



## DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA AO MEIO AMBIENTE NA ZONA COSTEIRA BRASILEIRA

### CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR THE EFFECTIVENESS OF LEGAL PROTECTION TO THE ENVIRONMENT IN THE BRAZILIAN COASTAL ZONE

### DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA EFECTIVIDAD DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA AL MEDIO AMBIENTE EN LA ZONA COSTEIRA BRASILEÑA

**Samira dos Santos Daud**

Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá – Rio de Janeiro-RJ

E-Email: profsamiradaud@gmail.com

**Jhonny Vieira da Trindade**

Graduando em Direito pela Faculdade Estácio de Sergipe (FASE)

Email: jhonnytrindade@hotmail.com

#### RESUMO:

O presente estudo tem por objetivo identificar e analisar o embasamento jurídico da proteção ao meio ambiente, especificamente à zona costeira brasileira, bem como as possibilidades de efetivação desses textos legais. Ainda será apresentado o conceito de Zoneamento Econômico-Ecológico e sua importância para garantia de uma gestão jusambiental sustentável. Essas discussões se justificam, dentro outras, em razão dos sérios problemas que atingem a zona costeira brasileira por causa da ocupação territorial desordenada desses locais, sem prévia autorização de ocupação do solo. Por fim, apresenta-se uma reflexão sobre a necessidade da interdisciplinaridade e sua importância para a efetivação dos dispositivos constitucionais e legais como garantia de um meio ambiente para todos. Trata-se de um artigo cuja metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica.

**Palavras-chave:** Zona Costeira; Meio Ambiente; Gestão Jusambiental; Zoneamento Ecológico Econômico.

---

#### ABSTRACT:

This study aims to identify and analyze the legal basis of environmental protection, specifically the Brazilian coastal zone, as well as the possibilities of effecting these legal texts. The concept of economic-ecological zoning will still be presented and its importance to guarantee sustainable environmental management. These discussions are justified, in other cases, because of the serious problems affecting the Brazilian coastal zone because of the disorderly territorial occupation of these places, without prior authorization of land occupation. Finally, we present a reflection on the need for interdisciplinarity and its importance for the effectivity of constitutional and legal devices as a guarantee of an environment for all. This is an article whose methodology used was the bibliographic review.

**Keywords:** Coastal Zone; Environment; Jusenvironmental Management; Ecological Economic Zoning.

---

#### RESUMEN:

El objetivo de este estudio es identificar y analizar la base jurídica de la protección del medio ambiente, concretamente la zona costera brasileña, así como las posibilidades de efectividad de estos textos jurídicos. El concepto de zonificación económico-ecológica será presentado, además de su importancia para garantizar una gestión medioambiental sostenible. Estas discusiones se justifican, entre otras cosas, debido a los serios problemas que afectan a la zona costera brasileña y dada la ocupación territorial desordenada de estos lugares, sin la autorización previa de la ocupación de la tierra. Por último, presentamos una reflexión sobre la necesidad de interdisciplinariedad y su importancia para la efectividad de los dispositivos constitucionales y jurídicos como garantía del medio ambiente para todos. Tratase de un artículo cuya metodología utilizada fue la revisión bibliográfica.

**Palabras clave:** Zona Costera; Ambiente Gestión Jusambiental; Zonificación Económica Ecológica.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o escopo de estudar a zona costeira brasileira, haja vista o elevado interesse ambiental e jurídico nela compreendido, uma vez que inúmeros e sérios são os problemas que a atingem, especialmente a ocupação territorial desordenada das praias e de outros espaços do litoral, sem plano de ocupação do solo, o que tem tornado privado um espaço que é de todos. Assim, serão analisadas as garantias que o ordenamento jurídico brasileiro propõe à zona costeira e a relação destas com uma aplicabilidade efetiva. Além disso, há necessidade de planejamento e gestão da zona costeira, através do zoneamento ecológico econômico e outros instrumentos urgentes.

Não há que se falar em zona costeira sem antes discutir aspectos relacionados ao direito ao meio ambiente e à proteção ambiental, que é considerada um dos direitos humanos de terceira geração que se referem aos direitos de titularidade coletiva, tais como o direito ao meio ambiente equilibrado, direito à paz, direito ao desenvolvimento, direito à autodeterminação dos povos, entre outros, e estão ligados ao princípio da fraternidade.

Dentre os direitos humanos de terceira geração destacam-se os chamados direitos difusos e coletivos. Embora de há muito conhecidos das civilizações ocidentais, retomando ao direito romano seus primeiros antecedentes, foi apenas em meados do século XX que teóricos e legisladores passaram a se ocupar sistematicamente de seu tratamento.

Finalmente, ter-se-á uma análise crítica a respeito dos desafios e perspectivas que a legislação brasileira impõe à zona costeira, sem perder de vista que para esses desafios serem enfrentados demanda-se um trabalho interdisciplinar entre várias áreas das ciências como geografia, geologia, engenharias, sociologia, antropologia, biologia, ecologia, direito, dentre outras. É a partir desse equilíbrio e integração entre as diversas áreas que se poderá ter possibilidades efetivas de proteção jurídica na preservação ambiental.

## 2 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE SUAS IMPLICAÇÕES

A partir da Lei nº 6.938/81 o país passou a ter formalmente uma Política Nacional do Meio Ambiente, um marco legal para todas as políticas públicas de meio ambiente a serem desenvolvidas pelos entes federativos. Antes disso, cada Estado ou Município tinha autonomia para eleger as suas diretrizes políticas em relação ao meio ambiente de forma independente, embora na prática poucos realmente demonstrassem interesse pela temática.



Porém, a partir desse momento começou a ocorrer uma integração e uma harmonização dessas políticas tendo como norte os objetivos e as diretrizes estabelecidas na referida lei pela União. Um aspecto importante disso foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), um sistema administrativo de coordenação de políticas públicas de meio ambiente envolvendo os três níveis da federação que tem como objetivo dar concretude à Política Nacional do Meio Ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar no país, as condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Nessa esteira, a Lei 6.938/81 instituiu os seguintes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente:

- I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II - o zoneamento ambiental;
- III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
- VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.
- XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

A Constituição Federal de 1988, ao recepcionar a lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 225, ao tratar do meio ambiente, carrega em seu bojo um texto fruto da evolução das discussões sobre a questão ambiental. O capítulo referente ao meio ambiente traz uma norma-princípio, enunciativa do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para a efetivação desse direito, a Constituição, além de impor de forma genérica o dever tanto da coletividade quanto do Poder Público de preservar o meio ambiente, especificou alguns deveres a

este último. Dentre eles está o dever de definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos, de alteração e supressão permitidas somente por meio de lei. É o que está disposto no artigo 225, § 1º, inciso III da Constituição, in verbis:

Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
(...).

III - definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidos somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (...).

É evidente que a Constituição Federal, partindo-se da premissa de que o meio ambiente é um direito de todos, ao recepcionar o conceito de meio ambiente contido na lei nº 6.938/81 na sua integralidade, estabelece que o meio ambiente é essencial à qualidade de vida em todas as suas formas.

Na mesma linha, a Lei Federal nº 7.661, de 16/05/1988, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, tendo sido mais tarde regulamentada pelo Decreto nº 5.300, de 07/12/2004.

Desta forma, o melhor entendimento da discussão sobre os aspectos legais e a efetivação da proteção ao meio ambiente necessita da elucidação de outras questões, entre elas, a natureza difusa do direito ao meio ambiente, que será analisada no próximo tópico.

### **3 NATUREZA DIFUSA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE**

À medida em que se aprofunda o entendimento sobre a natureza difusa do meio ambiente e que dela depende o bem comum e a proteção do próprio homem, se intensifica a necessidade de proteção ambiental.

Compreende-se por direitos difusos aqueles que não possuem uma titularidade definida e divisível. Na expressão de Mauro Cappelletti (1993), os direitos difusos pertencem “a todos e a ninguém”, porque os bens jurídicos a que se referem – como, por exemplo, o meio ambiente, o patrimônio cultural, o consumo ou a qualidade de vida – são de todos e não podem ser atribuídos em exclusividade a nenhum sujeito.



Finalmente, o bem ambiental foi sedimentado no ordenamento jurídico brasileiro, já que a Constituição Federal demonstrou a existência de um bem que não é particular e não é público, mas um bem que pertence a toda coletividade.

O direito ao meio ambiente é fundamental, pois sem este a população estará fadada ao perecimento. É bem verdade que diversos países já conhecem dessa importância e tem dispositivos legais que tratam sobre isso, no Brasil não seria diferente. No entanto, garantir tal direito é uma tarefa complexa, pois o meio ambiente é dotado de inúmeras especificidades, que precisam ser analisadas de maneira cautelosa e sensível.

O ponto que aqui se pretende discutir está no campo teórico, de como o ordenamento jurídico brasileiro enxerga esse direito. Entretanto, antes disso, é elementar frisar que o direito fundamental ao meio ambiente é imprescindível para a existência prática de um princípio constitucional exaustivamente comentado, qual seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, afinal, sem o meio ambiente não há o que se falar em vida, quiçá dignidade.

O direito ao meio ambiente é um direito constitucional, simplesmente por estar explícito na CF/88, é também fundamental, pois segundo José Afonso da Silva (2006, p. 178), os direitos fundamentais “são aquelas prerrogativas e instituições que o Direito Positivo concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.”

Consequentemente, pode-se perceber a natureza difusa de tal direito, e aqui, demanda-se especial atenção com a finalidade de classificá-lo, pois, como sabido, a maioria dos direitos possuiu objetividade de seus titulares e, portanto, são individuais, a exemplo do direito à propriedade privada, também garantido na carta magna. E isto não ocorre nos direitos difusos. Assim, é o Código de Defesa do Consumidor que traz características essenciais dos direitos difusos:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

Embora a princípio não seja tão claro que o artigo adscrito tenha relação com a natureza teórica do meio ambiente, tão logo, numa análise mais atenta, percebe-se que o meio ambiente não é individual, divisível e tampouco tem um titular específico.

Essas características citadas podem ser contempladas através de normas legais, assim, não se trata de mera comparação. É a lei nº 6.938/81 que elucida isso, quando preconiza, em seu Art 3º, o seguinte:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...].

Afora outras tantas fundamentações legais e inúmeras discussões doutrinárias para o caso em questão, pode-se encontrar na literatura, especificamente na música/poema *Lilás* de (VIANA, 2018), quando diz “Eu quero ver o pôr do sol/Lindo como ele só/E gente pra ver, e viajar/No seu mar de raio”, uma compreensão sensível, poética e subjetiva da dimensão difusa e transindividual do direito ao meio ambiente, afinal, quem também não quer ver esse pôr do sol, especificamente a partir da zona costeira? Isso é um direito de todos, está gravado constitucionalmente e pode ser desfrutado individualmente.

Com efeito, o estudo da teoria dos direitos socioambientais e sua emergência no século XX, os quais fundamentam a proteção e a conservação litorânea, dão sustentação aos regimes jurídicos aplicáveis à zona costeira.

A compreensão da tutela que o direito brasileiro confere à zona costeira pode permitir que se identifiquem as possibilidades de seu uso sustentado, no sentido de se equacionar sua utilização e sua conservação, bem como a proteção daqueles grupos sociais cuja reprodução física e cultural dependa diretamente desses ecossistemas.

#### **4 ZONA COSTEIRA: CONCEITOS, CARACTERÍSTICAS, DELIMITAÇÕES E IMPORTÂNCIA**

Cumpramos a tarefa de compreender o significado da palavra e os diversos termos utilizados para designar a linha de contato entre terra e mar, dentre eles: litoral, zona costeira, costa e orla marítima. Além destes termos, encontramos outros conceitos jurídicos encontrados e que não podem ser confundidos, quais sejam: mar territorial e plataforma continental.

Inicialmente passa-se pela caracterização da zona costeira, o que é, como se distribui no Brasil, sua importância ecológica, social, cultural e econômica, bem como os principais impactos ambientais que atingem essas áreas.

A definição utilizada no Brasil foi posta pelo Decreto nº 5.300/2004. Seu artigo 3º e 4º estabelecem os limites da zona costeira nos seguintes termos:



Art. 3º A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, 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, com os seguintes limites:

I - faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;

II- faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

Art. 4º Os Municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira serão:

I - defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

II - não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas;

III - não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação;

IV - não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infra-estruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância;

V - estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar;

VI - não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com Municípios referidos nos incisos I a V;

VII - desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira.

O Brasil possui 7.367 Km de litoral e 8500 km, se considerarmos os recortes litorâneos. Nessa faixa concentra-se 36,5 milhões de pessoas residentes em 500 Municípios, ou seja, um quarto da população brasileira, aproximadamente. As atividades econômicas na zona costeira são responsáveis por 70% do PIB nacional. (FREITAS, 2011).

Na faixa litorânea, temos grande parte da exportação brasileira, atividades portuárias, turismo, expansão imobiliária, construções irregulares e a omissão do Poder Público que contribui imensamente para a degradação ambiental.

Como a zona costeira, pela exegese do art. 225, §4 da Constituição Federal de 1988, é considerada um patrimônio nacional, isso não significa dizer que seja patrimônio federal, ou seja, de propriedade da União. Pode ser de domínio de qualquer um dos entes políticos e dos particulares. A peculiaridade está no fato de que todos se encontram submetidos a disciplina jurídica específica em relação ao uso e gozo, por se tratar de áreas que devem ser protegidas ambientalmente.

O interesse público reflete-se no reconhecimento coletivo de que determinados bens jurídicos (zonas costeiras) devem ser preservadas/conservadas. Marés (1993) denomina, inicialmente, esses bens como bens de interesse público:

Esta nova relação de direito entre os bens de interesse cultural ou natural com o Estado e os particulares vem dando margem a uma nova categoria de bens, que alguns autores chamam de bens de interesse público, que não se reduz a apenas uma especial vigilância, controle ou exercício de poder de polícia da administração sobre o bem, mas é algo muito mais profundo e incide no seu núcleo e essência. (...).

As limitações gerais produzem obrigações pessoais aos proprietários que devem tornar socialmente úteis suas propriedades, enquanto as limitações impostas a estes bens de interesse público são muito mais profundas porque modificam a coisa mesma, passando o Poder Público a controlar o uso, transferência, a modificabilidade e a conservação da coisa, gerando direitos e obrigações que ultrapassam a pessoa do proprietário, atingindo o corpo social e o próprio Poder Público. (...).

Na realidade, sobre estes bens nasce um novo direito, que se sobrepõe ao antigo direito individual já existente. O bem como que se divide e um lado material, físico, que pode ser aproveitado pelo exercício de um direito individual, e outro imaterial, que é apropriado por toda a coletividade, de forma difusa, que passa a ter direitos ou no mínimo interesse sobre ele. Como estas partes ou lados são inseparáveis, os direitos ou interesses coletivos sobre uma delas necessariamente se comunicam à outra (MARÉS, 1993, p. 23).

Como se vê, sendo a zona costeira brasileira uma região de grande extensão e complexidade ambiental, devido à riqueza do seu ecossistema, pois nela interagem a terra, o mar e o ar, além das características peculiares da população que nela habita, como os hábitos e o modo de vida, cumpre a tarefa de analisar os meios de tutela e proteção.

Para melhor compreensão da zona costeira é importante delimitar o conceito de área úmida que é identificada na doutrina por diversos tipos de ecossistema, divididos entre continentais, costeiros e artificiais (DIEGUES, 2002, p. 14-22). As áreas úmidas continentais apresentam, no Brasil, superfície superior às costeiras e litorâneas, estando integradas às bacias hidrográficas, compondo uma unidade hidrográfica. Dentre esses ambientes úmidos, Diegues (2002, p. 14-15) destaca:

- a) Várzeas: terrenos baixos, mais ou menos planos, que se encontram junto às margens dos rios. Frequentemente, a esses se associam os lagos de várzeas, em geral rasos. Exemplos: várzeas do rio Amazonas, do rio Ribeira de Iguape, do rio Piracicaba, etc;
- b) Planícies de inundação: frequentemente sinônimo de várzeas, são terras planas sujeitas a inundações periódicas. Durante certos períodos do ano, têm aspectos de terra firme e, em outros, permanecem inundadas, unidas a lagoas ou pântanos superficiais. Os ciclos de nutrientes são extremamente complexos e os organismos que vivem nesses ecossistemas mostram uma ampla variedade de características morfológicas, fisiológicas e etológicas. Exemplos: várzeas (planícies de inundação) do rio São Francisco e o Pantanal Mato-grossense<sup>10</sup>;
- c) Pântanos: terrenos inundáveis de pequena profundidade, em planícies de inundação continentais, em que o fundo é mais ou menos lodoso e pouco consistente. Também são chamados de brejos;
- d) Lameiros: áreas úmidas que se formam ao longo dos rios e riachos bem como próximos às sacadas (alças fluviais abandonadas temporária ou permanentemente). Também são chamados de brejos.
- e) Lagoas superficiais: corpos de água doce, comuns em campos inundáveis de Roraima;
- f) Lagos: corpos de água doce ou salina, continentais ou costeiros, total ou parcialmente circundados pelo sistema terrestre, com origens variadas.





Conforme sua origem, os lagos podem ser: costeiros, de barragem, de erosão, marginais, tectônicos ou vulcânicos;

g) Igapós: trechos de floresta com água estagnada (Amazônia);

h) Igarapés: braços de água estreitos entre rios e ilhas (Amazônia);

i) Aningais: formações ribeirinhas arbustivas ou arborescentes isoladas ou em conjunto com manguezais.

As áreas úmidas costeiras encontram-se na interface da terra e o mar, sendo periodicamente cobertos por água salobra ou salgada, movimentada pelas marés. São elas (DIEGUES, 2002, p. 15-18):

a) Estuários: Corpo de água costeiro, semifechado, com uma conexão livre com o oceano aberto, no interior do qual a água é diluída com a água doce drenada do continente” (KRIEGER *et al.*, 1998, p. 166). Suas águas são ricas em nutrientes, apresentando elevada produção primária (fotossíntese). Os principais estuários brasileiros são: Golfão Maranhense (MA), Capibaribe (PE), Potengi (RN), Santos-Cubatão (SP), Iguape-Cananéia (SP) e Complexo Estuarino de Paranaguá (PR). Também são considerados estuários as Lagoas de Mundaú-Manguaba (AL), Baía de Todos os Santos (BA), Vitória (ES), Baía da Guanabara (RJ) e Lagoa dos Patos (RS);

b) Deltas: são formações constituídas por canais, ilhas e braços. Seu aparecimento só se torna possível quando se verifica a existência de uma série de condições, com grande quantidade de material sólido em suspensão, pouca profundidade na foz, ausência de fortes correntes marinhas, etc. Entre os deltas mais importantes estão o do rio Amazonas, do Parnaíba, do São Francisco, do Jequitinhonha, do Doce e do Parnaíba do Sul;

c) Manguezais: Os manguezais são ecossistemas costeiros, localizados na região do entre-marés, que se distribuem nas zonas tropicais e subtropicais do planeta, em áreas protegidas como baías, estuários, deltas e enseadas. São periodicamente inundados pelas marés e apresentam como característica marcante uma flora arbórea adaptada às condições de salinidade e os solos unconsolidados ali existentes. No Brasil ocorrem desde o Amapá até o Estado de Santa Catarina. Agrupam-se entre os ecossistemas de grande relevância socioambiental e estão continuamente ameaçados. Constituem ecossistemas chaves para a manutenção do equilíbrio ecológico, da sadia qualidade de vida e para a reprodução dos modos de expressão, de fazer, de viver e de criar das comunidades locais a ele ecologicamente integradas. Os manguezais sofrem continuamente impactos ambientais, dentre os quais destacam-se os aterros promovidos pela indústria imobiliária e a poluição lançada diretamente neles ou no litoral;

d) Lagunas costeiras: são corpos de água ligados ao mar por barras que permanecem fechadas durante certo período. As lagunas tropicais podem apresentar variações sazonais de salinidade devido às chuvas. Apresentam forma alongada, geralmente estreitas e com seu eixo principal paralelo à costa. As línguas de restingas, os recifes, os terraços de acumulação fluvio-marinha e a formação de praias servem de elementos na constituição de lagunas. As lagunas são importantes ao longo do litoral brasileiro em particular para a pesca artesanal e atividades turísticas. Entre elas destacam-se: Mundaú, Manguaba e Roteiro (AL); Lagoa Feia, Araruama, Saquarema, Marica e Sepetiba (RJ), Lagoa dos Patos, Mirim, Mangueira e Ira Mandai (RS);

- e) Restingas: são faixas ou línguas de areia, depositadas paralelamente ao litoral, graças ao dinamismo destrutivo e construtivo das águas oceânicas. Os depósitos são feitos com apoio em pontas ou cabos que comumente barram uma série de pequenas lagoas, como ocorre no litoral sul da Bahia e no Rio Grande do Sul. As restingas da Marambaia (RJ), da Ilha do Cardoso (SP) e de São José do Norte (RS) são exemplos típicos desses cordões arenosos;
- f) Praias: as praias são depósitos de areias acumuladas pelos agentes de transporte fluvial ou marinho, apresentando uma largura maior ou menor, em função da maré. Esse ambiente está frequentemente associado a outros sistemas costeiros, como estuários, deltas, restingas, mangues, dunas, rios e lameiros intertidais. No Brasil, as praias acompanham todo o litoral (do Amapá ao Rio Grande do Sul);
- g) Ilhas: podem ser continentais ou costeiras (situadas próximas ao litoral e assentadas sobre a plataforma continental, tal como a Ilha do Cardoso-SP, a Ilha de Santa Catarina-SC e a Ilha de São Luis-MA) ou oceânicas (de origem vulcânica ou coralígena, tal como o Arquipélago de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas, as Ilhas de Trindade, Martim Vaz, Penedos de São Pedro e São Paulo);
- h) Marismas: são ambientes salobros (lagunares ou estuarinos), de baixa energia, pantanosos, planos, costeiros e de águas rasas, localizados na região entremarés, ficando parcialmente inundados pela maioria das preamares (maré alta). Apresentam uma cobertura vegetal constituída de formações pioneiras de influência flúviomarinha herbácea, predominando *Spartina* sp. São frequentes no sul do Brasil e podem ocorrer associados a manguezais.
- i) Pântanos salgados e Planícies de marés: são áreas litorâneas baixas recobertas pela maré e de grande importância biológica.
- j) Recifes de coral: são grandes estruturas carbonáticas construídas pela atividade biológica de corais e pela complexa associação de organismos marinhos que integram o ecossistema de recifes de coral. No mundo ocorrem nas costas não lamosas, entre as latitudes de 30N e 30S (CONVENÇÃO DE RAMSAR – RESOLUÇÃO VIII.11).

Diegues (2002) destaca ainda a existência de áreas úmidas artificiais, que são resultantes da ação antrópica, sendo que em geral a criação de áreas úmidas artificiais é precedida pela transformação de áreas úmidas naturais pré-existentes, bem como das características socioambientais desses locais. O autor exemplifica esse processo com o aterro de manguezais para a instalação de tanques de evaporação de água e cristalização de sais e a inundação de várzeas na construção de açudes e barragens. São elas:

- a) Salinas: o sal, anteriormente obtido em salinas naturais, que constituíam depressões onde a água do mar invadia e se acumulava, para após evaporar-se e cristalizar o sal, atualmente é produzido em larga escala através do bombeamento da água do mar para tanques de pequena profundidade, criando espelhos de água para evaporação. As duas principais áreas de salinas do Brasil estão localizadas no Rio Grande do Norte (Areia Branca, Mossoró, Grossos e Macau) e no Rio de Janeiro (Cabo Frio, Araruama e São Pedro da Aldeia). O autor destaca que a produção de sal encontra-se atualmente em processo de substituição do trabalho manual para o trabalho mecanizado, devido a passagem da produção em escala artesanal para uma escala industrial;



- b) Açudes: são construídos com a finalidade de armazenar água nas regiões de clima semi-árido do nordeste brasileiro, servindo para o abastecimento humano e animal, irrigação pública e privada e piscicultura. Sua construção pode gerar alguns problemas e não solucionar aqueles relacionados com a seca, pois podem provocar o alagamento de áreas de vazantes, tradicionalmente utilizadas para a agricultura nos períodos de estiagem, o assoreamento do lago, a salinização do solo e das águas e o empobrecimento das várzeas a jusante, em função da retenção do material fino no fundo dos açudes;
- c) Barragens e represas hidroelétricas: destinam-se a produção de energia elétrica. São relevantes pela sua importância para o setor energético, pelo seu tamanho e pelos impactos socioambientais que causam;
- d) Arrozais: constituem áreas alagadas para cultivo de arroz, mantendo-se úmidas por grande parte do período de cultivo. (DIEGUES, 2002, p. 18-22).

Pela análise acima, as áreas úmidas costeiras equivalem ao que o legislador considera como zona costeira. A delimitação da zona costeira brasileira é atualmente fornecida pelo Plano de Gerenciamento Costeiro II, que define Faixa Marítima e Faixa terrestre, considerando os Municípios pertencentes à zona costeira não apenas aqueles diretamente ligados ao mar, mas também os que dele dependem ou com ele possuem alguma forma de relação.

Em razão da grande abrangência da área que envolve a zona costeira e o quantitativo populacional que reside nessa região, aproximadamente 25% da população brasileira, surgem os problemas socioambientais, dentre outros, assim como também cumpre ressaltar a grande relevância da região para o desenvolvimento do país e, conseqüentemente, para aplicação do direito, o que justifica o presente estudo.

Assim, o principal problema encontrado nas zonas costeiras diz respeito às frequentes construções e ocupações urbanas sem observância das normas ambientais, bem como os conflitos socioeconômicos decorrentes desta ocupação desordenada.

Em geral toda a faixa marítima e terrestre da zona costeira está sujeita a vetores de desenvolvimento em franco processo de expansão, dentre os quais destacam-se o turismo, a aquicultura e pesca, a exploração petrolífera e a exploração mineral *offshore*, as grandes estruturas industriais, portuárias e a implantação de parques eólicos.

Tais atividades acarretam a ocupação de áreas públicas e de preservação permanente, incorporação e aceleração da expansão urbana e a ocupação dos espaços costeiros e continentais, ocasionando problemas imobiliários, aumento e descarte irregular de resíduos, alteração na paisagem costeira, ausência de saneamento básico, dentre outros problemas.

O que importa não é só a proteção do litoral como importantíssimo bem ambiental natural, mas também a proteção do ser humano habitante desses locais, o seu bem-estar, o desenvolvimento de seu trabalho, o respeito a sua posição e a atenção a seus principais problemas.

Além disso, os principais ecossistemas encontrados na zona costeira, como dunas e restingas, dentre outros, vem sendo degradados continuamente desde o início da colonização brasileira, demandando uma maior proteção jurídica no que for pertinente à sua conservação e manutenção.

Note-se, por oportuno, que a referida degradação atinge esferas das várias ciências, razão pela qual o diálogo das ciências jurídicas com outros ramos do conhecimento é essencial para a efetiva solução dos conflitos socioambientais. Sobre esse diálogo, apela-se à seguinte lição:

Tem sido reconhecida, unanimemente, pela doutrina, como uma das características fundamentais do Direito Ambiental, a sua marcante interdisciplinaridade. Não se pode pensar a proteção jurídica do meio ambiente sem se considerar dados relevantíssimos que são trazidos para o interior do universo do Direito por outros ramos do conhecimento humano. Dentre estes vários conhecimentos que influenciam a construção do Direito Ambiental podem ser destacados a biologia, a química, a meteorologia, as ciências sociais, etc. Muitas vezes o jurista recorre a conceitos de outras ciências para que possa dar solução a um problema que, aparentemente, estava alicerçado em uma questão puramente jurídica. Em matéria de Direito Ambiental, as fronteiras entre os diversos segmentos do conhecimento humano tornam-se cada vez menores. Na análise de uma medida a ser tomada pelo aplicador da lei em matéria ambiental, necessariamente, estão presentes considerações que não são apenas jurídicas, pois (...) é necessário que se observe critérios que não são apenas jurídicos. Observe-se que as normas de Direito Ambiental, muitas vezes, necessitam de um preenchimento que é feito por portarias e outros atos administrativos, cujo conteúdo é fornecido por disciplinas não jurídicas. Daí decorre a imperiosa necessidade de que o jurista, ao tratar de questões ambientais, tenha conhecimento de disciplinas que não são a sua. (ANTUNES, 2001, p. 37).

Assim, a gestão do litoral não interessa apenas aos seus ocupantes e sim a todos os brasileiros, pois se trata de patrimônio nacional e um dos objetivos da declaração de patrimônio nacional dos bens constantes do § 4 do art. 225 da CF/88 é o de ratificar a impossibilidade de internacionalização de tais regiões, o que parece ser muito preocupante.

Este complexo cenário demonstra a necessidade de gestão, planejamento e ordenamento destas diferentes atividades e usos identificados na zona costeira. Daí a necessidade da Criação de Espaços protegidos – Unidades de Conservação - Lei nº 9985/2000 – SNUC, do zoneamento ecológico econômico – ZEE, e a atuação interdisciplinar como instrumentos da política pública de preservação e conservação da zona costeira.



## 5 ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO (ZEE) NAS ZONAS COSTEIRAS

O Decreto nº 4.297/2002, que regulamentou o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, objetiva viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental.

O ZEE contribuirá para racionalizar o uso e a gestão do território, reduzindo as ações predatórias e apontando as atividades mais adaptadas às particularidades de cada região, melhorando a capacidade de percepção das inter-relações entre os diversos componentes da realidade e, por conseguinte, elevando a eficácia e efetividade dos planos, programas e políticas, públicos e privados, que incidem sobre um determinado território, especializando-os de acordo com as especificidades observadas.

O ZEE é executado de forma compartilhada entre a União, os estados e os municípios e sua implementação é essencial para a definição, planejamento e gestão do uso e parcelamento do solo nas áreas da zona costeira.

De fato, de acordo com a lei complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes da federação no exercício da competência comum relativa ao meio ambiente, prevista no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, constitui ação administrativa da União a elaboração do ZEE de âmbito nacional e regional, cabendo aos estados elaborar o ZEE de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional, e aos municípios a elaboração do Plano Diretor, observando os ZEEs existentes.

O novo Código Florestal (Lei federal nº 12.651/2012) estabelece um prazo de cinco anos para que todos os estados elaborem e aprovem seus ZEEs, segundo metodologia unificada estabelecida em norma federal. No entanto, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, muitos Estados ainda não realizaram, a exemplo do Estado de Sergipe, como se poderá observar adiante (MMA, 2018).

Com isso, a zona costeira de Sergipe está órfã de planejamento e gestão, o que vem ocasionando uma série de conflitos socioambientais, inclusive com a judicialização das demandas em ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público Federal, com o objetivo de obter a demolição dos imóveis construídos nas áreas de proteção permanente, sem qualquer estudo sobre o planejamento do uso do solo destas localidades (MMA, 2018).

Nesse contexto, o zoneamento ecológico-econômico (ZEE), instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentado pelo decreto nº 4.297/2002, tem sido utilizado pelo poder público com projetos realizados em diversas escalas de trabalho e em frações do território nacional. Municípios, estados da federação e órgãos federais têm executado ZEEs e avançado na conexão entre os produtos gerados e os instrumentos de políticas públicas, com o objetivo de efetivar ações de planejamento ambiental territorial (MMA, 2018).

Em linhas gerais, o ZEE tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. Para tanto, parte do diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos (MMA, 2018).

De fato, dadas as especificidades econômicas, sociais, ambientais e culturais existentes, as vulnerabilidades e as potencialidades também são distintas, e, conseqüentemente, o padrão de desenvolvimento não pode ser uniforme. Uma característica do ZEE é justamente valorizar essas particularidades, que se traduzem no estabelecimento de alternativas de uso e gestão que oportunizam as vantagens competitivas do território.

Tal como exposto no Decreto federal nº 4.297/2002:

Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece 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 sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Ou seja, o ZEE busca contribuir para racionalizar o uso e a gestão do território, reduzindo as ações predatórias e apontando as atividades mais adaptadas às particularidades de cada região, melhorando a capacidade de percepção das inter-relações entre os diversos componentes da realidade e, por conseguinte, elevando a eficácia e efetividade dos planos, programas e políticas,



públicos e privados, que incidem sobre um determinado território, espacializando-os de acordo com as especificidades observadas (MMA, 2008).

Ante o exposto, pode-se concordar com Hardt (2000), ao afirmar que a gestão urbana compartilhada e interinstitucional é uma tendência como novo conceito em gestão pública e política a ser implementada, haja vista o caráter jurídico-ambiental das cidades, preconizado no art. 225 da Constituição Federal, onde todo e qualquer ato gerencial deve englobar não somente as consequências presentes, mas também os possíveis reflexos futuros.

Daí a ideia de que as políticas ambientais têm que incluir as comunidades locais, garantindo a sustentabilidade ambiental, econômica e social por meio da redução da pobreza e fomento à justiça social e a equidade, através dos princípios do ecodesenvolvimento, quais sejam: a) satisfação das necessidades básicas; b) solidariedade com as futuras gerações; c) participação com a população envolvida; d) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; e) elaboração de sistema social visando garantir o emprego a segurança social e o multiculturalismo; f) fomento à educação (SACHS 1986).

Dessa forma, a gestão jusambiental da zona costeira, deverá pautar-se no ecodesenvolvimento e seus três pilares da sustentabilidade: Social, Ambiental e Econômico, tudo em um só lugar, transformando-se, assim, em um local para todos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção ao meio ambiente demanda fundamentos de diversas áreas, como as ciências naturais, sociais e a análise cuidadosa da cultura desse ambiente objeto de proteção.

Dentro das ciências sociais, temos o Direito, importante área de estudo que afeta o funcionamento do Estado, e, através do ordenamento jurídico sedimenta uma proteção legal, o que pode ser visto, principalmente, através da Constituição.

No entanto, é necessário não perder de vista que tais fundamentos expressos no texto constitucional e nas legislações infraconstitucionais, por si sós não são suficientes para efetivar a proteção a que o meio ambiente necessita. Embora isso seja óbvio, do ponto de vista jurídico, que toda lei precisa de instrumentos de efetivação, nunca é tarde lembrar e, mais ainda, analisar criticamente os aspectos que tornam jocosa essa tarefa.

Dessa forma, não podemos vislumbrar e depositar no Direito todas as perspectivas de resolver um problema complexo como o da proteção efetiva ao meio ambiente, porém, de outra

forma, podemos vê-lo como importante instrumento para a luta por um meio ambiente equilibrado e sustentável, não perdendo de vista os três pilares acima mencionados.

A implementação do Zoneamento Ecológico Econômico é um dos principais desafios na atualidade para minimizar ou até mesmo elidir o impacto que o uso hodierno da zona costeira acarreta para o meio ambiente. Através deste importante instrumento de política pública ambiental serão alcançadas várias perspectivas de proteção ambiental, a exemplo do uso ordenado e compatível do solo de acordo com as características e necessidades socioeconômicas locais, que propulsionarão o gradativo desenvolvimento aliado à proteção.

Acerca das necessidades culturais que são supridas – ou pelo menos tentadas – com a proteção ao meio ambiente, percebemos que a relação de identificação do homem com o meio ambiente é mister, pois é parte constituinte da formação humana, isso implica lembrar que o homem é produto do meio e necessita deste para sua sobrevivência, assim, podemos ratificar que o meio ambiente protegido muito interessa ao homem, porque além de fazê-lo ter vida, contribui para a sua formação cultural.

Isso porque a relação entre homem e natureza é um dos maiores desafios a serem enfrentados neste Terceiro Milênio por todas as nações do mundo, em especial no Brasil, haja vista a riqueza natural aqui existente e o necessário equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social e a proteção ao meio ambiente.

Ante o exposto, podemos concluir que os desafios e perspectivas para a gestão jusambiental da zona costeira estão na possibilidade de equilibrar as necessidades dos habitantes do espaço urbano com a proteção ao meio ambiente, no âmbito do poder local, contrabalançando-se o fornecimento de infraestruturas e serviços urbanos com o desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

No entanto, é perceptível que na grande maioria dos municípios sequer existem serviços públicos e infraestruturas básicas para atender minimamente à população, a exemplo do saneamento básico, como forma de redução dos danos ambientais. Assim, falar em garantir a proteção ambiental parece algo distante e difícil de ser alcançado, demandando além de discussões acadêmicas, políticas efetivas por parte dos entes públicos em geral, assim como a atuação interdisciplinar das diversas ciências.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. 657p.

BOECHAT, Wagner S. F. Lemgruber. **Gestão jusambiental de cidades**, Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2016.





BOFF, Leonardo. **Ethos Mundial: Um consenso mínimo entre os humanos**, Brasília: Letraviva, 2000, p. 90.

BRASIL, **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm), acesso em 19 novembro 2018.

BRASIL, **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm), acesso em 19/11/2018.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993. 134p.

DIEGUES, Antonio Carlos. **Comunidades litorâneas e os manguezais do Brasil**. In: \_\_\_\_\_. **Ecologia Humana e Planejamento Costeiro**. 2ª ed. São Paulo: Nupaub-Usp, 2001. p. 183-216.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica**. 4ª ed. revisada e atualizada, Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

HARDT, Carlos. **Subsídios à gestão da qualidade da paisagem urbana: aplicação a Curitiba-Paraná**, 2000. Tese de Doutorado em Engenharia Florestal, UFPR.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 6ª ed. revida e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MARÉS, Carlos Frederico. **Espaços Ambientais Protegidos e Unidades de Conservação**. Curitiba: Champagnat, 1993. 78p.

MMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). **Carta da Terra, 1992**. Disponível em: <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>. Acesso em: 21 de outubro 2018.

MMA/SQA. **Projeto Orla: Fundamentos para uma gestão integrada**. Brasília: MP/SPU, 2002. Acesso em: 21 de outubro 2018.

MMA/SQA. **Projeto Orla: Subsídios para um projeto de gestão**. Brasília: MMA e MPO, 2004. Acesso em: 21 de outubro 2018.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2007.

MORAES, Leticia Bianca Barros de. **O turismo de sol e praia no litoral sul de Sergipe: uma análise sob a perspectiva dos modelos do SISTUR e TALC**. Tese de Doutorado. São Cristóvão: UFS, Sergipe. 2010.

SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. Terra dos Homens. 1ª ed. São Paulo: Editora Vértice, 1986.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editores: 2006.

SOUSA, Miguel Teixeira de. **A tutela jurisdicional dos interesses difusos no Direito Português.** Disponível em: <<http://www.judicium.it/archivio/teixeira01.html>>. Acesso em: 21 outubro 2018.

VIANA, Djavan Caetano. **Lilás.** Disponível em: <https://www.letras.mus.br/djavan/45530/>. Acesso em: 19 novembro 2018.

VILAR, José Wellington Carvalho. **A zona de expansão de Aracaju: contribuição ao estudo da urbanização litorânea de Sergipe.** In: ARAÚJO, Hélio Mário; VILAR, José Wellington Carvalho (Org.). Território, meio ambiente e turismo no litoral sergipano. São Cristóvão: Editora, UFS, 2010, 62-80.

VILAR, José Wellington Carvalho; ARAÚJO, Hélio Mário de. **Iniciativas de ordenamento territorial no litoral sul de Sergipe.** In: ARAÚJO, Hélio Mário; VILAR, José Wellington Carvalho (Org.). Território, meio ambiente e turismo no litoral sergipano. São Cristóvão: Editora, UFS, 2010, p. 21-39.

VILAR, José Wellington Carvalho; FONSECA, Vânia; SANTOS, Max Alberto Nascimento. **Abertura territorial e alterações socioambientais em Barra dos Coqueiros (SE).** In: ARAÚJO, H. M.; VILAR, José Wellington Carvalho Território, meio ambiente e turismo no litoral sergipano. São Cristóvão: Editora UFS, 2010, 81-97.

Recebido em 16 de Abril de 2019  
Aprovado em 01 de Junho de 2019

