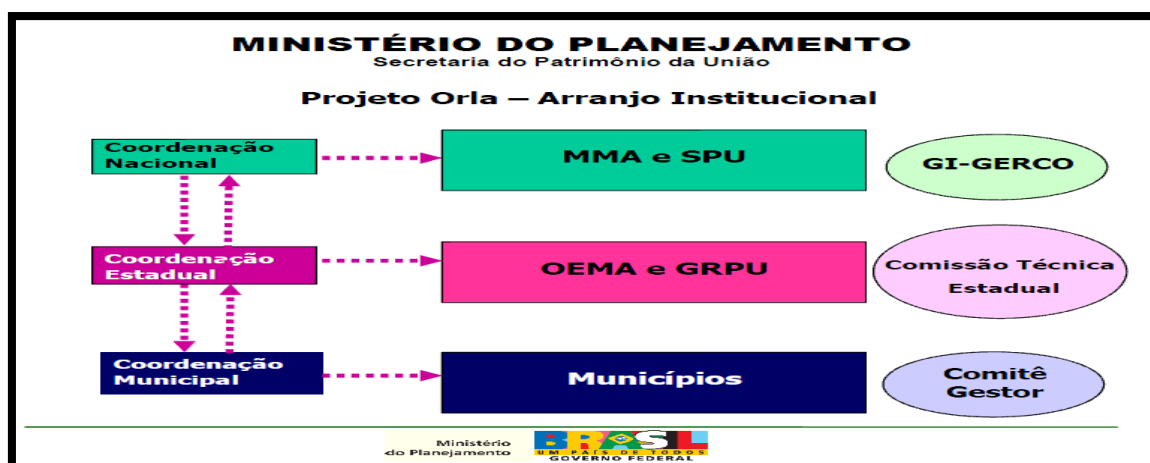


Figura 03: Projeto ORLA – Arranjo Institucional  
 Fonte: Projeto ORLA – Guia de Implementação (2005)

Atualmente o “Projeto Orla” conta 5 publicações elaboradas que servem de instrumentação e material de apoio para o desenvolvimento dos planos gestores municipais (Quadro 01), são elas:

Quadro 01: Materiais voltados à instrumentação e apoio para o desenvolvimento dos planos gestores municipais do Projeto Orla.

PROJETO ORLA - Fundamentos para Gestão Integrada	PROJETO ORLA - Subsídios para um Projeto de Gestão
Focaliza a importância do Projeto como estratégia de resgate da atratividade desse espaço democrático de lazer, além dos aspectos intrínsecos de gestão patrimonial que interagem na sustentabilidade das ações	Incorporando assim o resultado de análises comparativas acerca das experiências internacionais sobre a matéria, e levantando a melhor bibliografia disponível. O conhecimento de campo dos autores.

de intervenção propostas pelos municípios envolvidos, por meio do incremento de receitas.	(...) Os textos produzidos possuem em si valor técnico e acadêmico, ao enfocarem, de forma interdisciplinar, uma realidade pouco discutida e questionarem pontos de alta relevância para a gestão costeira no país.
<b>PROJETO ORLA - Guia de Implementação</b>	<b>PROJETO ORLA - Manual de Gestão</b>
Detalha o fluxo de atividades e tarefas, contribuindo para organização de uma agenda gerencial que oriente as instituições da esfera federal, dos estados, municípios e da sociedade para a execução de cada uma das etapas de implementação do Projeto Orla.	Orienta, por meio de linguagem técnica e simplificada diagnóstico, a classificação, a caracterização da situação atual, a composição de cenários de usos desejados e respectivas ações na orla para alcançá-los.
<b>PROJETO ORLA - Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada</b>	
Busca contribuir para a garantia do cumprimento da função socioambiental da propriedade ao longo da costa brasileira urbanizada. Para tanto, foram escolhidos os seguintes temas: Articulação com o Programa Nacional de Regularização Fundiária dos Assentamentos Informais em Imóveis da União; Articulação do Plano de Gestão Integrada da Orla com outros Instrumentos de Planejamento e Gestão Territorial e Fortalecimento da Participação Cidadã.	

Fonte: Projeto Orla-ITUC, 2006.

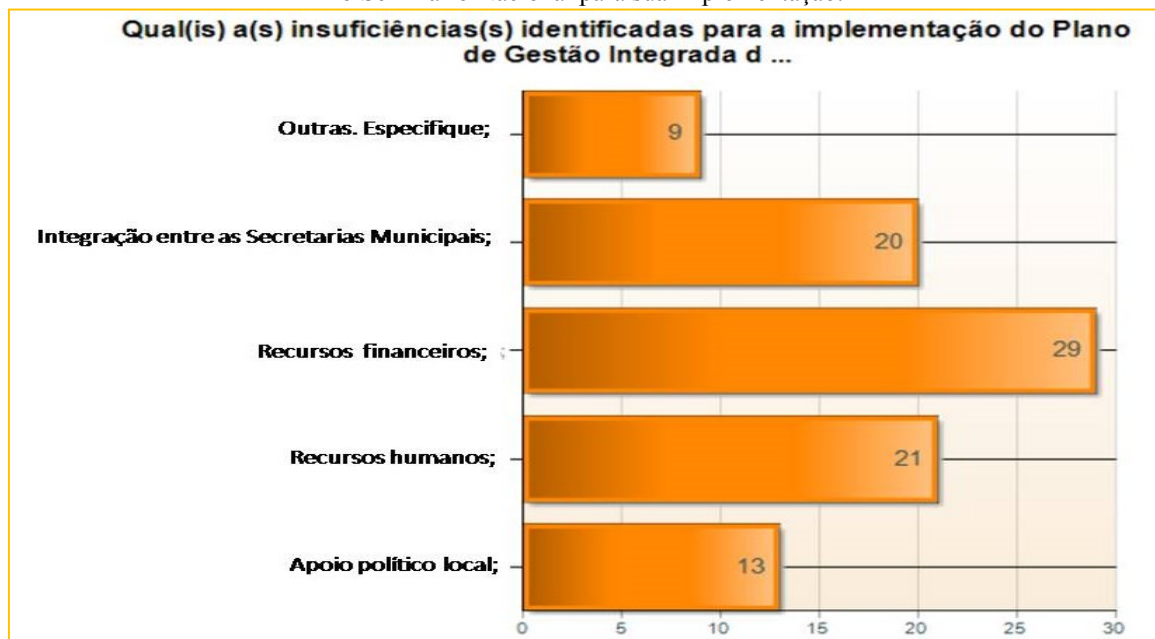
São objetivos estratégicos do Projeto Orla tal como é apontado na publicação “Projeto Orla - Fundamentos para Gestão Integrada” (2002, p.5):

- ✓ 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;
- ✓ Estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla.

De 06 a 08 de agosto do ano de 2008 em Salvador-BA foi realizado o II Seminário Nacional para Avaliação do Projeto ORLA que contou com a presença de órgãos públicos na esfera Federal, estadual e municipal de vários Estados.

Na ocasião foi evidenciado alguns dos principais impasses para a implementação do projeto de Gestão Integrada da Zona Costeira por meio da avaliação que foi elaborada através da aplicação de um questionário respondido pelos representantes dos órgãos públicos em que se constatou os seguintes fatores como problemáticos para a implementação do Projeto. O **Gráfico 3** apresenta uma síntese dos principais aspectos mencionados.

**Gráfico 3:** Insuficiências intervenientes na implantação do Projeto Orla, segundo representantes dos Estados no Seminário Nacional para sua implementação.



Fonte: Relatório Intermediário - Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla – (Produto 3) (2008).

Nas entrelinhas do Relatório Intermediário de Avaliação do estado atual de implementação do Projeto Orla (Produto 5), foram acrescentados diversos outros impasses para o não alcance dos objetivos do projeto, como por exemplo: não comprometimento político dos gestores municipais; pouca participação dos legislativos municipais; baixa participação das câmaras municipais; pouco conhecimento dos objetivos e ações do projeto e; o não conhecimento por parte da população dos municípios das ações dos Planos de Gestão Integradas (PGI's).

Em suma, o “Projeto Orla” se constitui em um modelo sistemático de instrumentos que podem se evidenciar como bons mecanismos de gestão desde que não se fique restrito apenas e tão somente a questão teórica, elaborado somente para seguir normas instituídas pelos órgãos gestores superiores. Vale lembrar que é preciso muito mais que somente sejam estabelecidos novos modelos de gestão, tal como é apontado nas avaliações do programa, mas deve existir o comprometimento político dos gestores.

Diante da imensidão que é a Zona Costeira do Brasil, observamos que ainda é pequena a adesão dos municípios ao projeto e essa realidade não se restringe somente ao “Programa Orla”, já que poucos são os municípios que de fato exercem na prática a política da gestão integrada do ambiente urbano.

## Considerações finais

Os instrumentos aqui apresentados representam os mecanismos que estão disponíveis aos gestores e são também ferramentas que auxiliam no gerenciamento da zona costeira, contribuindo com as chamadas políticas de preservação e sustentabilidade voltadas a um processo de uso e ocupação em harmonia com o ambiente.

Ainda que nos instrumentos legais estejam delineando perspectivas de gestão de forma integrada conforme aquilo que estabelecem a Lei Federal n.º 7.661/1988 e o Decreto Federal n.º 5.300/2004, na prática existem diversas fragilidades legais e problemas da gestão na ZC, pois muitos dos procedimentos de gestão e ordenamento estão sendo planejados de maneira isolada nas secretarias e também sem a consulta da opinião da sociedade civil que também é parte decisiva os rumos a qual a cidade deve seguir.

Nas instâncias governamentais municipais e estaduais, evidenciamos que os chefes do executivo ainda não colocaram em prática importantes instrumentos de gestão que foram mencionados no decorrer deste estudo alegando principalmente a falta de recursos, porém estes problemas poderiam ser minimizados por meio de convênios dos municípios com o governo federal ou ainda com empresas privadas, facilitando desta forma a captação de recursos.

À guisa da conclusão, menciona-se a necessidade de se ter a integração de todos os órgãos no controle e fiscalização do uso e ocupação da ZC e a importância da integração dos instrumentos legais, utilizando-os de forma conjunta, considerando todos os parâmetros estabelecidos em cada um para que de fato possamos ter o planejamento integrado e a gestão territorial do uso e ocupação do solo.

## Referências:

ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades**: sustentabilidade e riscos nas políticas urbanas. 2º ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALMEIDA, Josimar Ribero de., et al. **Política e Planejamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2006.

ARAUJO, Marinella Machado. Política de Desenvolvimento Urbano no estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei nº10.257 de 10 de julho de 2001. In: Costa, G. M.; Mendonça, J. G. (orgs). **Planejamento Urbano no Brasil Trajetórias, avanços e perspectivas**. Minas Gerais: Ed. C/Arte, 2008.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

\_\_\_\_\_. **Plano de levantamento da plataforma continental brasileira**. Brasília: 1989

\_\_\_\_\_. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade).

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.300 de 7 de Dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação Federal da Zona Costeira do Brasil(PAF-ZC)**. Comissão Interministerial para os Recursos do MAS – CIRM. Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO:2005

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.377 de 23 de fevereiro de 2005**. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.678, de 8 de dezembro de 2008**. Aprova o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar

GRAZIA, Grazia de. **Plano Diretor: Instrumentos da Reforma Urbana**. Ed. FASE, Rio de Janeiro. 1990.

IBGE. **Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil / IBGE, Diretoria de Geociências**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 176p.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico**. Disponível em:<<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>> Acesso em: 10 jan. 2013

IPEA. **Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana: São Paulo e Campinas**. Brasília: IPEA, v..4, 2002, p. 163.

PROJETO ORLA. **Fundamentos para gestão integrada**. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. – Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002.

PROJETO ORLA. **Subsídios para um projeto de gestão**. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. – Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

PROJETO ORLA. **Guia de implementação**. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. – Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

PROJETO ORLA. **Manual de gestão**. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. – Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

PROJETO ORLA. **Implementação em territórios com urbanização consolidada**. **Ministério do Meio Ambiente**. Secretaria de Qualidade Ambiental; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. – Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli. Águas urbanas: interfaces do gerenciamento. In: Arlindo Philippi Jr.(Ed). **Saneamento, saúde e ambiente**: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Barueri, SP: Ed. Manole, 2005, p. 408.

*Submetido em: 19-10-2014.*  
*Publicado em: 10-12-2015.*