



O zoneamento ecológico-econômico costeiro como instrumento de planejamento sustentável do uso e ocupação do litoral: Análise de complexos hoteleiros no estado do Ceará (Brasil)

Juliana Barroso de Melo

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

**O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO COSTEIRO COMO
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL DO USO E
OCUPAÇÃO DO LITORAL: ANÁLISE DE COMPLEXOS HOTELEIROS
NO ESTADO DO CEARÁ (BRASIL)**



Juliana Barroso de Melo

**Barcelona
2013**



Programa de Doctorado
Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental

**O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO COSTEIRO COMO
INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL DO USO E
OCUPAÇÃO DO LITORAL: ANÁLISE DE COMPLEXOS HOTELEIROS
NO ESTADO DO CEARÁ (BRASIL)**

Tesis Doctoral presentada por:

Juliana Barroso de Melo

Directoras de la Tesis: **Dra. Maria Àngels Alió Torres**
Dra. Isabel Pujadas Rúbies

**Barcelona
2013**

Juliana Barroso de Melo

O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro como instrumento de planejamento sustentável do uso e ocupação do litoral: análise de complexos hoteleiros no Estado do Ceará (Brasil)

Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Geografia Humana da Universidade de Barcelona, como requisito para obtenção do título de Doutor em Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental.

Directoras: **Dra. Maria Àngels Alió Torres**

Dra. Isabel Pujadas Rúbies

Dedico

As pequenas Maria Helena, Marina e Elisa, que dão grande significado à minha vida e são esperanças de mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer inicialmente à minha família, meus irmãos, e em especial aos meus pais, Nivardo e Julia, pelo constante incentivo e apoio aos meus estudos. Sem eles seria impossível a realização desse sonho.

Agradeço à União Europeia e ao Programa Alban, pelos três anos de imprescindível apoio através da concessão de bolsa de estudo. Além da oportunidade de realizar essa tese de doutorado, também pude cursar o Master Oficial Europeu em *Planificació Territorial y Gestión Ambiental* na Universidade de Barcelona

É fundamental agradecer à Elena Corominas Llach pela recepção calorosa e o primeiro mês de estadia em Barcelona. Agradecimentos estes estendidos à sua linda família (pais e irmãos) que me deu a oportunidade de compartilhar momentos tão inesquecíveis na belíssima *Calella de Palafrugell*. Serei sempre grata.

Agradeço à Rosa Karina Carvalho pelos dois anos compartilhando o mesmo lar em Barcelona. Seu carinho, paciência e apoio foram essenciais para que eu pudesse suportar a distância dos que deixei no Brasil.

Gostaria de mencionar meus companheiros bolsistas do Programa Alban, Luciana Pinto e Fábio Fonseca. Foram muitas conversas e momentos agradáveis quando compartilhamos a mesma sala de estudo na Universidade de Barcelona.

Agradeço a minha grande amiga Danielle Borgholm que ficou sempre ao meu lado, mesmo que distante. Nos anos que vivi em Barcelona e nos últimos meses seu constante apoio emocional foi imprescindível para finalização deste trabalho.

Aos colegas do máster e do doutorado da Universidade de Barcelona, agradeço pelas colaborações e pelos momentos compartilhados, em sala de aula, em viagens de campo, em fim, em todas as ocasiões. Agradecimento especial à minha amiga Pliar Leal pela amizade, dedicação, carinho e ajuda que me foram dados todos esses anos e que serei eternamente grata.

.

Agradeço aos professores do Departamento de Geografia da Universidade de Barcelona, pelos seus ensinamentos. Do mesmo modo aos funcionários, em específico aos do Departamento de Geografia, sempre atenciosos e prestativos nos momentos de dúvidas e ajuda nos trâmites da Universidade

A pesquisa não poderia ter sido realizada sem o acesso a documentos públicos. Por isso, sou grata aos órgãos públicos, instituições e seus funcionários, pela gentileza de disponibilizarem suas informações, Destaco os funcionários da SEMACE que foram imprescindíveis para obtenção dos dados fundamentais para a elaboração desta investigação.

A qualidade do texto aqui apresentado não seria a mesma sem a contribuição do Prof. Vianney Mesquita, revisor (nesta função desde o mestrado). Sou agradecida.

Meus agradecimentos ao Prof. Dr. Jeovah Meireles, da Universidade Federal do Ceará, sempre disponível para esclarecimentos e sugestões que foram fundamentais para desenvolvimento desta pesquisa.

Também agradeço à Prof. Mary Andrade, da Universidade de Fortaleza, por sua amizade e relevante ajuda no âmbito do Direito Ambiental, especialmente a legislação referente à zona costeira.

Agradeço minhas diretoras de teses. Primeiro à Profa. Dra. Isabel Pujadas Rubies, também Diretora do Doutorado, pelas colaborações e sugestões que enriqueceram meu trabalho e que foram primordiais para sua finalização.

E, por fim, meu especial agradecimento, a minha diretora de tese, Profa. Dra. Maria Àngels Alió Torres, orientadora desde o início, em que faço uma referência de carinho e grande reconhecimento pelas inúmeras colaborações, apoio, estímulo e paciência nesses anos de direção e acompanhamento da minha investigação. Meu muito obrigada.

A todos que contribuíram de alguma forma para efetivação desta tese de doutorado, meus agradecimentos.

*“Desde a infância, o mar inspira-me sentimentos mistos.
O litoral e essa franja periodicamente cedida pelo refluxo que o prolonga,
disputando com o homem o seu império,
atrai-me pelo desafio que lançam a nossas empreitadas,
pelo universo inesperado que encerram,
pela promessa que fazem de observações e
de descobertas lisonjeiras para a imaginação”.*

Claude Lévi-Strauss

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	
LISTA DE QUADROS	
LISTA DE TABELAS	
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	

1ª PARTE – ABORDAGEM INICIAL

INTRODUÇÃO	27
-------------------	-----------

CAPÍTULO 1. O TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO

1.1 Marco teórico	31
1.2 Justificativa e hipóteses	36
1.3 Objetivos da investigação	37
1.3.1 Objetivo geral	37
1.3.2 Objetivos específicos	38
1.4 Metodologia da pesquisa	39

CAPÍTULO 2. AS CARACTERÍSTICAS DA ZONA COSTEIRA DO BRASIL

2.1 A ocupação do litoral desde os colonizadores aos dias atuais	43
2.2 Dados demográficos e físicos da costa brasileira	50

CAPÍTULO 3. A ZONA COSTEIRA DO ESTADO DO CEARÁ: ASPECTOS HISTÓRICOS, FÍSICOS E SOCIAIS

3.1 A evolução histórica da ocupação da zona costeira do Ceará	59
3.2 Dados demográficos do litoral do Ceará e seus atributos ambientais	62
3.3 O turismo e seus impactos no litoral cearense	73
3.4 As comunidades tradicionais litorâneas do Ceará	84

2ª PARTE – LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO DA ZONA COSTEIRA

CAPÍTULO 4. A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO BASILAR DE DEFESA DA ZONA COSTEIRA

4.1 A Constituição Federal de 1988 e sua tutela ambiental	94
4.2 A Política Ambiental brasileira e seu Sistema de Meio Ambiente	105
4.3 O Plano de Gerenciamento da zona costeira do Brasil	122
4.4 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza	135
4.5 O Código Florestal e as Áreas de Preservação Permanente	141
4.6 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e seu papel na ordenação territorial dos municípios	147
4.7 A legislação ambiental do Ceará e a proteção do litoral	153

CAPÍTULO 5. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUA UTILIZAÇÃO NO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

5.1 Distinção entre licença de construção e licença ambiental	159
5.2 O licenciamento ambiental e sua aplicação obrigatória	161
5.3 A Lei Complementar nº 140/2011 e a distribuição de competência no licenciamento ambiental	167
5.4 As três fases do licenciamento ambiental	171
5.5 O licenciamento ambiental estadual no Ceará	183

CAPÍTULO 6. O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO COSTEIRO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL	
6.1 Os fundamentos do Zoneamento Ecológico-Econômico	189
6.2 O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Ceará	193
6.3 A participação popular na constituição do ZEEC	196
6.4 Componentes do ZEEC no Estado do Ceará: o Diagnóstico Socioeconômico e o Mapeamento das Unidades Geoambientais	203
3ª PARTE – ESTUDOS DE CASOS DE EMPREENDIMENTOS HOTELEIROS NO LITORAL DO CEARÁ	
CAPÍTULO 7. OS PROJETOS DE COMPLEXOS TURÍSTICOS HOTELEIROS LITORÂNEOS APROVADOS NO COEMA ENTRE 2002 E 2008	
7.1 A análise dos projetos de empreendimentos hoteleiros localizados no litoral do Ceará	217
7.2 Dados gerais dos projetos hoteleiros costeiros aprovados pelo COEMA entre 2002 e 2008.	222
CAPÍTULO 8. ESTUDO DE TRÊS PROJETOS DE COMPLEXOS HOTELEIROS NA ZONA COSTEIRA DO CEARÁ E SEUS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL	
8.1 O complexo hoteleiro Lagoinha Suítes Resort e suas obras inacabadas.	235
8.1.1 Delimitações do empreendimento Lagoinha Suítes Resort	239
8.1.2 O embargo da construção do empreendimento	251
8.2 O empreendimento Aquiraz Riviera e sua localização sobre dunas	255
8.2.1 Complexo hoteleiro com investimentos luso-brasileiros	257
8.2.2 A construção do hotel Dom Pedro Laguna	268
8.3 O projeto Cidade Nova Atlântida e sua localização em terras indígenas	272
8.3.1 O maior complexo hoteleiro da América Latina	276
8.3.2 A suspensão do projeto e as terras indígenas	289
CAPÍTULO 9. OS EMBATES NO USO E OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA E A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL	
9.1. Conflitos de interesses: o litoral como negócio ou como sobrevivência das comunidades tradicionais?	294
9.2 Os desafios do planejamento sustentável: da gestão integrada da zona costeira à utilização do ZEEC	299
CAPÍTULO 10 – CONCLUSÃO	309
BIBLIOGRAFIA	317
APÊNDICE	337
ANEXOS	341

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 –	As capitânicas hereditárias no Brasil-Colônia (Joan Blaeu,1689)	46
Figura 2.2 –	Densidade demográfica do Brasil, 2010	50
Figura 2.3 –	Municípios brasileiros de mais de 20.000 habitantes (Censos 1970 e 2010)	51
Figura 2.4 –	Municípios brasileiros e municípios costeiros por número de habitantes (Censo 2010)	52
Figura 2.5 –	Domínios dos biomas brasileiros	53
Figura 2.6 –	Dunas cobertas por vegetação, Município Jijoca de Jericoacoara-CE	54
Figura 2.7 –	Mangue coberto pela maré alta, Município de Icapuí-CE	55
Figura 3.1 –	A Capitania Hereditária do Ceará (Albernaz I, 1629)	60
Figura 3.2	Localização do Estado do Ceará	63
Figura 3.3 –	Região Metropolitana de Fortaleza e seus municípios	66
Figura 3.4 –	Localização das unidades geoambientais da zona costeira do Ceará	70
Figura 3.5 –	Falésias na praia de Canoa Quebrada, Município de Aracati	71
Figura 3.6 –	Dunas móveis na praia de Jericoacoara, Município de Jijoca de Jericoacoara (CE)	72
Figura 3.7 –	Estados da região Nordeste do Brasil	73
Figura 3.8 –	Percentuais de aplicações por componente, envolvendo somatório de recursos do BID e da Contrapartida Local	74
Figura 3.9 –	Áreas de atuação do PRODETUR/NE I e II no Estado do Ceará	75
Figura 3.10 –	Rodovia CE-085 e trechos beneficiados pelo PRODETUR/NE	76
Figura 3.11 –	Receita turística do Ceará, segundo motivações (2010)	78
Figura 3.12 –	Catadores de algas na praia de Flexeiras, Município de Trairi (CE)	85
Figura 3.13 –	Localização de povos indígenas no Estado do Ceará	86
Figura 4.1 –	Órgãos que compõem o SISNAMA (União, Estado do Ceará e municípios)	110
Figura 4.2 –	Localização das Unidades de Conservação criadas pela União	138
Figura 4.3 –	Localização das Reservas Extrativista do Batoque e da Prainha do Canto Verde	141
Figura 4.4 –	Atividade de carcinicultura no litoral do Município de Aracati-CE	146
Figura 4.5 –	Municípios cearenses possuidores de PDDU beneficiados pelo PROURB	152
Figura 5.1 –	Modelo da placa de empreendimentos licenciados pela SEMACE	187
Figura 6.1 –	Estados brasileiros que realizaram o ZEE em seus territórios	192
Figura 6.2 –	Participação em termos de área dos setores da zona costeira e sertão do Ceará	205
Figura 6.3 –	População residente, por situação de domicílio – Ceará e Zona Costeira – 2000.	206
Figura 6.4 –	População residente, por situação de domicílio, segundo os setores costeiros – 2000.	207
Figura 6.5 –	Percentual de domicílios por tipo de abastecimento de água do Ceará e Zona Costeira, com relação ao total de domicílios particulares permanentes do Ceará – 2000	208
Figura 6.6 –	Percentual de domicílios particulares permanentes, por tipo de escoamento sanitário – Ceará, Zona e Setores Costeiros – 2000.	209
Figura 6.7 –	Percentual de domicílios particulares permanentes, por destino de lixo – Ceará, Zona e Setores Costeiros – 2000.	210
Figura 6.8 –	Produto Interno Bruto (em mil reais) – Ceará e Zona Costeira –	

	1997/2000.	211
Figura 6.9 –	Estrutura setorial do valor adicionada a preços básicos em percentual no Ceará e Zona Costeira – 2000	212
Figura 7.1 –	Localização dos 20 empreendimentos hoteleiros no litoral do Ceará	223
Figura 7.2 –	Origem dos investimentos dos 20 projetos analisados	225
Figura 8.1 –	Localização do Município de Paraipaba	236
Figura 8.2 –	Perspectiva do projeto do complexo Lagoinha Suítes Resort	239
Figura 8.3 –	Imagem atual do empreendimento Lagoinha Suítes Resort	240
Figura 8.4 –	Entrada do empreendimento Lagoinha Suítes Resort e suas licenças ambientais	251
Figura 8.5 –	Complexo Lagoinha Suítes Resort	252
Figura 8.6 –	Localização do Município de Aquiraz	255
Figura 8.7 –	Perspectiva do projeto do complexo Aquiraz Riviera	258
Figura 8.8 –	Via de acesso ao Aquiraz Riviera	259
Figura 8.9 –	Terraplanagem do complexo Aquiraz Riviera	266
Figura 8.10 –	Campos de golfe do Aquiraz Riviera	269
Figura 8.11 –	Fase de construção do Hotel Dom Pedro Laguna no complexo Aquiraz Riviera	269
Figura 8.12 –	Hotel Dom Pedro Laguna dentro do Aquiraz Riviera	270
Figura 8.13 –	Hotel Dom Pedro Laguna finalizado	272
Figura 8.14 –	Localização do Município de Itapipoca	273
Figura 8.15 –	APA do Estuário do rio Mundaú	275
Figura 8.16 –	Localização do empreendimento Cidade Nova Atlântida	276
Figura 8.17 –	Projeto do complexo Cidade Nova Atlântida	279

LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 –	Municípios considerados costeiros	64
Quadro 3.2 –	Terminologias do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Ceará	64
Quadro 3.3 –	Os municípios costeiros do Estado do Ceará divididos por setores	65
Quadro 3.4 –	Unidades geoambientais da zona costeira do Ceará	70
Quadro 3.5 –	Princípios e diretrizes do turismo comunitário	82
Quadro 4.1 –	Principais normas de proteção da zona costeira no âmbito federal	93
Quadro 4.2 –	Funções constitucionais do Poder Público em matéria ambiental	95
Quadro 4.3 –	Obras e atividades obrigadas a terem EIA e RIMA	100
Quadro 4.4 –	Princípios da Política Nacional do Meio Ambiente	106
Quadro 4.5 –	Termos e conceitos estabelecidos na PNMA	106
Quadro 4.6 –	Objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente	107
Quadro 4.7 –	Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente	108
Quadro 4.8 –	Classificação dos instrumentos da PNMA	109
Quadro 4.9 –	Órgãos e Conselhos do Sistema Nacional do Meio Ambiente	110
Quadro 4.10 –	Principais Resoluções do CONAMA sobre zona costeira	112
Quadro 4.11 –	Definições de utilidade pública e interesse social para fins de ocupação de APP	114
Quadro 4.12 –	Órgãos ambientais executores da política ambiental	119
Quadro 4.13 –	Órgãos ambientais integrantes do SISNAMA no Ceará	120
Quadro 4.14 –	Limites da zona costeira do Brasil	125
Quadro 4.15 –	Princípios da gestão costeira do Brasil	125
Quadro 4.16 –	Instrumentos do PNGC e suas finalidades	126
Quadro 4.17 –	Classificação das Unidades de Conservação da Natureza	136
Quadro 4.18 –	Categorias das Unidades de Proteção Integral	137
Quadro 4.19 –	Categorias de Unidades de Conservação de Uso Sustentável	137
Quadro 4.20 –	Definições de Áreas de Proteção Permanente	144
Quadro 4.21 –	Diretrizes da Política Urbana brasileira	149
Quadro 4.22 –	Municípios obrigados a instituir o PDDU	151
Quadro 4.23 –	Principais normas de proteção da zona costeira do Ceará	153
Quadro 4.24 –	Terminologias do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Ceará	156
Quadro 5.1 –	Principais instrumentos normativos do licenciamento ambiental no âmbito federal	163
Quadro 5.2 –	Classificação das licenças ambientais	172
Quadro 6.1 –	Divisão da zona costeira cearense em setores	205
Quadro 7.1 –	Licenças ambientais concedidas e situação dos 20 projetos	227
Quadro 8.1 –	Três estudos de casos – parecer técnico e licenças	234
Quadro 8.2 –	Estudos básicos do projeto Lagoinha Suítes Resort	241
Quadro 8.3 –	Tipos de impactos ambientais e fases do Lagoinha Suítes Resort	244
Quadro 8.4 –	Áreas protegidas no terreno do Lagoinha Suítes Resort e sua proteção legal	248
Quadro 8.5 –	Zoneamento do projeto Cidade Nova Atlântida	280
Quadro 8.6 –	Temas destacados no parecer do projeto Cidade Nova Atlântida e suas fundamentações legais	286

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 –	População residente total no Brasil e na zona costeira (1991-2010)	52
Tabela 2.2 –	Desflorestamento na Mata Atlântica por períodos	57
Tabela 3.1 –	População residente, área e densidade demográfica do Estado Ceará e da zona costeira (Censo 2010)	65
Tabela 3.2 –	Crescimento populacional no Estado do Ceará e nos municípios costeiros (Censo 2000 e 2010)	68
Tabela 3.3 –	Área total do Ceará e Zona Costeira (Censo 2010)	68
Tabela 3.4 –	Áreas dos setores costeiros, percentual em relação ao Ceará e quantidade de municípios (Censo 2010)	69
Tabela 3.5 –	Receita turística e impacto sobre o PIB do Ceará (1995-2010)	77
Tabela 4.1 –	Localização dos imóveis rurais para fins de Reserva Legal	143
Tabela 6.1 –	Domicílios particulares permanentes, moradores em domicílios particulares permanentes e média moradores por domicílio, por situação do domicílio, segundo os municípios - Ceará – 2000	208
Tabela 6.2 –	Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais, segundo a situação do domicílio – Ceará e Zona Costeira – 2000	211
Tabela 7.1 –	Quantidade de projetos de complexos hoteleiros por município e setores	223
Tabela 7.2 –	Os projetos de empreendimentos hoteleiros costeiros e características gerais	224
Tabela 8.1 –	Características do Município de Aquiraz	236
Tabela 8.2 –	Atributos da área funcional do complexo Lagoinha Suítes Resort	243
Tabela 8.3 –	Características do Município de Aquiraz	255
Tabela 8.4 –	Dimensão dos campos de dunas do município de Aquiraz	260
Tabela 8.5 –	Área do complexo Aquiraz Riviera e suas unidades geoambientais	261
Tabela 8.6 –	Área parcelada do Aquiraz Riviera e seus equipamentos	261
Tabela 8.7 –	Impactos ambientais do complexo Aquiraz Riviera	264
Tabela 8.8 –	Características do Município de Itapipoca	274
Tabela 8.9 –	Áreas dos campos de dunas do Município de Itapipoca	278
Tabela 8.10 –	Impactos do projeto Cidade Nova Atlântida	283
Tabela 8.11 –	Classificação dos impactos do projeto Cidade Nova Atlântida	284

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Auditoria Ambiental
AAEPPPP	Avaliação Ambiental Estratégica de Políticas, Programas e Planos Públicos
ABEMA	Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACP	Ação Civil Pública
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAMMA	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
AQUASIS	Associação de Pesquisa e Preservação de Ecossistemas Aquáticos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial
BMD	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CBP	Câmara Brasil-Portugal
CE	Estado do Ceará
CEO	Costa Extremo Oeste do litoral do Ceará
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIRM	Comissão Interministerial para Recursos do Mar
CL	Costa Leste do litoral do Ceará
CLCS	Commission on the Limits of the Continental Shelf
CNDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CO	Costa Oeste do litoral do Ceará
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COELCE	Companhia de Eletricidade do Ceará
COEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CONFIEX	Comissão de Financiamentos Externos
COMAZ	Conselho Nacional da Amazônia Legal
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONPAM	Conselho Estadual de Políticas Públicas e Gestão do Meio Ambiente
CTF	Cadastro Técnico Federal
DER	Departamento de Edificações e Rodovias do Estado do Ceará
DILIQ	Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental
DOU	Diário Oficial da União
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
EVA	Estudo de Viabilidade Ambiental
FAP	Ficha de Solicitação de Abertura de Processo
FBOMS	Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
FIFA	Federação Internacional de Futebol Associado
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FPUN	Fundo de População das Nações Unidas

GERCO	Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro
GRPU	Gerência Regional de Patrimônio da União
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
LABOMAR	Instituto de Ciências do Mar da Universidade Federal do Ceará
LEPLAC	Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
LPM	Linha Preamar Média de 1831
LTM	Linha Limite dos Terrenos de Marinha
MMA	Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Sem Terra
MTUR	Ministério do Turismo
NE	Região Nordeste do Brasil
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration of United States of America
NUGA	Núcleo Gerencial de Atendimento
OEMA	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAF-ZC	Plano de Ação Federal da Zona Costeira
PBA	Plano Básico Ambiental
PCMA	Plano de Controle e Monitoramento Ambiental
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PEGC	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
PGI	Plano de Gestão Integrada da Orla
PIB	Produto Interno Bruto
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PRAD	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PROURB	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos
PSF	Programa de Saúde da Família
PPA	Plano Plurianual
RAA	Relatório de Auditoria Ambiental
RAS	Relatório Ambiental Simplificado
RBJA	Rede Brasileira de Justiça Ambiental
RCA	Relatório de Controle e Monitoramento Ambiental
RDP	Repositório de Jurisprudência
RESEX	Reserva Extrativista
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RQA-ZC	Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SDLR	Secretaria Estadual do Desenvolvimento Local e Regional do Ceará
SEMA	Secretarias Estaduais de Meio Ambiente
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará
SETUR	Secretaria de Turismo do Estado do Ceará
SEUMA	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza
SIGERCO	Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMA	Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TR	Termo de Referência
TUCUM	Rede Cearense de Turismo Sustentável
UC	Unidade de Conservação
UH	Unidade Habitacional
UNCED	Comissão Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente
ZCM	Zona Costeira e Marinha
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEEC	Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

1ª PARTE
ABORDAGEM INICIAL



INTRODUÇÃO

Em todo o Mundo mais da metade da população vive em cidades e conglomerados urbanos à beira-mar. Com isso, os espaços litorâneos abrigam uma diversidade de atividades e equipamentos, e, como consequência desse, se constata uma modificação na dinâmica natural dessas áreas, em razão de impactos ambientais e sociais que afetam o ecossistema costeiro e a população local.

Em razão dos fatores históricos relacionados à ocupação do seu território, o Brasil possui 26,53% da população em municípios da zona costeira. Parcela desse contingente está ocupada com atividades que, direta ou indiretamente, estão ligadas ao turismo – um dos setores produtivos que mais cresce com uma rapidez exponencial – à produção de petróleo e gás natural, pesca e serviços, que atendem à dinâmica econômica gerada por esses municípios e outros próximos (IBGE, 2011).

Essa multiplicidade de usos tem como resultado o aparecimento de impactos negativos que concorrem para a degradação da zona costeira, bioma este que abrange uma variedade de paisagens, como dunas, ilhas, recifes, costões rochosos, baías, estuários, mangues e falésias, essenciais para a reprodução de uma diversidade de espécies e para a manutenção da vida marinha.

Com o surgimento desse panorama de degradação, irrompe a necessidade da criação de instrumentos legais para freá-la, e com isso alcançar o desenvolvimento sustentável, cujo propósito é harmonizar dois objetivos – o crescimento econômico e a preservação ambiental.

No Brasil, a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, instituiu o zoneamento ambiental, importante instrumento que veio com o objetivo de possibilitar a ocupação do território, porém imbuído de maior racionalidade e razoabilidade no uso do solo e dos recursos ambientais.

Posteriormente, com a criação de um projeto na Amazônia no ano de 1990, chamado *Programa Nossa Natureza*, surgiu outra terminologia: o Zoneamento

Ecológico-Econômico (ZEE). No início, o ZEE foi utilizado para zonear áreas prioritárias e estudos de casos em locais críticos e de relevante significado ecológico, social e econômico na Amazônia. No ano seguinte, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) resolveu inseri-lo nos Projetos da Gestão Ambiental Integrada e, aos poucos, foi surgindo uma variedade de projetos de ZEE em todo o Brasil, dentre eles o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC).

A principal função do ZEEC é orientar o ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do ZEE do Território Nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão. O ZEEC é uma ferramenta fundamental para o procedimento administrativo do licenciamento ambiental a que essas obras são obrigadas a se submeter para que possam ser implantadas. Dentre os componentes que servem como base para a implantação do ZEEC, estão o diagnóstico socioeconômico e o mapeamento das unidades geoambientais da zona costeira

O Estado do Ceará, localizado na região Nordeste do País, possui 573 km de costa e tem seu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Ceará (PEGC), e institui como um de seus instrumentos o ZEEC. Apesar de terem sido elaborados o diagnóstico socioeconômico da zona costeira e o mapeamento de suas unidades geoambientais, ainda falta sua regulamentação pelo Governo do Estado.

A utilização do ZEEC como instrumento estratégico de ordenamento, planejamento e de gestão territorial tem o intuito de viabilizar a implantação do desenvolvimento econômico em bases sustentáveis, mostrando-se essencial, por exemplo, para que empreendimentos hoteleiros não sejam construídos nas áreas ambientalmente protegidas, como dunas, estuários, lagoas, mangues etc; e da mesma forma, em locais onde existam comunidades tradicionais.

Para melhor compreensão deste ensaio universitário este foi dividido em três partes. Na primeira, é realizada uma abordagem inicial, consistente no marco teórico, justificativa, objetivos e metodologia. Decidiu-se incluir nessa parte inicial, um relato histórico sobre a ocupação do litoral brasileiro e dados sobre suas características físicas e demográficas. Da mesma forma, a evolução da ocupação na costa cearense e seus aspectos socioambientais. Entende-se ser de suma

importância, para o desenvolvimento desta investigação, o conhecimento da forma como ocorreu a ocupação da costa brasileira ao longo dos séculos, antes da chegada dos europeus até os dias atuais.

Ainda será feita, na primeira parte, uma abordagem sobre o turismo para vislumbrar melhor essa atividade econômica, essencial para o Ceará, entretanto, causa diversos danos socioambientais à zona costeira. Outro ponto que será destacado são as comunidades tradicionais, ainda muito presentes no litoral do Ceará.

Na segunda parte, far-se-á uma análise da legislação ambiental sobre a zona costeira do Brasil, assim como as normas ambientais Ceará. O levantamento da legislação sobre o tema é fundamental para se analisar o problema da construção de empreendimentos hoteleiros em áreas ambientalmente protegidas.

Para isso, serão expostos os artigos constitucionais sobre o tema zona costeira, além de abordar-se a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a atuação dos órgãos que formam o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Além disso, se destacarão os planos e programas sobre gerenciamento costeiro.

Os capítulos seguintes são cruciais, pois se referem ao processo administrativo do licenciamento ambiental e ao ZEEC. No primeiro serão abordadas as características do licenciamento ambiental e suas respectivas licenças. É mediante esse instrumento que a Administração Pública permite ao empreendedor instalar obras ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Depois serão delimitados os principais aspectos do ZEE e, em seguida, se adentra os conceitos e objetivos do ZEEC, dando destaque aos seus componentes: o Diagnóstico Socioeconômico e o Mapeamento das suas Unidades Geoambientais da zona costeira do Ceará.

A terceira e última parte foi dividida em quatro capítulos. O inicial traz a metodologia de análise dos complexos turísticos que tiveram pareceres favoráveis do órgão ambiental estadual e foram aprovados pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do Ceará (COEMA) entre os anos de 2002 a 2008 para, posteriormente, se exibe os dados gerais dessa análise.

No seguimento, proceder-se-á com um estudo mais detalhado de três casos escolhidos dentre os pesquisados. Isso ocorrerá mediante análise aprofundada sobre os aspectos administrativos e jurídicos que permearam a aprovação dos empreendimentos hoteleiros.

Após a avaliação dos complexos turísticos escolhidos, no penúltimo capítulo, será desenvolvida uma reflexão sobre os conflitos de interesses caracterizadores dos empreendimentos estudados: a proteção do meio ambiente costeiro e das comunidades tradicionais versus a atividade turística como fator econômico importante para o Estado do Ceará. Em seguida, se refutará dos desafios para obtenção do planejamento sustentável, dentre eles a regulamentação do ZEEC. Enfim, a conclusão do trabalho que reunirá as considerações finais dos principais pontos observados durante a investigação.

CAPÍTULO 1

O TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO

Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, o ZEE surge com a pretensão de integrar aspectos naturais e sociais na gestão do território. Esta pesquisa, realizada para aprofundar essa composição entre aspectos ambientais, sociais e econômicos no âmbito do espaço costeiro, enfatiza o fato de que o ZEE é uma ferramenta essencial para o gerenciamento da zona costeira no Brasil. Com este experimento, pretende-se demonstrar a urgência na regulamentação do referido instrumento, com o objetivo de minorar a degradação presente hoje no litoral do Ceará, causada principalmente pela ocupação de empreendimentos turísticos hoteleiros.

Para se obter um adequado entendimento do alicerce desta investigação, delimitam-se, neste capítulo, os seguintes apartados: marco teórico, justificativa, objetivos e, por fim, a metodologia.

1.1 Marco teórico

O desenvolvimento sustentável decorre do fato de a humanidade compreender que os recursos naturais, essenciais para sua permanência na Terra, não são infinitos; ou seja, atingem um ponto de exaurimento, sendo o próprio ser humano vítima dessa exploração desordenada do meio natural, que traz, consequências altamente danosas ao meio ambiente, à saúde e às próprias condições de vida.

A expressão desenvolvimento sustentável surgiu oficialmente no ano de 1987, quando a Comissão Mundial Sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (UNCED), da Organização das Nações Unidas (ONU), presidida pela primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, exibiu um documento chamado *Our Common Future* (ONU, 1987), conhecido popularmente como Relatório Brundtland. O Relatório conceitua desenvolvimento sustentável como o “desenvolvimento que satisfaz as

necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades".

Assim, o desenvolvimento sustentável passa a representar um novo paradigma, tendo como princípios: integrar a conservação da natureza e o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico; satisfazer as necessidades humanas fundamentais; buscar equidade e justiça social; procurar a autodeterminação e respeitar a diversidade cultural; e manter a conservação ecológica.

Anteriormente ao Relatório Brundtland, desde a década de 1970, os movimentos em torno da questão ambiental ganharam robustez e reconhecimento mundial, registrando-se, em 1972, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo.

Ponto relevante da Conferência de Estocolmo foi reconhecer a "qualidade de vida" como direito fundamental da pessoa humana, verificando-se uma nova proteção desse direito, não bastando somente assegurá-la, mas a existência humana com qualidade, devendo ser consideradas as condições ambientais que lhe são suportes, como a preservação da natureza em todos os seus elementos indispensáveis ao ser humano e à manutenção dos ecossistemas.

Em 1972, foram assinalados os limites da racionalidade econômica e os desafios da degradação ambiental. O ambiente surge como um saber restituidor da diversidade, de novos valores éticos e estéticos. À vista disso, a deterioração do meio ambiente se reflete como uma manifestação de uma crise mundial, marcada por um padrão de modernidade regido pela supremacia da tecnologia sobre a natureza.

Desta forma, os fatos relacionados às questões ambientais passaram a ser discutidos, no contexto global, sobre as próprias bases da produção, apontando para a desconstituição do padrão econômico da Modernidade. Buscaram-se novos enfoques, fundamentados nos limites das regras da natureza, na potencialidade ecológica, na formação da razão social e na criatividade humana. A preocupação com a preservação do meio ambiente, conjugada à melhoria das condições

socioeconômicas da população, fez surgir a necessidade de instrumentos que possibilitassem o alcance do desenvolvimento sustentável.

Assim, com a maior conscientização dos governos e da sociedade civil, veio a imprescindibilidade de cada país buscar a proteção jurídica do meio ambiente, utilizando normas para regulamentar as atividades com prováveis danos ambientais e, desta forma, combater a degradação dos ecossistemas, daí surgindo uma legislação ambiental em diversos países.

A preocupação, no plano global, referente aos assuntos ambientais – como a Conferência de Estocolmo (1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), ou Rio-92, ocorrida vinte anos depois – fez com que o Brasil despertasse para a importância de se ter uma legislação ambiental que privilegia de todos os ecossistemas presentes no País, cuja biodiversidade é uma das mais ricas do Mundo.

O Brasil, visando a mitigar os impactos socioambientais em áreas a proteger, como no caso a zona costeira, foi inserido como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), estabelecida pela Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (art. 9º, inciso II), o zoneamento ambiental.

O zoneamento ambiental foi regulamentado posteriormente pelo Decreto federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002, quem cujo texto trouxe outra terminologia para o zoneamento ambiental, denominada Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). O Decreto estabelece os critérios para o ZEE, tais como: objetivos, princípios, elaboração, conteúdo, e também uso, armazenamento, custódia e publicidade dos seus dados e informações.

Para Sirvinkas (2011), o ZEE é uma ferramenta com importante finalidade de coibir a ocupação desordenada do solo urbano. E para efetivar o zoneamento é necessário estabelecer critérios legais básicos para usos diversos do território brasileiro.

De acordo com esse Decreto, o ZEE é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, devendo ele estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos

hídricos e do solo, bem como a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (art. 2º, decreto federal nº 4.297/2002).

Tem como 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 (art. 3º). Como o território brasileiro é muito extenso, no entanto, se fez necessária a divisão em alguns ZEEs específicos, como, por exemplo, o que trata exclusivamente da Amazônia, e o da zona costeira, objeto de estudo deste trabalho.

Após a criação da lei que determinou o PNMA, foi estabelecida a Lei nº 7.661, de 15 de maio de 1988, que trata do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), também estabelecendo como seu instrumento o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), neste caso, surgindo um ZEE mais direcionado, que cuida especificamente do zoneamento do litoral.

O ZEE, mesmo sendo um instrumento da PNMA, também está inserido nas políticas que tratam de ordenamento territorial. A ordenação do território é, atualmente, importante ferramenta estratégica para obter melhor uso e ocupação do solo nas cidades.

Como expresso anteriormente, o ZEE é um dos instrumentos da Política de Gerenciamento Costeiro do Brasil, e, por essa razão, os estados brasileiros já possuem uma legislação específica que trata das políticas estaduais para gerenciar seus litorais, assim como do próprio ZEEC como ferramenta dessas políticas.

Entre os estados da Federação que já realizaram suas políticas estaduais de gerenciamento costeiro está o Ceará, cuja população, de acordo com o último Censo de 2010¹, é de 8.185.286 habitantes, distribuídos em 184 municípios, dentre os quais 38 são considerados costeiros, defrontes ou não ao mar, como inventariados no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) do Ceará, instituído em 2006, pela Lei estadual nº 13.796, de 30 de junho de 2006.

¹ Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>

O ZEEC é um dos instrumentos estabelecidos nessa lei estadual do Ceará que, conforme seu texto, é uma ferramenta técnica de planejamento voltado à orientação do ordenamento territorial, de modo a garantir o desenvolvimento sustentável da zona costeira, de acordo com as diretrizes por ele estabelecidas, servindo como condicionante às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização, gestão, atinentes ao Poder Público, com prioridade à proteção, conservação e preservação dos recursos ambientais (art. 2º, XXI, lei estadual nº 13.796/2006).

Como se constata, o desenvolvimento sustentável é um dos objetivos a ser alcançado por meio do ZEEC e deve estar presente nas políticas de ordenamento territorial que permeiam a zona costeira, estabelecendo com origem nesse marco o planejamento sustentável. No caso específico deste trabalho de investigação, o ZEEC é expresso como ferramenta essencial para os órgãos públicos autorizarem a construção de empreendimentos hoteleiros no litoral cearense com potencial teor de degradação socioambiental, pois deve funcionar como subsídio ao licenciamento ambiental.

Na prática, o ZEEC representa a compartimentação da zona costeira em zonas geográficas com características homogêneas, estabelecidas com suporte em critérios bem definidos para o seu enquadramento e, assim, possibilitando a definição dos usos permitidos e das metas de conservação e desenvolvimento (AQUASIS, 2003). Com esteio nessas delimitações, foram estabelecidas normas disciplinadoras para a ocupação do solo e do mar e o manejo dos recursos naturais, indicando as atividades econômicas mais adequadas para cada zona.

Como assinalado há instantes, entre as principais finalidades do ZEEC está a contribuição para o procedimento administrativo do licenciamento ambiental, que ocorre por meio da análise dos órgãos ambientais sobre a viabilidade ambiental da localização, instalação, ampliação e operação das atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos naturais. O licenciamento ambiental tem como intuito controlar, conservar, melhorar e recuperar o meio ambiente, de forma a promover o desenvolvimento socioeconômico, em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável.

O licenciamento é constituído de uma série de atos administrativos tendentes a um resultado conclusivo, que é a licença ambiental. Estão sujeitas ao licenciamento ambiental todas as atividades que utilizem recursos ambientais e possam ser causadoras efetivas ou potenciais de poluição ou de degradação ambiental, desenvolvidas por pessoas físicas e jurídicas, inclusive as entidades das administrações públicas federal, estaduais, distrital e municipais, como se abordará nos capítulos seguintes. Desta forma, estão entre as obras que devem ser licenciadas ambientalmente os complexos hoteleiros construídos na zona costeira.

1.2 Justificativa e hipóteses

As zonas costeiras são havidas como regiões de transição ecológica que executam importante finalidade de ligação e trocas genéticas entre os ecossistemas terrestres e marinhos, razão por que estão na taxionomia como ambientes complexos, diversificados e de alçada relevância para a sustentação da vida no mar. Assim, a grande concentração de nutrientes, bem como outras condições ambientais favoráveis, como os gradientes térmicos e salinidade variável, e, ainda, as excepcionais condições de abrigo e suporte à reprodução e à alimentação inicial da maioria das espécies que habitam os oceanos, transformam os ambientes costeiros num dos principais focos de atenção no que diz respeito à conservação ambiental e à manutenção de sua biodiversidade (BRASIL- MMA, 2002).

No caso do litoral do Ceará, os ecossistemas ali presentes e as comunidades tradicionais que ainda subsistem de seus recursos são alvo de graves transformações com a acirrada ocupação, dentre elas, a construção de complexos hoteleiros com grandes dimensões e uma diversidade de equipamentos.

O ZEEC é um instrumento técnico, econômico, político e jurídico, de grande relevância para o planejamento territorial da zona costeira, pois visa a delimitar quais as atividades e as construções que poderão ser realizadas ou não em determinados espaços da zona costeira do Estado do Ceará. Por essa razão, a importância de sua aplicação, fundamentalmente porque estabelece diretrizes para o emprego, no procedimento administrativo, do licenciamento ambiental, e que devem ser seguidas pelo Poder Público, assim como pelo setor privado e pela sociedade civil.

O ordenamento jurídico brasileiro é considerado bastante desenvolvido no que se refere às normas de defesa do meio ambiente. Observa-se na legislação ambiental o respaldo legal da proteção de áreas ambientalmente frágeis, como, por exemplo, a zona costeira. Mesmo com essas normas ambientais protetivas se constata um aumento na implantação de complexos hoteleiros na zona costeira do Ceará. São empreendimentos que interferem negativamente na dinâmica ambiental, e, além disso, comunidades são destituídas de suas atividades tradicionais, ocasionando a perda de suas bases alimentares e culturais.

Desta forma, o ZEEC deve ser efetivado em razão da necessidade de se coibir essa ocupação desordenada do litoral. Esse zoneamento ambiental possui bases sustentáveis, permitindo que o processo de licenciamento ambiental desses empreendimentos seja embasado em critérios de uso e ocupação da zona costeira, possibilitando a preservação de padrões ambientais que garantam as condições de vida das gerações futuras.

O ZEEC, em sua elaboração e implementação, conta com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da Administração Pública e da sociedade civil. É uma ferramenta de planejamento territorial, com dados espaciais que identificam os limites, oportunidades e orientações para o desenvolvimento econômico e sustentável.

1.3 Objetivos da investigação

A seguir, proceder-se à divisão dos objetivos geral e os específicos da investigação.

1.3.1 Objetivo geral

Em razão do crescente interesse na implantação de empreendimentos hoteleiros em terrenos à beira-mar, decidiu-se analisar a atuação do Poder Público na aprovação dessas construções perante a legislação ambiental e, assim, demonstrar a importância da aplicação do ZEEC, uma vez que esse instrumento de ordenação territorial visa ao planejamento sustentável, pois possibilita delimitar quais atividades e construções poderão ser implementadas ou não no litoral do Estado do Ceará mitigando, desta forma, a degradação ambiental desse bioma, além dos

impactos negativos nas comunidades tradicionais que sobrevivem dos recursos naturais ali existentes.

1.3.2 Objetivos específicos

São objetivos específicos dessa pesquisa:

- analisar os aspectos históricos da ocupação da zona costeira do Brasil e do Ceará, para melhor compreensão do cenário atual do crescente uso e degradação desses espaços;
- abordar o turismo no Ceará, que representa importante atividade para a economia do Estado, porém traz graves impactos socioambientais ao litoral cearense;
- avaliar as comunidades tradicionais da zona costeira do Ceará, caracterizadas por populações que ainda têm como principal meio de sobrevivência os recursos naturais presentes – os ecossistemas costeiros;
- fazer um levantamento da legislação ambiental brasileira que trata da proteção da zona costeira, principalmente no âmbito federal, estadual e municipal, como a Constituição Federal de 1988, a Política Nacional do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, o Código Florestal, o Plano Direito de Desenvolvimento Urbano e, por fim, as normas ambientais do Estado do Ceará;
- conceituar o procedimento administrativo do licenciamento ambiental e suas principais características, destacando as três licenças – prévia, de instalação e de operação;
- analisar os fundamentos do ZEEC e seus objetivos, evidenciando o ZEEC do Ceará e seus dois componentes – o diagnóstico socioeconômico e o mapeamento das unidades geoambientais da zona costeira cearense;
- avaliar os projetos dos complexos hoteleiros que tiveram avaliações técnicas favoráveis e foram aprovados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente entre 2002 e 2008, delimitando as principais informações desses projetos;

- eleger três projetos de empreendimentos hoteleiros dentre os aprovados pelo Conselho Ambiental entre 2002 e 2008, para uma análise mais aprofundada dos respectivos processos de licenciamento ambiental, com o intuito de elucidar a atuação dos órgãos administrativos quanto à observância da legislação ambiental, abrangendo também as ações judiciais impetradas contra tais projetos;
- analisar os conflitos de interesses presentes na ocupação do litoral, com o foco no empreendedor, que visa ao lucro, e nas populações tradicionais, que buscam manter seus valores culturais e sua forma de sobrevivência com vistas a uma melhor qualidade de vida; e
- abordar os desafios para alcançar o planejamento sustentável por meio da gestão integrada da zona costeira e da aplicação do ZEEC, ressaltando a necessidade da observância das normas ambientais por parte do Poder Público responsável pelo licenciamento ambiental dos complexos hoteleiros litorâneos.

1.4 Metodologia da Pesquisa

Para melhor compreensão da terminologia *zona costeira*, que será utilizada no trabalho de investigação, se utilizará o conceito que determinou o próprio texto da Lei do PEGC (Lei Estadual nº 13.796/2006), que em seu artigo 2º, inciso I, conceitua *a zona costeira como*

Espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima que se estende por doze milhas náuticas, medidos a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial, e uma faixa terrestre, compreendida pelos limites dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

Outros termos utilizado neste trabalho para também designar zona costeira serão *litoral* e *espaço costeiro*. Por conseguinte, as terminologias *orla marítima*, *faixa marítima praia* ou *faixa de praia* possuem outra conceituação, de acordo com a lei que trata da PEGC do Ceará (art. 2º, inciso II), que são: “áreas cobertas e descobertas periodicamente pelas águas, acrescidas das faixas subsequentes de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde

se inicie a vegetação natural ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”.

Os dois conceitos ora utilizados para as referidas terminologias foram estabelecidos na legislação estadual do Ceará e aplicados nesta pesquisa em razão de ela abordar os instrumentos jurídicos ambientais como um de seus objetivos específicos. Isso não exclui, contudo, as variadas conceituações que outras ciências possuem em relação à zona costeira e que, em alguns casos, serão apresentados no decorrer deste texto.

E ainda, a respeito da zona costeira como espaço geográfico de interesse desta investigação, é possível levantar questionamentos acerca das particularidades da localização litorânea. De uma forma genérica, é possível assinalar que se trata de uma localização diferenciada que, em qualquer quadrante do Globo, exprime características naturais e de ocupação que lhe são próprias (MORAES, 2007), circunscrevendo um monopólio espacial de certas atividades. Portanto, o recorte do “litoral”, se justifica amplamente como mediação geográfica.

Os procedimentos que permitiram a coleta de dados para a elaboração da tese foram bastante diversificados: histórico do uso e ocupação do litoral brasileiro e cearense, levantamento da legislação ambiental que trata da zona costeira, avaliação dos estudos de casos, estudo da bibliografia relativa ao tema e também análise de variadas fontes documentais.

A legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais evoluídas do Mundo, com uma política ambiental bem consolidada, na qual estão instituídos importantes instrumentos que buscam a proteção de vários ecossistemas. Essas normas procuram fundamento nos princípios constitucionais em que o desenvolvimento sustentável está previsto em seu texto.

Por ser muito extensa a legislação ambiental brasileira, com diversas leis, decretos, resoluções, provenientes de vários entes públicos, esta investigação se limita a abordar a legislação referente à zona costeira, contudo, em alguns momentos, são citadas outras normas que não tratam especificamente do litoral, mas são essenciais para a compreensão do conteúdo do trabalho. Quanto às

esferas governamentais da legislação utilizada são elas, principalmente, a federal e a estadual, neste último caso a legislação ambiental do Estado do Ceará.

Para facilitar a visualização desse conjunto de normas, nos capítulos onde são citados, foram elaborados quadros-resumo destacando, quando necessário, alguns artigos. Nas partes dos estudos de casos, também foram formulados quadros com os problemas observados e a legislação pertinente à situação.

Assim, como são vastos a legislação ambiental e os temas abordados no trabalho, é também muito ampla e diversificada a bibliografia utilizada, fundamentalmente, em razão de ser este trabalho multidisciplinar, porquanto além das Ciências mais utilizadas como o Direito e a Geografia, tem registro a História, a Biologia, a Antropologia dentre, outras, um rol de conhecimentos que se mostraram imprescindíveis para o desenvolvimento desta investigação.

Fontes documentais são inúmeras e, com a facilidade da *internet*, muitos documentos de órgãos públicos foram acessados por via eletrônica, com isso facilitando a obtenção de informações provenientes da Administração Pública e uma celeridade no acesso aos recursos documentais. Dentre esses documentos, estão diagnósticos diversos da zona costeira, do Brasil e do Ceará, levantamentos das unidades geoambientais do litoral, além dos pareceres técnicos dos empreendimentos hoteleiros estudados.

Sobre os estudos de casos, era necessário, primeiramente, decidir qual o período que iria abranger a pesquisa no que se refere aos hotéis localizados na zona costeira cearense. Durante o levantamento, se constatou o fato de que muitos projetos foram aprovados pelo órgão ambiental no momento de vultosos investimentos estrangeiros na área do turismo no início da década de 2000 no Estado do Ceará. Dessa maneira, foi determinado como início do período da investigação o ano de 2002. Posteriormente, com a crise financeira que assolou o Mundo, tendo como auge o ano de 2008, percebeu-se que, nos exercícios seguintes, houve um decréscimo no requerimento de licenças ambientais para a implantação de projetos de empreendimentos hoteleiros solicitados ao órgão ambiental.

Assim, pelas razões há pouco expostas, decidiu-se que seriam analisados os projetos de empreendimentos aprovados pelos órgãos ambientais dos anos de 2002 a 2008 e que tivessem como características sua extensão e possuíssem uma variedade de equipamentos dentro do empreendimento, como hotéis, campos de golfe, centros comerciais etc. Após esse levantamento, foram escolhidos três para uma investigação mais aprofundada.

Sobre os estudos feitos em três projetos de complexos hoteleiros, estes ocorreram com a ida ao local de construção, fazendo um reconhecimento da área com fotos e levantamento das características socioambientais do lugar, além de buscar informações mais detalhadas sobre os complexos hoteleiros. E os principais documentos analisados foram os pareceres técnicos de cada um deles, que são avaliações técnicas do órgão ambiental estadual sobre o projeto do complexo hoteleiro e acerca dos estudos ambientais entregues pelo empreendedor.

Todas essas informações serviram com sustentáculo para o desenvolvimento do trabalho, possibilitando que fossem elaboradas considerações sobre o cenário do estudo e, com isso, sugerindo propostas para um melhor uso e ocupação da z costeira do Estado do Ceará.

CAPÍTULO 2

AS CARACTERÍSTICAS DA ZONA COSTEIRA DO BRASIL

Esta pesquisa tem o litoral como seu espaço de estudo e, por essa razão, é fundamental abordar a história de sua ocupação, assim como suas atuais características.

A respeito dos aspectos históricos, o Brasil já possuía, ao largo de sua costa, tribos indígenas, antes da chegada dos europeus no final do século XV. Como a maioria das zonas costeiras de vários países colonizados, a ocupação maior do litoral brasileiro se deu com a vinda dos colonizadores em suas embarcações provenientes do Velho Continente.

A zona costeira do Brasil caracteriza-se por elevado grau de impacto pela ação humana, especialmente desde o período dessa colonização europeia. A intensa ocupação nessa área foi responsável pela forte degradação recebida pelo bioma Mata Atlântica, que cobria a maior parte do litoral do País (MMA, 1996).

Por essa razão, este seguimento do estudo busca tratar da evolução da ocupação do Território brasileiro, desde a vinda dos colonizadores europeus. Da mesma forma, descrevem-se as principais características físicas do litoral brasileiro e seus dados populacionais.

2.1. A ocupação do litoral desde os colonizadores aos dias atuais

Os primeiros ocupantes do Continente Americano foram os índios. Pesquisadores não sabem ao certo o início dessa ocupação, mas estimam em 18 mil anos; outros 14 mil anos (LIMA, 2008); mas é certo que no Brasil a maioria das tribos indígenas se localizava em sua costa.

Sabe-se que, antes da chegada da fragata portuguesa de Pedro Álvares Cabral no ano de 1500, a costa brasileira já tinha sido visitada por outros europeus, como espanhóis, franceses e holandeses. Esse período se convencionou chamar de "descobrimientos", termo erroneamente utilizado em razão de que o Brasil já era ocupado por índios. De acordo com Prado Júnior (1981, p.5),

Ao contrário do México e dos países andinos, não havia no território brasileiro senão raras populações de nível cultural muito baixo. Não seria grande, por isso, o serviço que prestariam aos colonos que foram obrigados a se abastecer de mão-de-obra na África. Os indígenas brasileiros não se submeteram com facilidade ao trabalho organizado que deles exigia a colonização; pouco afeitos a ocupações sedentárias (tratava-se de povos seminômades, vivendo quase unicamente da caça, pesca e colheita natural), resistiram ou foram dizimados em larga escala pelo desconforto de uma vida tão avessa a seus hábitos. Outros se defenderam de armas na mão; foram sendo aos poucos eliminados, mas não sem antes embaraçar consideravelmente o progresso da colonização nascente que, em muitos lugares e durante longo tempo, teve de avançar lutando e defendendo-se contra uma persistente e ativa agressividade do gentio.

Os grandes acontecimentos deste período se articulam num conjunto que o autor assinala ser um capítulo da história do comércio europeu. Tudo o que se passava eram incidentes da imensa empresa comercial a que se dedicavam os países da Europa a partir do séc. XV e que lhes alargou o horizonte pelo Oceano, como: a exploração da costa africana e o descobrimento e a colonização das Ilhas pelos portugueses, o roteiro das Índias, o descobrimento da América, a exploração e ocupação de seus vários setores (PRADO JR, 1981).

Ao abordar a parte histórica da ocupação do litoral brasileiro, Moraes (2007) relata que os primeiros assentamentos lusitanos em terras brasileiras se localizaram, com raríssimas exceções, na zona costeira, onde os portos que serviam aos circuitos de produção mais importantes ensejavam a formação de zonas de adensamento em seus entornos, originando as primeiras redes de cidades, embriões dos sistemas regionais posteriores.

O primeiro povoado formado pela ocupação portuguesa foi Porto Seguro, no litoral da Bahia, local de chegada da frota lusa. E, posteriormente, foi estabelecida em Salvador da Bahia a primeira capital da Colônia de Portugal.

Sobre as intenções dos “descobridores” relativamente à ocupação das Américas, a ideia de povoar não ocorreu inicialmente. É o comércio que lhes interessa, e daí o relativo desprezo por estes territórios primitivos e vazios que formam a América; e, inversamente, o prestígio do Oriente, onde não faltava objeto para atividades mercantis, de sorte que o objetivo de ocupar, não era como se fizera até então em terras estranhas, apenas com agentes comerciais, funcionários e militares para a defesa, organizados em simples feitorias destinadas a mercadejar com os nativos e servir de articulação entre rotas marítimas e os territórios

cobiçados. Porém, a ocupação com povoamento efetivo, só surgiu como contingência, necessidade imposta por circunstâncias novas e imprevistas (PRADO JR, 1981).

Com o constante assédio de navegadores europeus, os portugueses temiam a invasão de sua Colônia. Portugal, então, estabeleceu um sistema em que a própria iniciativa privada colaborasse com proteção da Colônia sem maiores custos para a Corte Portuguesa. Nasce logo depois a ideia de adotar para o Brasil o regime de capitanias hereditárias.

A colonização do Brasil começou efetivamente pela organização das capitanias hereditárias, sistema que consistiu na divisão do território colonial em doze porções irregulares, todas confrontando com o oceano, e sua doação a particulares (escolhidos entre a melhor gente), que estivessem decididos a morar no Brasil e fossem suficientemente ricos para colonizá-lo e defendê-lo (SILVA, J. A., 1998, p.71).

Desta forma, mediante a doação de lotes de terra principalmente para nobres portugueses, iniciam-se no Reino as primeiras manifestações de intenções firmadas pela Coroa, dando forma jurídica à instrumentalização legal que se fazia necessária para a ocupação do território da Colônia.

Em 1534, depois de ajustes de ordem interna, consolida-se a ideia do Brasil dividido em 12 capitanias hereditárias². Seus donatários, as pessoas que recebiam os lotes de terra, tinham como obrigação colonizar, administrar e proteger o lote a ele doado. Em contrapartida, possuíam o direito de explorar os recursos naturais, como madeira, minérios, animais. O termo “hereditário” era em razão do direito de transferência por sucessão hereditária da capitania ao varão mais velho.

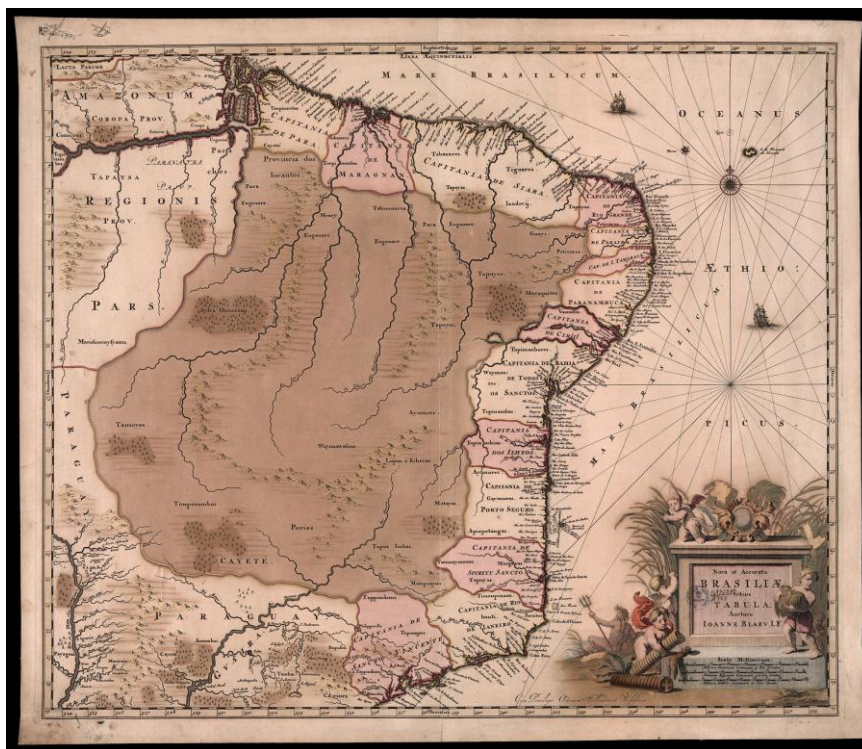
As capitanias eram organizações sem qualquer vínculo umas com as outras. Seus donatários dispunham de poderes quase absolutos. Afinal de contas, elas constituíam seus domínios, onde exerciam o governo com jurisdição cível e criminal, embora o fizessem por ouvidores de sua nomeação e juízes eleitos pelas vilas. A dispersão do Poder Público e Administrativo era assim completa, sem elo que

² Capitanias Hereditárias no Brasil em 1534: Capitania do Maranhão, Capitania do Ceará, Capitania do Rio Grande, Capitania de Itamaracá, Capitania de Pernambuco, Capitania de Ilhéus, Capitania de Porto Seguro, Capitania do Espírito Santo, Capitania de São Tomé, Capitania de São Vicente, Capitania de Santo Amaro, Capitania de Santana.

permitisse interpenetração, com exceção da fonte comum que era a metrópole (SILVA, J. A., 1998).

Ao longo dos anos, as capitanias foram subdivididas, mas o sistema não funcionou muito bem. Dentre as 12 capitanias iniciais, de acordo com Boxer (2003), as quatro localizadas na parte setentrional não foram ocupadas durante o século XVI, mesmo com a tentativa de seus donatários que não conseguiram obter sucesso. Das outras oito restantes, somente a de Pernambuco, localizada no Nordeste da Colônia, e a de São Vicente, na extremidade setentrional, conseguiram superar os principais problemas enfrentados pelos donatários, que eram: grande extensão territorial para administrar, falta de recursos econômicos e constantes ataques indígenas. Abaixo representação das capitanias hereditárias no Brasil-Colônia:

Figura 2.1 – As capitanias hereditárias no Brasil-Colônia (Joan Blaeu, 1689)



Fonte: Acervo digital da Biblioteca Nacional

Em relação às outras seis, ou foram abandonadas ou vegetaram numa obscuridade total, com pequeno número de colonos que mantinham uma posição precária em locais isolados da faixa litorânea (BOXER, 2003). O sistema de Capitanias Hereditárias vigorou até o ano de 1759, quando foi extinto por Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal.

Sobre esse período, anota Holanda (1995) que a exploração dos portugueses se concentrou na faixa litorânea. E explica que isso ocorreu em decorrência da facilidade no fato de se achar a costa habitada de uma só família de indígenas, que de norte a sul falavam um mesmo idioma – os tupis-guaranis.

Ao contrário das colonizações espanhola e holandesa, preferindo as terras do interior e os planaltos, com seu clima mais ameno, os portugueses permaneceram na faixa litorânea com seu clima mais tropical. Os lusos criavam todas as dificuldades às entradas, receosos de que com isso se despovoasse o litoral. Eles entendiam que, caso diminuíssem a guarda do litoral, ficariam mais propensos a ataques externos.

Outra observação importante sobre o que discorre Holanda (1995) a respeito da ocupação dos portugueses, é que a Metrópole sabia que os gêneros produzidos ao mar podiam conduzir-se com maior facilidade à Europa e que os do interior da Colônia, pelo contrário, demoravam a chegar aos portos onde fossem embarcados e, se chegassem, seriam maiores as despesas.

O cultivo de cana para produzir o açúcar era a principal atividade econômica do século XVI. Sua produção era destinada a exportação, no caso, o mercado europeu. Assim, com o aumento da exportação, o litoral foi aos poucos sendo urbanizado com as primeiras cidades portuárias (HOLANDA, 1995).

Destaca Wehling e Wehling (2005) o fato de que a população em 1600 oscilava entre 70 mil e 100 mil habitantes, havendo uma faixa de território efetivamente ocupada de apenas 26.000 km², inteiramente concentrada no litoral.

E foi apenas nos séculos XVII e XVIII que se observam um afluxo maior de imigrantes além da faixa litorânea, com o descobrimento de jazidas de ouro e diamante nos Estados de Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso. Esse período foi chamado de aurífero, quando surgiram várias cidades.

Assim, observa-se que ocupação do solo nos espaços litorâneos tem ocorrido, ao longo da história, com diferentes fins, sendo eles: servir a geoestratégias de defesa do Território nacional, à instalação de infraestrutura de apoio ao transporte marítimo, e diversas atividades produtivas vinculadas ao setor industrial, estabelecer base para a exploração dos recursos marinhos, e para

assegurar a vida das populações dependentes desse meio, assim como, nos dias atuais, usar a costa com fim turístico (LIMA, 2002).

Para Dantas (2009) no final do século XIX e início do século XX, observa-se a implementação das práticas marítimas modernas no Brasil pela elite, cujo desenrolar possibilitou a aproximação gradativa da sociedade local em relação aos espaços litorâneos. Assim, os banhos de mar, voltados inicialmente para o tratamento terapêutico, foram responsáveis pela aproximação dessa sociedade do litoral. Desta forma, os banhos deixam marcas visíveis nas cidades tropicais, embora para o autor não correspondam àquelas notadas na Europa, com as estações de tratamento e os balneários, que ocasionaram transformações significativas no traçado urbano.

Não resta dúvida de que, no Brasil, o banho de mar com fins terapêuticos foi responsável pela fixação das primeiras práticas marítimas modernas no País. Mas foi apenas nos anos pós-segunda-guerra, inicialmente, com as segundas residências e depois com o turismo, que o interesse pela praia como forma de lazer foi consolidado, tornando-se um fenômeno de massa.

Assim, o fenômeno das segundas residências ou residências de veraneio, também conhecidas como vilegiatura, ocorre em meados do século XX, e são apontadas como fator numericamente expressivo da urbanização litorânea no Brasil e concorrendo para a degradação dos espaços costeiros, acontecimento este observado em outras partes do Mundo como, por exemplo, na Espanha:

Buena parte de los pinares costeros, que conformaban un espacio público de un valor ambiental formidable, fueron vendidos a particulares y hoy constituyen la base física de un elevado número de urbanizaciones para la segunda residencia. La pérdida del patrimonio público, que fue y sigue siendo considerable, corrió paralela al gran negocio inmobiliario y a las enormes plusvalías que obtuvieron algunos agentes privados. (BARRAGÁN, 2004, p. 68)

Esse tipo de ocupação sucedeu ao longo de toda a costa do Brasil, revelando um dinamismo que se mantém, mesmo em ritmo menor, em períodos de crise acentuada do setor da construção civil no Brasil.

O caráter impactante da atividade de veraneio é, em termos ambientais, diretamente relacionado à capacidade dos poderes públicos de ordenarem o uso do solo. Em termos sociais, tal atividade desorganiza em muito a sociabilidade dos locais onde se instala, ao inaugurar um mercado de terras ascensionais e ávido, gerando uma situação fundiária tensa e conflitiva. A satisfação do consumo de segundas residências mobiliza proprietários de terras, incorporadores, corretores, e a indústria de construção civil (com

todo seu aporte de pessoal) nas áreas litorâneas, o que vai constituir, em si, num acréscimo ao fluxo povoador. (MORAES, 2007, p.38).

Até o final da década de 1960, era possível encontrar áreas isoladas bastante próximas (a menos de 200 km) das grandes aglomerações litorâneas. São tais áreas os primeiros alvos da expansão urbana do período, exatamente pelas zonas de construção de segundas residências. As metrópoles brasileiras costeiras se consolidam nos idos de 1970, demonstrando vertiginosa expansão no povoamento. Explica-se também a velocíssima ocupação da zona costeira além da intensificação das segundas residências, a alocação de grandes projetos industriais associados às atividades portuárias e, mais recentemente, com o turismo (DORNELAS, 2004).

A zona costeira do Brasil expressa um universo marcado pela diversidade e convivência de padrões díspares. Isso ocasiona o surgimento de uma área com alto potencial de conflitos de uso e ocupação do solo, em que o papel do planejamento adquire maior relevo. O litoral é palco de uma crescente urbanização, com inúmeras atividades ao longo de sua extensão:

A zona costeira conhece atividades e usos que lhe são próprios. A localização litorânea possui uma série de atributos singulares que vão qualificá-la como uma situação geográfica ímpar. Em primeiro lugar, no que toca à economia, os terrenos próximos ao mar são relativamente raros em relação ao conjunto das terras emersas, o que lhes atribui de imediato um caráter diferencial que se exponencializa conforme a perspectiva de uso considerada. Do ponto de vista da biodiversidade, a zona costeira acolhe quadros naturais particulares de alta riqueza e relevância ecológica, o que os qualifica como importantes fontes de recursos. No tocante à circulação, o litoral aparece como área estratégica em função da importância dos fluxos oceânicos no mundo contemporâneo. Os exemplos poderiam multiplicar-se mostrando as potencialidades locacionais da zona considerada. (MORAES, 2007, p. 31).

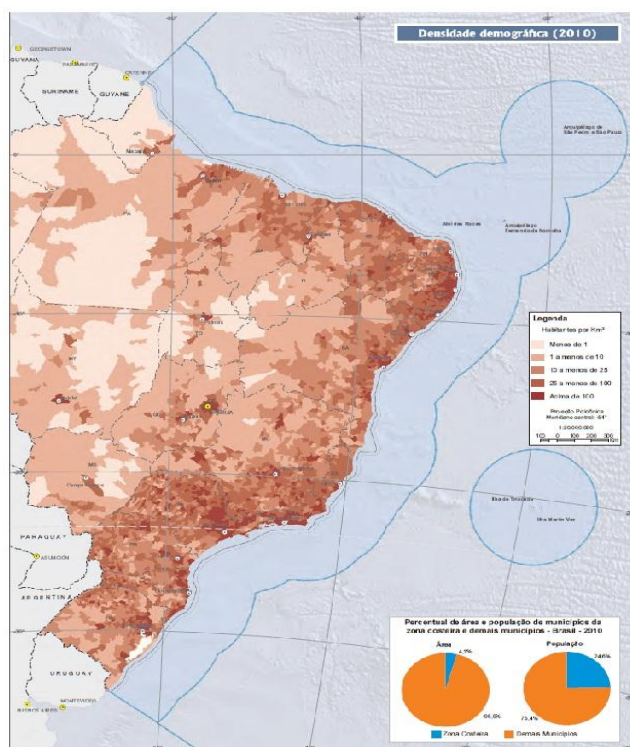
Observando o cenário da evolução da ocupação do litoral brasileiro, percebe-se que, no tempo colonial, eram estratégias de ocupação desses espaços o escoamento de produtos e a proteção do território. Na atualidade, ainda permanece, principalmente, a segunda, com a construção de portos. O aumento do interesse dessas áreas, porém, se dá fortemente pela ampliação de interesses econômicos no uso e ocupação desses espaços mediante a implantação de empreendimentos voltados para o setor turístico, fenômeno esse que causa a deterioração dos ecossistemas costeiros.

Assim, a urbanização da costa do Brasil revela dinamismo considerável, com boa parte dos municípios litorâneos aumentando mais de um terço sua população urbana ao longo das últimas três décadas. Isto se verá no próximo item.

2.2 Dados demográficos e físicos da costa brasileira

O Brasil é composto por 26 estados mais o Distrito Federal, possuindo 5.565 municípios (IBGE)³. Destaca-se o fato de que a zona costeira do Brasil abrange 17 estados⁴ da Federação e há quatrocentos municípios (MMA, 2012), distribuídos do Norte com clima equatorial e ao Sul predominantemente temperado. Representa uma das maiores faixas costeiras do mundo, que se inicia na foz do rio Oiapoque, no Estado do Amapá, fazendo fronteira com a Guiana Francesa, até o Rio Grande do Sul, limitando-se com o Uruguai (IBGE, 2011). A respeito da distribuição da população, a figura abaixo revela como os habitantes se distribuem de forma bastante irregular no Território brasileiro:

Figura 2.2 – Densidade demográfica do Brasil, 2010



Fonte: IBGE, 2011

Percebe-se claramente, entretanto, que as áreas próximas ao litoral são as mais intensamente povoadas, resultado do processo histórico de ocupação do

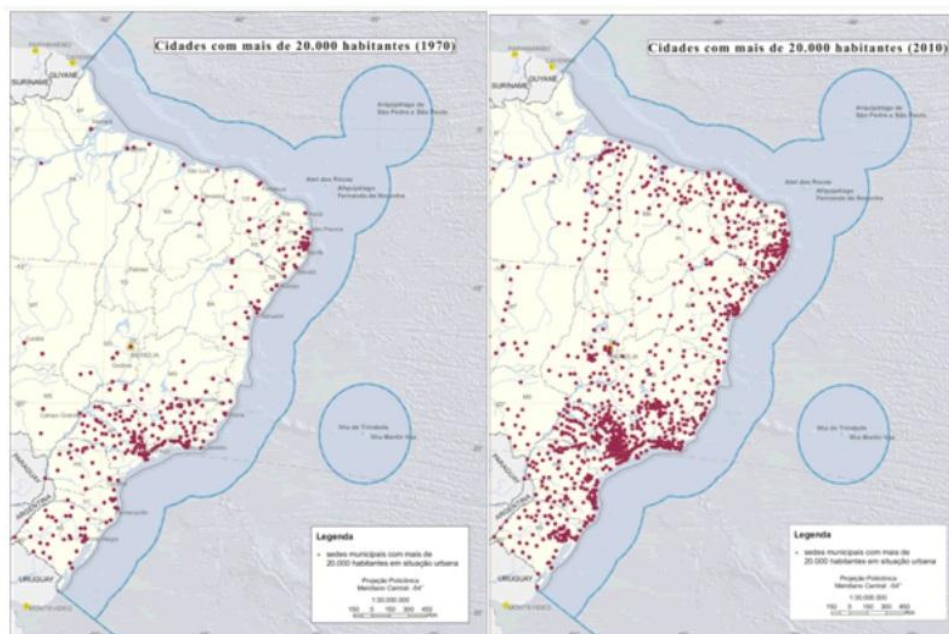
³ Sinopse Censo 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/> [07 out. 2012]

Brasil. Nesses espaços é onde se encontram as maiores densidades demográficas e os municípios mais populosos.

A costa brasileira já demonstra vastas extensões continuamente ocupadas, no interior das quais se encontram aglomerações de expressiva densidade populacional. Tal juízo não equivale, todavia, a dizer que o litoral esteja plenamente ocupado; Porém, o litoral mais setentrional do País ainda possui vastas porções que permanecem escassamente povoadas, algumas delas localizadas no Estado do Ceará, como se verá no próximo capítulo.

A maior concentração populacional é encontrada nas regiões metropolitanas das grandes capitais brasileiras. Enquanto a densidade média nacional é de 17 hab/km², a zona costeira alcança 87 hab/km², originando uma variedade de tipologias e conflitos de uso e pressão sobre o que resta de suas características ambientais originais (IBGE, 2011). Comparando a existência de municípios de mais de 20 mil habitantes entre o ano de 1970 e o ano de 2010, pode-se constatar essa crescente ocupação do litoral:

Figura 2.3 – Municípios brasileiros de mais de 20.000 habitantes (Censos 1970 e 2010)



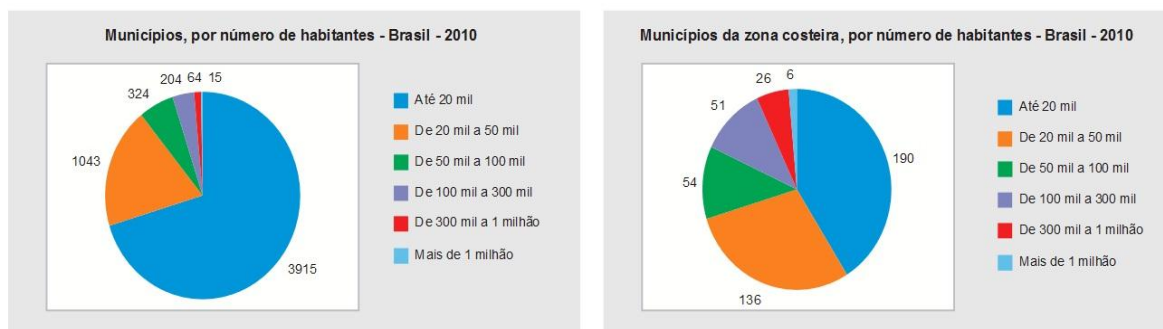
Fonte: IBGE, 2011

Na figura anterior, é possível observar que, nas últimas três décadas, aumentou, demasiadamente, a quantidade de municípios de mais de 20 mil

⁴ São eles: Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

habitantes. Percebe-se, também, que a maioria deles está localizada na zona costeira. Na figura 2.4 é demonstrada a proporção da quantidade de municípios costeiros por habitantes no Brasil e na zona costeira.

Figura 2.4 – Municípios brasileiros e municípios costeiros, por número de habitantes (Censo 2010)



Fonte: IBGE, 2011

De acordo com o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011), em torno de 26,58% da população se localizam em municípios litorâneos. Como o total da população brasileira no Censo 2010 foi de 190.755.799 habitantes, pode-se concluir que em torno de 50,7 milhões de pessoas vivem na zona costeira do Brasil, dados delimitados na tabela seguinte:

Tabela 2.1 - População residente total no Brasil e na zona costeira (1991-2010)

Ano	População residente		Proporção (%)
	Total	Zona costeira	
1991	146.825.475	34.315.455	23,37
1996	157 070 163	36 204 278	23,05
2000	169 799 170	39 781 036	23,43
2010	190.755.799	50.702.891	26,58

Fonte: elaboração própria de acordo com informações do IBGE, 2011

Essas informações refletem o cenário da população que ocupava a costa do Brasil durante o período de 1991 a 2010. Em termos comparativos, a porcentagem da população que se localizava não havia aumentado, permanecendo em torno de 23%; porém, na última década, houve acréscimo significativo nos habitantes que se localizam no litoral.

Como consequências da intensificação da urbanização, encontram-se os impactos socioambientais, como: falta de condições sanitárias mínimas em muitas áreas; ausência de serviços indispensáveis à vida das pessoas nas cidades; ocupação de áreas inadequadas; poluição do meio ambiente; habitações em

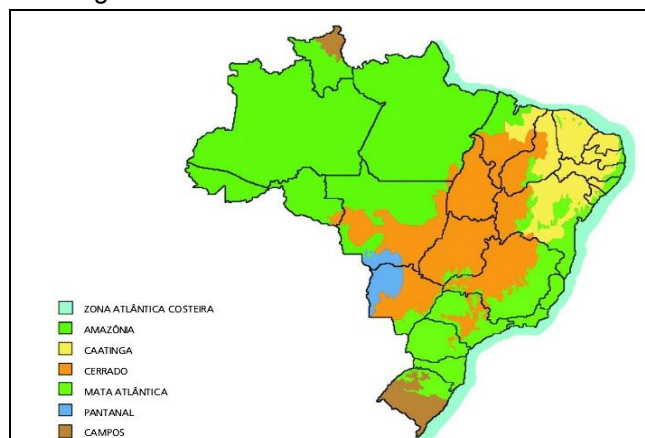
condições precárias de vida e destruição de recursos de valor ecológico (MOTA, 2003).

Entre as causas antrópicas mais significativas, estão aqueles associadas aos vetores de desenvolvimento e pressão, como a atividade portuária, petrolífera, química, aquicultura, pecuária, pesca, agricultura, desenvolvimento urbano, dentre outras, que, associadas ao crescimento populacional, ocasionam mudanças ambientais significativas. Dentre esses vetores, destacam-se os que tiveram um crescimento significativo nos últimos anos: a atividade petrolífera, a carcinicultura (cultivo de camarões), e o turismo (MMA, 2002).

Logo, a atividade turística é um dos principais vetores de pressão no meio ambiente costeiro e, com isso, intensificando a construção de complexos hoteleiros responsáveis pela descaracterização dessas áreas, além de, em algumas regiões do País, influir negativamente na vida das populações tradicionais que ali vivem e tiram do convívio com o mar a sua subsistência.

Segundo as definições do MMA (2002), a Zona Costeira e Marinha do Brasil (ZCM) possui uma de 388 mil km², correspondente ao mar territorial brasileiro, com largura de 12 mil milhas náuticas desde a linha de costa, possuindo uma zona econômica exclusiva⁵ que, de acordo com a legislação brasileira, se alonga até 200 milhas da costa, totalizando uma área de mais de 3 milhões de km². Em termos de extensão, a linha da costa se prolonga por 7.300 km, número que se eleva para mais de 8.500 km, quando se consideram os recortes litorâneos.

Figura 2.5 – Domínio dos biomas brasileiros



Fonte: MMA, 2006d

⁵ A abreviatura ZEE é usada também para nominar a Zona Econômica Exclusiva, mas, neste trabalho, essa sigla será utilizada para denominar o zoneamento ecológico-econômico.

A zona costeira caracteriza-se por ser uma região de interação dos ecossistemas terrestres e marinhos e, por isso, é responsável por importantes funções, como: a preservação de inundações, da intrusão salina e da erosão costeira; a proteção contra tempestade; a reciclagem de nutrientes e de substâncias poluidoras, afora uma abundância de habitats e recursos para uma diversidade de espécies.

Com relação às características geoambientais da zona costeira do Brasil, esta é bastante variada, sendo formada por águas frias, no Sul e Sudeste, e águas quentes, no Norte e Nordeste, com isso possibilitando uma considerável variedade de ecossistemas, como: manguezais, recifes de corais, dunas, restingas, praias arenosas, costões rochosos, lagoas, estuários e marismas que possuem inúmeras espécies de flora e fauna, muitas das quais só ocorrem em águas nacionais e algumas ameaçadas de extinção (MMA, 2002).

Figura 2.6 – Dunas cobertas com vegetação, Município de Jijoca de Jericoacoara-CE



Fonte: arquivo pessoal, 2007

Com características múltiplas por toda sua extensão, o litoral do Brasil possui grande diversidade de espécies e ecossistemas. Dentre essa diversidade, destacam-se os estuários que constituem espaços fundamentais de reprodução e alimentação, além de aportarem para o meio marinho uma grande carga de nutrientes essenciais aos processos aquáticos.

Outro importante ecossistema são os manguezais, que cumprem funções essenciais para a manutenção da fauna, podendo ser considerado o berçário de espécies diversas, além de estabilizadores de processos erosivos e deposicionais.

O Brasil possui cerca de 25.000 km² de manguezais, sendo encontrados desde o Amapá (4°30'N) até Santa Catarina (28°53'S), ao longo de 92% da linha de costa, ou seja, em torno de 6.800 km, margeando estuários, lagoas e enseadas (MMA, 2006).

Figura 2.7 – Mangue coberto pela maré alta, município de Icapuí -CE



Fonte: arquivo pessoal, 2010

As planícies costeiras, formadas pela justaposição de cordões litorâneos, também são uma das feições marcantes do litoral brasileiro, especialmente das suas porções sudeste e sul, em cujos ambientes podem ser encontradas praias, dunas frontais, cordões litorâneos e zonas de intercordões.

As manchas residuais do bioma Mata Atlântica ainda se concentram nessa porção do território, sendo que restam menos de 8% da sua cobertura florestal original, que perfazia uma área de aproximadamente 1.306.421 km². A maior manifestação contínua de Mata Atlântica atual envolve as encostas da serra do Mar, nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná (MMA, 2006).

A Mata Atlântica é constituída por um conjunto de formações florestais e ecossistemas, associados como as restingas, manguezais e campos de altitude, que se estendiam originalmente por aproximadamente 1.300.000 km² em 17 estados do Território brasileiro. Dentre os principais biomas do Brasil, restam da área original deste bioma 8,5%, tornando a Mata Atlântica o bioma mais ameaçado do País..

Mesmo reduzida e muito fragmentada, estima-se que na Mata Atlântica existam cerca de 20 mil espécies vegetais (cerca de 35% das espécies existentes no Brasil), incluindo diversas espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. Essa riqueza é maior do que a de alguns continentes (17 mil espécies na América do Norte e 12.500 na Europa) e por isso a região da Mata Atlântica é altamente prioritária para a conservação da biodiversidade mundial. Em relação à fauna, os levantamentos já realizados indicam que a Mata Atlântica abriga 849 espécies de aves, 370 de anfíbios, 200 de répteis, 270 de mamíferos e cerca de 350 espécies de peixes (MMA, 2006).

A Mata Atlântica, além de ser uma das regiões mais ricas do Mundo em biodiversidade, tem importância vital para aproximadamente 120 milhões de brasileiros que vivem em seu domínio, onde são gerados aproximadamente 70% do PIB brasileiro, prestando importantíssimos serviços ambientais. Regula o fluxo dos mananciais hídricos, assegura a fertilidade do solo, suas paisagens oferecem belezas cênicas, controla o equilíbrio climático e protege escarpas e encostas das serras, além de preservar um patrimônio histórico e cultural imenso.

Em junho de 2013, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e a Fundação SOS Mata Atlântica divulgaram os novos dados do *Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica*, no período de 2011 a 2012. O estudo aponta o total de supressão de vegetação nativa que foi de 23.548 hectares (ha), ou 235 Km².

Destes, 21.977 ha correspondem a desflorestamentos, 1.554 ha a supressão de vegetação de restinga e 17 ha a supressão de vegetação de mangue. Na comparação dos dez estados avaliados em todos os períodos (BA, ES, GO, MG, MS, PR, RJ, RS, SC e SP), o aumento foi de 29% em relação ao período anterior (2010-2011) e de 23% em relação aos três últimos anos (2008-2011) (INPE, SOS MATA ATLÂNTICA, 2013). Na sequência, a tabela com o total de desflorestamento na Mata Atlântica identificado pelo estudo em cada período:

Tabela 2.2 - Desflorestamento na Mata Atlântica por períodos

PERÍODO	ÁREA DESFLORESTADA (HA) MATA ATLÂNTICA
1985-1990	536.480
1990-1995	500.317
1995-2000	445.952
2000-2005	174.828
2005-2008	102.938
2008-2010	30.366
2010-2011	14.090
2011-2012	21.977

Fonte: elaboração própria de acordo com informações do INPE e SOS MATA ATLÂNTICA, 2013

Ao analisar o quadro, nos últimos 27 anos, a Mata Atlântica perdeu 1.826.949 hectares, ou 18.269 km² – o equivalente à área de 12 cidades de São Paulo, tendo a cobertura de suas áreas protegidas avançado expressivamente ao longo dos últimos anos, com a contribuição dos governos federais, estaduais, organizações não governamentais e, mais recentemente, dos governos municipais, e iniciativa privada. A maior parte dos remanescentes de vegetação nativa, no entanto, ainda permanece sem proteção, por isso esse novo aumento no período 2012-2011.

O Governo Federal, além do investimento na ampliação e consolidação da rede de áreas protegidas, as estratégias para a conservação da biodiversidade visam a finalizar também formas inovadoras de incentivos para a conservação e uso sustentável da biodiversidade, tais como a promoção da recuperação de áreas degradadas e do uso sustentável da vegetação nativa, bem como o incentivo ao pagamento pelos serviços ambientais prestados pela Mata Atlântica (MMA, 2002).

É inegável que a riqueza natural contida no litoral do Brasil, com sua diversidade de recursos naturais altamente importantes, tanto do ponto de vista ecológico quanto socioeconômico, se encontra em risco de contínua degradação, diretamente proporcional à pressão da ocupação antrópica desordenada. O mesmo acontece na zona costeira do Estado do Ceará, como se verá no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

A ZONA COSTEIRA DO ESTADO DO CEARÁ: ASPECTOS HISTÓRICOS, FÍSICOS E SOCIAIS

Após abordar os aspectos históricos da ocupação do litoral brasileiro e suas principais características, neste capítulo é a ocupação da zona costeira do Ceará que será tratada, além das suas características ambientais e populacionais.

Em razão dos objetivos deste trabalho, que traz os empreendimentos turísticos como objeto de estudo, destaca-se neste capítulo a atividade turística que se mostra como um dos principais vetores econômicos do Estado do Ceará. Da mesma forma, por ser tema relevante para esta investigação, as comunidades tradicionais que ainda estão presentes no litoral cearense serão analisadas.

3.1 A evolução histórica da ocupação da zona costeira do Ceará

O Ceará indígena, precursor da chegada do europeu, era formado por uma variedade de tribos. De acordo com Girão (1984), as tribos indígenas localizadas no Ceará eram formadas por índios Potiguaras, entre os rios Paraíba do Norte e Jaguaribe; Tabajaras, na serra de Ibiapaba (esses inimigos ferrenhos dos Potiguaras); e os demais: Cariris, Tarairiús e Tremembés, encontravam-se na costa entre os rios Acaraú e Parnaíba.

Com o objetivo de se expandir comercialmente, no final do século XV, os europeus arranham a costa do Ceará e iniciam os primeiros contatos com os índios aqui localizados, passando a lhes fornecer instrumentos de ferro e quinquilharias em troca de produtos vegetais e animais (LIMA, 2008). Posteriormente, os colonizadores portugueses, provenientes de Pernambuco, Rio Grande do Norte e Bahia, abordavam esses índios localizados em território que hoje corresponde ao Ceará, e quando não os matava, expropriava suas terras, além de se miscigenar com eles. Dessa junção surge o caboclo ou mameluco, que passa a ser a principal mão de obra da pecuária, assim como o próprio índio. Ambos se adaptam bem ao ofício, dando início à colonização e ocupação do Ceará (GIRÃO, 1984).

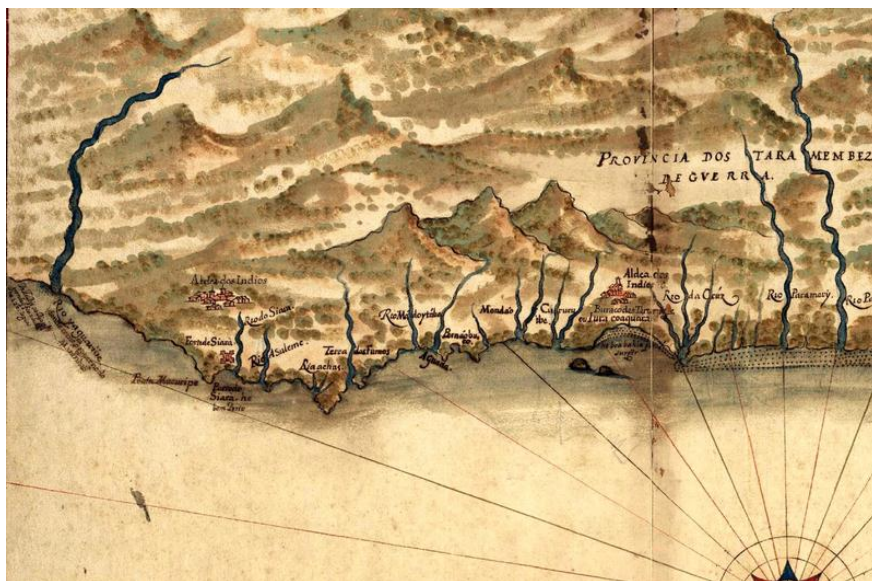
Ao discorrer sobre a relação ser humano e litoral, no Ceará, Dantas (2003) cita três dinâmicas: a primeira resulta de uma estratégia colonial de ocupação do espaço (séculos XVII e XVIII); a segunda deriva do movimento de abertura do Ceará ao mercado internacional, possibilitando o acesso da elite fortalezense à cultura europeia, o que alimenta um movimento de frequência às praias (final do século XIX – início do século XX); a terceira, mais recente, orienta a valorização das zonas de praia como mercadoria turística.

Referente à primeira dinâmica, a repartição do território brasileiro em capitanias hereditárias com o intuito de colonizá-lo, o que hoje é o Estado do Ceará foi repartido em três capitanias, a Capitania do Ceará e parte do território na Capitania do Maranhão e a outra na Capitania Rio Grande. Sobre a Capitania do Ceará:

No período colonial a capitania do Ceará era representada como uma zona onde os obstáculos de toda natureza impediam o desenvolvimento da política de colonização. O desencadeamento da ocupação desta capitania tornou uma via diferenciada devido à inviabilidade local do sistema de sesmarias distribuídas pelo rei a partir do litoral após o fracasso de três expedições organizadas pelos portugueses em tentativas iniciais de ocupação do Ceará. (DANTAS, 2003, p. 140).

Nesse mesmo período de estabelecimento das capitanias hereditárias, foram elaborados os primeiros mapas, que assinalavam os locais mais importantes da zona costeira do Ceará.

Figura 3.1 – A Capitania Hereditária do Ceará (Albernaz I, 1629)



Fonte: Acervo digital da Biblioteca Nacional

Esses mapas constituem valiosíssimas peças de orientação costeira, firmando-se como essenciais aos que se dedicam à História, uma visão menos escura da escassa realidade da época.

No decorrer da colonização, porém, com a conseqüente ocupação do litoral pelos europeus e após as primeiras tentativas sem sucesso de ocupá-lo, este passa a ter um papel econômico secundário, num cenário dominado pelo sertão.

Até meados do século XIX, observa-se a construção de cidades pouco ligadas ao litoral e destinadas às classes mais favorecidas, que veem a praia como local de moradia dos mais pobres, que eram na maioria das vezes formados por migrantes pobres do interior.

Para Dantas (2003), a exiguidade de água em determinados períodos do ano e a ausência de solos férteis do litoral transformaram o sertão do Ceará no principal foco de crescimento econômico, ao contrário do modelo agrícola empregado no litoral leste da região Nordeste. Isso deu por meio do desenvolvimento de uma pecuária extensiva que abastecia de couro e charque os mercados regionais, cujas rotas deram origem às principais cidades e vias de acesso locais.

Foi apenas no final do século XIX que houve o deslocamento do eixo socioeconômico do Estado do Ceará para a zona costeira. Isso ocorreu em razão do aumento da concentração populacional na capital, Fortaleza, além da localização do porto em sua orla, possibilitando, assim, o escoamento dos produtos agropecuários provenientes do sertão (DANTAS, 2003).

Com o advento do turismo e da pesca, em meados do século XX, o crescimento econômico da zona costeira cearense foi consolidado. Com o desenvolvimento da atividade pesqueira e das tecnologias de captura, navegação e beneficiamento do pescado, iniciaram-se os investimentos em infraestrutura e equipamentos industriais.

O fenômeno da ocupação exacerbada dos espaços litorâneos mais frágeis, como dunas, mangues e falésias, se deu por meio das segundas residências (veraneio), e atualmente com o turismo em massa, representado com a construção de grandes empreendimentos, por exemplo, *resorts* e campos de golfe (AQUASIS, 2003).

Como muito bem explica Moraes (2007), ao discorrer sobre a ocupação da zona costeira do Nordeste, cuja quase totalidade está na fachada oriental atlântica, avançando pelo litoral setentrional até envolver a região metropolitana de Fortaleza, introduz uma lógica mercantil e urbana no uso do solo, lógica essa que se exerce mesmo sobre os estoques territoriais ainda não ocupados existentes em seu interior. Pode-se qualificar essa ampla porção como um litoral ocupado (e em ocupação) segundo formas plenamente capitalistas de valorização do espaço.

De outro lado, cobrindo o restante do litoral, se observa um gênero de vidas tradicionais, de índole pré-capitalista. Áreas de trânsito de populações nômades, terras desocupadas, sedes de comunidades extrativistas são as paisagens predominantes encontradas nessa porção, onde os centros dinâmicos de adensamentos representam quase que enclaves, em face do padrão dominante.

Com o aumento da construção de rodovias, no entanto, principalmente pela realização do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), o litoral leste do Ceará está cada vez mais ocupado, onde se observa a crescente implantação de empreendimentos voltados para o setor turístico, como os complexos hoteleiros.

Em razão da crescente ocupação dos espaços costeiros, as consequências negativas são inúmeras, dentre elas: a produção de resíduos, o aumento da ocupação desordenada de áreas frágeis, bem como a degradação ou uso insustentável dos seus recursos naturais, ensejando inúmeros impactos no âmbito social, ambiental, econômico e conflitos de uso desses espaços.

É importante esclarecer que, no ano de 2005, foi publicado um importante levantamento, o Diagnóstico Socioeconômico da Zona Costeira do Ceará. Esse diagnóstico é um dos componentes que forma o ZEEC, por essa razão será exposto no Capítulo VI.

3.2 Dados demográficos do litoral cearense e seus atributos ambientais

O Estado do Ceará está localizado na região Nordeste do Brasil e faz divisa com os Estados do Piauí, Rio Grande do Norte e Pernambuco. De acordo com o Censo 2010, a população era de 8.452.381 habitantes. Em 2013, essa população já corresponde a 8.778.575 pessoas. O Ceará tem uma área de 148.920,472 km². É

composto por 184 municípios e possui uma densidade demográfica de 56,76 hab/km² (IBGE, 2013)⁶. Abaixo a localização do Ceará e seus estados limítrofes:

Figura 3.2 – Localização do estado do Ceará



Fonte: GoogleMaps, 2013

Para entender a atual conjuntura da ocupação da zona costeira do Ceará, é essencial tomar conhecimento dos dados populacionais dos seus municípios costeiros, inclusive comparando informações no que diz respeito ao crescimento populacional, assim como a análise da densidade demográfica do litoral cearense.

As informações recentes foram obtidas dos dados do último Censo, 2010, e também do anterior, o Censo de 2000, ambos disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷, e também os dados levantados junto ao Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará (IPECE)⁸, órgão estadual responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas.

Para saber o que caracteriza um município costeiro, foi utilizado o que determina o Decreto federal nº 5.300/2004, regulamentando o PNGC, que estabelece sete condições para o município fazer parte do que se denomina zona costeira:

⁶ Dados dos estados 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ce> [27 julho 2013]

⁷ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/default.php> [11 de janeiro de 2013]

⁸ Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/> [11 de janeiro de 2013]

Quadro 3.1 – Municípios considerados costeiros pelo PNGC

MUNICÍPIOS CONSIDERADOS INTEGRANTES DA ZONA COSTEIRA (PNGC)	<p>I - Defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE</p> <p>II - Não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas</p> <p>III - Não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação;</p> <p>IV - Não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância;</p> <p>V - Estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar;</p> <p>VI - Não defrontantes com o mar, mas que tenham todos os seus limites com Municípios referidos nos incisos I a V;</p> <p>VII - Desmembrados daqueles já inseridos na zona costeira</p>
--	--

Fonte: Dec. Federal nº 5.300/2004

Desta forma, para o PNGC, os municípios brasileiros costeiros não são apenas os defronte ao mar, mas também aqueles que possam causar alguma influência na zona costeira. Essas mesmas diretrizes são acompanhadas pelos planos estaduais de gerenciamento costeiro.

Conforme a delimitação político-administrativa do PEGC, a zona costeira possui uma porção terrestre que se refere aos limites políticos dos municípios costeiros para auxiliar na definição de competência e jurisdição, e outra porção marinha. Essa parte que adentra o mar territorial equivale a 12 milhas náuticas a partir da linha da costa, que equivale a 22,2 km.

No âmbito do referido PEGC estão elencadas terminologias relacionadas com a zona costeira do Ceará. Destacam-se as principais.

Quadro 3.2 – Terminologias do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Ceará

TERMINOLOGIAS RELACIONADAS À ZONA COSTEIRA DO CEARÁ (LEI Nº 13.796/2006)	CONCEITO
Zona costeira	Espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima 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, compreendida pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira, defrontantes e não-defrontantes com o mar, caracterizados nos termos da legislação federal;
Praias	Áreas cobertas e descobertas periodicamente pelas águas, acrescidas das faixas subsequentes de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema;
Planície de deflação	Superfícies planas ou ligeiramente inclinadas, que se estendem desde o limite da maré alta até a base dos campos de dunas. Nestas superfícies predomina a remoção de sedimentos pelos processos eólicos, com formação de feições residuais;
Dunas móveis	Unidades geomorfológicas de constituição predominantemente arenosa, com aparência de cômoro ou colina,

Dunas fixas	Unidades geomorfológicas de constituição predominantemente arenosa, com aparência de cômoro ou colina, produzidas pela ação dos ventos, situadas no litoral ou no interior do continente recoberta por vegetação;
Planícies flúvio-marinhas	Superfícies planas de um estuário, que se situam entre o nível médio da maré baixa de sizígia e o nível médio de maré alta equinocial;
Tabuleiros pré-litorâneos:	Superfícies de erosão planas instaladas sobre os sedimentos da Formação Barreiras, que ocorrem distribuídos em uma faixa paralela a linha de costa que penetra para o interior por dezenas de quilômetros;
Falésias	Feição típica do litoral, formada pela ação erosiva das ondas sobre formações geológicas com níveis topográficos mais elevados que as praias atuais, e que recuam formando escarpas. As falésias podem ser consideradas vivas ou mortas, conforme a erosão marinha esteja atuando ou não;
Campo de dunas	corresponde ao somatório das áreas de dunas móveis e fixas que ocorrem em uma mesma célula costeira;

Fonte: Lei estadual nº 13.796/2006

Assim, de acordo com o PEGC, o Ceará possui o total de 38 municípios costeiros, distribuídos em quatro setores, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 3.3 – Os municípios costeiros do estado do Ceará divididos por setores

SETORES	MUNICÍPIOS DA ZONA COSTEIRA DO CEARÁ
Sector 01 Costa Leste	Icapuí, Aracati, Itaiçaba, Fortim, Beberibe, Cascavel, Pindoretama, Jaguaruana e Palhano
Sector 02 Costa Metropolitana	Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Guaiúba, Itaitinga, Pacajus, Horizonte, Eusébio, Aquiraz, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante
Sector 03 Costa Oeste	Paracuru, Paraipaba, Trairi, Itapipoca, Pentecoste e São Luís do Curu
Sector 04 Costa Extremo Oeste	Amontada, Itarema, Acaraú, Cruz, Bela Cruz, Jijoca de Jericoacoara, Camocim, Barroquinha, Chaval e Granja.

Fonte: Lei estadual 13.796/2006

Analisando os dados populacionais desses municípios localizados na zona costeira e a extensão de suas áreas, é possível visualizar a alta densidade demográfica que ocorre no litoral do Ceará.

Tabela 3.1 – População residente, área e densidade demográfica do estado Ceará e da zona costeira (Censo 2010)

UNIDADE TERRITORIAL	POPULAÇÃO RESIDENTE (HAB.)	ÁREA (KM ²)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB/ KM ²)
Ceará	8.452.381	148.920,472	56,7
Zona costeira	4.437.267	24.070,4	187,3

Fonte: elaboração própria de acordo com informações do IBGE⁹

Essa densidade demográfica na zona costeira correspondente a três vezes a densidade total do Estado. Em decorrência dessa concentração, ocorre grandes modificações no litoral. As paisagens formadas por dunas, falésias e manguezais

⁹ Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> [11 de janeiro de 2013]

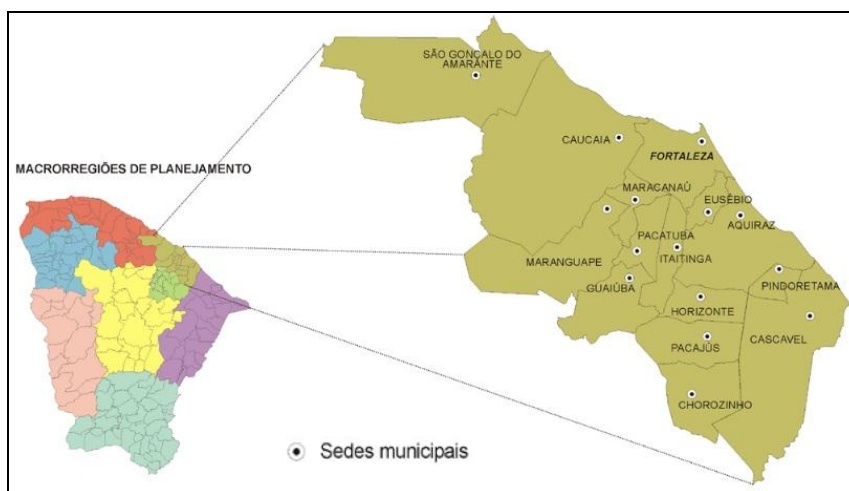
convivem com um dos maiores adensamentos populacionais litorâneos do Brasil. Sobre aliar o crescimento da população e a preservação do meio ambiente, afirmam Bénachenhou e Bénachenhou (2004, p. 33):

El crecimiento previsible de la población se puede conciliar con la preservación del medio ambiente bajo la hipótesis de una transformación de las técnicas de producción y de la utilización de los recursos naturales, y de un cambio de los modos de distribuir el acceso a los recursos y al saber, principalmente a través de la educación y la formación, y la información.

É importante esclarecer que, mesmo com esse adensamento no litoral, a zona costeira do Ceará, assim como o resto do País, é bastante diversificada no que diz respeito à sua ocupação. Por exemplo, Fortaleza, capital do Estado e localizada na zona costeira, possui quase 2.452.185 de habitantes (IBGE, 2011), enquanto outros municípios litorâneos possuem pouco mais de 7.000 habitantes, como o Município de Itaiçaba.

A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) é formada por 15 municípios e possui 3.615.767 habitantes, distribuídos em 5.783,6 km². Abaixo uma figura em que se destacam os municípios que compõem a RMF.

Figura 3.3 – Região Metropolitana de Fortaleza e seus municípios



Fonte: IPECE, 2012b

A respeito do processo acentuado de metropolização em torno de Fortaleza, consoante Silva (2006), há o esgarçamento da malha viária e expansão, mesmo que desordenado e desigual, do modo de vida urbano.

São loteamentos, indústrias, conjuntos habitacionais, sub-centros comerciais, corredores de atividades, terminais de transportes, serviços voltados à educação, saúde e administração pública que alteram a

fisionomia da cidade e dos municípios vizinhos, emprestando à essa enorme trama, ares metropolitanos. Essa nova modalidade de espaço geográfico, produzido de forma rápida, foi capaz de incrementar a ocupação densa desta expressiva porção do território cearense, onde se concentra quase a metade do território do Estado. (SILVA, 2006, p. 46).

Fenômeno recente e localizado é o transbordamento da cidade de Fortaleza em direção aos municípios da região metropolitana. De acordo com Silva (2006), o excessivo solo urbano, principalmente da cidade matricial, comprova que a cidade expande seus limites.

Inclusive a população migra para municípios costeiros que passam a ter não apenas segundas residências, também se tornam locais de moradia definitiva para os que trabalham na Capital. Sobre a mobilidade residencial metropolitana, discorre Pujadas (2009):

La movilidad residencial metropolitana se rige por estrategias de distancias cortas, de espacios próximos y lugares conocidos con los que suele haber alguna vinculación previa (familiares, amistades, lugar de segunda residencia, cercanía al lugar de trabajo), debido precisamente a la proximidad. Recorridos cortos, en tiempo y distancia, desde el municipio de origen, será la norma general de los cambios de residencia. El mercado inmobiliario, especialmente la construcción de nuevas viviendas tiene un papel determinante, lo cual sugiere que la consecución de suelo residencial en las grandes ciudades pasa a ser un tema de política urbanística y que la ampliación de nueva oferta residencial va acompañada de flujos inmigratorios.

Diferentemente da RMF, a zona costeira do Ceará possui alguns redutos ainda com baixíssima ocupação. Para se entender esse aspecto sob a óptica do saneamento básico, há duas situações distintas: de um lado, as grandes aglomerações urbanas no litoral, como problemas de esgoto, abastecimento de água e de destinação dos resíduos sólidos, entre outros; de outro, as inúmeras localidades das zonas semi-isoladas, em alguns casos apresentando altos índices de doenças endêmicas, consideráveis taxas de mortalidade infantil, desnutrição etc.

Comparando os dados populacionais do Censo de 2010 com as informações do Censo 2000, vemos um aumento de 17,69% de habitantes nos municípios costeiros, mais alto do que o do Estado no mesmo período.

Tabela 3.2 – Crescimento populacional no Estado do Ceará e nos municípios costeiros (Censo 2000 e 2010)

UNIDADE TERRITORIAL	POPULAÇÃO RESIDENTE		Porcentagem de crescimento (%)
	CENSO 2000	CENSO 2010	
Ceará	7.430.661	8.452.381	13,75
Municípios da zona costeira do Ceará	3.770.283	4.437.267	17,69

Fonte: elaboração própria de acordo com informações do IBGE¹⁰

Sobre a área dos 38 municípios costeiros, esta corresponde a 16,16% da área total do Estado. São 24.070,40 km² da totalidade de 148.920,47 km² da superfície do Estado, como esclarece a tabela seguinte.

Tabela 3.3 - Área do total do Ceará e da Zona Costeira (Censo 2010)

UNIDADE TERRITÓRIAL	Área (km ²)	Percentual (%)
Ceará	148.920,47	100,00
Zona Costeira	24.070,40	16,16

Fonte: elaboração própria de acordo com informações do IBGE¹¹

Em relação à área do Estado do Ceará, a Costa Extremo Oeste (CEO) responde por 5,74%, sendo o maior setor na zona costeira. A Costa Leste (CL) coloca-se em segundo lugar, cobrindo 4,01% da área territorial do Ceará. Já a Costa Oeste (CO) e a RMF possuem, respectivamente, 3,27% e 3,27%.

Na sequência tabela com as áreas dos setores costeiros, percentual em relação à área total do Ceará e o número de municípios.

¹⁰Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> e Censo 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/> [11 de janeiro de 2013]

¹¹ Idem

Tabela 3.4 – Áreas dos setores costeiros, percentual em relação ao Ceará e quantidade de municípios (Censo 2010)

UNIDADE TERRITORIAL	SETORES	ÁREA (KM ²)	PERCENTUAL ÁREA(%)	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Ceará	—	148.920,47	100,00	184
Zona costeira	Setor 01 Costa Leste	5.984,50	4,01	9
	Setor 02 Costa Metropolitana	4.880,41	3,27	13
	Setor 03 Costa Oeste	4.641,82	3,15	6
	Setor 04 Costa Extremo Oeste	8.563,66	5,74	10

Fonte: elaboração própria de acordo com informações do IBGE¹²

Sobre os maiores municípios, em área territorial, estão Amontada e Granja, na CEO; Itapipoca e Pentecoste, na CO; Caucaia e São Gonçalo do Amarante, na RMF; Beberibe e Aracati na CL.

Sobre os aspectos geoambientais, o litoral cearense estende-se por 573 km de linha de costa, é formado por uma diversidade de paisagens e feições características como praias arenosas, campos de dunas, estuários com manguezais, lagoas costeiras, falésias, rios e tabuleiros litorâneos.

A configuração do litoral representa a interação de processos morfogenéticos (tectono isostasia e flutuações do nível do mar), arcabouços geológicos, climáticos e oceanográficos. Assim, a identificação de compartimentos com características morfológicas e processos homogêneos é essencial ao uso e gestão desses espaços, principalmente pela riqueza de informações multidisciplinares e interdisciplinares que envolvem esses estudos (MMA, 2006b).

O Diagnóstico da Zona Costeira para a Gestão Integrada, publicado em 2003, pela Associação de Pesquisas e Preservação de Ecossistemas Aquáticos (AQUASIS), compartimentou a zona costeira do Ceará em unidades geoambientais:

¹² Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> [11 de janeiro de 2013]

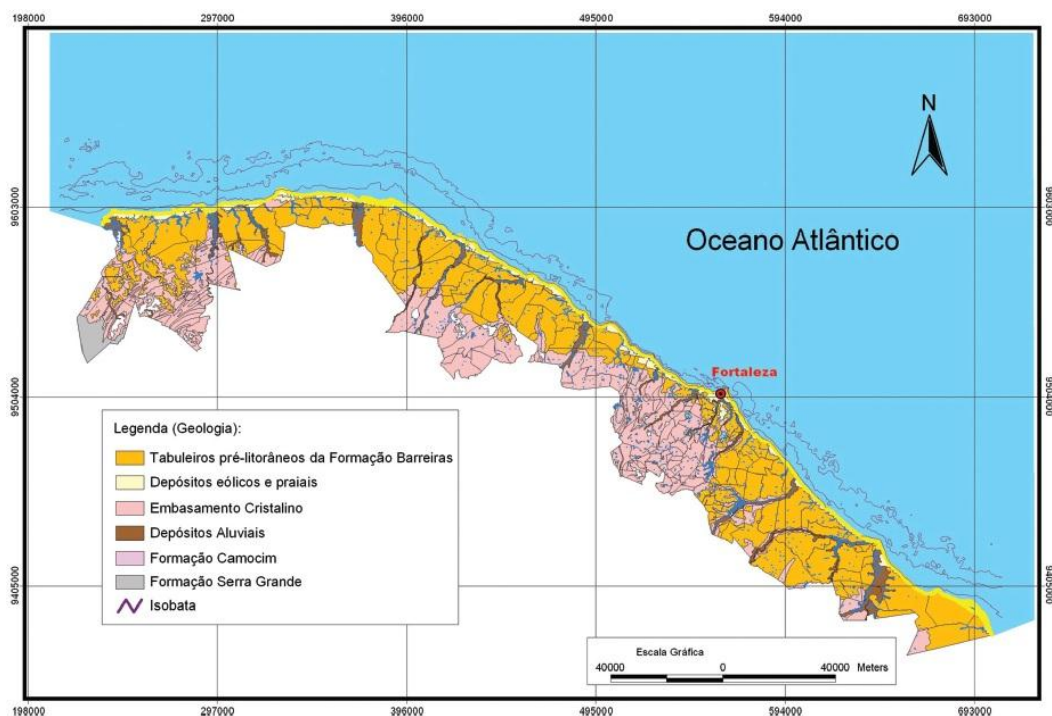
Quadro 3.4 – Unidades geoambientais da zona costeira do Ceará

UNIDADES GEOAMBIENTAIS	CARACTERÍSTICAS
Planície litorânea	Subunidades constituídas pela faixa praial e campo de dunas móveis; campo de dunas fixas e paleodunas; desembocaduras fluviais em planícies flúvio-marinhas revestidas por manguezais, além de ocorrências eventuais e/ ou pontuais de pontas rochosas ou promontórios e de falésias
Planícies fluviais com matas ciliares	São as superfícies planas de um estuário, que se situam entre o nível médio da maré baixa de sizígia e o nível médio de maré alta equinocial
Corpos d'água lacustres envolvendo planícies flúvio-lacustres e lagoas freática	São porções de águas interiores sem comunicação direta com o mar
Áreas de acumulação inundáveis	São áreas aplainadas com cobertura arenosa, periódica e/ou permanentemente alagadas, com drenagem fechada ou precariamente incorporada à rede fluvial.
Tabuleiros Pré-Litorâneos ou Costeiros	Faixa estreita ao longo das praias com altitudes que não ultrapassam 100 metros

Fonte: elaboração própria a partir de informações de AQUASIS, 2003

Esta compartimentação teve como intuito agrupar um arcabouço geológico que vai do Pleistoceno Superior ao Holoceno, sendo esta classificada como costa arenosa, retilínea, com dunas de gerações diversas, planícies estuarinas e ocorrências localizadas de falésias. Isto a diferencia da costa nordeste oriental, dominada mais efetivamente por esta feição esculpida na Formação Barreiras. Predominantemente tércio-quadernária, apresenta também afloramentos do Pré-Cambriano e do Cretáceo em alguns dos seus trechos (MMA, 2006b)

Figura 3.4 – Localização das unidades geoambientais da zona costeira do Ceará

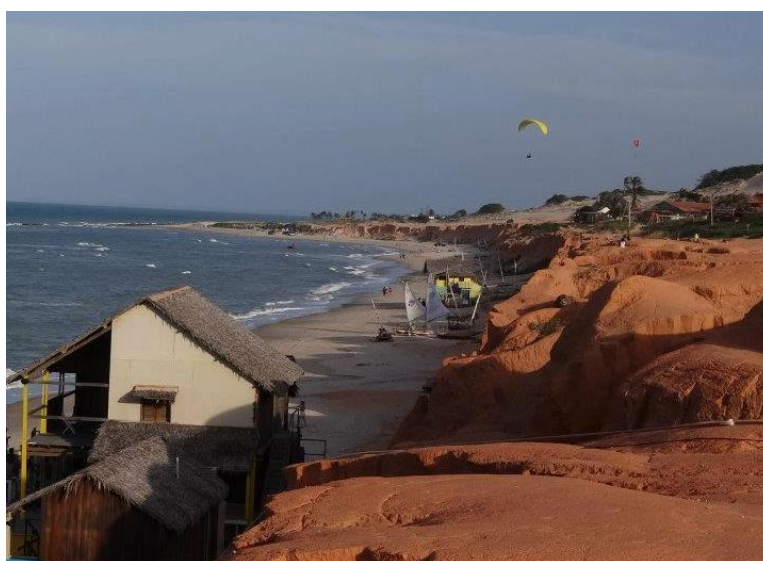


Fonte: AQUASIS, 2003

Aluviões fluviais, depósitos marinhos e eolicomarinhos intercalados representam bem a fase de transição entre o Pleistoceno e o Holoceno. Os estuários, terraços fluviais atuais, mangues, praias, dunas atuais, plataforma rasa, depósitos fluvio marinhos, marinhos, eólicos e eolicomarinhos constituem os depósitos holocênicos (MMA, 2006b).

A planície litorânea, onde estão alguns dos empreendimentos hoteleiros estudados neste trabalho, constitui uma estreita faixa de terras com largura média de 2,5 Km cuja formação ocorre em função da disponibilidade de elevados estoques de sedimentos por processos eólicos, marinhos, fluviais ou combinados, gerando feições praias com largos estirâncios ao longo de toda a faixa costeira cearense. A faixa praial é predominantemente arenosa, com a morfodinâmica controlada pelas ondas (MMA, 2006b).

Figura 3.5 – Falésias na praia de Canoa Quebrada, Município de Aracati



Fonte: arquivo pessoal, 2012

Sobre as características da linha de costa, esta denota avanços de retificação, onde largas enseadas se alternam com pontas ou promontórios que se projetam para o mar e têm maior resistência litológica. As feições mais conspícuas são o embasamento cristalino aflorando em zonas pontuais, tais como as praias de Jericoacoara e do Pecém, a Ponta do Mucuripe e o Iguape.

E, ainda, de acordo com o Diagnóstico elaborado pelo MMA (2006b), as dunas são exibidas em três gerações distintas, cuja de maior expressão na zona costeira cearense são os campos de dunas móveis (barcanas, barcanoides,

transversais e frontais). As dunas móveis migram no sentido do continente, capeando gerações de dunas mais antigas, terrenos dos tabuleiros e obstruindo as drenagens costeiras e desembocaduras fluviais. Este processo favorece, sobretudo, a evolução de ambientes estuarinos para estuarinos-lagunares e, em muitos casos, para lacustre. Isto foi observado na formação das lagoas costeiras de Jijoca, Lagoa Seca, Lagoa do Catu e Uruaú.

Figura 3.6 – Dunas móveis na praia de Jericoacoara, Município de Jijoca de Jericoacoara (CE)



Fonte: arquivo pessoal, 2007

Por trás dos campos de dunas móveis, se encontram as dunas edafizadas ou em processo de edafização, ocasionado pelo desenvolvimento incipiente de uma camada de solo, permitindo a fixação da cobertura vegetal até o limite dos tabuleiros. As lagoas localizadas na Planície Litorânea também são relacionadas aos aquíferos dunares, oscilações sazonais das condições climáticas e flutuações do lençol freático, formando as lagoas interdunares.

Com relação aos rios, a maior parte deles da região semiárida do Nordeste, é intermitente, fluindo somente durante a estação chuvosa. A penetração da água do mar nos vales dos rios, durante as marés cheias, impede que esses rios fiquem sem a comunicação com o oceano durante a estiagem.

Como se constata, é bastante diversificado o litoral do Ceará, com suas paisagens e ecossistemas. Por essa beleza ímpar e ainda por possuir áreas não ocupadas, a zona costeira do Ceará é foco de interesse para a construção de complexos hoteleiros e, como consequência desse acelerado processo de

ocupação, observam-se a descaracterização desses espaços e sua degeneração gradativa. Foi com a ampliação do turismo, no entanto, que se observou a nítida modificação do ambiente litorâneo, em decorrência dos seus impactos negativos.

3.3 O turismo e seus impactos no litoral cearense

Na atualidade, o turismo é um dos setores produtivos que mais cresce na zona costeira do Brasil, revelando uma velocidade de instalação exponencial. Em razão da importância econômica da atividade turística, é claro o interesse do Poder Público em fornecer suporte para o setor, com a elaboração de planos de construção de infraestrutura e investimentos, responsáveis pela qualificação do litoral brasileiro, visando a atração maior de fluxos internacionais.

A respeito das transformações do litoral em decorrência das políticas de desenvolvimento do turismo na região Nordeste do Brasil, Dantas (2009) acentua que esses desdobramentos resultaram na modificação do imaginário social da região em benefício da constituição dos Estados que o compõem e de suas metrópoles em destinações turísticas. Surge, assim, um fenômeno de valorização dos espaços litorâneos das metrópoles nordestinas, o que sucede não apenas em decorrência de ações do Poder Público estadual, mas também com ajuda da iniciativa privada.

Figura 3.7 – Estados da região Nordeste do Brasil



Fonte: BNB¹³

13

Região Nordeste. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/Content/Aplicacao/Grupo_Principal/Home/Conteudo/PortalBN.asp [7 de julho 2013]

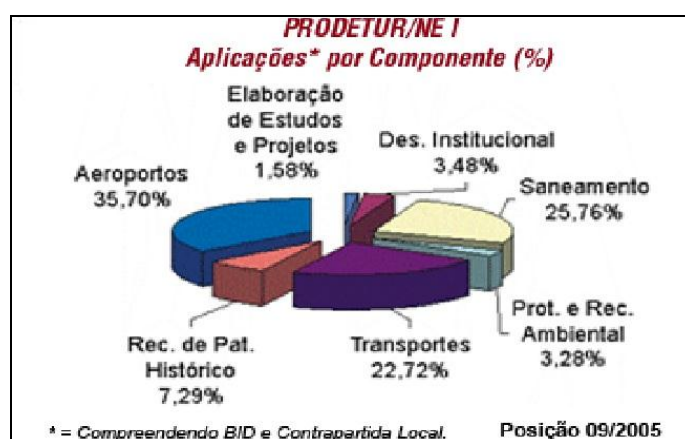
Assim, os estados nordestinos passam a ter o turismo entre seus principais focos de investimentos:

O litoral nordestino, com adoção de políticas de desenvolvimento, se converte em zona turística, evidenciada na importância econômica atribuída a esta atividade, principalmente nos Estados do Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte. O turismo se transforma, neste sentido, num poderoso instrumento de poder argumentativo a serviço da Região, notadamente na produção de um fator econômico capaz de salvar a economia regional. (DANTAS et al, 2006, p. 23).

A quantidade de investimentos utilizados reflete sua importância. A viabilidade da região Nordeste, como centro de atração turística, é retratada nos investimentos direcionados a tal segmento pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE I e II.

Financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Governo Federal, e tendo o Banco do Nordeste (BNB) como órgão executor, o PRODETUR tem como objetivos principais: dotar e melhorar a infraestrutura turística (saneamento, transportes, urbanização, e outros); implementar projetos de proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; capacitar profissionais e fortalecer institucionalmente as administrações de estados e municípios da região (BNB, 2006).

Figura 3.8 – Percentuais de aplicações por componente, envolvendo somatório de recursos do BID e da Contrapartida Local



Fonte: BNB, 2006

Os investimentos, públicos e privados, para a atividade turística no Estado do Ceará, se iniciaram em 1994, por meio do PRODETUR/NE. De acordo com a Secretaria de Turismo do Estado do Ceará (SETUR), seu principal objetivo era

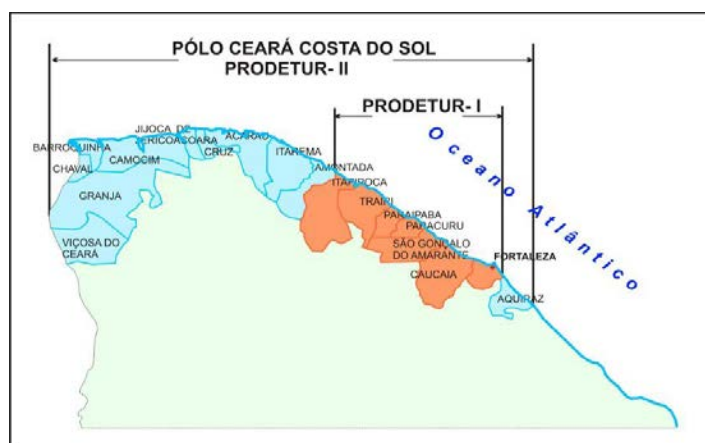
aumentar a capacidade da região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística, colaborando assim para o desenvolvimento socioeconômico regional através de investimentos em infraestrutura básica e serviços públicos em áreas de expansão turística.

Com o programa, com vistas a garantir a sustentabilidade da atividade turística no Estado do Ceará, foi instituída uma rede de polos de desenvolvimento turístico, interligados. Essa rede de polos teve origem com o PRODETUR/NE I, tendo sido selecionados como áreas de expansão turística os Municípios de Caucaia, Fortaleza, Itapipoca, Paraipaba, Paracuru, São Gonçalo do Amarante e Trairi.

Posteriormente, surgiu a necessidade de melhorar a qualidade de vida da população residente nos municípios beneficiados ou impactados pelo PRODETUR/NE I, por meio do que se denominou Fortalecimento da Capacidade Municipal para a Gestão do Turismo; do Planejamento Estratégico, Treinamento e Infraestrutura; e da Promoção de Investimentos do Setor Privado – todos incluídos na segunda fase do programa, o PRODETUR/NE II.

De acordo com Bernal (2008), por meio do PRODETUR-NE, foram alavancadas políticas públicas de caráter local que destacavam o turismo como atividade econômica geradora de renda para a região. Como consequência, ocorreu um aumento do investimento em turismo, ajudado pelo incremento de políticas públicas para a valorização das zonas litorâneas. A figura seguinte esclarece os municípios cearenses beneficiados com as duas fases PRODETUR/NE:

Figura 3.9 – Áreas de atuação do PRODETUR/NE I e II no Estado do Ceará



Fonte: BNB, 2006

Assim, na segunda etapa, foram eleitos 18 municípios para fazer parte do Polo Costa do Sol: Aquiraz, Fortaleza (Capital cearense), Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi, Itapipoca, Amontada, Itarema, Acaraú, Cruz, Jijoca de Jericoacoara, Camocim, Barroquinha, Chaval, Granja e Viçosa do Ceará (SETUR, 2012b).

A capital, Fortaleza, é o portão de ingresso do turismo cearense. O PRODETUR/NE repartiu o litoral de 573 km em dois: o litoral leste ou *Costa do Sol Nascente*, com 210 km, que se estendem da Capital ao Município de Icapuí, na divisa com o Rio Grande do Norte; e o litoral oeste ou *Costa do Sol Poente*, que compreende 363 km entre Fortaleza e o Município de Barroquinha, na fronteira com o Piauí.

As atividades do PRODETUR/NE II, no polo Costa do Sol, foram tão positivas que acabaram replicadas em outros estados, como é o caso do projeto *Rota das Emoções*, que envolve ações conjuntas entre os Estados do Ceará, Piauí e Maranhão, em virtude da demanda da atividade turística.

Com isso, as últimas duas décadas, os setores da Costa Oeste estão sendo beneficiados com a prolongação da rodovia estadual CE-085 ou Estruturante. Os trechos mais recentes possuem 32 km e 22 km, respectivamente. Atualmente a referida rodovia está em processo de duplicação.

Figura 3.10 - Rodovia CE-085 e trechos beneficiados pelo PRODETUR/NE



Fonte: BNB, 2006

Desta forma, o acesso aos municípios litorâneos da Costa Oeste se torna mais fácil e rápido, favorecendo o turismo, com a instalação de empreendimentos hoteleiros e de outras atividades econômicas desenvolvidas nesses municípios. Atinge, assim, o objetivo precípua da Administração no que tange à política do desenvolvimento do turismo no Estado.

A globalização descobriu um nordeste de litoral praticamente intocável. A proximidade com os grandes centros emissores da Europa e as vantagens das diferenças das taxas de câmbio tem intensificado o fluxo turístico para região. O Ceará, na perspectiva econômica, tirou vantagens. Através dos Prodeturis, implantou a via Estruturante facilitando o acesso ao litoral norte. Trata-se do roteiro da Costa do Sol Poente. Jericoacoara e Camocim são os destinos mais distantes. Vários projetos foram implantados garantindo acessibilidade, condições de hospedagem e restauração. O mesmo ocorreu com o roteiro Costa do Sol Nascente, integrando as praias de Caponga, Morro Branco, das fontes, Fortim, Canoa Quebrada, Redonda Peroba entre outras. (SILVA, 2006)

O plano de ações do PRODETUR, de acordo com o Ministério do Turismo (MTUR)¹⁴, conta com a adesão de estados e municípios, totalizando mais de US\$ 870 milhões em propostas de financiamento aprovadas pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) e outros US\$ 781 milhões aguardando aprovação. Com esses investimentos, o setor turístico é responsável pelas principais receitas para a economia cearense, esse fato que fica evidenciado ao se analisar o crescente aumento da receita turística e o seu impacto sobre o PIB durante o período após a implantação do PRODETUR/NE:

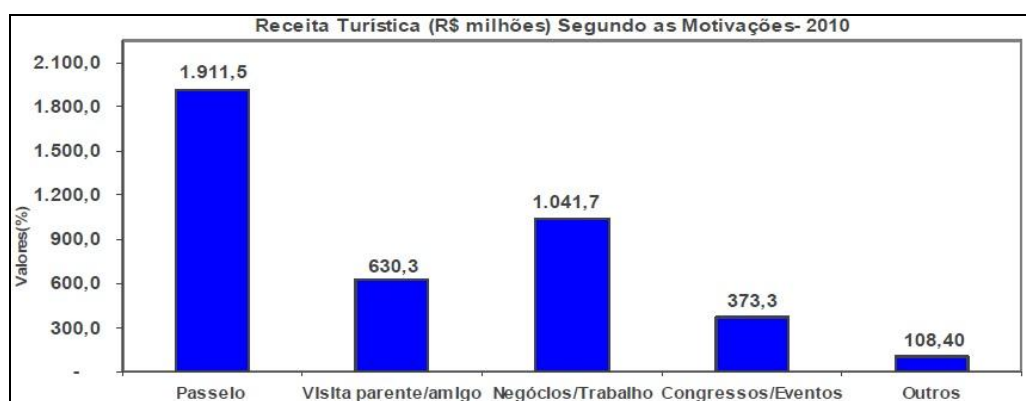
Tabela 3.5 – Receita turística e impacto sobre o PIB do Ceará (1995-2010)

DISCRIMINAÇÃO	1995	2000	2005	2010
1. Gasto Percapita/dia (R\$)	41,25	70,03	113,44	139,84
2. Permanência Média (Dias)	12,0	8,9	10,3	10,8
3. Gasto Percapita (R\$)	495,00	623,25	1.168,41	1.510,31
4. Demanda Turística Via Fortaleza	761777	1507914	1968856	2691729
5. Receita Turística Direta (R\$ milhões)	377,1	939,8	2.300,4	4.065,3
6. Renda Gerada (R\$ milhões)	505,3	1.644,7	4.025,8	7.114,4
7. PIB cf (R\$ milhões)	12.495	20.800	40.923	65.745
8. Impacto Sobre o PIB (%)	4,0	7,9	9,8	10,8

Fonte: SETUR, 2012a

Não há dúvida da relevância do turismo para o Estado do Ceará. A observar a tabela anterior, se constata que a receita proveniente dessa atividade representou, no ano de 2010, o valor de 10,8% do PIB. Abaixo dados da SETUR (2012a) sobre a receita turística de acordo com as motivações da vinda do turista.

Figura 3.11 – Receita turística do Ceará, segundo motivações (2010)



Fonte: SETUR, 2012a

De acordo com o IPECE, o setor do turismo auferiu grande expressividade na economia cearense em virtude de sua larga escala de crescimento, tanto do ponto de vista da oferta quanto da demanda, quando se observa o período de 2006 a 2011:

A demanda turística via Fortaleza tem crescido ano a ano, com destaque nos meses de alta estação, janeiro, julho e dezembro. Em 2011, chegou a 2.848.459 turistas, com um crescimento em relação a 2010, de 5,82%. A maior parcela é nacional com 92,9%, sendo principalmente da região Sudeste. (IPECE, 2012).

Consoante a SETUR (2013), nos três primeiros meses de 2013, o número de estrangeiros que desembarcaram no Ceará (via Aeroporto Internacional Pinto Martins ou portos do Pecém e do Mucuripe), cresceu 27,69% em relação ao mesmo período do ano passado. Ao todo, chegaram ao Estado 20.514 turistas internacionais.

Os dados são favoráveis em termos econômicos, entretanto o desafio da política de desenvolvimento do turismo consiste em conciliar o crescimento desse setor econômico com a proteção socioambiental da zona costeira do Ceará, como se posiciona Freitas (2006, p.27):

O turismo é uma atividade importantíssima para as cidades litorâneas, mas sua gestão deve ser realizada de maneira adequada para que se torne fonte essencial de revitalização econômica. O ideal é que seja realizado de

forma sustentável, sempre com preocupação em relação aos bens socioambientais. Deve-se evitar que as cidades litorâneas cresçam de forma caótica e engendrem dessa forma graves problemas sociais e ambientais.

Esta lógica de valorização fez com que as cidades litorâneas nordestinas fossem transformadas em pontos de recepção e distribuição do fluxo turístico, colocando os espaços litorâneos sob a dependência direta das capitais e sem a mediação de outros centros urbanos intermediários.

Esta lógica de ocupação transforma as zonas de praia em mercadoria nobre, modificando radicalmente a paisagem litorânea. Com as novas práticas marítimas ligadas ao veraneio e ao turismo, as paisagens associadas à pesca e ao porto se encontram abaladas. Uma zona marcada pela presença dos portos e dos vilarejos de pescadores é afetada atualmente pela construção de estabelecimentos turísticos e residências secundárias, em toda linha costeira. Aparecem novos atores, com a expulsão dos antigos habitantes, bem como o fortalecimento dos movimentos de resistência. (BERNAL, 2008, p.2)

Com o objetivo de introduzir o Ceará e os demais estados do Nordeste na rede mundial turística, seus governos fixam objetivos a atingir, reforçando a competição das suas metrópoles por capitais externos sob as formas de empreendimentos e de investimentos especulativos.

Segundo o IPECE (2010b), a demanda turística, via Fortaleza, cresceu 13,5%, de janeiro a abril/2010 sobre janeiro a abril/2009, correspondendo a 912,18 mil visitantes. A demanda hoteleira também registrou aumento (13,6%) e a taxa média de ocupação hoteleira ficou em 66,6%. Foi significativo o número de passageiros desembarcados, de janeiro a abril/2010, totalizando 700,32 mil pessoas, 26,4% a mais do que o registrado no mesmo período de 2009, que contabilizou 554,01 mil passageiros.

A consequência desse processo é a ingresso de avultada quantidade de investimentos estrangeiros, principalmente os provenientes de Portugal e Espanha, nas áreas costeiras do Estado, e, como conclui Bernal (2008), contribuindo para a formação de “enclaves” que ameaçam a “sustentabilidade” destas áreas, ricas em comunidades de pescadores remanescentes de quilombos e de aldeias indígenas.

Mas adiante, ao se analisar os empreendimentos hoteleiros aprovados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará (COEMA), no período de 2002 e 2008, quase três quartos de seus empreendedores eram de origem

estrangeira; cenário esse que foi se modificando após o ano de 2008 em razão de forte crise econômica que assolou o Mundo, atingindo de forma contundente os países europeus, principalmente aqueles que mais investiam no setor hoteleiro, Portugal e Espanha.

A Administração Pública do Ceará e dos municípios prima por investimentos em obras viárias e grandes espetáculos em equipamentos urbanos, visando ao embelezamento das cidades para atração de turistas. Assim, as políticas públicas em vez de amenizarem os conflitos da cidade, contribuem para alimentar a especulação imobiliária e agravar ainda mais as disparidades nessas áreas, responsáveis por uma desterritorialização da população nativa.

O crescimento do setor turístico é um dos principais fatores responsáveis pela especulação imobiliária. Este setor econômico relaciona a economia estadual incipiente com a macroeconomia do capital global. O modelo turístico de sol e praia estimula essa valorização crescente de terrenos à beira-mar, com instalação de *resorts*, promovendo câmbios importantes nas formas de produção, na diversidade paisagística, nas formas de uso e ocupação do solo e nas territorialidades.

Assim, para Nascimento (2006) o principal agente modificador do espaço geográfico é o Estado, que valoriza a região por via própria legislação e desenvolvimento de projetos. Por isso, ao priorizar as políticas públicas direcionadas ao turismo, dá subsídios para re(ordenação) dos espaços. Outros agentes – como empresários e turistas, seguindo a perspectiva estatal, ou mesmo a comunidade civil – reproduzem o crescimento desigual e combinado, ou seja, fragmentado e articulado do espaço regional.

A pujança do Governo estadual de fixar definitivamente o Ceará no eixo internacional do turismo tropical requer uma urgente demanda de mais construções de rodovias, melhoras nas existentes, que interligam as cidades litorâneas e com Fortaleza, mas também melhoria em aeroportos e nos transportes públicos com o intuito de se adequarem aos exigentes padrões internacionais (NASCIMENTO, 2006).

A Federação Internacional de Futebol (FIFA) escolheu em 2011 a cidade de Fortaleza como um das sedes que receberão jogos da Copa do Mundo do Brasil de 2014. De acordo com a SETUR (2013) faz cinco anos que o Governo do Estado já

investe em infraestrutura, qualificação, promoção e *marketing*. Os investimentos previstos está perto de 711,8 milhões de reais, apenas para o litoral.

E ainda expressa que, além da capital Fortaleza, estão sendo beneficiados com esses investimentos as localidades de Aquiraz, Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi, Aracati, Cascavel, Beberibe, Icapuí, Morro Branco a Canoa Quebrada, Jijoca de Jericoacoara, Camocim e Cruz. A escolha teve como base um levantamento realizado pelo MTUR.

Percebe-se que o volume de investimentos aplicados indica o turismo litorâneo como um dos principais vetores econômicos do Estado, tendo o espaço litorâneo como foco.

Segundo Dantas (2009), a implementação dessa lógica converte o litoral em mercadoria nobre, dado que implica a modificação radical da paisagem costeira. Com isso, o turismo litorâneo, associado ao fenômeno da segunda residência que o antecede, as paisagens ligadas à pesca e ao porto encontram-se abaladas.

E alerta o autor ao constatar que uma zona costeira, marcada pela presença de portos e dos vilarejos de pescadores, é afetada na atualidade pela construção de novas formas, como estabelecimentos turísticos e residências de veraneio, ao longo da costa. Esse fenômeno é responsável pela inserção de novos agentes e a expulsão dos antigos habitantes, assim como, paradoxalmente, o fortalecimento dos movimentos de resistência.

Para Nascimento (2006), o que se observa mais recentemente é o crescimento desordenado da atividade turística que influencia os dados socioambientais negativos das faixas litorâneas, em razão das externalidades ambientais, tais como: privatização das áreas de marinha, falta de saneamento básico e quebra da dinâmica natural do litoral, dentre outros.

Contrapondo o turismo degradador com seus complexos hoteleiros à beira-mar, algumas comunidades no litoral do Ceará desenvolvem o turismo comunitário, que propõe destinos e estilos de hospedagem que vivenciam o cotidiano das comunidades litorâneas.

Comunidades, em consenso, passaram a elaborar estudos e estratégias que viabilizassem o desenvolvimento desse tipo de turismo em suas localidades. Para isso, criaram a Rede Cearense de Turismo Comunitário ou apenas Rede Tucum, que fortaleceu a causa territorial dessas comunidades e conseguiu avanços nos serviços e na gestão, cujo principal objetivo é atender os visitantes sem comprometer a sustentabilidade local e cultural das comunidades.

De acordo com a Rede¹⁵, o turismo comunitário é orientado por princípios que buscam assegurar a sustentabilidade socioambiental, a exemplo da atitude ética e solidária entre as populações locais e os visitantes, geração e distribuição equitativa da renda, conservação ambiental e valorização da produção, da cultura e das identidades locais.

Assim, as estratégias prioritárias na elaboração dos roteiros de visitação incluem os momentos de vivências com a comunidade, as trocas culturais entre visitantes e popula es locais e as trilhas de interpreta o ambiental. São os princípios do turismo comunitário:

Quadro 3.5 – Princípios e diretrizes do turismo comunitário

Princípios e diretrizes do turismo comunitário	1. As atividades de turismo são desenvolvidas por grupos organizados e os projetos são coletivos, de base familiar
	2. O turismo se integra � dinâmica produtiva local, sem substituir as atividades econ�micas tradicionais
	3. O planejamento e a gestão das atividades s�o de responsabilidade da organiza�o comunitária local
	4. O turismo comunitário baseia-se na �tica e na solidariedade para estabelecer as rela�es comerciais e de interc�mbio entre a comunidade e os visitantes
	5. O turismo comunitário promove a gera�o e a distribui�o equitativa da renda na comunidade
	6. O turismo comunitário fundamenta-se na diversidade de culturas e tradi�es, promovendo a valoriza�o da produ�o, da cultura e das identidades locais
	7. O turismo comunitário promove o relacionamento direto e constante entre grupos que t�m desenvolvido a experi�ncia de um turismo diferente, estabelecendo rela�es de coopera�o e parceria entre si
	8. O turismo comunitário se fundamenta na constru�o de uma rela�o entre sociedade, cultura e natureza que busque a sustentabilidade socioambiental

Fonte: elabora o própria a partir de informa es de TUCUM¹⁶

As comunidades litorâneas cearenses participantes dessa Rede são: Jenipapo-Kanindé (Aquiraz), Batoque (Aquiraz), Ponta Grossa (Icapuí), Tremembé (Icapuí), Curral velho (Acaraú), Prainha do Canto Verde (Beberibe), Flexeiras (Trairi)

¹⁵ Rede Cearense de Turismo Comunitário. Disponível em: <http://www.tucum.org/oktiva.net/2313/nota/118393>

e Tatajuba (Camocim). São comunidades formadas por pescadores, pequenos agricultores, marisqueiros, catadores e cultivadores de algas marinhas, que mantêm estreita e respeitosa relação com a natureza, o contrário do que se observa atualmente com a construção de grandes complexos hoteleiros na zona costeira do Ceará que ostensivamente degradam o ambiente costeiro.

Em razão dos impactos negativos ocasionadas pela indústria do turismo ao meio ambiente e à população, a Organização Mundial do Turismo (OMT) vem divulgar entre os tomadores de decisão e a iniciativa privada diretrizes para o desenvolvimento sustentável no turismo e de práticas da gestão sustentáveis, podendo ser ambos aplicados em todas as formas de turismo e em todos os tipos de destinos, incluindo o turismo de massa e os diversos segmentos turísticos (OMT, 2005).

Os princípios da sustentabilidade referem-se aos aspectos ambientais, econômicos e socioculturais do desenvolvimento do turismo, buscando estabelecer um equilíbrio adequado entre estas três dimensões para garantir a sua sustentabilidade ao longo prazo. Assim o turismo sustentável deve:

- 1) Make optimal use of environmental resources that constitute a key element in tourism development, maintaining essential ecological processes and helping to conserve natural heritage and biodiversity.
- 2) Respect the socio-cultural authenticity of host communities, conserve their built and living cultural heritage and traditional values, and contribute to inter-cultural understanding and tolerance.
- 3) Ensure viable, long-term economic operations, providing socio-economic benefits to all stakeholders that are fairly distributed, including stable employment and income-earning opportunities and social services to host communities, and contributing to poverty alleviation (OMT, 2005).

Não resta dúvida, como observado nos dados sobre o PIB do Ceará, de que o turismo é essencial para à economia do Estado do Ceará, contudo deve, conciliar as necessidades da população e o resgate da cultura com o crescimento econômico do Estado e dos municípios envolvidos, e que sejam incluídas nas políticas públicas diretrizes que visem ao turismo sustentável e fortaleça o turismo comunitário já em desenvolvimento no Estado.

Assim, o setor turístico e o próprio Governo estadual, sujeitos ativos no processo de construção de complexos hoteleiros, contribuem diretamente com a

¹⁶ Rede Cearense de Turismo Comunitário. Disponível em: <http://www.tucum.org/oktiva.net/2313/nota/118393>

degradação dos recursos naturais e na descaracterização das populações locais. Os empreendimentos hoteleiros, como se verá nos capítulos seguintes, trazem mais impactos negativos do que benéficos às comunidades tradicionais que vivem dos recursos naturais provenientes da zona costeira.

3.4 As comunidades tradicionais litorâneas do Ceará

No litoral os espaços que ainda possuem baixo adensamento demográfico, historicamente locais de assentamento de comunidades tradicionais semi-isoladas, passaram nas últimas décadas por ligeiro processo de incorporação à economia de mercado, que, como antes se destacou, tem a atividade turística e de veraneio como principal vetor de ocupação.

A Carta Real de 1698 estabelecia que todos à beira-mar, denominados terrenos de marinha, eram de propriedade do Rei, sendo ele o único responsável pela determinação dos possíveis usos desses espaços. De início, esta regulamentação não absteve o desenvolvimento da pesca no litoral. Assim, a pesca, foi, a princípio, admitida por Portugal, fato que origina as primeiras comunidades litorâneas (MORAES, 2007).

Não obstante, a miscigenação, as comunidades tradicionais litorâneas, que tinham na pesca seu meio de subsistência, eram advindas basicamente de antigos grupos indígenas que moravam no litoral.

Seu surgimento se deu mediante ordem judicial, como uma legislação fundiária fundamentada na propriedade da terra, que provoca o fim dos deslocamentos à procura de alimento, e às inovações tecnológicas de influência europeia, como o aperfeiçoamento dos instrumentos de pesca, o que propicia o desenvolvimento de comunidades exclusivamente marítimas (AQUASIS, 2003).

Para Moraes (2007), vastas extensões do litoral brasileiro ainda permanecem isoladas ou pouco ocupadas. Estas eram tradicionalmente áreas de refúgio de tribos indígenas e de escravos fugidos, que acabam por instalar pequenas comunidades envoltas em gêneros de vida rudimentares, voltados para o autoconsumo. Estas vão ser as origens das populações litorâneas tradicionais ainda hoje presentes em várias porções da costa brasileira, principalmente na costa setentrional do Brasil.

Observa-se que, no caso do Ceará, as representações do elemento indígena mostram-se hegemônicas no domínio dos mitos e crenças que marcam a vida das comunidades tradicionais litorâneas.

Figura 3.12 – Catadores de algas na praia de Flexeiras, Município de Trairi (CE)



Fonte: TUCUM¹⁷

Há um estudo com o intuito de traçar um panorama atualizado quanto à etnicidade dos povos indígenas do Ceará. O Memorial da Cultura Cearense teve, em 2007, a iniciativa de reunir um grupo de trabalho específico. Para isso, o texto aborda, entre outros itens, como se deu o processo de sua etnogênese e autoafirmação étnica, quais são as pautas de suas lutas atualmente e como se dá sua organização. Traz também informações referentes a localização, população e situação das terras indígenas de cada povo pesquisado (FUNAI, 2009).

Conforme informações da FUNAI (2009), no Estado do Ceará existem nove tribos indígenas: Tapeba, Tremembé, Pitaguary, Jenipapo-Kanindé, Potyguara, Tabajara, Kalabaça, Kariri, Anacé, Gavião, Tubiba-Tapuia.

Essas tribos se encontram espalhadas, principalmente, no interior do Estado, divisa com o Piauí e no litoral, como pode se observar na figura a seguir.

¹⁷ Rede Cearense de Turismo Comunitário. Disponível em: <http://www.tucum.org/oktiva.net/2313/nota/118393>

Figura 3.13 – Localização de povos indígenas no Estado do Ceará



Fonte: FUNAI, 2009¹⁸

Na década de 1980, de acordo com Lima (2002), o litoral cearense passou a ser destacado pelos conflitos causados pelo seu uso e ocupação. Esse conflito ocorreu principalmente entre comunidades tradicionais e empreendedores imobiliários.

Foi com início nos anos 1990 as políticas públicas de ordenamento territorial, de urbanização e de incentivo à industrialização, principalmente com a construção do Complexo Industrial Portuário do Pecém, se destacaram como responsáveis por excluir a população que vivia na costa.

O atual sistema, que apresenta como foco principal o crescimento econômico, e situa o litoral como mercadoria, causa a desagregação do modo de vida das comunidades tradicionais da zona costeira cearense. Isso muitas vezes ocorre com a perda da posse dos terrenos, assim, ensejando uma desterritorialização dessa população.

¹⁸ Mapa e localização das terras indígenas no Ceará. Disponível em: http://funaiceara.blogspot.com.br/2009/09/mapas-e-localizacoes-das-terras_29.html

Para Haesbaert (2003), a desterritorialização sucede quando o território é esvaziado de seus conteúdos particulares, perdendo, assim, suas características relacionais e identitárias, surgindo espaços padronizados à feição do modelo dominante que está sob efeito constante de uma modernização arrasadora que impõe sua geometria regular sobre todos os espaços.

Ao analisar o impacto da mercantilização dos espaços costeiros, observa-se que os seus recursos naturais mantenedores das atividades que preservam a identidade local são os mesmos que são destruídos pela ausência de limites, cujo resultado é a cultura fragilizada e degradada pela influência externa. Tal influência modifica os costumes e comportamentos, descaracterizando as comunidades (VIEIRA, 2006).

Nos últimos anos, essa é a realidade imposta pelos setores imobiliário e turístico no litoral do Ceará, em detrimento de uma economia outrora balizada na pesca artesanal e agricultura de subsistência. Isto é, atividades que absorviam a maioria da população economicamente ativa, composta por comunidades tradicionais, e que completavam a sua renda com artesanato, extrativismo e comércio incipiente.

Com esse processo de detrimento da economia de subsistência, nas últimas duas décadas, surgiu uma luta desses povoados litorâneos pela continuação em suas terras à beira-mar, principalmente com a criação de associações que permitem uma batalha contínua por seus direitos de permanecerem no local onde nasceram e buscando uma constante melhora em suas condições de vida. Essas associações se fortalecem como crítica ao modelo de desenvolvimento adotado.

Temos a permissão que na década de 1980 instaurou-se novo processo de valorização do espaço costeiro no Ceará, que se inscreve num movimento contemporâneo de urbanização turística dos "litorais", Essa realidade caracteriza-se pela perspectiva de "modos de vida em confronto" em espaços ocupados historicamente pelas comunidades pesqueiras marítimas. Os conflitos evidenciam a disputa pela posse da terra, a aflorar de mecanismos de degradação e afirmação do modo de vida dos pescadores e marisqueiros frente às tentativas de imposição de formas modernas de viver na zona costeira cearense. Num quadro síntese anuncia-se: se em determinadas comunidades a desagregação e a perda do domínio sobre seus territórios se deram, nas comunidades que conseguiram se organizar – contando com apoios externos – a história se fez, também, de conquista na luta. (LIMA, 2002, p. 16)

Dantas (2009), ao tratar da luta dos pescadores pela terra, assinala que eles redescobrem o mar. Essa redescoberta do mar reforça sua luta, pois o mar é seu elemento, seu conhecimento antigo. É no mar que o pescador é reconhecido e onde ele pode melhor se exprimir, ser compreendido e se reencontrar. Para o autor estes movimentos correspondem à luta pelo direito à diferença, e a própria obtenção de seu meio de produção, a pesca. Observa-se, então, uma espécie em extinção, o pescador, mostrando a toda a sociedade que as zonas não podem ser limitadas apenas ao lazer.

O litoral vive um outro momento marcado por grandes mudanças nas relações de produção e, conseqüentemente, no processo de uso e ocupação do solo. Esse campo aberto às inovações tem sido espaço de embates e conflitos. Comunidades tradicionais há muito fixadas nessa faixa com seus pescadores, marisqueiras, rendeiras e outros artesões, viram-se, de uma hora para outra expropriados de suas ocupações. (SILVA, 2006, p. 50)

Símbolos desta luta são as comunidades de Batoque e Prainha do Canto Verde. Suas populações conseguiram transformar seus territórios em Unidades de Conservação, especificamente, Reservas Extrativistas (RESEX). Sobre a Prainha do Canto Verde, discorre Lima (2002, p. 17):

A Prainha do Canto Verde, territorializa-se numa área não urbanizada. A grande maioria dos seus moradores vive de pesca marítima e ainda não está diretamente sob o efeito da implementação da política estadual de turismo. Mas, para não serem desterritorializados por causa da ação de grileiros, que disputaram na justiça a posse da área ocupada pela comunidade, os moradores das áreas em litígio organizaram-se para lutar pela posse da terra.

A reserva extrativista caracteriza-se como área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência se baseia no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Tem como objetivos básicos: proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, bem como assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade de conservação. Esse tema será abordado no próximo capítulo.

Conjuntamente com essa luta e em busca de maior participação nas tomadas de decisão, a Educação Ambiental mostra-se como um ótimo instrumento de conscientização:

Quando chegamos às comunidades e falamos ao indivíduo comum, no sentido de melhor orientá-lo, aos poucos vamos inibindo a ação predatória dos grandes especuladores, oportunistas e estelionatários. A única forma de mudar esse modelo econômico deteriorado e disseminado pelo mundo é com mobilização. Mas para isso é preciso uma nova consciência que tenha

como base o tripé educação, informação e comunicação. É preciso torná-la, ainda, didática para que a sociedade possa pensar melhor seus fatos. (KHALILI, 2011, p.10).

É importante destacar a importante participação das organizações não governamentais (ONGs) nesse processo, as quais atuam junto às comunidades, por meio da parceria com instituições públicas, ou isoladamente, mediante projetos apoiados por empresas privadas ou fundos nacionais e internacionais.

Desta forma, mesmo com esse cenário de crescente degradação, às comunidades tradicionais, estando mais fortalecidas, esclarecidas e conscientes de seu papel, resta reivindicar seus direitos perante os governantes e os empreendedores quando do planejamento e construção de grandes empreendimentos turísticos na costa.

2ª PARTE
LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO
DA ZONA COSTEIRA

CAPÍTULO 4

A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO BASILAR DE DEFESA DA ZONA COSTEIRA

Com vistas a avaliar a dimensão da problemática da aplicabilidade da legislação ambiental no uso e ocupação da zona costeira – assunto este que será tratado no capítulo referente aos estudos de casos – faz-se essencial a abordagem dessas normas. A legislação ambiental a ser analisada neste trabalho se delimita, principalmente, às normas que tratam de zona costeira. São elas leis, decretos e resoluções que buscam a proteção do litoral; e estão presentes nos três níveis da Federação União, Estado (Ceará) e municípios. Fundamental é citar que a Constituição Federal determina como de competência comum dos entes federativos: a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, inc. VI e VII, Constituição Federal).

Neste capítulo serão, apreciados os principais preceitos jurídicos que tratam da proteção da zona costeira, quer de forma direta ou indireta. Assim, são destacadas, no quadro seguinte, as normas federais consideradas prioritárias para os objetivos desta pesquisa. Importante é deixar claro que o quadro não exaure as leis, decretos e resoluções que envolvem a zona costeira, apenas se procura delimitar parte da legislação ambiental que é imprescindível para se analisar a proteção, o uso e a ocupação da zona costeira.

Quadro 4.1 – Principais normas de proteção da zona costeira no âmbito federal.

Normas á nível federal	Assunto
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Constituição Federal
Lei nº 6.938/1981	Política Nacional do Meio Ambiente
Lei nº 7.661/1988	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
Decreto nº 5.300/2004	Regulamento do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
Lei nº 9.985/2000	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
Lei nº 12.651/2012	Novo Código Florestal
Lei nº 10.257/2001	Estatuto da Cidade
Lei Complementar nº 140/2011	Competência dos entes federativos em matéria ambiental

Decreto nº 4.297/2002	Zoneamento Ecológico Econômico
Resolução CONAMA nº 237/1997	Licenciamento Ambiental
Resolução CONAMA nº 303/2002	Áreas de Proteção Permanente

Fonte: elaboração própria, 2013

Também no módulo sob relato será abordada a legislação do Estado do Ceará que trata da proteção da zona costeira, dando destaque à Constituição Estadual e a lei que estabelece o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC). Mais adiante, nos Capítulos V e VI, serão abordados o licenciamento ambiental (Lei Complementar nº 140/2011, Resolução CONAMA nº 237/1997) e o ZEEC (Decreto nº 4.297/2002 e Decreto nº 5.300/2004), instrumentos primordiais quando se trata de planejamento territorial da zona costeira.

4.1 A Constituição Federal de 1988 e sua tutela ambiental

A Constituição de 1988 foi o primeiro texto constitucional brasileiro a tratar deliberadamente da questão ambiental, apresentando-se como uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos, considerada bastante avançada em comparação com os textos anteriores.

Possui um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da “Ordem Social” (Capítulo VI do Título VIII); entretanto a questão ambiental permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional (SILVA, 2002).

Em seu art. 225, foi definido o meio ambiente como “bem ecologicamente equilibrado, 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”. Desta forma, o Texto Constitucional traz os objetivos do desenvolvimento sustentável.

No primeiro parágrafo do art. 225, a Constituição determina que o Poder Público, para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve atuar das seguintes formas:

Quadro 4.2 – Funções constitucionais do Poder Público em matéria ambiental

Funções constitucionais do Poder Público em relação ao meio ambiente (art. 225, § 1º)	I - Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas
	II - Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético
	III - Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção
	IV - Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade
	V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente
	VI - Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente
	VII - Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Fonte: Constituição Federal de 1988

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

Desta forma, percebe-se que a zona costeira tem um tratamento especial na Carta Magna, impondo que sua ocupação e exploração sejam realizadas de forma ecologicamente sustentável. Sobre a proteção especial desses espaços, Machado (2012, p.174) assinala que o objetivo da Constituição foi

Enfocar algumas partes do território para insistir que devem ser utilizadas dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente. Há de se conhecer que são áreas frágeis e possuidoras de expressiva diversidade biológica.

Para Milaré (2009), a escolha do legislador constituinte, ao denominar a zona costeira como patrimônio nacional, teve como intuito tratar a problemática ambiental nesse bioma de forma global. O autor destaca, entretanto, que o emprego do termo “patrimônio” não deve ser compreendido como propriedade pública, mas como bens de interesse público, cujo objetivo principal é a busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

O modelo de gestão ambiental adotado na Constituição federal de 1988, de acordo com Moraes (2007), cabe fundamentalmente à União, nas tarefas de coordenação e supervisão na implantação dos planos e programas, e aos parceiros conveniados as atividades de execução direta. Assim, além dos governos estaduais e municipais, as universidades e centros de pesquisa, a comunidade acadêmica, a entidades do setor produtivo, as organizações não governamentais, e as comunidades atingidas pelos programas também podem ser agentes desse processo. Desta forma, a descentralização e a formação de direções colegiadas decorrem da normatização constitucional vigente.

Posteriormente, com o reconhecimento da zona costeira como patrimônio da União, foi necessária sua regulamentação, que se deu com a instituição da lei nº 7.661 de 1988, que veio criar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), assunto esse que será tratado ainda neste capítulo.

Mesmo com a proteção constitucional da zona costeira, não se impede que utilização, da mesma, entretanto se faz necessário observar as normas protetivas e preservacionistas dos recursos nela existentes. É por meio da lei infraconstitucional que se determinarão os parâmetros gerais e se definirão os critérios de exploração dos recursos naturais e da ocupação do solo localizadas nesses espaços (SIRVINSKAS, 2011).

A regulamentação ocorre também nos âmbitos dos municípios e dos estados, que poderão, mediados por leis próprias, instituir seus Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro, observando sempre as normas superiores.

Percebe-se que a Constituição dá ênfase à atuação preventiva ao exigir uma avaliação prévia das atividades humanas passíveis de causar danos ambientais, e também prevê a “avaliação dos impactos ambientais” (art. 225, IV). Assim, resta irrefutável a obrigação de agir com prevenção ou impedir o dano ambiental quando este puder ser constatado antecipadamente.

O princípio da prevenção ou precaução é um dos pilares do Direito Ambiental brasileiro, que a Carta Magna adotou em seu texto. Esse princípio está inserido na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que foi apresentada na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS) de 1992.

Estabelece o documento conclusivo da Conferência que, com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados (nações), de acordo com suas capacidades. E quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (ONU, 1992c).

Além de estar inserido na Declaração, o princípio da precaução é parte dos textos da Convenção de Diversidade Biológica¹⁹ e da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima²⁰ (ONU, 1992b), ambas criadas durante a Eco-92. Percebe-se que nas duas convenções, o princípio da precaução tem o intuito de evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente.

O artigo constitucional que trata de meio ambiente (art. 225) também prevê medidas de repressão, no momento em que exige a recuperação do espaço degradado por atividades regulares, e principalmente ao submeter as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente a sanções penais e administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados.

Sobre o tema da repressão em caso de danos ao meio ambiente, invoca Silva (1998) o que estabelece o art. 173, § 5º, que traz a possibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas, independentemente da responsabilidade de seus dirigentes, sujeitando-as às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica, que tem como um de seus princípios a defesa do meio ambiente.

E destaca ainda, o autor que as normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente, compreendendo que ele é um valor preponderante, que deverá ficar acima de quaisquer considerações como as de iniciativa privada.

A consciência do direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que deve orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Assim, cumpre compreender que ele é um fator

¹⁹ Preâmbulo: "É vital prever, prevenir, e combater na origem as causas das sensível redução ou perda da diversidade biológica
²⁰ Art. 3º, 3: "As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas de mudança do clima mitigar seus efeitos negativos".

preponderante que há de estar acima de quaisquer outras considerações, como as de desenvolvimento, as de respeito ao direito de propriedade, e as da iniciativa privada. Também esses são garantidos no Texto Constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. E conclui que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, por seu intermédio, o que se protege é um valor maior: a qualidade de vida (SILVA, 1998).

Outro importante aspecto presente na Constituição de 1988 é a função social da propriedade. Necessário é falar dessa figura, haja vista que este trabalho aborda o uso e ocupação do solo de áreas onde estão presentes comunidades tradicionais, no caso, a zona costeira do Ceará.

O primeiro local no texto da Carta Magna que contém a expressão função social da propriedade é no art. 5º, XXIII, ao determinar que “a propriedade atenderá sua função social”. No art. 170, incisos II e II, trata da propriedade privada e a sua função social como princípios da ordem econômica. Mais adiante, no art. 182, determina que “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

É um princípio econômico e social. Por se tratar do uso da propriedade, esse princípio encontra-se na parte da Constituição que versa sobre a Ordem Econômica; mas, independentemente da localização do princípio, ele tem como finalidade precípua assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social.

A função social da propriedade é concomitante ao direito de propriedade, constituindo um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre o seu conteúdo (SILVA, 1998).

Desta forma, a função social da propriedade deverá propiciar o aproveitamento racional e adequado da terra, utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis, preservar o meio ambiente, respeitar os direitos dos

trabalhadores da propriedade e das pessoas que vivam no seu entorno, buscando o bem-estar de todos.

Vale destacar que o próprio art. 225 compartilha a obrigação de preservar o meio ambiente com toda a sociedade, pois não se impõe apenas ao Poder Público, mas também à coletividade. Significa que o cidadão, mediante ação popular ou por meio de associações de defesa do meio ambiente, na ação civil pública, pode buscar a proteção jurisdicional, inclusive contra particulares, com o intuito de apurar danos causados ao meio ambiente.

Importante é citar, ainda, também que o Texto Constitucional determina que as concessões das licenças ambientais para a construção de obras na zona costeira, consideradas potencialmente degradadoras, dependerão de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), sendo analisados pelos órgãos públicos locais, estaduais e federal, dependendo de cada caso.

A realização de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação no país de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. (art. 225, § 1º, Inciso IV da Constituição Federal de 1988).

As avaliações de impacto ambiental exigidas antes do licenciamento de atividades, efetivas ou potencialmente poluidoras, constituem instrumentos para a execução da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), estabelecida pela Lei nº 6.938, editada em 31 de agosto de 1981. As avaliações são importantes porque demonstrarão a viabilidade econômico-ambiental do empreendimento, dependendo de sua magnitude. Assim, é realizado o EIA e efetivado o seu resumo, que é o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

Este último é elaborado com o intuito de esclarecer a população interessada, direta ou indiretamente, na realização da obra ou atividade, para que tome conhecimento dos danos ambientais prováveis e das possíveis formas de mitigá-los.

A legislação ambiental brasileira determina as diversas atividades e obras que obrigam seus empreendedores a apresentarem o EIA e RIMA. São elas:

Quadro 4.3 – Obras e atividades obrigadas a terem EIA e RIMA

EXIGÊNCIA DE ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	1) Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
	2) Ferrovias;
	3) Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
	4) Aeroportos;
	5) Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários sanitários;
	6) Linha de transmissão de energia elétrica acima de 230 kW;
	7) Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, como: barragens para qualquer fins hidroelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos de água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias e diques;
	8) Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto e carvão);
	9) Extração de minério;
	10) Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos e perigosos;
	11) Usinas de geração de energia acima de 10 MW;
	12) Complexos e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicas, siderúrgicas, cloroquímicas, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos;
	13) Distritos industriais e zonas estritamente industriais;
	14) Exploração econômica da madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 ha ou menores, quando atingir áreas significativas em termos de percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental
	15) Projeto urbanístico acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do IBAMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
	16) Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, derivados ou produtos similares em quantidade superior a dez toneladas por dia;
	17) Projetos agropecuários que completem área acima de 1.000 ha ou menores, neste caso quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental;
	18) Nos casos de empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional
	19) Parcelamento e remembramento do solo, bem como construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades que alterem as características naturais da zona costeira;
	20) Obras de saneamento para as quais seja possível identificar modificações ambientais significativas
	21) Atividades e empreendimentos com organismos geneticamente modificados;
	22) Empreendimentos destinados ao recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos

Fonte: elaboração própria em base em informações de BARBIERI, 2007

O EIA/RIMA devem ser realizados antes da licença prévia, primeira fase do licenciamento ambiental:

Cabe ressaltar ainda que, quando necessário o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – o que ocorre quando a atividade sob licenciamento é considerada potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, nos termos do art. 225, § 1º, inciso IV, da CRFB/88 - a primeira fase do licenciamento também deve ser o momento de sua elaboração e apresentação. Isso porque será esse estudo específico que trará informações fundamentais para que o poder público chegue a conclusões acerca da viabilidade do empreendimento. (MOREIRA e GUIMARÃES. 2004, p.96).

O EIA, utilizado no processo de licenciamento ambiental, compreende pelo menos: a descrição do projeto e suas opções, nas etapas de planejamento, construção, operação e, quando necessário, desativação; a delimitação e o diagnóstico ambiental da área de influência; a identificação; a medição e a

valorização dos impactos; a comparação das opções e a previsão ambiental futura da localização, quando de adoção de cada uma dessas opções, inclusive no caso de não se executar o projeto; a identificação das medidas mitigadoras e do programa de monitoração dos impactos; a preparação do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.

A própria Carta Magna realçou as características do EIA, quais sejam: é obrigatório para atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; é um estudo prévio, ou seja, nem pode ser feito concomitantemente nem antes da instalação do empreendimento e, sendo assim, é requisito do licenciamento e deverá ser tornado público.

Portanto, com a Constituição Federal de 1988, passou a haver necessidade da análise ecológica, social e econômica dos usos, hábitos, procedimentos e necessidades em seu aspecto prospectivo, levando-se em conta as gerações futuras, sendo o maior objetivo do estudo do impacto ambiental: identificar e avaliar os impactos negativos de um empreendimento, visando à adoção de medidas mitigadoras, com o propósito de evitá-los ou minimizá-los (MOTA, 2003).

Já que serão analisados nesta pesquisa empreendimentos construídos no litoral cearense, destaca-se o fato de que a Constituição do Estado do Ceará, por seu turno, também dispõe sobre o EIA, no *caput* do art. 264:

Art. 264. Qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, exigir Estudo de Impacto Ambiental, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA, com a publicação da resolução, aprovada ou não, publicada no Diário Oficial do Estado.

Portanto, afirma-se que o EIA é obrigatório para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; é prévio requisito do licenciamento; apresentando maior abrangência do que o RIMA, precedendo-o, englobando-o, enfim, sendo o seu alicerce e sua preparação; e é orientador e fundamentador da decisão administrativa que autoriza ou não um empreendimento e, ainda, constitui importante meio de identificação das consequências de um empreendimento sobre os recursos ambientais. Um dos principais objetivos da avaliação é a proposição de medidas mitigadoras, visando a minimizar os impactos negativos e maximizar os benefícios do empreendimento.

A Resolução CONAMA nº 1, de 1986, art. 7º determina que o EIA será realizado por equipe técnica multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do projeto e que será responsável pelos resultados apresentados. Com a Resolução nº 237, de 1997, diz que

Art. 11 - Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor.

Parágrafo único - O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

Com isso foi revogado o art. 7º da Resolução CONAMA nº 1/86. Para Machado (2012) a revogação do referido artigo foi resultado de uma longa luta no CONAMA, de pessoas e de grupos que se insurgiam contra a possibilidade de alguma independência na elaboração do EIA. Não apenas grupos privados, mas entidades paraestatais queriam atribuir à feitura do estudo a seus próprios empregados. Para o autor, a independência da equipe multidisciplinar nunca foi total diante do empreendedor.

Para Mota (2003), o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental devem ser elaborados por equipe multidisciplinar, considerando-se os diversos aspectos envolvidos: do meio físico; do ambiente biótico; do meio social, econômico e cultural.

No caso do RIMA, este deve ser apresentado de forma objetiva e adequada, visando a sua melhor compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível aos leigos, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que seja possível se entender as vantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação:

Outro aspecto a considerar na proteção do meio ambiente é a participação da comunidade no processo. É necessária a formação de uma consciência de que não só o poder público é responsável, mas também toda a população deve trabalhar pela manutenção da qualidade de nosso ambiente de vida. (MOTA, 2003, p. 309) .

Não restam dúvidas de que o RIMA é primordial para a população conhecer o empreendimento e os impactos ambientais que poderão ocorrer no entorno dele.

Uma população participativa tende a exigir e alcançar seus objetivos – uma cidade com qualidade ambiental.

O EIA e o RIMA integram documentos protegidos legalmente contra a falsidade ou o engano, total ou parcial. O empreendedor que apresenta ambos o EIA e o RIMA ao órgão público comete crime, se o documento for omissivo, falso ou enganoso, como estabelece o art. 69-A a Lei dos Crimes Ambientais (Lei federal nº 9.605/1998).

Art. 69-A. Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão:
Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

O Código Florestal (Lei federal nº 12.651/2012) trouxe um artigo importante sobre o EIA e o RIMA. Como se verá adiante, depois de muitas discussões no âmbito do Congresso Nacional, entre parlamentares, empresários e sociedade civil, foi instituído o novo Código Florestal, que veio revogar o antigo criado pela lei federal nº 4.771 em 1965. Na parte que trata de zona costeira a nova lei repete o Texto Constitucional a acentuar que a zona costeira é patrimônio nacional e que sua ocupação e exploração devem ocorrer de modo ecologicamente sustentável (art. 11-A).

E ainda, de acordo com o §3º do referido Código, são sujeitos à apresentação de EIA e RIMA os novos empreendimentos: com área superior a 50 hectares, vedada a fragmentação do projeto para ocultar ou camuflar seu porte; com área de até cinquenta hectares, se potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente; ou localizados em região com adensamento de empreendimentos de carcinicultura ou salinas cujo impacto afete áreas comuns.

Essas delimitações instituídas por lei para a obrigatoriedade de elaboração do EIA/RIMA para novos empreendimentos implementados na zona costeira do País são, indubitavelmente, primordiais para se mitigar os efeitos nefastos que muitas dessas obras causam ao meio ambiente litorâneo.

Apenas se espera que esses instrumentos de controle ambiental sejam corretamente utilizados. Ponto importante, anteriormente expresso, é o fato de esses estudos serem de competência do próprio empreendedor que contrata a equipe

técnica multidisciplinar para realizá-los, o que com frequência torna, o EIA um documento elaborado com parcialidade.

Antes de adentrar as outras normas infraconstitucionais, é imprescindível citar o papel do Ministério Público (MP) quanto à salvaguarda do meio ambiente. Apesar de definida sua atuação nas constituições anteriores, foi apenas na Constituição de 1988 que se deu um relevo de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O MP abrange: (1) o Ministério Público da União (MPU), que compreende: (a) Ministério Público Federal (MPF); (b) o Ministério Público do Trabalho, (c) o Ministério Público Militar; (d) o Ministério Público do Distrito Federal; o Ministério Público dos Estados. Suas funções institucionais

[...] estão relacionadas no art. 129, em que ele aparece como: titular da ação penal, da ação civil pública para a tutela dos interesses públicos, coletivos, sociais e difusos, e da ação direta de inconstitucionalidade genérica e interventiva, nos termos da Constituição; garantidor dos respeito aos Poderes Públicos e aos serviços de relevância pública; defensor dos interesses das populações indígenas; além de outras de intervenção em procedimentos administrativos, de controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar, de requisição de diligências investigatórias e de instauração de inquérito policial, vedadas essas funções a quem não seja integrante de carreira, salvo quando à legitimação para as ações que não impede seu exercício por terceiros. (SILVA, 1998, p. 582)

Por conseguinte, o MP se mostra como defensor da sociedade e dos interesses difusos e coletivos, dentre esses o meio ambiente. Para essa proteção, existem ações de iniciativa do Ministério Público, que não se resumem ao termo “ação” no sentido jurídico da palavra, como a ação civil pública, mas atuações no sentido de ter o *Parquet* iniciativas, dentro das suas prerrogativas, que não se isolam única e exclusivamente no âmbito judicial, como os procedimentos administrativos denominados Termo de ajustamento de conduta e Inquérito civil. Assim, o MP age ora como agente fiscalizador e outras vezes como parte nos processo de sua competência.

O meio ambiente como direito difuso significa ser analisado como um bem jurídico autônomo e indivisível, nem público nem privado, mas apenas comum (*res communis omnium*), não passível de ser constituído objeto de direitos (CRUZ, 2009). O direito ao meio ambiente está acima de outros direitos subjetivos que com ele

concorrem, tais como o direito de propriedade ou direitos individuais outros, exclusivos, de conteúdo egoísta, como este último (CANOTILHO, 1993).

A principal ação impetrada pelo MP, e a mais comum, com vistas à proteção ambiental, é a Ação Civil Pública. A constituição institui em seu art. 129, inc. III, que dentre as funções do MP está “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Como se verá, dos três casos de empreendimentos hoteleiros escolhidos para serem analisados, todos são fontes passíveis de ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público Federal (MPF), sendo esse o órgão do Ministério Público mais atuante nas questões ambientais, pois visa exatamente a preservar o meio ambiente estabelecido na Constituição, além de a zona costeira ser um patrimônio da União. Isso, porém, não quer dizer que os ministérios públicos estaduais não o possam fazer, entretanto, ao estudar as ações civis públicas, se constata que o MPF opera com maior afinco a função de fiscalizador e protetor dos bens naturais. Com isso, se observa uma inércia do Ministério Público Estadual do Ceará.

4.2 A Política Ambiental brasileira e seu Sistema de Meio Ambiente

Marco importante na normatização de regras sobre a proteção do meio ambiente, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi instituída pela lei federal nº 6.938, de 1981, tendo seu texto alterado, posteriormente, pela Lei federal nº 7.804/1989.

Como objetivos da PNMA estão: a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a garantir as condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º).

Referida lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Desta forma, passou a ser o mais importante parâmetro para a proteção ambiental, pois sua principal finalidade é dar efetividade ao que dispõe o *caput* do art. 225 da Constituição, que assegura o direito de todos usufruírem de um meio ambiente sustentável.

A lei que instituiu a PNMA descreve toda a sistemática necessária para a ampliação da política ambiental: conceitos básicos, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos e órgãos. A lei estabelece os princípios legais da PNMA, porém para Sirvinskas (2011), nem todos os “princípios” podem ser considerados princípios, porque muitos deles se exibem como mera orientação de ação governamental e, para ele, quando houver eventual contradição entre os supostos princípios, o que deve prevalecer será o mais favorável ao meio ambiente. São os princípios:

Quadro 4.4 – Princípios da Política Nacional do Meio Ambiente

PRINCÍPIOS DA PNMA	I – Da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo
	II – Da racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
	III – Do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais
	IV – Da proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas
	V – Do controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras
	VI – Dos incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais
	VII – Do acompanhamento do estado da qualidade ambiental
	VIII – Da recuperação de áreas degradadas
	IX – Da proteção de áreas ameaçadas de degradação
	X – Da educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Fonte: Lei federal nº 6.938/1981

É importante salientar que os princípios se destinam não só ao juiz e ao operador do Direito, mas também ao próprio legislador. Referidos princípios são essenciais para o alcance da proteção ambiental em juízo.

No seu art. 3º, referida Lei conceitua alguns termos importantes para instituir a política ambiental no País: meio ambiente, degradação, poluição, poluidor e recursos ambientais:

Quadro 4.5 – Termos e conceitos estabelecidos na PNMA

TERMOS DA PNMA	CONCEITO
MEIO AMBIENTE	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
DEGRADAÇÃO DA QUALIDADE AMBIENTAL	Alteração adversa das características do meio ambiente;
Degradação da qualidade	Prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; Criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

POLUIÇÃO	ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:	Afetem desfavoravelmente a biota;
		Afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
		Lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
POLUIDOR	Pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;	
RECURSOS AMBIENTAIS	É a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.	

Fonte: Lei federal nº 6.938/1981

Sobre meio ambiente, a PNMA diz que é 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.

É estabelecido também que a degradação da qualidade ambiental ocorre quando há alteração adversa das características do meio ambiente. Já a poluição intercorre quando a degradação da qualidade ambiental resultam de atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; e afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente ou lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. Além disso, diz que poluidor pode ser pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

E esclarece ainda que os recursos ambientais são: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

No art. 4º da lei da PNMA, são definidas as suas finalidades, como destaca o quadro seguinte.

Quadro 4.6 - Objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente

OBJETIVOS DA PNMA	I - Compatibilizar o desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico
	II - Definir as áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
	III - Estabelecer critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
	IV - Desenvolver pesquisas e tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais
	V - Difundir tecnologias de manejo do meio ambiente, divulgar dados e informações ambientais e formar uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico

	VI - Preservar e restaurar os recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida
	VII - impor, ao poluidor e ao predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos

Fonte: Lei federal nº 6.938/1981

Para Sirvinskas (2011), o objeto de estudo da PNMA é a qualidade ambiental propícia à vida das presentes e futuras gerações. Assim, para o autor, qualidade ambiental é o estado do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, CF). Essa proteção apenas poderá ser atingida com o cumprimento desses objetivos elencados no quadro 4.6, que tem como intuito a preservação, a melhoria e a recuperação da natureza e dos ecossistemas:

Assim preservar é impedir a intervenção humana na região procurando manter o estado natural dos recursos ambientais. Melhorar é permitir a intervenção humana no ambiente com o objetivo de melhorar a qualidade dos recursos ambientais, realizando o manejo adequado das espécies animais e vegetais. Recuperar, por fim, é permitir a intervenção humana, buscando a reconstituição da área degradada e fazer com que ela volte as mesmas características da área original. (SIRVINSKAS, 2011, p.158)

A PNMA, em seu art. 9º, estabelece os instrumentos essenciais para atingir suas finalidades.

Quadro 4.7 – Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

I INSTRUMENTOS DA PNMA	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 Instrumento 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

Fonte: Lei federal nº 6.938/1981

Como se vê, dentre esses instrumentos está o zoneamento ambiental. Desta forma, é importante destacar que o ZEE é um dos instrumentos da PNMA. E, de acordo com Silva (2002), o ZEE é classificado como um instrumento de intervenção ambiental.

Silva (2002) classifica os instrumentos da PNMA, que para ele não só estão presentes no art. 9º, mas também do art. 10 ao art. 18, da Lei Federal nº 6.986/81, em três categorias: instrumentos de intervenção ambiental, instrumentos de controle ambiental e instrumentos de controle repressivo:

Quadro 4.8 – Classificação dos instrumentos da PNMA

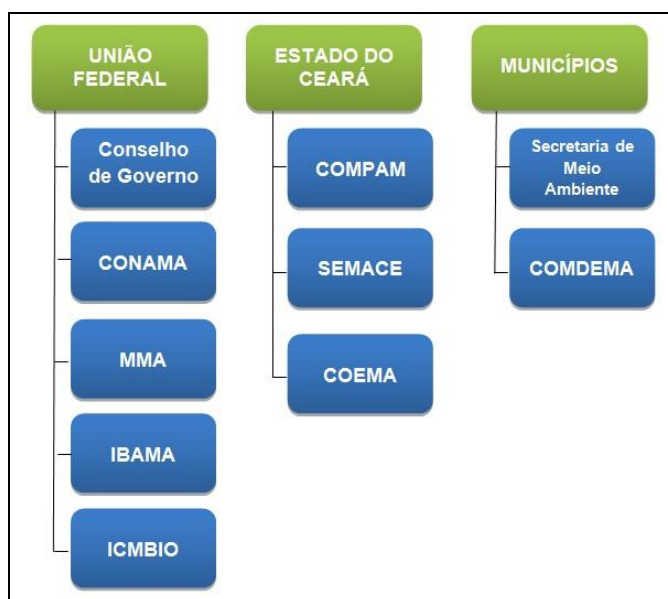
CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA PNMA	FINALIDADE	EXEMPLOS
Instrumentos de intervenção ambiental	Intervenção do Poder Público no meio ambiente para condicionar a atividade particular ou pública ao fim da PNMA	Estabelecimento de padrões ambientais, zoneamento ambiental, avaliação de impacto ambiental, criação de espaços especialmente protegidos, incentivo à produção e instalação de equipamentos voltados para a melhoria da qualidade ambiental
Instrumentos de controle ambiental	São atos e medidas destinados a verificar a observância das normas e planos que visem a defesa e recuperação do meio ambiente	Estudo de Impacto Ambiental - EIA, licença prévia - LP, Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de defesa do meio Ambiente, Cadastro Técnico Federal de Atividades Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos ambientais
Instrumentos de controle repressivo	Visam corrigir os desvios da legalidade ambiental	Sanções administrativas, sanções civis e sanções penais

Fonte: elaboração própria de acordo com informações de SILVA, 2002

O ZEE enquadra-se nos instrumentos de intervenção ambiental porque consiste em um tipo de intervenção do Poder Público no meio ambiente, visando a condicionar a atividade particular ou pública à finalidade da PNMA.

A lei da PNMA foi responsável por estabelecer o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), esse último essencial para a política ambiental do Brasil. O SISNAMA consiste em uma rede de instituições e órgãos, ou também organismos colegiados ambientais, cujo objetivo é fazer cumprir o que estabelece o Texto Constitucional no que trata das questões ambientais. Abaixo os órgãos do SISNAMA no plano federal, do Estado do Ceará e dos municípios que serão delimitados mais adiante.

Figura 4.1 – Órgãos que compõem o SISNAMA (União, Estado do Ceará e municípios)



Fonte: elaboração própria, 2013

A lei da PNMA estabelece em seu art. 6º que os órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado consoante expresso no Quadro 4.9.

Quadro 4.9 – Órgãos e Conselhos do Sistema Nacional do Meio Ambiente

ÓRGÃOS DO SISNAMA	FUNÇÃO
I - Órgão superior: o Conselho de Governo	Assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais
II - Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	Assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
III - Órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República	Planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
VI - Órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis,	Executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais	Executar programas, projetos e o controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental
VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais	Controlar e fiscalizar as atividades, nas suas respectivas jurisdições

Fonte: Lei federal nº 6.938/1981

É exemplo de organismo colegiado brasileiro o Conselho de Governo, responsável por assessorar a Presidência da República na formulação de diretrizes

da ação governamentais, e age em dois patamares: Conselho de Governo e as Câmaras do Conselho de Governo. Destaca-se, na esfera das câmaras do Conselho de Governo, a Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, criada pelo Decreto federal nº 1.696/95, que possui o objetivo de (art. 1º): “formular as políticas públicas e diretrizes relacionadas com os recursos naturais e coordenar sua implementação”.

No âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), existem quatro colegiados: Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional da Amazônia Legal, Conselho Nacional de Recursos Hídricos e Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) foi criado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei federal nº 6.938/81) e tem como finalidade assessorar, estudar e propor, ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Machado (2012) assinala que as competências do CONAMA são bem distintas: assessorar o Conselho de Governo e realizar deliberações. Dentre as deliberações do CONAMA, está o estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento ambiental, assim como a determinação de padrões de controle do ambiente. Esses critérios, na maioria das vezes, são apresentados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão ambiental federal. Reitera Machado, contudo, a ideia de que não fica vedado aos componentes do Conselho propor normas e critérios para o licenciamento diferentes daqueles propostos pelo IBAMA.

Esclarece, ainda, Machado (2012) que a competência do CONAMA em conhecer informações emitidas por órgãos estaduais e municipais não deverá invadir as competências dos órgãos colegiados, estaduais ou municipais. E acentua:

Nos casos de licenciamento ambiental federal, com a prévia elaboração de Estudo de Impacto, competente é também o CONAMA para apreciar esse estudo e, inclusive, em todos os casos, converter o julgamento em diligência para complementação de dados (p. 197).

As principais Resoluções do CONAMA importantes para essa investigação são as Resoluções nºs 237/97, 303/02, 312/02, 341/03 e 369/06.

Quadro 4.10 – Principais Resoluções do CONAMA sobre zona costeira

RESOLUÇÕES CONAMA/ANO	FINALIDADE
Nº 237/1997	Estabelecer procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental
Nº 303/2002	Estabelecer sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.
Nº 312/2002	Dispor sobre licenciamento ambiental dos empreendimentos de carcinicultura na zona costeira.
Nº 341/2003	Estabelecer critérios para a caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação, na Zona Costeira
Nº 369/2006	Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação APP

Fonte: elaboração própria, 2013

Sobre a primeira, a Resolução nº 237/1997, dita os critérios para o licenciamento ambiental e serve como norma geral para os conselhos estaduais elaborarem as próprias resoluções sobre o licenciamento ambiental na contextura estadual.

Com relação, porém, à competência dos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), a Resolução nº 237/1997 foi revogada em parte pela Lei Complementar nº 140, de 2011, que veio regulamentar o art. 23 da Constituição Federal. Mesmo assim, vale salientar, essa Resolução ainda está vigorando, sendo o principal para alicerçar as resoluções estaduais que tratam de licenciamento ambiental. Os artigos dessa Resolução encontram-se no capítulo referente ao licenciamento ambiental.

A Resolução nº 303/2002 trata dos parâmetros e definições das Áreas de Preservação Permanente (APP), tendo sido revogada pela lei que estabelece o novo Código Florestal, que será tratada ainda neste capítulo.

A Resolução CONAMA nº 312/2002 veio estabelecer regras para o licenciamento ambiental da atividade de carcinicultura, muito comum em toda a extensão da zona costeira cearense e com graves impactos ambientais, como já citado. Essa Resolução veda a atividade de carcinicultura em manguezal. Essa atividade também é objeto do recente Código Florestal, que regula a carcinicultura em apicuns e salgados.

Sobre a carcinicultura, Meireles (2006b) assinala que estudos demonstram a atividade de carcinicultura como responsável pelo desmatamento do ecossistema manguezal e causadora da extinção de extensas áreas de apicum. Está associada também à diminuição de áreas de refugio e de alimentação de uma diversificada fauna e de aves migratórias. Além disso, foi constatado um decréscimo na biodiversidade que emana desses ecossistemas, diretamente associado à segurança alimentar das comunidades tradicionais que envolvem índios e pescadores.

A respeito da Resolução CONAMA nº 341/2003, esta foi bastante polêmica, uma vez que, desde sua edição, os empreendedores passaram a construir empreendimentos em áreas de dunas, pois na ementa da Resolução diz que esta: *“dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação, na Zona Costeira”*.

Poderão ser declarados de interesse social, mediante procedimento administrativo específico aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis em dunas originalmente desprovidas de vegetação, atendidas as diretrizes, condições e procedimentos estabelecidos nesta Resolução. As dunas desprovidas de vegetação somente poderão ser ocupadas com atividade ou empreendimento turístico sustentável em até vinte por cento de sua extensão, limitada à ocupação a dez por cento do campo de dunas, recobertas ou desprovidas de vegetação. (Art. 2º, caput e §2º).

Assim, nos casos que não fossem de dunas cobertas por vegetação ou restinga que são consideradas APP, entendia-se que poderiam ser construídos empreendimentos turísticos, na fração de 20% de área da duna, para isso esses empreendimentos deveriam ser considerados de interesse social.

Na realidade a aprovação dessa resolução foi uma afronta à preservação das dunas, pois, com essa infeliz decisão do CONAMA muitos estados, por meio de suas próprias resoluções instituídas pelos conselhos estaduais de meio ambiente, passaram a replicar a mesma regra. Vários empreendedores se aproveitaram dessa brecha e requisitaram a construção de empreendimentos turísticos, ditos sustentáveis e de interesse social, sobre dunas, inclusive a planície de deflação considerada parte do ecossistema duna e passível também de construção.

Apenas três anos depois o CONAMA veio corrigir esse absurdo. Isso ocorreu com a Resolução nº 369/2006 que determinou nos seus “considerandos” que

[...] as Áreas de Preservação Permanente (APP), localizadas em cada posse ou propriedade, são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Além disso, preconiza que “o *direito de propriedade será exercido com as limitações que a legislação estabelece, ficando o proprietário ou posseiro obrigados a respeitarem as normas e regulamentos administrativos*”, assim derogando a anterior resolução.

Outro ponto importante foram os incisos I e II do art. 2º, que esclareceram o que é utilidade pública e o que significa interesse social como casos de exceção para ocupação e construção em APP.

Quadro 4.11 – Definições de utilidade pública e interesse social para fins de ocupação de APP.

DENOMINAÇÕES	DELIMITAÇÕES
I - Utilidade pública	a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária
	b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
	c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;
	d) a implantação de área verde pública em área urbana;
	e) pesquisa arqueológica
	f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados
	g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, da Resolução.
II - interesse social	a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente
	b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área
	c) a regularização fundiária sustentável de área urbana
	d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente

Fonte: Resolução CONAMA nº 369/2006

Com suporte nessas delimitações, restou esclarecido qual tipo de construção e atividade têm como finalidade a utilidade pública ou o interesse social para supressão e ocupação de APP, podendo-se constatar que empreendimentos

turísticos não estão presentes em nenhuma dessas possibilidades, não podendo eles se enquadrar como utilidade pública ou interesse social. Em 2012, com a publicação do novo Código Florestal, esses conceitos foram reafirmados com poucas alterações.

Mesmo diante da Res. CONAMA 369/2006, a muitos empreendimentos turísticos aprovados à época da vigência da Res. nº 341/2003 eram concedidas licenças ambientais para implementação e construção das obras, alegando direito adquirido. Assim em razão da dúvida sobre a aplicação da nova resolução e o direito adquirido, a Procuradoria da República do Ceará, órgão integrante do Ministério Público Federal, solicitou à 4ª Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural um posicionamento a respeito do referido conflito. Foi, então, publicado em 2008 o Enunciado nº 02, que esclarecia:

A Resolução CONAMA 369/2006 revogou a Resolução CONAMA 341/2003, em relação ao uso e ocupação de dunas. As consequências desse fato atingem, inclusive, os empreendimentos com licenciamentos já concluídos à época da entrada em vigor da Resolução 369/2006. As planícies de deflação integram o campo de dunas e, como parte desse ecossistema, possui a devida proteção jurídica. (MPF, 2008, p.1).

Cita-se aqui o art. 6º, § 2º da lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942). Diz que se *consideram adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável*. Para Diniz (2012, p.217) direito adquirido consistiria

[...] na possibilidade de se extraírem efeitos de um ato contrário aos previstos pela lei atualmente vigente, ou seja, é aquele que continuaria a gozar dos efeitos de uma norma pretérita mesmo depois de já ter sido ela revogada. Implicaria o direito subjetivo de fazer valer um direito, cujo conteúdo encontra-se revogado por lei.

É relevante esclarecer que é posicionamento da doutrina e dos principais tribunais do País, originando jurisprudência, o fato de que a licença ambiental não induz direito adquirido. Em seguida uma dessas decisões emitida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ):

Inexiste direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados - as gerações futuras - carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome (STJ, 2009).

Outro importante ponto citado no referido Enunciado é que a Resolução nº 369/2006 não previu ou definiu a possibilidade de supressão de área de preservação permanente para atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis em dunas originalmente desprovidas de vegetação, uma vez que tais empreendimentos não mais se enquadram legalmente como de utilidade pública ou de interesse social, para efeito de sua supressão.

Ainda sobre as planícies de deflação, essas integram os campos de dunas, pois constituem área em processo de edafização, com presença de vegetação fixadora de dunas, geralmente arbustiva halófito reptante, com grande diversidade de espécies, essencial para dois dos mais significativos atributos físicos do campo de dunas, quais sejam, o controle dos processos erosivos e a formação e recarga de aquíferos; a planície de deflação não pode ser excluída da composição do campo de dunas.

Assim, a exclusão da planície de deflação do campo de dunas, ou seja, a desconsideração dessa área de importância capital para a manutenção da zona de retenção por ser um corredor de sedimentos, implicará interferência na sua dinâmica. Enfim, diz o Enunciado que, se o objetivo da lei é proteger o sistema de dunas, é necessário que se garanta o seu processo de formação, por isso a planície de deflação deve ser protegida.

Ainda sobre a 4ª Câmara do MPF (2008) é significativo esclarecer que, no ano anterior, em 2007, os integrantes da Câmara já haviam se posicionado sobre os mesmos temas, licença ambiental e direito adquirido, especificamente sobre três empreendimentos localizados na zona costeira do Estado do Ceará e em fase de construção, dentre os quais um foi escolhido como estudo de caso desta pesquisa, o Aquiraz Riviera, localizado na praia de Marambaia, Município de Aquiraz.

Agora, voltando a falar sobre os órgãos do SISNAMA, outro conselho importante é o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), este instituído pela Lei federal nº 7.797/89, regulamentado pelo Decreto federal nº 3.524/2000 e posteriormente modificado pelo Decreto federal nº 6.985/2009. Referido Fundo tem natureza contábil e financeira, e se destina a apoiar projetos em diferentes modalidades, que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, de

acordo com as prioridades da PNMA, incluindo a manutenção, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental (art. 1º, Decreto federal nº 3.524/2000).

Os recursos do FNMA deverão ser aplicados por intermédio de órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas cujos objetivos estejam em consonância com os objetivos do Fundo, com a prerrogativa de que as referidas entidades não possuam fins lucrativos.

É considerada prioritária a aplicação dos recursos financeiros em projetos que abordem: unidade de conservação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico; Educação Ambiental; manejo e extensão florestal; desenvolvimento institucional; controle ambiental; aproveitamento econômico racional e sustentável da flora e fauna nativas. O Conselho Deliberativo do FNMA, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, é presidido pelo ministro de Estado do Meio Ambiente.

O Conselho Nacional da Amazônia Legal (COMAZ) é um órgão de assessoramento superior do Presidente da República para a formulação e o acompanhamento da implantação de política nacional integrada para a Amazônia Legal. Esta consiste na área em que está inserido o bioma da Amazônia, com seu rio e sua vegetação. Engloba nove estados brasileiros: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte dos Estados do Mato Grosso e Maranhão.

O COMAZ, diferentemente dos outros, não possui representantes da sociedade civil, apenas delegados de órgãos públicos, sendo alvo, assim, de várias críticas, pois fica de acordo “a critério do Presidente da República ou por deliberação do plenário do Conselho, que poderão ser convidados a participar de reuniões autoridades federais, estaduais e municipais, lideranças regionais e representantes dos meios acadêmicos e científicos ligados à região amazônica” (art.3º, § 2º do decreto federal nº 964/93), tornando-se muito fracas as deliberações do referido Colegiado.

E por fim, no plano federal, há o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com a finalidade de apoiar a estruturação e a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), por meio da articulação dos órgãos e entidades governamentais, de modo a possibilitar o cumprimento das

determinações e das metas previstas na PNRS. Assim como o COMAZ, do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos, não fazem parte representantes da sociedade civil, apenas quando o próprio Comitê quiser convidar representantes de outros órgãos e entidades, públicas ou privadas, para participar de suas reuniões.

Faz-se indispensável esclarecer que um colegiado de órgãos ambientais, de acordo com Machado (2012), para ter um adequado funcionamento, deve primeiramente definir suas finalidades e a extensão de sua competência. Por exemplo, definir se o órgão é deliberativo ou consultivo. Essa característica irá determinar o poder de suas decisões.

Os colegiados têm como principal finalidade alcançar um conjunto de opiniões de setores diversos. Desta forma, reúnem-se ideias e informações que, quando confrontadas, ensejam uma posição comum ou, se não, ao menos uma posição majoritária (MACHADO, 2012).

O órgão central do SISNAMA é o Ministério do Meio Ambiente (MMA), cuja função é executar: a política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; políticas para integração do meio ambiente e produção; políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; zoneamento ecológico-econômico (art.27, XV, Lei federal nº 10.683/2003)²¹.

Assim como o MMA, existem as secretarias de meio ambiente dos estados e municípios, responsáveis pela formulação das políticas ambientais desses entes do Poder Público. O Estado do Ceará é caso atípico, pois atualmente suas políticas ambientais são decididas no plano de um colegiado, o Conselho de Políticas Públicas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM).

O CONPAM foi criado pelo Decreto estadual 28.642/2007, e é composto pela Presidência do Conselho, a Secretaria Executiva, a Assessoria de Desenvolvimento Institucional e Jurídica, a Coordenadoria de Políticas Ambientais, a Coordenadoria

²¹ Lei 10.683/2003 dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

de Educação Ambiental e Articulação Social, a Coordenadoria Administrativa-Financeira e, como entidade vinculada, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE).

Outros componentes do SISNAMA são os órgãos ambientais executores, cuja competência é exercer o controle das atividades com potencial de causar danos ambientais, exigir o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e conceder o licenciamento ambiental, na forma exigida por lei, fiscalizar as atividades e obras causadoras de poluição. Há órgãos ambientais nos planos federal, estadual e municipal.

Quadro 4.12 – Órgãos ambientais executores da política ambiental

ÂMBITO ADMINISTRATIVO	ÓRGÃOS AMBIENTAIS EXECUTORES
União	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO)
Estado do Ceará	Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE)
Municípios	Secretarias de Meio Ambiente

Fonte: elaboração própria

O principal órgão ambiental federal é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), cuja finalidade precípua é a formulação, coordenação, execução da política nacional de meio ambiente. Compete, ainda, ao IBAMA a preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis, além de outras funções definidas em lei.

Uma das principais responsabilidades do IBAMA é o licenciamento ambiental de grandes projetos de infraestrutura que envolvem impactos em mais de um estado e nas atividades do setor de petróleo e gás na plataforma continental.

O outro órgão executor da política ambiental no âmbito federal que faz parte do SISNAMA é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). Criado pela Lei federal nº 11.516/2007, é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Cabe ao Instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e

monitorar as Unidades de Conservação (UCs) instituídas pela União. Cabe ao ICMBIO ainda fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais (ICMBIO)²².

Já os órgãos ambientais estaduais, também integrantes do SISNAMA, são responsáveis pela execução de programas e projetos, assim como o controle e fiscalização de atividades capazes de causar degradação ambiental. Eles aglutinam as atividades que tratam diretamente da gestão da política ambiental.

No Estado do Ceará são órgãos do SISNAMA: o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (COMPAM), a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE) e o Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA). Posteriormente, serão analisados no item que trata das normas estaduais.

Quadro 4.13 – Órgãos ambientais integrantes do SISNAMA no estado do Ceará

ÓRGÃOS DO SISNAMA NO CEARÁ	FUNÇÃO
Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente do Ceará – COMPAM	Formular, planejar e coordenar a Política Ambiental do Estado, de forma participativa e integrada em todos os níveis de governo e sociedade, com vistas a garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, economicamente viável e socialmente justo, para a presente e futuras gerações.
Superintendência estadual do meio Ambiente do Ceará - SEMACE	Executar a Política Ambiental do Estado do Ceará
Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará - COEMA	Órgão colegiado vinculado diretamente ao Governador do Estado e com jurisdição em todo o Estado, com o objetivo de assessorar o Chefe do Poder Executivo em assuntos de política de proteção ambiental

Fonte: elaboração própria, 2013

O Governo do estado do Ceará, visando a um modelo da gestão participativa, democrática, ética e transparente, alterou a estrutura da Administração Estadual, criando o CONPAM, por meio da Lei estadual n.º 13.875 de 07/02/2007.

A mudança na estrutura administrativa teve como finalidade a possibilidade de criação de um espaço institucional e político para implementação de programas e projetos transversais de caráter ambiental; além de envolver os diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal), com outros poderes e com representação da

²² ICMBIO. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/o-instituto.html> [23 agosto 2012]

sociedade civil, a fim de garantir maior eficiência na busca dos resultados. Assim, sua estrutura organizacional de órgão colegiado possui em sua composição 11 conselheiros representantes das mais diversificadas instâncias administrativas estaduais, bem como da sociedade civil.

Importante é citar aqui ser de competência do CONPAM a tarefa de regulamentar o ZEEC. Como se verá adiante, o estado do Ceará criou o ZEEC, no entanto, falta ser regulamentado. Desta forma, por meio do CONPAM, iniciou um processo de discussão para formulação do Decreto que regulamentará a lei do PEGC de nº 13.796 de 2006, com a participação dos órgãos governamentais, não governamentais, setor produtivo e demais segmentos da sociedade.

Com essa demora na regulamentação da referida lei, como se verá na terceira parte deste trabalho, há custos ambientais consideráveis, pois se acredita que um ZEEC bem estruturado e com as unidades geoambientais bem delimitadas e as atividades ou obras que poderão ou não ser implementadas em determinado local diminuiria drasticamente essa ocupação desenfreada no litoral cearense.

Sobre a SEMACE, esta foi criada pela Lei Estadual 11.411, de 28 de dezembro de 1988. É uma instituição pública, vinculada ao CONPAM, que tem a responsabilidade de executar a Política Ambiental do Estado do Ceará e integra, como órgão seccional, o SISNAMA.

Instituída como autarquia²³, a SEMACE tem como missão “defender o Meio Ambiente assegurando a melhoria da qualidade de vida das gerações presentes e futuras”. O marco atual da gestão é “assegurar a integridade ambiental necessária à sustentabilidade dos recursos naturais e à qualidade de vida”, tendo como atribuição executar a política estadual de controle ambiental do Ceará (SEMACE)²⁴.

No âmbito estadual, esses entes federativos possuem seus conselhos de meio ambiente. No caso do Estado do Ceará, foi instituído também pela Lei estadual nº 11.411/87, o COEMA, órgão colegiado “vinculado diretamente ao Governador do Estado e com jurisdição em todo o Estado, com o objetivo de assessorar o Chefe do

²³ “Entidades autárquicas são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que a criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. (...) Sem subordinação hierárquica, sujeitas apenas ao controle finalístico de sua administração e da conduta de seus dirigentes” (MEIRELLES, 2005, p.62).

²⁴ Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/institucional/a-semace-2/historico/>

Poder Executivo em assuntos de política de proteção ambiental”. (art. 2º). Sua estrutura é composta, atualmente, por 35 representantes, sendo dois da Assembleia Legislativa e um das demais entidades do Poder Público, universidades, ambientalistas, sociedade civil e representantes de classes profissionais de nível superior.

Quem é responsável pela secretaria executiva do COEMA é a SEMACE, e seu superintendente pode substituir o presidente do Conselho, caso este se ausente. As decisões são tomadas democraticamente por meio de votação dos conselheiros durante as reuniões ordinárias mensais. Dentre as deliberações do COEMA, estão decisões do Conselho sobre os projetos de atividades ou obras que possam causar algum dano ambiental, assunto este que será analisado em capítulo específico. Na parte que trata sobre a legislação estadual que protege a zona costeira, se falará nas principais resoluções do COEMA.

Enquanto isso, aos órgãos ambientais municipais compete as mesmas ações do órgão estadual, mas no plano local. Como dito antes, porém, a maior parte dos municípios brasileiros não possui órgãos ambientais com estruturas e equipes técnicas para que possam atuar de forma eficiente na área ambiental. Assim, municípios maiores possuem órgãos de meio ambiente mais estruturados como, por exemplo, o Município de Fortaleza, cujo órgão ambiental é a Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEUMA) que, além de desenvolver as políticas públicas de meio ambiente, as executa.

4.3 O Plano de Gerenciamento da zona costeira do Brasil

Ao constatar como a zona costeira do Brasil é diversificada, desde comunidades vivendo em gêneros de vida tradicionais até metrópoles dotadas de toda modernidade que a caracterizam, Moraes (2007) diz que se trata de um universo marcado pela diversidade e convivência de padrões díspares. Por esta razão, há uma elevada conflituosidade potencial no uso do solo, em que o papel do planejamento adquire maior relevo.

Sabe-se que um dos muitos papéis do Poder Público é criar limitações. No caso dos espaços costeiros, cabe a ele impedir ou induzir os usos do solo, que influenciam diretamente no processo de sua ocupação.

Mediante o planejamento, cada estado da Federação busca orientar as tendências presentes, direcionando-as para padrões sustentáveis de uso ou estimulando, muitas vezes, a devastação. E, pela gestão, os agentes estatais buscam mediar ou intervir nos conflitos de uso, apoiando o estabelecimento dos consensos possíveis ou intercedendo por uma das partes, por meio da criação de fóruns de exame e legitimação de planos e projetos ou abrindo exceções nos próprios limites estabelecidos (MORAES, 2007).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) é parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), mencionada anteriormente.

Subordinando-se aos princípios e tendo em vista os objetivos genéricos da PNMA, fixados respectivamente nos arts. 2º e 4º (Lei federal nº 6.938/81), o PNGC visa especificamente a orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, bem assim a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

Apenas com a Lei nº 7.661, porém, de 16 de maio de 1988, se institui o PNGC, definindo princípios, objetivos e instrumentos, os quais se propõem atender as demandas de ações voltadas para o ordenamento da ocupação e uso do solo. Por isso a sua relevância. Com base nesse plano, o sistema jurídico brasileiro passou a ter uma norma responsável pelas diretrizes gerais, no concerto nacional, de gerenciamento costeiro.

O PNGC tem como objetivo principal o zoneamento de usos e atividades do litoral, assim como dar prioridade a conservação e proteção, entre outros, dos seguintes bens: 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; sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente; e monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico.

Destaca-se o fato de que o zoneamento de usos e atividades do litoral é foco principal da PNGC e também deste trabalho de investigação, por isso a importância do ZEEC para estabelecer os limites de uso e ocupação e buscar a proteção do ambiente costeiro e uma melhor qualidade de vida para aqueles que lá vivem e retiram sua subsistência. Outro tema abordado da lei do PNGC (art. 6º) é o *licenciamento ambiental*

[...] para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.

Assim os órgãos ambientais devem licenciar empreendimentos situados na zona costeira brasileira que de alguma forma modificam a dinâmica natural desse espaço. Inclusive estabelece o PNGC que a falta e o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto na lei serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei. Ademais, o órgão ambiental competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do EIA e a apresentação do respectivo RIMA, devidamente aprovado.

Infelizmente, na prática, as coisas ocorrem de outra forma. Mesmo com embargo na Justiça, não se têm conhecimento, ao menos no Estado do Ceará, de algum caso em que o Poder Judiciário tenha mandado demolir empreendimento turístico que não está de acordo com o que a legislação exige.

Mencionada lei ainda delega ao CONAMA a formulação de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente como bases para elaboração e execução do PNGC. Deve o Conselho observar os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico (art. 5º, *caput*).

Em 7 de dezembro de 2004, a Lei do PNGC foi regulamentada pelo Decreto federal nº 5.300. Foi por esse decreto que se direcionou o PNGC. Além de trazer

diversos conceitos, estabelece que 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, e constitui os seguintes limites:

Quadro 4.14 – Limites da zona costeira do Brasil

FAIXAS DA ZONA COSTEIRA BRASILEIRA	DELIMITAÇÃO
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.
Faixa terrestre	Espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

Fonte: Decreto federal nº 5.300/2004

Para esta pesquisa, o espaço de estudo se refere à zona costeira, mais especificamente a faixa terrestre onde se localizam os projetos de empreendimentos hoteleiros analisados. Fundamental é ressaltar ter sido nesse decreto que se delimitaram as características para um município ser considerado costeiro (art. 4º). Não são apenas aqueles defronte ao mar, mas também os que são influenciados de alguma forma pela zona costeira (ver Quadro 3.1).

Os princípios para gestão da zona costeira, estabelecidos no decreto do PNGC, são fundamentais para se alcançar melhor planejamento da ocupação e uso do litoral e que deve ser seguido e exigido pelo Poder Público. Não obstante, o texto do Decreto, em seu art. 5º, *caput*, esclarece que, além daqueles elencados nesse artigo deverão ser seguidos os princípios referentes à PNMA, à PNRM e à PNRS.

Quadro 4.15 – Princípios da gestão costeira do Brasil

PRINCÍPIOS PARA GESTÃO DA ZONA COSTEIRA DO BRASIL	I - Observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria;
	II - Observância dos direitos de liberdade de navegação, na forma da legislação vigente;
	III - Utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto;
	III - Utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto;
	IV - 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;
	V - Consideração, na faixa marítima, da área de ocorrência de processos de transporte sedimentar e modificação topográfica do fundo marinho e daquela onde o efeito dos aportes terrestres sobre os ecossistemas marinhos é mais significativo;
VI - Não-fragmentação, na faixa terrestre, da unidade natural dos ecossistemas costeiros, de forma a permitir a regulamentação do uso de seus recursos, respeitando sua integridade;	

	VII - Consideração, na faixa terrestre, das áreas marcadas por atividade socioeconômico-cultural de características costeiras e sua área de influência imediata, em função dos efeitos dessas atividades sobre a conformação do território costeiro;
	VIII - Consideração dos limites municipais, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão;
	IX - Preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;
	X - Aplicação do princípio da precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados;
	XI - Comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.

Fonte: Decreto federal nº 5.300/2004

O art. 6º do Decreto determina os objetivos da gestão da zona costeira: I - a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação dos espaços costeiros, subsidiando e otimizando a aplicação dos instrumentos de controle e de gestão da zona costeira; II - o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas na zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural; III - a incorporação da dimensão ambiental nas políticas setoriais voltadas à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos, compatibilizando-as com o PNGC; IV - o controle sobre os agentes causadores de poluição ou degradação ambiental que ameacem a qualidade de vida na zona costeira; V - a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da zona costeira.

O ZEEC é um dos instrumentos do PNGC, e tem duas importantes funções: planejar e gerir o litoral. Na quadro 4.16, estão todos os instrumentos instituídos pelo Decreto 5.300/2004.

Quadro 4.16 – Instrumentos do PNGC e suas finalidades

INSTRUMENTOS DO PNGC	FINALIDADE
Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF)	Atuação da União, com uma síntese das concepções e responsabilidades federais para o planejamento e gestão da zona costeira e avaliação dos aspectos legais, materiais e estratégicos dessa atuação, além dos encargos colocados pelos compromissos internacionais firmados pelo Brasil
Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC)	Legalmente estabelecido, deve explicitar os desdobramentos do PNGC, visando a implementação da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, incluindo a definição das responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução.
Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO)	Componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), se constitui em um sistema que integra informações do PNGC, proveniente de banco de dados, sistema de informações geográficas e sensoriamento remoto, devendo propiciar suporte e capilaridade aos subsistemas estruturados/gerenciados pelos Estados e Municípios.

Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA)	Constitui-se na estrutura operacional de coleta de dados e informações, de forma contínua, de modo a acompanhar os indicadores de qualidade socioambiental da Zona Costeira e propiciar o suporte permanente dos Planos de Gestão.
Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC)	Procedimento de consolidação periódica dos resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e, sobretudo, de avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações da gestão desenvolvidas. Esse Relatório será elaborado, periodicamente, pela Coordenação Nacional do Gerenciamento Costeiro, a partir dos Relatórios desenvolvidos pelas Coordenações Estaduais.
Macrodiagnóstico da zona costeira	Instrumento de gestão do território previsto pela legislação brasileira que reúne informações em escala nacional sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da costa
Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC)	Instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional.

Fonte: Decreto 5.300/2004

Antes de adentrar a delimitação do Programa do Gerenciamento Costeiro, é importante esclarecer a competência no que se refere à administração da zona costeira. De início, é essencial explicar que toda a praia, até uma determinada distância da sua faixa territorial é *terreno de marinha*, e seu domínio é da União. O particular, contudo, pode ter a cessão desses espaços. Sobre a razão histórica da existência desses terrenos, explica Abreu (1997a, p.236):

Preocupada com a crescente ocupação das 'marinhas', isto é, de todos os terrenos lindeiros ao mar, que dificultava a defesa da colônia e obstaculizava o 'real serviço', a Coroa baixou nova Carta Régia que firmou jurisprudência: terrenos de marinha eram 'o salgado, aonde só chega o mar com a enchente', e somente o rei tinha faculdade para distribuí-los, pois 'são de minha regalia'. A partir daí, somente com a autorização dos representantes da Coroa é que se poderia ocupar os terrenos litorâneos.

Posteriormente, quando o País não mais estava sob o domínio direto de Portugal, pois a Família Real se encontrava em solo brasileiro, surgiu uma norma regulamentando a ocupação do litoral, principalmente das cidades e vilas. Inicialmente com a Instrução nº. 348, art. 51, de 14 de novembro de 1832, permitindo que as câmaras municipais aforassem os terrenos de marinha do Império.

Como dito, apesar de ser domínio da União, esta pode alienar os terrenos de marinha. A alienação ao particular, pessoa física ou jurídica e também entes administrativos (estados e municípios) e seus órgãos, dá-se por intermédio de cessões sob regime de aforamento, quando se atribui ao interessado o domínio útil do imóvel, com autorização da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – órgão integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – e mais o pagamento de uma taxa.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, os terrenos de marinha compreendem uma faixa que, originariamente, foi reservada à União por motivos de aproveitamento econômico e defesa do País, e têm sua definição legal no art. 2º, do Decreto lei nº 9.760/46.

Esse artigo do Decreto-lei determina que são terrenos de marinha os localizados em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar médio de 1831. Estão incluídos: os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagos, até onde se faça sentir a influência das marés; e os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés (art. 2º).

Vale ressaltar que também existem os acrescidos de marinha que, por sua vez, são aqueles que se formaram, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

Diz Abreu (1997a) que, ao considerar os limites determinados anteriormente, pode haver mudanças pelo assoreamento natural das costas e margens dos rios ou por trabalhos de aterro. Definiu que esses acréscimos, que passaram a ser conhecidos como ‘terrenos acrescidos de marinhas’, pertenciam também a Nação, estando sujeitos, portanto, ao pagamento de foros e laudêmos.

Assim, os limites dos terrenos de marinha são aqueles definidos pela ação das marés em 1831, e, por esta razão, terrenos situados a distâncias que podem ser bem maiores do que os 33 metros da linha da costa atual e que continuam sujeitos ao pagamento de uma importância anual, denominada foro ou pensão, os quais a Constituição Federal de 1988 inclui entre os bens da União (art. 20, VII).

Atualmente, as normas regulamentadoras dos terrenos de marinha, além do Decreto de 1946, são o art. 20, inciso VII, da Constituição Federal de 1988: “art. 20. São bens da União: (...) VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos”; além do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Da mesma forma, a lei que trata sobre a regulamentação dos bens da União, lei federal nº 9.636/98, também traz em seu bojo os terrenos de marinha.

Está incluída, ainda, na regulamentação dos terrenos de marinha a orientação normativa aprovada pela Portaria nº 162, de 2001, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa orientação normativa tem como objetivo estabelecer as diretrizes e os critérios para demarcação de terrenos de marinha e seus acréscidos naturais e artificiais, por meio da determinação da Linha Preamar Média de 1831 (LPM) e da Linha Limite dos Terrenos de Marinha (LTM), e deve aplicar-se à SPU, às gerências regionais de patrimônio da União (GRPU) e às entidades conveniadas ou contratadas pela SPU.

Como essas normas se encontram em vigência, toda a faixa litorânea do País é considerada terreno de marinha, pertencente à União, devendo ser respeitadas as medições da época do Império, mesmo estando a faixa praial, atualmente, quase que completamente modificada, tanto pelo avanço do mar, quanto pelo processo de urbanização como, por exemplo, com aterro dessas áreas (MELO, 2005).

Nos estudos de casos dos empreendimentos turísticos hoteleiros analisados, de acordo com os pareceres técnicos da SEMACE, nenhum deles está localizado em terreno de marinha.

Sobre a competência na administração da zona costeira do Brasil, a Constituição Federal de 1988 é muito clara, quando fala que a União como responsável pela zona costeira deve elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. (art. 21, IX).

Através da Resolução nº 01/90, foi concedida ao MMA a alçada exclusiva de supervisão e coordenação da PNGC, com o intuito de cimentar e compatibilizar o macrozoneamento em execução nos estados. Com a centralização das informações no MMA, facilitou a articulação com os demais órgãos interessados para a implementação, inclusive, do zoneamento ecológico-econômico costeiro.

Com relação ao PNGC, cabe ao MMA supervisionar e dirigir as atividades referentes ao Plano e programa, com o intuito de conferir os resultados obtidos, a fim de adequar as ações com a política e a programação do Governo Federal e a avaliação da eficiência e coordenação e execução.

Vale salientar que, em matéria ambiental, a Constituição Federal determinou que a competência é concorrente, quer dizer, tanto o órgão federal, quanto o estadual e o municipal, podem atuar em matéria ambiental. Desta forma, é de competência dos estados, no que diz respeito ao PNGC, propor e implementar projetos, de acordo com as características locais, para, a partir delas se chegar a uma Política Estadual de Gerenciamento Costeiro.

De acordo com próprios estudos elaborados na época, o MMA (1994) verificou a ocorrência de conflitos em decorrência da fragilidade do processo de planejamento socioeconômico nos planos federal, regional e estadual, que não permitia prever os impactos ambientais com a antecedência necessária com o intuito de preveni-los.

Ainda hoje se percebe uma dificuldade na articulação de políticas setoriais estaduais, em decorrência de uma falta de sistemática de planejamento. Sem dúvida, ao estudar os casos dos empreendimentos na zona costeira, percebe-se que há maior necessidade de uma participação efetiva na gestão da zona costeira de ONGs, dos setores privados e da sociedade civil, destacando também o Ministério Público, que é o fiscal da lei. Essa participação de todos os agentes sociais é essencial para que se atinja um melhor retorno ambiental e social.

Com relação aos órgãos municipais, estes também possuem competência de controlar e fiscalizar e, ainda, como determina o PNGC, para aqueles municípios localizados na área de influência da zona costeira que apresentem problemas ambientais críticos e relevância dos processos socioeconômicos, estes também deverão elaborar seus respectivos planos de administração compatibilizados aos planos estaduais.

Para tornar apto o PNGC, o Brasil possui o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), cujo objetivo é planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na zona costeira, isso visando a garantir a utilização sustentável, mediante medidas de controle, proteção preservação e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas costeiros. O GERCO possui uma coordenação nacional que está sob a responsabilidade do MMA, por meio do Departamento de Zoneamento Territorial.

O GERCO tem como marco legal de atuação o PNGC, e Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC), de 2005. Este foi aprovado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM, 2005).

O PAF-ZC possui linhas de ação que cobrem um amplo espectro de projetos voltados para o ordenamento ambiental territorial, a conservação e proteção do patrimônio natural e cultural, o controle e o monitoramento de fenômenos e dinâmicas e processos incidentes na costa brasileira. De acordo com o MMA, os projetos previstos no PAF-ZC estão a cargo de unidades distintas do Governo, sob a coordenação do Ministério, exigindo ainda para a sua plena implementação uma forte articulação federativa com os 17 estados e os quatrocentos municípios do litoral do País.

Conforme o Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil, lançado em 2008 pelo MMA, estes projetos visam a responder a vetores de pressão distribuídos, de certa forma concentrada, em trechos particulares da costa brasileira. Entre esses vetores, ressaltam-se o turismo de sol e mar e a aquicultura, com destaque para a região Nordeste; as grandes estruturas industriais, portuárias e logísticas ligadas à exploração petrolífera *offshore*, mais concentradas no Sudeste; além da própria pressão da urbanização no litoral, que concentra cerca de 25% da população em apenas 7% dos municípios do País. Vale destacar nessa faixa do território a presença de 16 regiões metropolitanas.

Quanto às descobertas petrolíferas na costa marítima e na camada pré-sal, essas tenderão a acentuar as pressões neste espaço que já é tão vulnerável, que já compromete cerca de 40% no litoral com processos de erosão costeira, ameaça a bens de uso comum do povo, particularmente no que diz respeito à acessibilidade às praias, e exposição de cerca de dois milhões de habitantes a adaptação ou mesmo desalojamento no litoral (MMA, 2008).

Com isso, dado o valor dos ativos econômicos, sociais e ambientais presentes na costa, é indispensável fortalecer ações preventivas e corretivas, antecipando-se a problemas que só tenderiam a se agravar no futuro, por isso a importância de programas que visem a planejar e gerenciar as atividades realizadas na zona costeira.

De acordo com informações obtidas na página eletrônica do MMA²⁵, cabe à Coordenação Nacional do GERCO ampliar o seu trabalho junto aos colegiados e redes de agentes territoriais e temáticos relacionados ao gerenciamento costeiro, buscando complementaridades que permitam mobilizar mais recursos técnicos e financeiros no enfrentamento do assunto. Será fundamental promover a geração de mais conhecimento e informação qualificada sobre os fenômenos presentes e futuros incidentes na costa, além de exemplos concretos do que podem vir a ser os padrões recomendados de relação entre a ocupação antrópica e o meio natural da costa brasileira.

O MMA trabalha, contudo, com a descentralização do programa, com o desenvolvimento do GERCO nos estados da Federação. Seria uma descentralização operacional, tendo como agentes básicos de ação os governos estaduais. Estas orientações surgem com nitidez no programa de gerenciamento costeiro publicado, onde se afirma que a imensa faixa costeira do Brasil não pode ser gerenciada por um só órgão central, cabendo às instâncias federais um papel coordenador e normativo que estimule e promova a descentralização das atividades (MMA, 2008).

A valorização dos órgãos de gerenciamento ambiental dos estados e territórios litorâneos se materializa num modelo de repasse de recursos financeiros, cabendo destacar o fato de que nesse documento, a escala de governo municipal, e mesmo a das regiões metropolitanas, são sempre lembradas como fundamentais (MORAES, 2007). O GERCO no Ceará é desenvolvido pelo CONPAM, por meio da sua vinculada, a SEMACE, e será detalhado em item específico deste capítulo.

No MMA, há importante projeto cuja implementação é dividida com o Ministério do Planejamento. Chama-se Projeto Orla ou Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima, que envolve diretamente a Secretaria de Mudanças Climáticas, do MMA, e a Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento. Esse projeto tem como intuito o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental e patrimonial, com ampla articulação entre as três esferas de Governo e a Sociedade.

²⁵ Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/smc-brasil/item/933-gerenciamento-costeiro>

O desenho institucional do Projeto Orla está orientado para o compartilhamento de ações de planejamento e gestão na esfera do município, articulado com a esfera estadual, por meio dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) e as Superintendências do Patrimônio da União nos Estados (GRPU) (MMA, 2011).

Seus objetivos estão baseados nas seguintes diretrizes, estabelecidas pelo MMA: fortalecimento da capacidade de atuação e articulação de vários agentes do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço; desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social para sua gestão integrada; valorização de ações inovadoras da gestão voltadas ao uso sustentável dos recursos naturais e da ocupação dos espaços litorâneos.

Desta forma, o Projeto procura responder a uma série de reptos como reflexo da fragilidade dos ecossistemas da orla, do crescimento do uso e ocupação de forma desordenada e irregular, do aumento dos processos erosivos e de fontes contaminantes, que se percebe com o estudo feito através deste trabalho. Além disso, o estabelecimento de critérios para destinação de usos de bens da União, visando ao uso adequado de áreas públicas, a existência de espaços estratégicos (como portos, áreas militares) e de recursos naturais protegidos também se configuram em desafios para gestão da orla brasileira (MMA, 2011).

Nos anos de 2004 e 2008, aconteceram as reuniões do Projeto, tendo sido destacada a avaliação da implantação do Projeto Orla e a elaboração das diretrizes, metas e ajustes para seu fortalecimento. Posteriormente à reunião de 2008, a Coordenação Nacional promoveu capacitações das comissões técnicas estaduais nos estados costeiros, que resultaram na institucionalização dessas comissões e na elaboração de agendas de trabalho. Hoje o projeto já mobilizou cerca de cem municípios com interesse em pactuar ações de planejamento e gestão da orla. A maior parte desses municípios já elaborou e legitimou o seu Plano de Gestão integrada da Orla – PGI, por exemplo a capital do Ceará, Fortaleza.

Sem dúvida, os avanços obtidos no fortalecimento institucional e metodológico do Projeto Orla representou importante conquista para completar o ciclo da gestão de política pública nos espaços costeiros. Para a equipe do MMA

(2011), este desafio se remete ao próprio pacto federativo no que diz respeito à cooperação das três esferas envolvidas, ou seja, a responsabilidade compartilhada. O conjunto de ações contido no Plano de Gestão Integrada aponta para a necessidade de alinhamento e apoio institucional para ações de intervenções, principalmente infraestrutura, normativas e de fortalecimento institucional.

Em maio de 2011 ocorreu importante reunião sobre o Projeto Orla com OEMAs e a SPU, que objetivou o fortalecimento das comissões técnicas estaduais e a elaboração de uma agenda de trabalho voltada para a indução do Projeto Orla nos municípios localizados nos cinco estados costeiros (Bahia, Rio de Janeiro, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte) cujos municípios são sedes da Copa de 2014.

De acordo com o relatório os dois eventos que ocorrerão no Brasil em 2014 e 2016, respectivamente, Copa do Mundo e Olimpíadas, são acontecimentos que merecem especial atenção quanto aos impactos ambientais potenciais gerados pela execução das obras de infraestrutura que refletirão direta e indiretamente na zona costeira.

Das 12 cidades-sede²⁶ da Copa do Mundo, sete delas estão localizadas na orla ou próximas a ela o suficiente para irradiar impactos até o litoral, dentre as quais está Fortaleza. Assim, concluíram os idealizadores do Projeto Orla que o referido plano pode auxiliar na adequação ambiental das obras e de oportunidades para a sua elaboração e implementação, uma vez que serão liberados investimentos para qualificação das infraestruturas em todo o País.

Muitas dessas infraestruturas estão sendo feitas na zona costeira, já que são sete as cidades costeiras que receberão os jogos da Copa 2014. Dentre as obras em andamento, está a construção de equipamentos hoteleiros, tendo como justificativa a necessidade de acomodar todos os turistas que se hospedarão nessas cidades e em localidades vizinhas. Como consequência da obtenção das metas exigidas pelo Comitê Organizador do evento, os órgãos públicos aprovam a implantação de *resorts* e hotéis com prováveis danos ambientais aos espaços costeiros, e, o mais alarmante, construções desobedientes às normas ambientais vigentes.

²⁶ Cidades que serão sedes da Copa do Mundo de 2014: Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Recife (PE) e Salvador (BA).

A seguir serão abordadas as unidades de conservação, áreas especialmente protegidas e que estão fortemente presentes no litoral de todo o Brasil, e também no Estado do Ceará.

4.4 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

O Brasil é detentor da maior cobertura vegetal de florestas tropicais do Mundo, além de contar com uma imensa diversidade geográfica e climática (MMA, 2002). Com essa abundância de ecossistemas e visando a sua proteção, o legislador resolveu criar a Lei federal nº 9.985, de 18 de julho, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), determinando critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação (UC), com isso regulamentando o art. 225 da Constituição Federal.

Estabelece o art. 225 da Carta Magna que é função do Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, além de proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. A lei do SNUC (art. 2º, I) conceitua unidade de conservação como

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

A respeito da criação das unidades de conservação, a Lei não exigiu que elas fossem instituídas por instrumento legislativo. O art. 22 diz que as UCs são criadas por ato do Poder Público, podendo ser instituída por decreto do Poder Executivo, porém isso não impede que a lei seja o meio utilizado para sua criação.

A instituição de vários tipos de unidades de conservação poderá comportar ou não consulta pública. A lei exclui de consulta pública a criação de Estação Ecológica e de Reserva Biológica. Também é necessária a elaboração de estudos para a

criação dessas unidades, com o intuito de determinar a localização, a dimensão e os limites mais apropriados para a unidade. Tais procedimentos deverão ser especificados por meio de regulamento e deverão seguir os princípios do interesse público, da motivação e da publicidade.

Sobre a redução ou a desafetação de uma unidade de conservação, só serão permitidas mediante lei, mesmo que sua criação tenha sido por decreto do Poder Executivo (art. 22, § 7º, da Lei federal nº 9.985/2000). A “desafetação” é o fato ou a manifestação do Poder Público, ao estabelecer que determinado bem de domínio público é subtraído à dominialidade pública para integrar o domínio privado do Estado ou do administrado (MACHADO, 2012).

Para Machado (2012), porém, o termo utilizado pela Constituição Federal – “supressão” de unidade de conservação – é mais abrangente. Assim, com a criação de uma UC, ainda que ela tenha sido efetivamente estabelecida, ela só pode ser suprida por lei. A respeito do aumento da UC, a lei 9.985/2000 diz em seu art. 22, § 6º, que é dispensada a necessidade de edição de lei para a alteração que vise somente à ampliação da UC.

As unidades de conservação dividem-se em dois grupos com características específicas. São eles: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. No quadro seguinte, a finalidade de cada um.

Quadro 4.17 – Classificação das Unidades de Conservação da Natureza

CLASSIFICAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	FINALIDADE
Unidades de Proteção Integral	preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais
Unidades de Uso Sustentável	compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Fonte: Lei federal nº 9.985/2000

Para Machado (2012), as unidades de conservação inserem-se no conceito de áreas protegidas, levando-se em conta a sua descrição “área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. O grupo das Unidades de Proteção Integral é formado por cinco categorias de unidades de conservação (art. 13, *caput*), delimitadas no quadro 4.18.

Quadro 4.18 – Categorias das Unidades de Proteção Integral

CATEGORIAS	FINALIDADE	POSSE E DOMÍNIO DAS ÁREAS ¹	VISITAÇÃO PÚBLICA ²	PESQUISA ³
Estação Ecológica	Preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.	Públicos	Proibida, exceto com objetivo educacional	Permitida
Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.	Públicos	Proibida, exceto com objetivo educacional	Permitida
Parque Nacional	preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.	Públicos	Permitida	Permitida
Monumento Natural	preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Públicos ou privados	Permitida	A lei omite
Refúgio de Vida Silvestre	proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.	Públicos ou privados	Permitida	Permitida

1. No caso de posse e domínio públicos, sendo as áreas particulares, estas devem ser desapropriadas
2. Nos casos em que se permitir a visitação, estas deverão estar de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico.
3. Pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento

Fonte: Lei federal nº 9.985/2000

Em relação ao grupo das Unidades de Uso Sustentável, este é constituído por sete categorias de unidades de conservação.

Quadro 4.19 – Categorias de Unidades de Conservação de Uso Sustentável

CATEGORIAS	FINALIDADE	POSSE E DOMÍNIO DAS ÁREAS ¹	VISITAÇÃO PÚBLICA ³	PESQUISA CIENTÍFICA ³
Área de Proteção Ambiental	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais	Públicos ou privados ²	Permitida	Permitida
Área de Relevante Interesse Ecológico	Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.	Públicos	Proibida, exceto com objetivo educacional	Permitida
Floresta Nacional	manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.	Públicos ¹	Permitida	Permitida
Reserva	Conceder o uso às populações			

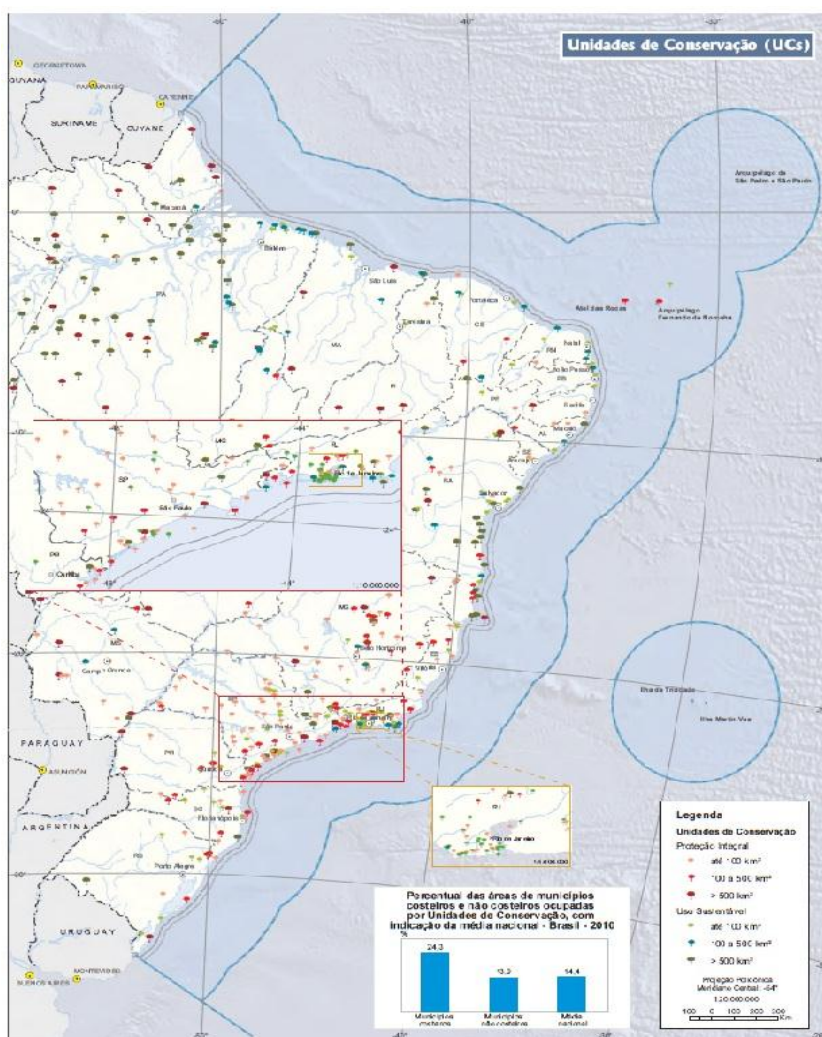
Extrativista	extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo	Públicos	Permitida	Permitida
Reserva de Fauna	área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.	Públicos	Permitida	Permitida
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais	Públicos	Permitida	Permitida
Reserva Particular do Patrimônio Natural	uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.	Privados	Permitida, apenas turismo recreação e educação	Permitida

1. No caso de posse e domínio públicos, existindo áreas particulares, estas devem ser desapropriadas.
2. Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental
3. Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

Fonte: Lei federal nº 9.985/2000

Na figura 4.2 está a localização das Unidades de Conservação criadas pela União.

Figura 4.2 – Localização das Unidades de Conservação criadas pela União



Fonte: IBGE, 2011

Observar que, na figura 4.2, há um pequeno gráfico que mostra a média percentual das áreas dos municípios que correspondem às áreas de UC, no caso dos municípios costeiros, corresponde a 24,3%, bem maior, comparando com a dos municípios não costeiros, cujo percentual é de 13,9%, e também mais elevada que a média nacional que é de 14,4%. Com esses dados, é possível concluir que a maior parte das Unidades de Conservação criada pela União se encontra em municípios costeiros. Salienta-se que dois dos três projetos de complexos hoteleiros, escolhidos como estudos de caso, tem áreas em parte ou totalmente dentro de UC.

É importante citar que antes o órgão ambiental responsável pela gestão das Unidades de Conservação federais era o IBAMA, porém, em 2007, foi criado o ICMBIO que se tornou o órgão responsável por gerir as UCs instituídas pela União.

Inclusive foram citadas no capítulo em que foram abordadas as comunidades tradicionais as duas Reservas Extrativistas (RESEX) presentes no litoral do Ceará, a do Batoque e da Prainha do Canto Verde, ambas unidades de conservação de uso sustentável criadas pelo Governo Federal e por isso gerenciadas pelo ICMBIO.

A RESEX do Batoque se localiza no Município de Aquiraz. Foi criada em 2003 por decreto presidencial, e possui uma área de 600,14 hectares (ICMBio)²⁷. É uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência se baseia no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Tem como objetivos básicos: proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da Unidade.

A comunidade do Batoque, em Aquiraz, na Região Metropolitana de Fortaleza, começou a ter contato com empreendedores a partir de 1970. Antes disso, o lugar, era habitado basicamente por pescadores. O aparecimento dos empreendedores criou conflitos com população local, pois, como a maior parte da zona costeira do Ceará, a ocupação começa com a compra de pequenos lotes de terras dos nativos.

²⁷ Resex Btoque. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2283-resex-batoque.html> [27 de fevereiro de 2013]

Por muito tempo a comunidade teve que conviver com proprietários armados que ameaçavam quem tentasse conscientizar os nativos sobre os prejuízos da ocupação de terras. O Ministério Público Federal, em maio de 1999, promoveu o Ajustamento de Conduta para a implantação da RESEX do Batoque. O que seria a vitória da comunidade acabou não se concretizando de forma imediata. Somente em junho de 2003, o presidente assinou decreto criando a reserva. Após dez anos, os próprios nativos continuam vendendo lotes para pessoas que chegam à localidade, porém, como a venda de terras é ilegal na área da reserva, muitas construções encontram-se embargadas (CAMPOS, 2005).

A RESEX da Prainha do Canto Verde se localiza no Município de Beberibe. Criada em 2009, diferentemente da RESEX do Batoque, a RESEX Prainha do Canto Verde é predominantemente uma unidade de conservação marinha, possuindo 29.805 hectares de área, dos quais 578 ha compõem sua parte de terra (ICMBIO)²⁸.

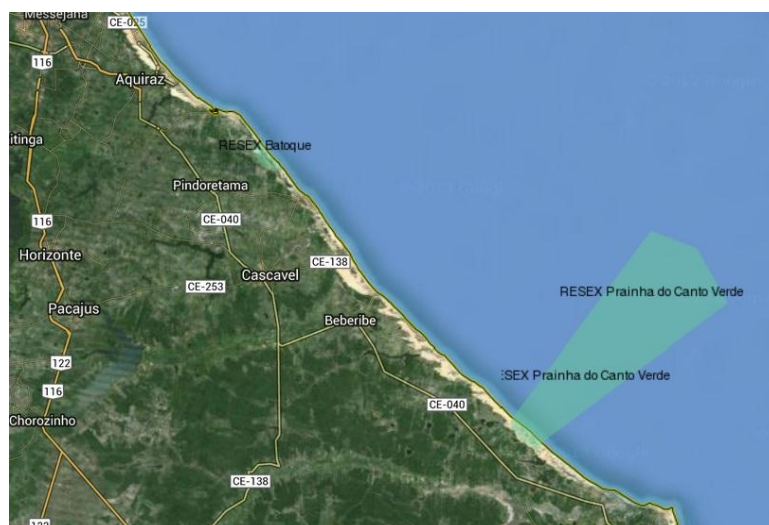
De acordo com seu decreto de criação, a reserva visa a proteger os meios de vida, a cultura e garantir a utilização e a conservação dos recursos naturais renováveis tradicionalmente utilizados pela população extrativista da comunidade da Prainha do Canto Verde, residente na área de abrangência da Reserva e demais populações habitantes de áreas contíguas.

Da mesma forma da RESEX do Batoque, a criação da RESEX Prainha do Canto Verde se deu após anos de luta das comunidades tradicionais contra um grande empreendedor da região, que tinha o intuito de construir diversos equipamentos turísticos. Em 2006, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu a ilegalidade dos documentos do empresário que se dizia dono das terras da comunidade.

Após três anos, com o esforço da organização comunitária, Canto Verde conquistou o direito de ter as terras em questão, e a parte de mar que a comunidade necessita para realizar a pesca artesanal, protegidas pelo Governo Federal, se tornando uma RESEX.

²⁸ Resex Prainha do Canto Verde. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2295-resex-prainha-do-canto-verde.html> [27 de fevereiro de 2010]

Figura 4.3 – Localização das Reservas Extrativista do Batoque e da Prainha do Canto Verde



Fonte: ICMBio²⁹

No próximo item, são expostas as principais diretrizes do novo texto do Código Florestal com relação à zona costeira, lei aprovada depois de muitas polêmicas entre ruralistas e ambientalistas.

4.5 O Código Florestal e as Áreas de Preservação Permanente

Antes da lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, e anteriormente à Constituição Federal de 1988, foi aprovado por intermédio da Lei nº 4.771, em 15 de setembro de 1965, o Código Florestal.

Esse relevante instrumento normativo veio estabelecer que as florestas presentes em todo o Brasil e outras formas de vegetação “são bens de interesse comum a todos os habitantes do País”. Assim, como anota Machado (2012), o Código Florestal antecipou a noção de direitos difusos, e foi precursor da Constituição de 1988, quando conceituou meio ambiente como bem comum de uso do povo.

Depois de várias discussões no âmbito do Congresso Nacional, principalmente entre a bancada de ruralistas, que visava a uma nova lei menos preservacionista, e a bancada dos ambientalistas, trazendo propostas com o objetivo

²⁹ Resex Prainha do Canto Verde. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2295-resex-prainha-do-canto-verde.html> [27 de fevereiro de 2010]

de proteger a rica vegetação ainda restante no Brasil, foi aprovado o novo Código Florestal – Lei federal nº 12.651, em 24 de maio de 2012.

Após aprovação da nova lei revogando a anterior, de 1965, o Congresso Nacional a enviou à Presidência da República para sanção. A lei foi, porém, sancionada com vetos, devido a um apelo geral da sociedade civil, mas teve muita influência a divulgação de uma carta de ex-ministros do Meio Ambiente, solicitando que a Presidente vetasse

[...] integralmente toda e qualquer norma de caráter permanente ou transitório que sinalize ao país a possibilidade presente e futura de anistia e permita a impunidade em relação ao desmatamento; descaracterize a definição de florestas, consagrada na legislação vigente; reduza direta ou indiretamente a proteção do capital natural associado às florestas; fragilize os serviços por estas prestados; dificulte, esvazie ou desestimule os mecanismos para sua restauração; ou, ainda, fragilize a governança socioambiental³⁰.

A Lei nº 12.651/2012, sancionada com vetos, foi enviada de volta ao Congresso Nacional, acompanhada da Medida Provisória nº 571/2012, com a finalidade de atualizar o Código Florestal de 1965. Ao chegar ao Congresso, a Medida Provisória foi extensivamente discutida e passou por importantes modificações, tendo sido alterada por vetos opostos por meio da Lei nº 12.727/2012.

Por fim, visando a mitigar os danos ao último texto aprovado pelo Congresso, a Presidente instituiu o Decreto nº 7.830/2012, que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural e estabelece normas de caráter geral aos programas de regularização ambiental. Sobre a nova lei, crítica Goldenberg (2013, p.6) “a legislação que substituiu o Código Florestal de 1965 é ainda bastante controversa, abrindo caminho para que um futuro próximo se possa proceder a um melhor ordenamento da matéria”.

Em razão do tema deste trabalho, é importante destacar dos tipos áreas do Código Florestal: as Áreas de Proteção Permanente (APP) e a Reserva Legal. A Reserva Legal é uma

[...] *área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem*

³⁰ Apelo Público do Fórum dos Ex-ministros de Meio Ambiente à Presidente Dilma. 2012. Disponível em: <http://amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/05/II-Carta-Aberta-do-Ex-Ministros-a-Presidente-FINAL.pdf>

como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa. (Art. 3º, inc. II e III).

Conceitua-se imóvel rural utilizando o que estabelece o Estatuto da Terra (Lei federal nº 4.504/1964) que o definiu como “prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

Assim, mesmo que o termo traga a palavra “rural”, a terminologia não deve ser entendida apenas como algo referente ao campo, mas sim como toda área de que se possa tirar algum proveito econômico, podendo também o imóvel se localizar na faixa costeira. Caso esteja localizado em perímetro urbano, mas o Plano de Desenvolvimento Urbano (PDDU) considerar determinada área como rural e seu dono tirar proveito da terra, passa a ser obrigatório que o imóvel tenha sua reserva legal.

A dimensão da Reserva Legal, contudo, difere, dependendo da localização, como esclarece a tabela 4.1:

Tabela 4.1 – Localização dos imóveis rurais para fins de Reserva Legal

Localização de imóveis rurais	Localização do imóvel	Porcentagem da Reserva Legal (%)
Amazônia Legal	Situado em área de florestas;	80
	Situado em área de cerrado;	35
	Situado em área de campos gerais;	20
Demais regiões do País	—	20

, Fonte: Lei nº 12.651/2012

A APP é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa com a função ambiental de “*preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas*” (art. 3º, inc. II). O Quadro 4.20 traz as definições de APP, de acordo com o art. 4º.

Quadro 4.20 – Definições de Áreas de Proteção Permanente

ÁREAS DE PROTEÇÃO PERMANENTE (APP)	I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de	a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
		b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
		c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
		d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
		e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
	II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:	a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
		b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas
	III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;	
	IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;	
	V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;	
	VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;	
VII - os manguezais, em toda a sua extensão;		
VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;		
X - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;		
X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;		
XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.		

,Fonte: Lei federal nº 12.651/2012

Para esse ensaio sobre relatório, interessam os itens VI e VII, que instituem como APP as restingas e os mangues. O último se conceituou no capítulo referente à zona costeira do Brasil. O Código Florestal (art. 3º, XVI) traz o conceito de restinga:

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

Ela também é caracterizada como vegetação fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues. E, como se verá, os projetos de empreendimentos hoteleiros estão muitas vezes localizados em áreas de mangue, ou sobre dunas cobertas com restinga, quer dizer, em APPs.

Dentre os capítulos do novo Código Florestal (Lei federal nº 12.651/2012) um em específico trata da proteção de apicuns e salgados. A própria lei conceitua os dois termos. *Salgados* ou marismas tropicais hipersalinos são áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias “entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 e partes por 1.000, onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica”; e o *apicum* que são áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões “entre marés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 partes por 1.000, desprovidas de vegetação vascular”. (art. 3º, XVI e XV).

A proteção dos apicuns e salgados, presente no novo Código, foi objeto de intensos debates durante a votação da lei. Antes de suas delimitações legais, não existia consenso nem no campo técnico nem jurídico se essas áreas pertenciam às áreas de manguezal e, conseqüentemente, se seriam consideradas APP, como delimitava o antigo código (ATHIAS ET AL, 2013).

A razão de maior proteção dessas áreas decorre de atividade de carcinicultura que cresceu bastante no litoral do Brasil na última década. Em 2005, o IBAMA realizou importante e extenso estudo sobre os impactos ambientais da carcinicultura no Estado do Ceará. Foram analisadas 245 fazendas de camarão, com uma área total de 6.069,97 hectares, encontrados aproximadamente 39 indicadores diretos de impactos ambientais:

Os principais danos ambientais relacionados com a carcinicultura foram: desmatamento do manguezal, da mata ciliar o do carnaubal; extinção de setores de apicum; soterramento de gamboas e canais de maré; bloqueio do fluxo das marés; contaminação da água por efluentes dos viveiros e das fazendas de larva e pós-larva; salinização do aquífero; impermeabilização do solo associado ao ecossistema manguezal, ao carnaubal e à mata ciliar; erosão dos taludes, dos diques e dos canais de abastecimento e de deságue; empreendimentos sem bacias de sedimentação; fuga de camarão exótico para ambientes fluviais e fluviomarinhos; redução e extinção de habitats de numerosas espécies; extinção de áreas de mariscagem, pesca e captura de caranguejos; disseminação de doenças (crustáceos); expulsão de marisqueiras, pescadores e catadores de caranguejo de suas áreas de trabalho; dificultar e/ou impedir acesso ao estuário e ao manguezal; exclusão das comunidades tradicionais no planejamento participativo; doenças respiratórias e óbitos com a utilização do metabissulfito; pressão para compra de terras; desconhecimento do número exato de fazendas de camarão; inexistência de manejo; não definição dos impactos cumulativos e biodiversidade ameaçada. (MEIRELES, 2006).

Para Meireles esta atividade levou em conta apenas os custos de mercado, em detrimento dos danos ambientais, ecológicos, culturais e à biodiversidade. Além disso, diz ele, comunidades foram expulsas de suas atividades tradicionais, índios estavam em grave perigo de perda de suas bases alimentar e de cultura, e até pescadores foram torturados, ameaçados de morte e impedidos de pescar.

Figura 4.4 – Atividade de carcinicultura no litoral do Município de Aracati-CE



Fonte: Instituto Terramar, 2008

Sem dúvidas, em razão desses graves impactos observados na zona costeira do Brasil, o recente texto do Código Florestal buscou delimitar o seu uso pela carcinicultura assim como pelas salinas. O art. 11^a, §1^o, da referida lei, determina que os apicuns e salgados podem ser utilizados em atividades de carcinicultura e salinas, desde que observados os seguintes requisitos: que a área total ocupada em cada Estado não seja superior a 10% dessa modalidade de fitofisionomia no bioma amazônico e a 35% no restante do País, excluídas as ocupações consolidadas que atendam ao disposto no § 6^o deste artigo.

E, ainda, salvaguarda a absoluta integridade dos manguezais arbustivos e dos processos ecológicos essenciais a eles associados, bem como da sua produtividade biológica e condição de berçário de recursos pesqueiros; o licenciamento da atividade e das instalações pelo órgão ambiental estadual, cientificado o IBAMA e, no caso de uso de terrenos de marinha ou outros bens da União, realizada regularização prévia da titulação perante a União; recolhimento, tratamento e disposição adequados dos efluentes e resíduos; garantia da manutenção da qualidade da água e do solo, respeitadas as APPs; e respeito às atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais.

Ainda, sobre área de apicuns e salgados, determina o Código que a licença ambiental emitida em favor de algum empreendimento localizado na zona costeira será de cinco anos, renovável apenas se o empreendedor cumprir as exigências da legislação ambiental e do próprio licenciamento, mediante comprovação anual, inclusive por mídia fotográfica (art. 11^a, § 2º).

Para Athias *et al* (2013), a zona costeira é patrimônio nacional, considerado um dos grandes biomas brasileiros e por isso mesmo havida como área especialmente protegida por força da Constituição Federal, impondo que sua ocupação e exploração sejam realizadas de modo sustentável. Concluindo, o autor diz que, para o uso de apicuns e salgados em atividades de carcinicultura e salinas, devem ser observadas as restrições legais para que o exercício dessas atividades produtivas não comprometa a integridade desse ecossistema ou impacte também outras áreas que necessitem proteção mais restritiva, como os manguezais e as unidades de conservação.

Deixa-se claro o fato de entender-se que essas áreas de apicuns e salgados deveriam ser completamente protegidas, pois são ecossistemas essenciais para preservação da dinâmica da zona costeira e servem como abrigo para uma diversidade de animais e de vegetação. Permitindo sua ocupação, o legislador autorizou a continuidade de uma atividade altamente degradadora, responsável pela crescente degradação socioambiental dos espaços costeiros, principalmente o litoral do Ceará.

4.6 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e seu papel na ordenação territorial dos municípios

Ao abordar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) dos municípios, faz-se necessário adentrar os artigos constitucionais que tratam do desenvolvimento urbano. No Brasil, a competência de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos, bem como elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social é da União (art. 21, XX e IX, da CF). Em contrapartida, ao ente municipal, sua competência é promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF).

O capítulo específico sobre política urbana da Constituição Federal, art. 182, *caput*, determina que a política urbana seja executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e deve ter como finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Essa política urbana deverá ser estabelecida por meio do plano diretor. Esclarece Sirvinskas (2011), todavia, que cabe aos órgãos públicos competentes se articularem para a implementação das políticas públicas criadas pelos entes federados em prol de uma cidade sustentável com qualidade de vida nas cidades:

Para que isso seja possível, há a necessidade de uma política de habitação adequada, saneamento básico amplo, distribuição de água a todos os habitantes, hospitais suficientes, trabalho para todos, salário digno, possibilidade de respirar ar adequado. (...) É fazer com que o cidadão tenha uma qualidade de vida em harmonia com o meio ambiente, garantindo-lhe o bem-estar (SIRVINSKAS, 2011, p.538)

Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), ou apenas plano diretor, a Constituição estabelece que seja aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades de mais de 20 mil habitantes, sendo este o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Designa, ainda, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 181, §1º e 2º). Posteriormente, se verá que o Estatuto da Cidade trouxe outras características dos municípios que tornam obrigatória a realização do plano diretor.

De acordo com o Fundo de População das Nações Unidas (FPUN, 2011), sem planejamento, as cidades podem crescer desordenadamente, estender-se sobre todo e qualquer espaço vazio disponível e suplantar a capacidade dos serviços públicos, quando existem, de atendimento à demanda ou ao crescimento das favelas.

Nos últimos anos, tem se debatido se mais vida urbana deve ser algo a se lastimar ou a comemorar. A urbanização pode causar o rápido surgimento de favelas, espaços sem saneamento, onde as doenças epidêmicas podem se alastrar, a exploração é desenfreada e as ameaças físicas estão à espreita, porque não há lei, e a ordem fica a cargo de gangues criminosas. A vida na cidade, entretanto, também pode oferecer oportunidades de trabalho, acesso a serviços de saúde, planejamento familiar, escolas e mais abertura econômica para as mulheres.

Fomentar as oportunidades sem deixar de minimizar os danos e dificuldades são os principais desafios do desenvolvimento nas transições urbanas de hoje, conclui o “Relatório sobre a Situação da População Mundial” de 2011, da FPUN.

Posteriormente, os artigos da Constituição foram regulamentados, por meio da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecido como Estatuto da Cidade. Nele estão incluídas as diretrizes gerais da política urbana, estabelecendo normas de ordem pública, de interesse social, e regulando a sua da propriedade urbana em favor do bem coletivo, da segurança e do bem-estar do cidadão (art. 1º).

Para Sirvinskas (2011), o Estatuto da Cidade encerra uma preocupação com a questão ambiental nos centros urbanos, ao utilizar-se, por diversas vezes, de saneamento ambiental, efeitos sobre o meio ambiente, equilíbrio ambiental e outros termos.

Determina o Estatuto da Cidade que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais, observada no quadro.

Quadro 4.21 – Diretrizes da Política Urbana brasileira

DIRETRIZES DA POLITICA URBANA NO BRASIL	I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura 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;	
	III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;	
	IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;	
	V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;	
	VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a 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 infraestrutura urbana;
		d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura 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;		
h) a exposição da população a riscos de desastres.		
VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;		

	VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
	IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
	X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
	XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
	XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
	XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
	XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
	XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
	XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Fonte: Lei federal nº 10.257/2001

É importante abordar os incisos que delimitam diretrizes da política urbana que devem ser executadas para proteger o meio ambiente e que se aplicam naqueles municípios que possuem biomas importantes a serem protegidos, como no caso dos municípios costeiros. Por exemplo, o inciso I, art. 11, traz a figura da cidade sustentável como garantia: ao direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, trazendo assim, o desenvolvimento sustentável.

No inciso IV, assegura que o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, deverá a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Posteriormente, no inciso VI, determina o Estatuto da Cidade que a ordenação e controle do uso do solo devem ser realizados de forma a evitar vários impactos, dentre eles a poluição e a degradação ambiental.

A política urbana há de ser realizada mediante uma gestão democrática em que há a 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. A lei do Estatuto da Cidade institui quais o município que são obrigados a ter PDDU:

Quadro 4.22 – Municípios obrigados a instituir o PDDU

MUNICÍPIOS OBRIGADOS A INSTITUIR O PDDU	I – com mais de vinte mil habitantes;
	II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;;
	III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos que assegurem que proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promova seu adequado aproveitamento,
	IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
	V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
	VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Fonte: Lei federal nº 10.257/2001

Assim, o Estatuto da Cidade estendeu os tipos de municípios obrigados a elaborar seus planos diretores, pois, no Texto Constitucional, só era exigido para os municípios de mais de 20 mil habitantes. Isso se deu em razão de esse instrumento jurídico ser essencial para o alcance de um desenvolvimento socioambiental das cidades:

É por meio do plano diretor que se fixarão também os critérios para o zoneamento urbano como consequente delimitação das áreas industriais, comerciais e residenciais, tendo ainda por objetivo proporcionar maior acesso à cultura, pelas camadas populacionais de baixa renda, democratizar a educação, proteger e recuperar o meio ambiente, (...).Podemos assim conceituar pleno diretor como conjunto de normas legais e técnicas disciplinadoras da expansão urbana e do desenvolvimento socioambiental, tendo como finalidade o bem-estar individual e social da comunidade local. (SIRVINSKAS, 2011, p. 542).

Em virtude da extensa urbanização da atualidade, os governos devem aumentar a capacidade e competência das autoridades municipais para administrar o desenvolvimento urbano, salvaguardar o meio ambiente, atender às necessidades de todos os cidadãos — inclusive invasores urbanos — com segurança pessoal, infraestrutura e serviços básicos, visando a eliminar problemas de saúde e sociais (FPNU, 1995).

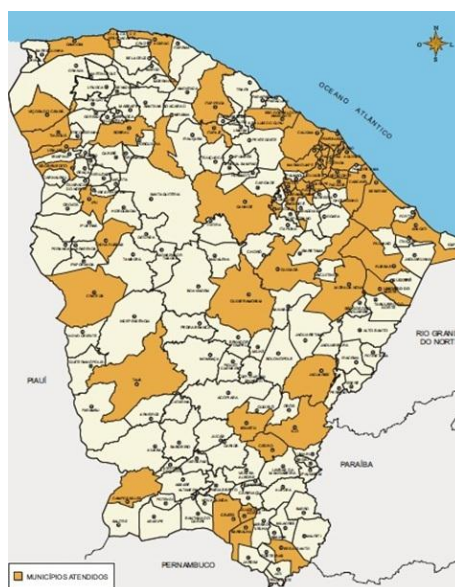
No Estado do Ceará, que experimenta desde as duas últimas décadas um acelerado processo de urbanização, o Governo traçou uma política urbana influenciada por dois fatores: a perspectiva de progressiva urbanização e a exaustão do modelo urbano brasileiro que privilegiou a polarização nas capitais. A diretriz básica desta política urbana é conferir prioridade a um grupo de cidades estratégicas e torná-las capazes de facilitar a absorção do crescimento urbano e,

simultaneamente, viabilizando alcançar o desenvolvimento econômico e social sustentável.

Com esse objetivo, entre os anos de 1995 e 2003, o Governo Estadual, em parceria com as prefeituras municipais e o apoio do Banco Mundial (BIRD), instituiu o Projeto Cidades do Ceará (PROURB). A finalidade maior do PROURB foi ser o instrumento viabilizador da estruturação urbana de um conjunto inicial de 44 municípios cearenses, visando a dar suporte ao desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentado, melhorando a qualidade de vida da população e tornando as cidades competitivas para atrair indústrias, impulsionar a agricultura irrigada e incrementar o turismo (SDLR)³¹.

As cidades do PROURB elaboraram seus PDDUs, de acordo com a política urbana definida na Constituição Federal de 1988, que obriga a elaboração de planos diretores a todos os municípios de mais de 20 mil habitantes, exigência essa ampliada pelo Estatuto da Cidade (ver Quadro 4.21). O PROURB destaca como principal instrumento do planejamento da política urbana o PDDU, composto dos seguintes segmentos: Caracterização do Município, Planejamento Estratégico, Plano de Estruturação Urbana, Legislação e Projetos Estruturantes. Foram beneficiados mais de 50 municípios, dentre estes 11 da zona costeira.

Figura 4.5 – Municípios cearenses possuidores de PDDU beneficiados pelo PROURB



Fonte: SDLR³²

³¹ Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR). PROURB. Disponível em: http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/prourb.asp [27 de junho 2013]

³² Mapa PROURB Urbano. Disponível em:

http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/mapa_prourb.pdf [27 de junho 2013]

Além do PDDU, foram desenvolvidos planos de desenvolvimento regionais, planos diretores de habitação e obras de infraestrutura edificadas, dentre outras. Dentre as ações do PROURB, se encontram gestão municipal, planejamento urbano, infraestrutura urbana, hidrometração e profissionalização de jovens.

A criação de uma base de planejamento, objetivando a estruturação do espaço urbano, para dar suporte desenvolvimento econômico e social, é fundamental para a garantia da melhoria da qualidade de vida da população. A política urbana, contudo, deve também prever a proteção de áreas ambientalmente importantes e muito impactadas, como a zona costeira. A seguir, se inventariam as principais normas ambientais e de proteção litoral do Estado do Ceará.

4.7 A legislação ambiental do Ceará e a proteção do litoral

O Estado do Ceará tem uma legislação relativamente abrangente no que se refere à proteção ambiental e, especificamente, à zona costeira. No quadro 4.23, estão as principais normas estaduais que, direta e indiretamente, visam à preservação do litoral cearense.

Quadro 4.23 – Principais normas de proteção da zona costeira do Ceará

LEGISLAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E DA ZONA COSTEIRA	FINALIDADE
Constituição Estadual do Ceará de 1989	Estabelece os valores superiores do Estado e define o seu funcionamento, inclusive dedica um capítulo específico sobre meio ambiente.
Lei estadual 11.411/1987	Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, e cria o Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE.
Lei estadual nº 13.796/2006	Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.

Fonte: elaboração própria, 2013

Sobre a Constituição Estadual do Ceará de 1989, ela encerra um capítulo específico, que trata sobre meio ambiente. Logo no primeiro artigo do Capítulo VIII, determina que *“o meio ambiente equilibrado e uma sadia qualidade de vida são direitos inalienáveis do povo, impondo-se ao Estado e à comunidade o dever de preservá-los e defendê-los”*. (Art. 259).

Para assegurar a efetividade desses direitos, cabe ao Poder Público: manter um órgão próprio destinado ao estudo, controle e planejamento da utilização do meio

ambiente; manter o Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA); delimitar, em todo o território do Estado, zonas específicas para desapropriação, segundo critérios de preservação ambiental e organizados de acordo com um plano geral de proteção ao meio ambiente; estabelecer, dentro do planejamento geral de proteção do meio ambiente, áreas especificamente protegidas, criando, mediante lei, parques, reservas, estações ecológicas e outras unidades de conservação, implantando-os e mantendo-os com os serviços públicos indispensáveis às suas finalidades.

E mais, conservar os ecossistemas nos seus limites territoriais, caracterizados pelo estágio de equilíbrio atingido entre as condições físico-naturais e os seres vivos, com o fim de evitar a ruptura desse equilíbrio; preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas concomitantemente com a União e os municípios, de forma a garantir a conservação da natureza, em consonância com as condições de habitabilidade humana; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (Art. 259, parágrafo único, incisos I, II, III, IV, VI, VIII, XII, Constituição do Ceará, 1989).

Além disso, determina o art. 260 determina que qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a SEMACE, exige EIA, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo COEMA, com a publicação da resolução, aprovada ou não, e, posteriormente, publicada no Diário Oficial do Estado.

Assim, para toda obra ou atividade que necessitar de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), deverá a SEMACE elaborar um parecer técnico, e este passar pelo crivo do COEMA, podendo ser favorável ou não. Essa decisão se dará mediante resolução que será publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará. Esse processo será detalhado quando forem tratados os complexos hoteleiros.

Incluído na Constituição do Ceará está o ZEE. Estabelece o art. 266 que este instrumento deverá permitir

[...] áreas de preservação permanente; localização de áreas ideais para a instalação de parques, florestas, estações ecológicas, jardins botânicos e hortos florestais ou quaisquer unidades de preservação estaduais ou municipais; localização de áreas com problemas de erosão, que deverão receber especial atenção dos governos estadual e municipal; localização de áreas ideais para o reflorestamento.

Mencionado texto não se aprofundou muito no ZEE, infelizmente, pois poderia ao menos delimitar os principais biomas do Estado a serem protegidos, tais como: zona costeira, a caatinga e até mesmo a Mata Atlântica, mesmo que desse bioma reste pouco no território cearense.

Em 1987, foi instituída a Política Estadual do Meio Ambiente do Ceará, mediante a Lei 11.411, e por ela dela foram criados o COEMA, assim como a SEMACE, ambos partes integrantes do SISNAMA. No primeiro artigo da lei, é estabelecido que a Política Estadual do Meio Ambiente compreende o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a orientar a ação governamental no campo da utilização racional, conservação e preservação do ambiente que, em consonância com a Política Nacional de Meio Ambiente, atenderá os princípios estabelecidos na legislação federal e estadual que rege a espécie.

Determina a referida lei que o COEMA é um conselho deliberativo vinculado diretamente ao Governador do Estado e com jurisdição em todo o território cearense, com o objetivo de assessorar o chefe do Poder Executivo em assuntos de política de proteção ambiental. É formado por membros da Administração Pública, universidades, entidades ambientalistas e outros segmentos da sociedade civil (art. 2º e 3º da lei 11.411/87). Dentre suas funções, estão: colaborar com a SEMACE e com outros órgãos públicos e particulares, na solução dos problemas ambientais do Estado; estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente (natural e construído) com vistas a utilização, preservação e conservação dos recursos ambientais e sugerir à SEMACE a suspensão de atividades poluidoras, contaminadoras e degradadoras do ambiente.

Interessa observar que em relação à Lei nº 11.411/87, dos artigos referentes ao COEMA, está ausente a função de avaliar os pareceres técnicos emitidos pela SEMACE sobre os projetos dos empreendimentos para obtenção de licenças ambientais. Apenas mais adiante, o art. 11, § 4º, estabelece que o Conselho apenas será ouvido. Isso não traz, porém, nenhum problema sobre essa relevante função do COEMA, uma vez que a Constituição Estadual do Ceará de 1989 prevê essa incumbência do Conselho, especificamente em seu art. 260, já exposto.

Como anteriormente tratado, a SEMACE integra o SISNAMA na qualidade de órgão seccional do Estado do Ceará, competindo-lhe várias funções, algumas delas

deveras importante e essencial de ser aqui citadas, tais como: executar a Política Estadual de Controle Ambiental do Ceará, dando cumprimento às normas estaduais e federais de proteção, controle e utilização racional dos recursos ambientais e fiscalizando a sua execução; estabelecer os padrões estaduais de qualidade ambiental; administrar o licenciamento de atividades poluidoras do Estado do Ceará; e estabelecer o zoneamento ambiental do Estado do Ceará.

No Ceará, em 30 de junho de 2006, foi instituída a Lei nº 13.796, que veio estabelecer o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e sua respectiva política. Esse plano é subordinado aos princípios e objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente e do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Corresponde ao conjunto de atividades e procedimentos que permitem a gestão dos recursos ambientais da zona costeira e a implementação das políticas públicas na região. A respeito dos planos estaduais, esses devem buscar adaptar as normas gerais do PNGC às peculiaridades regionais e locais (MACHADO, 2012).

No art. 1º, foi estabelecido a PEGC abrangendo o conjunto de definições, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos e atividades voltados a condicionar a ação governamental e a sociedade quanto à utilização sustentável dos recursos ambientais da zona costeira do Estado do Ceará. Eis algumas terminologias do PEGC.

Quadro 4.24 – Terminologias do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Ceará

TERMINOLOGIAS	CONCEITO
Zoneamento ecológico-econômico costeiro	Instrumento técnico de planejamento voltado à orientação do processo de ordenamento territorial, de modo a garantir o desenvolvimento sustentável da zona costeira de acordo com as diretrizes por ele estabelecidas, servindo como condicionante às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização, gestão, atinentes ao Poder Público, com prioridade à proteção, conservação e preservação dos recursos ambientais;
Plano de ação da zona costeira	Conjunto de projetos setoriais integrados e compatibilizados com as diretrizes estabelecidas na Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, voltados à implementação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro;
- Sistema estadual de informações e monitoramento da zona costeira	Instrumento da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, que conforma banco de dados e informações geográficas, sensoriamento remoto e outros procedimentos de coleta de informações ou dados;
Relatório estadual de qualidade ambiental da zona costeira	Procedimento de consolidação periódica dos resultados obtidos por meio do Sistema de Informações e Monitoramento da Zona Costeira, a fim de assegurar a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Fonte: Lei estadual nº 13.796/2006

Como se observa, entre os instrumentos do PEGC está o ZEEC. Seus objetivos, diretrizes e a delimitação das unidades geoambientais do Estado estão

previstos nos arts. 12 ao 17. O licenciamento ambiental é abordado no art. 18, que traz seu conceito e determina que as atividades passíveis de licenciamento ambiental na zona costeira serão as previstas por lei específica e indicadas no Decreto de instituição do ZEEC. Ambos os temas, ZEEC e licenciamento ambiental, serão tratados nos capítulos seguintes.

Ainda com referência à Lei 13.796/2006, esta criou o Colégio Estadual do Gerenciamento Costeiro, fórum consultivo vinculado diretamente ao Governo do Estado, com a finalidade de reunir os segmentos representativos dos governos estadual e municipais e da sociedade, para a discussão, proposição e encaminhamento de políticas, planos, programas e ações destinadas à gestão da zona costeira. Aludido Colégio foi instituído, não obstante, até o presente momento, ainda não se reuniu.

Mesmo não estando previsto na lei que instituiu o PEGC, é válido citar o Programa de Gerenciamento Costeiro do Ceará (GERCO/CE). Sua atuação no Estado do Ceará ocorre desde 1990, tendo sido executadas, dentre outras: o Macrozoneamento e Diagnóstico Socioambiental do Setor I - Costa Leste e do Setor III - Costa Oeste; o Macrozoneamento do Litoral do Estado do Ceará (em fase de publicação); Elaboração de produtos cartográficos; Planos de Gestão do Setor I - Costa Leste e Setor III - Costa Oeste - versão preliminar; Convênios de cooperação técnico-científica com prefeituras municipais.

Todas essas atividades foram essenciais para a formulação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Ceará, servindo de parâmetro para outros estudos feitos posteriormente, como Diagnóstico Socioeconômico da Zona Costeira e o Mapeamento das Unidades geoambientais, bases imprescindíveis para a constituição do ZEEC do Ceará.

CAPÍTULO 5

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUA UTILIZAÇÃO NO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Os complexos hoteleiros localizados na zona costeira, por serem obras consideradas potencialmente poluidoras, são obrigadas a se submeterem ao procedimento administrativo do licenciamento ambiental para obtenção de licenças ambientais.

Desta forma, afora a licença de construção concedida pelo município, há a exigência da concessão de licenças ambientais para projetos que possam vir a causar algum dano ao meio ambiente. É necessário adentrar, entretanto, que ambos os processos administrativos são distintos, como se verá adiante.

Neste capítulo, tenciona-se esclarecer como se realiza o licenciamento ambiental para que se possa compreender como ocorre esse procedimento em relação aos empreendimentos construídos no litoral do Ceará, objeto de análise deste trabalho e, por fim, o papel do ZEEC como balizador do licenciamento ambiental.

De início se esclarecerá a diferença entre licença ambiental e licença de construção. Nos itens seguintes serão conceituados o procedimento do licenciamento ambiental, a questão da competência dos órgãos ambientais que licenciam e os tipos de licenças ambientais. Por fim, será abordado o procedimento administrativo do licenciamento ambiental no âmbito do órgão estadual, a SEMACE, competente para licenciar os projetos de empreendimentos hoteleiros estudados.

5.1 Distinção entre licença de construção e licença ambiental

Para a Administração Pública, a licença de forma geral é um ato do poder público, pela qual o órgão competente, verificando o cumprimento das condições estipuladas na lei, aprova a utilização de bens ou atividade de particulares ou públicos. Por outro lado, a autorização é um ato administrativo discricionário, onde o órgão competente, depois de analisar, se posiciona a respeito da compatibilidade com o interesse público, aprova a atividade ou a utilização de determinados bens.

A diferença entre a licença do Direito Administrativo e a licença ambiental, é que a primeira tem caráter definitivo, por exemplo, a de construção, ao passo que a segunda tem caráter temporário. Essa temporariedade da licença ambiental ocorre pelo simples fato de que o órgão ao qual compete a concessão deve observar se o empreendedor está cumprindo todas as regras estipuladas para a concessão da licença ambiental, ou até mesmo a atividade ou obra licenciada pode estar causando danos que não poderiam ter sido estipulados; assim, caso não esteja de acordo, perde-se a licença.

Apesar de a denominação utilizada ser “licenciamento”, para Machado (2012), seria mais plausível concluir que o sistema de licenciamento ambiental passa a ser feito pelo sistema de autorizações, conforme o Texto Constitucional. Diz o art. 170, da Constituição Federal, parágrafo único: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Ao analisar a Lei federal nº. 6.938/81, Machado (2012) cita a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP, que, julgando a questão da licença ambiental, decide que esta tem natureza jurídica de autorização se trata de autorização, pois, se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação. A alteração é ato precário e não vinculado, sujeito sempre às alterações ditadas pelo interesse público querer o contrário é postular que o judiciário confira à empresa um cheque em branco, permitindo-lhe que, com base em licenças concedidas anos atrás, cause toda e qualquer degradação ambiental.

Oliveira (1999) faz uma comparação entre a licença de construção e a licença ambiental, ao assinalar que a outorga da licença ambiental guarda nítida semelhança com a licença de construir. Em ambos os casos o particular tem o direito, desde que satisfeitas as condicionantes legais, de obter a respectiva licença; assim como, apenas após a expedição da licença adquire, o direito (antes mera expectativa) de efetivamente instalar ou exercer determinada atividade, segundo as normas vigentes ao tempo da outorga. Assim, realmente, a licença ambiental, neste sentido, pode ser considerada ato administrativo constitutivo, pois apenas sua existência é que efetivamente se constitui marco de aquisição de um direito. Somente a regular emissão da licença ambiental é que supera a proibição de

construção, instalação, ampliação e funcionamento de atividades potencialmente poluidoras, em decorrência do art. 10 da Lei nº. 6.938/81.

Ao abordar os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o art. 9º, § 1º da citada lei, inciso IV, refere-se ao “licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”. Pode-se concluir que a palavra “revisão” significa que o Poder Público deverá monitorar constantemente a qualidade ambiental do empreendimento ou atividade licenciada e intervir no empreendimento quando necessário, concluindo-se que a licença ambiental não é ato administrativo definitivo, por isso tem natureza jurídica de autorização.

5.2 O licenciamento ambiental e sua aplicação obrigatória

No Brasil, o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (MMA)³³. Assim, o licenciamento ambiental é um ato administrativo e, como expresso anteriormente, a PNMA definiu “o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” como um de seus instrumentos (Lei nº 6.938/81, art. 9º, IV).

No Brasil, como na maioria dos países, as licenças de implantação de obras são autorizadas pelo ente administrativo local, no caso, a Prefeitura, devendo seguir as regras estabelecidas no plano de ordenação municipal. No Brasil, como citado, esse instrumento de ordenação é o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), ou apenas Plano Diretor, para aqueles que já estão de acordo com o que estabelece a lei federal que instituiu o Estatuto das Cidades. No caso dos municípios que não possuem o Plano Diretor, as regras são estabelecidas por outros instrumentos legais municipais, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei de Edificações.

No caso de construções que têm a possibilidade de vir a causar algum impacto ambiental, além dessa licença de construção emitida pelo órgão municipal competente, são necessárias outras licenças – as ambientais. Na realidade, é um

³³ Licenciamento Ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/portal-nacional-de-licenciamento-ambiental/licenciamento-ambiental> [4 de abril de 2011]

procedimento formado por três fases – licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e por último, a licença de operação (LO).

O procedimento administrativo do licenciamento ambiental é a causa de conflitos de competência. Isso ocorre porque o Texto Constitucional determina que os entes administrativos – União, estados, Distrito Federal e Municípios possuam competência constitucional para tratar das questões ambientais. Esses conflitos foram minimizados após a criação da Lei Complementar nº 140, em 2011.

Cada uma das situações enfrentadas pelo Poder Público para dar à cidade e ao território circundante a sua mais ampla funcionalidade exige a aplicação de instrumentos legais. Tais instrumentos, no Brasil, são típicos desenvolvimentos técnicos de institutos do Direito Administrativo: limitações (uso das desapropriações), servidões administrativas, alvará de construção (licenças administrativas), organizações administrativas, para execução do urbanismo, execução do planejamento e dos planos de urbanismo (por desapropriações, obras públicas, serviços públicos), controle e fiscalização das construções (poder de polícia) etc.

O licenciamento ambiental mostra-se como um desses instrumentos do Poder Público para ordenar o espaço urbano das cidades, tendo como principal foco o cuidado com o meio ambiente. É pelo licenciamento ambiental que o Poder Público, ao examinar os projetos a ele submetidos, verifica a sua adequação aos princípios da PNMA, avaliando as consequências positivas e negativas, em termos ambientais, de sua implantação, tendo como foco o bem comum, e decide por autorizar ou não a implantação, formulando as exigências cabíveis para minimização de seus impactos ambientais negativos ou maximização de seus impactos positivos (OLIVEIRA, 1999).

A Administração Pública possui o poder de polícia – poder esse referente à atividade do Estado, disciplinada na lei, com o intuito de limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse da coletividade. Engloba também a matéria ambiental, possibilitando ao ente administrativo possuir instrumentos tanto de cunho preventivo como de caráter repressivo. O licenciamento ambiental é então um ato de polícia administrativo de caráter preventivo.

Foi após a edição da Lei federal nº. 6.938/1981, instituidora da PNMA, que o licenciamento ambiental passou a ser exigido. Além da lei da PNMA, as duas

importantes normas que atualmente regulamentam o licenciamento ambiental são as Resoluções nºs 1/1986 e 237/97, ambas do CONAMA, além da Lei Complementar nº 140/2011, que veio regulamentar a competência dos órgãos ambientais em matéria de licenciamento ambiental.

Quadro 5.1 – Principais instrumentos normativos do licenciamento ambiental no âmbito federal

INSTRUMENTOS NORMATIVOS	DATA	EMENTA
Lei federal nº 6.938	31.08.1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação
Resolução do CONAMA nº 1	23.01.1986	Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.
Resolução do CONAMA nº 237	19.12.1997	Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente
Lei Complementar nº 140	08.12.2011	Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Fonte: elaboração própria, 2013

A Resolução nº 1 do CONAMA, de 1986, determina que impacto ambiental é

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais. (Art. 1º).

No artigo seguinte, reúne as atividades que dependerão de elaboração de EIA e RIMA (ver Quadro 4.3). Estes são submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA, em caráter supletivo, para fins do licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente.

A Resolução CONAMA nº 237 de 1997, define em seu art. 1º, incisos I, o licenciamento ambiental como procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente

[...] licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Conceitua licença ambiental como um *ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece*

[...] as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (Art. 1º, incisos II).

Para Oliveira (1999), o licenciamento ambiental foi concebido e deve ser entendido como um compromisso estabelecido entre o empreendedor e o poder público. De um lado estaria o empresário se comprometendo a implantar e operar a atividade segundo as condicionantes constantes dos alvarás de licença recebidos e, de outro lado, o Poder Público que lhe garante que durante o prazo de vigência da licença, obedecidas suas condicionantes, em circunstâncias normais, nada mais lhe será exigido a título de proteção ambiental.

Ressalta-se que em todo o processo de licenciamento há uma interação do Poder Público com empresário que vem em proveito da conservação ambiental. De acordo com o autor, no melhor sentido, existe negociação dos pontos eventualmente controvertidos do projeto sob licença.

Por meio do licenciamento, a Administração Pública, no uso de suas atribuições, estabelece condições e limites para o exercício de determinadas atividades. Como instrumento comprobatório de que as mencionadas atividades estão sendo fiscalizadas, o Poder Público expede documentos pelos quais é assegurado o exercício legal da atividade (ANTUNES, 2001).

O órgão administrativo por meio do licenciamento ambiental, no uso de suas atribuições, pode determinar as condições e limites para o exercício dessas atividades. O objetivo do licenciamento ambiental consiste em assegurar que o meio ambiente não fique submetido às ações degradadoras. Por exemplo, nas regiões metropolitanas, cujos problemas ambientais são obviamente mais profundos e perceptíveis, a atuação do Poder Público no controle das atividades consideradas potencialmente causadoras de degradação demonstra-se ainda mais relevante, de tal forma, que o licenciamento ambiental se destaca como um dos mais importantes instrumentos da gestão do meio ambiente (MOREIRA e GUIMARÃES, 2004).

Para a concessão das licenças ambientais, pressupõe-se que determinadas matérias sejam levadas em consideração. Desta maneira, devem ser atendidas as exigências ambientais, visando, justamente, à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável, principalmente em regiões sensíveis e em amplo decurso de urbanização, como a zona costeira do Ceará.

De acordo com Moreira e Guimarães (2004), observa-se que, além de todas as análises técnicas necessárias, devem ser verificados quais são os riscos que o empreendimento expressa para os demais usos desenvolvidos no local de sua instalação, além da certificação municipal quanto à sua adequação às regras de uso e ocupação do solo urbano, como se observa no disposto no § 1º do art. 10 da Resolução nº 237/97, no procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente,

[...] a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

Como se contempla claramente neste artigo da Resolução, no procedimento do licenciamento ambiental tem que constar a anuência da Prefeitura, concordando com a obra, e ainda afirmando que ela está de acordo com as leis de uso e ocupação do solo do município, dentre elas o PDDU. Assim, sendo competência do município a ordenação do espaço urbano, é essencial a participação deste por via da emissão de uma certidão. Mesmo que a competência para licenciar no âmbito ambiental seja do órgão estadual ou federal, deve, obrigatoriamente, haver no processo a anuência escrita do Poder municipal.

O licenciamento ambiental também é responsável, na esfera política, por muitos conflitos no setor da economia, em razão do caráter transversal, estando as questões ambientais relacionadas com diversas atividades econômicas, ao mesmo tempo em que elas representem alguma possibilidade de causar impactos negativos ao meio ambiente.

Desta forma, para os empreendedores, o licenciamento ambiental é visto como um entrave para o desenvolvimento econômico. Santos (2004) cita três problemas. O primeiro é a politização do processo de licenciamento, que consiste na

utilização da licença ambiental para exigir medidas compensatórias e investimentos que transcendem as obrigações legais aplicáveis aos empreendimentos. O segundo diz respeito à judicialização do licenciamento, pois, ao serem emitidas as licenças pelos órgãos ambientais, estas estão sujeitas ao questionamento do Ministério Público, submetendo o processo a novas avaliações no âmbito do Judiciário, acarretando incertezas quanto aos prazos e condicionantes do empreendimento. E, por fim, o uso do licenciamento para inibir a entrada de outros concorrentes.

Não resta dúvida de que, em alguns casos, o licenciamento poderá causar algum prejuízo ao empreendedor que age de boa-fé, mas o exemplo que se verá, na terceira parte dessa investigação, é que muitas vezes os empresários têm consciência dos impactos negativos de suas obras e, mesmo assim, eles seguem adiante, e o pior, com a anuência do Poder Público.

Importante é destacar ser obrigatória a elaboração de EIA e RIMA para a obtenção de financiamentos públicos nacionais ou estrangeiros e benefícios fiscais, além da obtenção de licença prévia nos empreendimentos ou atividades que interferem na dinâmica ambiental, causando graves danos ao meio ambiente. No âmbito internacional, isso pode ser visto nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs):

Na medida em que a preocupação com a questão ambiental começou a tomar maior dimensão, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) se sentiram forçados a rever membros, e até mesmo a fazer reestruturações administrativas. Nestas instituições internacionais, a visão iminente desenvolvimentista deu lugar a um novo estilo, onde a questão ambiental surgiu como importante variável na elaboração de novos projetos. Nessa linha, para a aprovação de novos projetos passam a exigir algumas condicionalidades de cunho ambiental. (VILARINHO, 1992).

Exemplo são as diretrizes do Banco Mundial (BIRD) sobre a gestão de impactos ambientais e sociais para obtenção de Financiamento de Programas por Resultados:

Os sistemas ambientais e sociais serão avaliados de maneira integral, e a avaliação será publicada. Além disso, os principais interessados serão consultados sobre essa avaliação dos sistemas ainda durante a etapa de redação do documento. A avaliação final também será publicada. As ações combinadas para mitigar os riscos identificados serão objeto de monitoramento ao longo da implementação. Em alguns casos, elas serão usadas como sinal verde para desembolsos (BIRD, 2011).

O ZEEC é uma importante ferramenta para subsidiar o licenciamento ambiental. O zoneamento serve para delimitar quais obras ou atividades podem ou não ser construídas em determinadas áreas. O grande obstáculo da utilização do ZEEC, porém, como guia do licenciamento, se dá por causa da dificuldade em detalhar em razão das macro escalas:

Vale destacar que não se está tentando negar a importância de zoneamentos em macro-escalas, porém, as limitações estruturais dos órgãos responsáveis por licenciamentos no Brasil demandam zoneamentos capazes de subsidiar procedimentos de licenciamento de forma coerente e responsável (BASTOS e SILVA, 2010).

No próximo item, será analisado um dos grandes embaraços do licenciamento ambiental – a competência dos entes federativos nesse procedimento administrativo, assunto que apenas foi regulamentado após a recente criação da Lei Complementar nº 140, em 2011.

5.3 A Lei Complementar nº 140/2011 e a distribuição de competência no licenciamento ambiental

A Constituição Federal de 1988 determinou, em seu art. 23, inciso VI, que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Mesmo utilizando as Resoluções nºs 01/1986 e 237/1997 do CONAMA, que servem como regulação do licenciamento ambiental, sempre se aguardava uma lei que regulamentasse esse artigo da Constituição Federal sobre a competência dos entes administrativos no que diz respeito às questões ambientais. Assim, um dos maiores problemas que se tinha com relação ao processo do licenciamento ambiental era saber qual era o órgão responsável para emissão das licenças ambientais sobre obras e atividades causadoras de impactos ambientais. Como consequência dessa dúvida, era frequente que uma obra ou atividade fosse duplamente licenciada.

Outro fato observado era o acúmulo de processos de licenciamentos e fiscalização no IBAMA, órgão ambiental federal. Anota Antunes (2001), que se constatava uma excessiva centralização do sistema e de incapacidade de seus diversos integrantes em realizar, cada um, o seu papel, sobrecarregando o IBAMA, cujas funções legais são de natureza supletiva àquelas desempenhadas pelos

diversos órgãos estaduais, competindo-lhe, apenas, a supervisão dos licenciamentos concedidos pelos estados.

No concernente à emissão da licença ambiental por parte dos municípios, o que ocorre é, na maioria das vezes, esses entes não possuem uma equipe técnica competente para análise dos estudos de impacto ambiental e elaboração de um adequado parecer técnico sobre a obra a ser construída, tendo que passar para os estados a função de licenciar.

Além da centralização do sistema em alguns órgãos e da incapacidade dos órgãos municipais em realizar o licenciamento ambiental, havia o conflito da titularidade. Este decorre de que uma parte dos administradores e doutrinadores entende que o órgão competente para licenciar é aquele *titular* da localidade onde está sendo realizada a obra. Por exemplo, um porto construído na plataforma continental que, de acordo com a Constituição Federal, pertence à União, seria o órgão ambiental competente o de nível federal, no caso, o IBAMA.

Para o outro grupo de estudiosos, entretanto, eles interpretavam que a titularidade não é a regra para definir a competência, e sim a extensão dos impactos causados pela obra a ser construída. No exemplo do porto localizado na plataforma costeira, os impactos diretos serão na comunidade local, desta forma, o órgão ambiental competente seria o municipal; contudo, como expresso a pouco, a maioria dos municípios no Brasil não possui equipe para emissão de licenças ambientais e, via de regra, delegada a competência ao órgão ambiental estadual.

Ante acirramento desse conflito, no ano de 2004, o MMA solicitou que um consultor jurídico elaborasse um parecer sobre o assunto. O Parecer nº 312 conclui que em regra a titularidade é do órgão ambiental estadual, tendo como base não a titularidade e sim o alcance dos impactos ambientais, porque este é o foco do licenciamento ambiental – evitar que construções ou atividades possam causar algum dano ao meio ambiente (TRINDADE, 2004).

Quanto à titularidade do bem e órgão competente, concluiu-se no parecer que o meio ambiente é bem de uso comum do povo, não sendo de propriedade da União, dos estados, do Distrito Federal nem dos municípios. A preservação do meio ambiente interessa a toda a coletividade, não apenas às entidades políticas; o licenciamento ambiental é um procedimento de controle prévio das atividades

potencialmente causadoras de impacto sobre o meio ambiente. Assim, o licenciamento ambiental não concede o direito à exploração de bens de titularidade do Poder Público; e cabe a ele, no ato da concessão do direito de explorar bens de titularidade, zelar pelo seu domínio (TRINDADE, 2004).

O parecer dispõe que a concessão/permissão do uso de bem do Poder Público não autoriza o cessionário a violentar as leis que preservam a natureza; a titularidade do bem afetado pela atividade ou empreendimento não define a competência do membro do SISNAMA para realização do licenciamento ambiental. Tal critério contraria o art. 10 da Lei nº 6.938/81 e as disposições do CONAMA sobre o tema; o critério para definição do membro do SISNAMA competente para a realização do licenciamento ambiental deve ser fundado no alcance dos “impactos ambientais” da atividade ou empreendimento, conforme regrado pela Resolução CONAMA nº 237/97.

Apenas em 2011, no entanto, que foi criada a Lei Complementar nº 140, cujo objetivo é fixar normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Isso significa a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, aí incluído o licenciamento ambiental. Essa lei institui três importantes assuntos: a repartição das ações administrativas dos entes federados quanto às questões referentes ao meio ambiente incluindo o exercício do licenciamento ambiental.

Um dos pontos mais relevante estabelecido pela lei foi determinar que apenas um órgão poderá emitir a licença ambiental (art. 13, *caput*). Assim, os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um só ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos da referida lei, impedindo que, para uma mesma obra ou atividade, ocorressem dois ou mais licenciamentos.

A lei complementar determinou que é competência da União nos casos em que o IBAMA, órgão ambiental federal, deverá promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades. São eles: os localizados ou desenvolvidos

conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e localizados ou desenvolvidos em dois ou mais estados.

Já com relação à competência dos municípios (art. 9º), a lei complementar há instante determina que estes promovam o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem impacto de âmbito local, além dos licenciamentos de empreendimentos localizados em unidades de conservação criados pelos municípios. De acordo com a lei, quem determina a extensão desse impacto ambiental local são os conselhos estaduais de meio ambiente, que devem utilizar critérios como porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

No tocante à competência dos Estados, esta é residual. São os municípios que devem licenciar

[...] as atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental nos casos que não forem competência dos municípios nem da União. (art. 8º).

Determinou a lei que os entes federativos podem delegar a execução de ações administrativas da esfera ambiental, incluindo o licenciamento. Isso já ocorria; apenas não estava regulamentado. Assim, no que diz respeito ao licenciamento ambiental, um ente federativo, não possuindo condições para licenciar, procura o ente destinatário da delegação, que deverá ter um órgão ambiental e um conselho de meio ambiente, ambos com uma estrutura eficiente e com pessoal capacitado. A lei denomina isso de atuação supletiva, que é a ação de um ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições.

É necessário frisar que a Lei Complementar nº 140/11 estabelece ser obrigatório ao ente federativo solicitado para supletivamente licenciar para os demais entes da Federação, que essa atuação supletiva seja vinculada, e não discricionária. Quando ocorre o retardamento imotivado pelo órgão ambiental competente para licenciar, pode ensejar também a competência supletiva, tendo como consequência a mudança da titularidade para licenciar.

Estipula ainda a referida Lei Complementar outro tipo de atuação – a atuação subsidiária, que é a ação de um ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições. Isso se dá mediante apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação. Destaca-se que a ação subsidiária deve ser solicitada pelo ente originariamente detentor da atribuição.

Quanto à suspensão dos prazos das licenças é importante destacar que a Lei Complementar nº 140/2011 determina que o órgão ambiental pode exigir do empreendedor mais informações, como outros documentos importantes, dados etc. Nesse caso o prazo ficará suspenso para emissão ou denegação da licença e só continuará a fluir quando houver o atendimento integral das exigências requisitadas por parte do empreendedor.

Ainda sobre o decurso dos prazos de licenciamento, sem a entrega, por parte do órgão público, da licença ambiental ao requerente, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra. Contudo, instaura a competência supletiva. Desta forma, o órgão ambiental de ente administrativo diverso possa avaliar o projeto e conceder ou não as licenças solicitadas (art. 14, § 3º).

Apesar de os artigos da Constituição que tratam da competência comum entre os entes administrativos terem sido regulados pela citada lei complementar, sem dúvidas, os conflitos de competência ainda existirão, porém com menor frequência e, principalmente, sem a possibilidade de duplicidade de licenciamento ambiental.

5.4 As três fases do licenciamento ambiental

Apesar de a Lei Complementar nº 140/2011 regulamentar a competência dos órgãos federados em relação ao licenciamento, as regras desse procedimento são instituídas pela Resolução CONAMA nº 237, que ainda estão válidas, ressalvadas os pontos em que a Resolução foi alterada pela própria lei.

São três as fases que compõem o licenciamento ambiental: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação, podendo ser obrigatórios, durante essas fases, a elaboração de Estudo prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório

de Impacto Ambiental (RIMA), bem como a ocorrência de audiência pública, possibilitando, assim, a participação popular ao se decidir pela concessão – ou deixar de conceder – da licença ambiental pelo órgão ambiental competente.

A Resolução nº. 237/97, do CONAMA, em seu art. 8º, estabelece que, no procedimento administrativo do licenciamento ambiental, o Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as licenças consoantes exposto no quadro 5.2.

Quadro 5.2 – Classificação das licenças ambientais

CLASSIFICAÇÃO DAS LICENÇAS AMBIENTAIS	FUNÇÃO
Licença Prévia (LP)	É necessária na fase inicial, no planejamento da atividade, devendo conter os requisitos básicos a serem atendidos, como localização, instalação e operação, devendo ser observados os planos municipais, estaduais ou federais do uso do solo;
Licença de Instalação (LI)	Deve ser concedida para autorizar o início da implantação do projeto, de acordo com as especificações constantes do projeto executivo aprovado;
Licença de Operação (LO)	Autoriza o empreendedor, após as verificações necessárias, o começo da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, sendo necessário observar o que foi previsto nas licenças prévia e de instalação.

Fonte: Resolução CONAMA nº 237/97

O licenciamento ambiental é um processo único, e a licença prévia deve anteceder as outras licenças. Vale frisar a existência de casos em que não há necessidade de licença de operação, pois a autorização é apenas para instalação da obra, como, por exemplo, na colocação de areia em uma praia para aumentar sua faixa de distância em relação ao mar.

Na opinião de Oliveira (1999), quanto às fases do licenciamento ambiental, embora do ponto de vista ambiental cada uma das licenças tenha sua função imprescindível, verifica-se que o licenciamento ambiental é procedimento administrativo, único, dividido em três etapas, claramente demarcadas, quais sejam: aprovação da localização; aprovação do projeto executivo (autorizando sua execução) e autorização para operação segundo as regras nela estabelecidas. Esclarece ainda:

É importante que não se perca de vista ser o licenciamento ambiental um único procedimento administrativo dividido em etapas para facilidade operacional. Sendo um procedimento administrativo complexo, a outorga de

cada uma das licenças que o constitui, não pode ser visto como um ato administrativo autônomo isolado. (OLIVEIRA, 1999, p.31).

Na outorga da licença prévia, considerada por muitos a principal etapa, é o momento da verificação da compatibilidade do local onde se pretende implantar um empreendimento com as normas relativas ao uso e ocupação do solo, onde a participação do município se demonstra essencial para o início do procedimento da concessão da licença ambiental, como bem esclarecem Moreira e Guimarães (2004, P. 99):

Verifica-se que, de um modo geral, compete ao município a determinação de que o uso pretendido é tolerado no local, informando ao órgão ambiental, por meio de certidão, sua adequação ou, ao menos, sua tolerância. Além disso, deve-se lembrar que o momento oportuno para a verificação da adequação do empreendimento com as normas de uso e ocupação do solo é a etapa inicial do procedimento de licenciamento, qual seja, na análise do pedido de outorga de Licença Prévia..

É importante lembrar que é obrigatória, como requisito do início do licenciamento ambiental, a realização de estudos ambientais. Por intermédio destes, se demonstrará a viabilidade econômico-ambiental do empreendimento, dependendo de sua magnitude, devendo ser realizado o EIA e, conseqüentemente efetivado, seu relatório.

A instituição da Resolução CONAMA nº. 237/1997 veio delimitar, em linhas gerais, os prazos das licenças, pois é competência da legislação estadual detalhar os prazos das licenças de atividades e obras de seus respectivos territórios.

Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º A contagem do prazo previsto no caput deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º Os prazos estipulados no caput poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente.

Este artigo estabelece que o órgão estadual competente para licenciar poderá flexibilizar os prazos de cada licença, observando, particularmente, cada obra ou atividade. Deve ser observado o prazo, havendo de ser contado no momento em

que for protocolizado, que é de seis meses. No caso de ser necessária a audiência pública, esse prazo se estende para 12 meses, e, estando o empreendimento sujeito ao prévio estudo de impacto ambiental, a contagem do prazo para o exame da requisição de licença só deve se iniciar após a aprovação dos documentos apresentados.

A mesma Resolução, em seu art. 18, determina os prazos para cada tipo de licença, além de esclarecer sobre a renovação delas:

Art. 18 - O órgão ambiental competente estabelecerá os prazos de validade de cada tipo de licença, especificando-os no respectivo documento, levando em consideração os seguintes aspectos:

I - O prazo de validade da Licença Prévia (LP) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 5 (cinco) anos.

II - O prazo de validade da Licença de Instalação (LI) deverá ser, no mínimo, o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos.

III - O prazo de validade da Licença de Operação (LO) deverá considerar os planos de controle ambiental e será de, no mínimo, 4 (quatro) anos e, no máximo, 10 (dez) anos.

Nos parágrafos § 1º ao 4º, do art. 18, são feitas algumas observações: a LP e a LI poderão ter os prazos de validade prorrogados, desde que não ultrapassem os prazos máximos de cinco anos (LP) e seis anos (LI); o órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de validade específicos para a LO de empreendimentos ou atividades que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

Na renovação da LO de uma atividade ou empreendimento, o órgão ambiental competente poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites estabelecidos no inciso III; e a renovação da LO de uma atividade ou empreendimento deverá ser requerida com antecedência mínima de 120 dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente.

Como dito, a Lei complementar nº 140/2011 trouxe algumas novas regras sobre os prazos das licenças ambientais. Dentre elas estão as exigências de

complementação oriundas da análise do empreendimento ou atividade que devem ser comunicadas pela autoridade licenciadora de uma só vez ao empreendedor, ressalvadas aquelas decorrentes de fatos novos. Com relação às exigências de complementação de informações, documentos ou estudos feitos pela autoridade licenciadora, estas ocasionam a suspensão do prazo de aprovação, que continua a fluir após o seu atendimento integral pelo empreendedor.

E, como já dito, o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva.

Relativamente à renovação de licenças ambientais, esta deve ser requerida com antecedência mínima de 120 dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente. A lei repetiu o mesmo que já delimitava a Resolução nº 237/1997 do CONAMA. Determinar o prazo de validade das licenças é de assinalada importância, pois

O licenciado, apesar de ser juridicamente impossível a aquisição do direito de poluir, sempre teria meios judiciais de retardar a adoção de qualquer providência saneadora, sob a alegação de sua atividade estar regulamentemente licenciada. O fato da licença ambiental, diferentemente da administrativa, ter um prazo certo de validade, sendo sujeita à renovação, sempre a prazo certo, tem a vantagem de evitar esse tipo de contenda e, por outro lado, não dá ao empreendedor a falsa impressão de estar eternamente garantindo de operar nas condições originalmente deferidas (OLIVEIRA, 1999, p.47).

A prorrogação automática do prazo da licença de operação foi muito importante, porque o empreendedor não necessita esperar pela renovação da licença por um determinado período que poderia prejudicá-lo, ficando seu empreendimento em situação não regular por ausência de licença ambiental válida, e que seria mais grave estar sujeito ao art. 60, da Lei federal nº 9.605, Lei dos Crimes Ambientais, que considera crime fazer funcionar estabelecimento potencialmente poluidor sem a licença do órgão ambiental competente:

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:
Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Como o prazo de validade da licença não é por tempo indeterminado, fica o empreendedor ciente das regras estipuladas na concessão da licença. Estas não poderão ser mudadas no universo temporal estabelecido, contudo isto possibilita ao órgão licenciador, após o prazo da licença, observando que a atividade está causando graves danos ambientais, não mais concedê-la até que o empreendedor apresente novos planejamentos que indiquem que esses danos serão sanados ou, pelo menos, evitados.

Para Oliveira (1999), o próprio texto legal, ao instituir o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, refere-se ao licenciamento e à revisão das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Essa revisão é sempre necessária para que as mudanças socioambientais sejam acompanhadas de medidas mais adequadas, principalmente de controle da poluição industrial, mas também de outras formas de degradação ambiental.

Como se destacou em passagem anterior deste relatório de pesquisa, a ausência de prazo da licença ambiental causaria graves problemas ao meio ambiente, pois possibilitaria ao empreendedor adquirir um direito perpétuo de, em determinados casos, poluir, alegando que sua obra ou atividade estaria regularmente licenciada. Com o prazo sendo determinado, evita-se esse tipo de conduta, e impede-se que o empreendedor tenha a errônea ideia de estar eternamente garantido de operar nas condições inicialmente deferidas.

De acordo com o inciso I, do art. 18, da Resolução CONAMA nº 237/97, observa-se que o prazo da Licença Prévia terá vigência durante o tempo necessário e suficiente para a conclusão do projeto do empreendimento, que deverá ser aprovado na fase seguinte. Percebe-se com isso que os prazos das licenças devem observar o vulto do empreendimento, possibilitando, quando necessário, a renovação dos prazos.

Frisa-se que a licença ambiental não deve ser compreendida como licença do Direito Administrativo, pois estas licenças, quando concedidas, passam a ter um caráter de direito adquirido. E isso seria inimaginável diante do zelo pelo meio ambiente, pois não existe direito adquirido quando está em jogo a preservação ambiental.

Por ser a licença ambiental um procedimento administrativo, está sujeita às mesmas consequências de um ato administrativo, podendo ser invalidada, cassada ou anulada por outro ato administrativo ou por decisão judicial. E, para isso, devem ser observados seus principais elementos (conteúdo e forma) e seus pressupostos (prolator competente e motivo legal). Esclarece muito bem Oliveira (1999, p.56):

São inválidos os atos administrativos praticados em desconformidade com as determinações legais. O vício verificado pode ser de forma ou de conteúdo. No primeiro caso, geralmente são esses vícios sanáveis, ao contrário do segundo, quase nunca passíveis de convalidação.

Sobre o tema o MPF (2008) cita em seu Enunciado nº 02 o Acórdão do Supremo Tribunal Federal – STF determina que: “irregularidades, formais, sanáveis por outro meio, ou irrelevantes, não anulam o ato que já criou direitos subjetivos para terceiros”. (RDP 10/159). Sabe-se que a licença ambiental produz direito subjetivo para o requerente, quando este pratica os atos exigidos. Com isso, quando concedida, ela não pode ser livremente revogada, quando apenas estiver irregular, podendo o ato ser regularizado.

A cassação da licença ambiental fundamenta-se no descumprimento posterior, quando o empreendedor não cumpre as condições restritivas estipuladas no alvará de licença. No caso da anulação, esta só ocorre quando o ato está contaminado de vícios, não podendo ele originar direitos. Essa anulação não atinge direitos de terceiros pela razão de que o ato já era inexistente em virtude da sua própria nulidade.

Com referência à revogação, diz Oliveira (1999, p.63): “sendo o licenciamento um ato vinculado, gerando, portanto, necessariamente, direito para o requerente, pode ser anulado ou cassado, mas é irrevogável, a não ser com prévia e cabal indenização”. Sabe-se que o poder de revogar um ato administrativo encontra limite com relação aos atos vinculados, pois em tais atos inexistem margem de escolha com base em conveniência e oportunidade (mérito), portanto, que possa causar o desfazimento com base em conveniência e oportunidade, que é o caso das licenças.

Quando concedida a licença ambiental de acordo com as normas, começada a construção do empreendimento, o Poder Público não poderá cassar ou revogar a licença sob a alegação da mudança do interesse público ou mesmo, a modificação da legislação até então vigente. Poderá, entretanto, não a reconceder quando o

empreendedor for pedir sua renovação e sobrevenha algum fato que modifique a situação em que foi concedida a licença anterior.

Os órgãos públicos que concedem a licença ambiental são aqueles responsáveis pela avaliação da obra ou empreendimento que poderá vir a causar impactos ao meio ambiente:

No caso do licenciamento ambiental, embora reduzida e com latitude muito estreita, a capacidade decisória da Administração ainda existe, pois o órgão licenciador é quem vai aquilatar, examinando objetivamente o caso concreto e suas repercussões ambientais (positivas e negativas), se a pretendida licença atende ao interesse público para a proteção do qual foi instituído o licenciamento, ou seja, a harmonização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ao meio ambiente. (OLIVEIRA, 1999, p.33).

O licenciamento ambiental de empreendimentos localizados em regiões metropolitanas, no entanto, aporta certas dificuldades, especialmente aquelas relacionadas às repartições de competências.

O legislador constituinte ao repartir entre União, os estados, o Distrito Federal e os municípios as várias competências do País, dividem também as atribuições relacionadas ao meio ambiente, estabelecendo competência comum aos entes federativos para articularem políticas públicas ambientais e exercerem suas competências administrativas, objetivando a proteção do meio ambiente (TRINDADE, 2004).

A competência, no que diz respeito ao meio ambiente, é comum aos entes federativos, de acordo com o art. 23, da Constituição Federal, já explanado. O art. 24 da Constituição Federal é taxativo, ao conceder competência legislativa concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal em praticamente toda a matéria que tem reflexos sobre o meio ambiente, inclusive no que respeita à responsabilidade por dano ao meio ambiente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (grifou-se)

Seus parágrafos, de forma bastante inteligível, explicam a forma pela qual se dará essa concorrência legislativa, reservando à União a competência de editar norma geral e aos estados a de complementar tais normas, segundo suas necessidades. Especificamente aos municípios, em relação a essa competência legislativa, expressa no art. 30, incisos I e II, diz que “compete aos Municípios: legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Esclarece Oliveira (1999) a diferença entre complementar e suplementar. No primeiro, o Estado, diante de uma norma geral federal, tem a possibilidade de instituir disposições complementares necessárias à aplicação da regra geral em seu território. Já no segundo, no caso do município, tendo em vista a norma geral e complementar, se nela observa a existência de omissões quanto ao regulamento de situações de interesse local, a suplementa para reger estas situações. Pode-se concluir que tanto o Poder Público federal, quanto o estadual e o municipal, em sua esfera de atuação, têm competência para editar normas ambientais e, conseqüentemente, de fiscalizá-las.

Os órgãos que concedem as licenças ambientais fazem parte do SISNAMA, são os executores da política ambiental. São eles o IBAMA, cuja finalidade é executar e fazer executar, como órgão federal, a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; os seccionais, que são órgãos ou entidades estaduais responsáveis pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental, no caso do Ceará, a SEMACE, e os órgãos locais, órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Tratada anteriormente, a divisão de competência em matéria ambiental foi dirimida pela instituição da Lei Complementar nº 140, de 2011, que traz a divisão de competência entre os entes federados em matéria ambiental. Antes mesmo da

regulamentação dos artigos constitucionais pela referida lei, no entanto, alguns autores se posicionavam a favor do órgão ambiental estadual como principal licenciador. Assinalava Antunes (2001, p.104) que

O ponto fundamental que deve ser considerado é que o licenciamento ambiental é basicamente uma atividade a ser exercida pelo Poder Público estadual. As autoridades federais somente podem atuar em casos definidos, ou supletivamente, à autoridade estadual. Os municípios poderão complementar, no que couberem, as exigências dos órgãos estaduais para atender necessidades locais.

Atualmente, a Diretoria de Licenciamento Ambiental é o órgão do IBAMA responsável pela execução do licenciamento na esfera federal. A Diretoria realiza ações para qualificação, organização e automação dos procedimentos de licenciamento ambiental, disponibilizando aos empreendedores módulos eletrônicos de trabalho e, ao público em geral, inúmeras informações sobre as características dos empreendimentos, bem como a situação do andamento do processo.

O sistema informatizado visa a agilizar os trabalhos e as comunicações inerentes ao processo de licenciamento, permitindo maior visibilidade e transparência para os processos de licenciamento em tramitação no IBAMA. De acordo com o sítio do órgão³⁴, compete ao IBAMA o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, como já referido na Lei Complementar nº 140.

O IBAMA durante o decurso do licenciamento ouve os Órgãos Ambientais (OEMAs) envolvidos no licenciamento e os Órgãos Federais da gestão do Patrimônio Histórico (IPHAN), das comunidades indígenas (FUNAI), de comunidades quilombolas (Fundação Palmares), de controle de endemias (Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde), entre outros. Neste contexto, as prefeituras dos municípios afetados e/ou perpassados pelo empreendimento são ouvidas sobre a questão da adequada inserção do empreendimento ante o plano diretor de uso e ocupação do solo do município.

Destaca-se é competência do IBAMA licenciar empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos: conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; em terras indígenas; em unidades de conservação instituídas pela União; localizados ou

desenvolvidos em dois ou mais Estados. Além as obras e atividades de caráter militar, assim como, as destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear (art. 7º, inc. XIV).

No licenciamento, os estudos ambientais são elaborados pelo empreendedor e entregues ao IBAMA para análise e deferimento. Para cada etapa do licenciamento há estudos específicos a serem elaborados. Para subsidiar a etapa de LP, sendo o empreendimento de significativo impacto ambiental, o empreendedor encaminha ao IBAMA o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA). Para os demais empreendimentos, estudos mais simplificados são requeridos.

Para o IBAMA³⁵ o EIA é um documento técnico-científico compostos por: Diagnóstico ambiental dos meios físico, biótico e socioeconômico; Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração de medidas mitigadoras dos impactos negativos; e Programas de Acompanhamento e Monitoramento. RIMA é o documento público que reflete as informações e conclusões do EIA e é apresentado de forma objetiva e adequada à compreensão de toda a população. Nessa etapa são realizadas audiências públicas, para que a comunidade interessada e/ou afetada pelo empreendimento seja consultada.

Para subsidiar a etapa de LI o empreendedor elabora o Plano Básico Ambiental (PBA) que detalha os programas ambientais necessários para a minimização dos impactos negativos e maximização dos impactos positivos, identificados quando da elaboração do EIA. Para subsidiar a etapa de LO, o empreendedor elabora um conjunto de relatórios, descrevendo a implantação dos programas ambientais e medidas mitigadoras previstas nas etapas de LP e LI.

Os empreendedores que quiserem solicitar abertura de processo, objetivando licenciar ou regularizar empreendimentos junto ao IBAMA, deverão fazê-lo exclusivamente, por meio do endereço eletrônico³⁶, contudo antes de iniciar o processo, o empreendedor deverá se inscrever no Cadastro Técnico Federal (CTF)

³⁴ Licenciamento ambiental no IBAMA. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento>

³⁵ Licenciamento ambiental federal. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/> [7 julho 2013]

e declarar atividade exercida relacionada aos empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental (ver anexo da Resolução CONAMA nº 237/97).

Na fase inicial do licenciamento (apresentação de um projeto novo), o empreendedor deverá se cadastrar como Gerenciador de Projetos, indicando a tipologia da sua atividade, por exemplo: gerenciador de projetos, usinas hidrelétricas. Após receber a Licença de Operação (LO), o empreendedor deverá alterar sua categoria de atividade para a atividade finalística, no caso do exemplo anterior, Serviços de Utilidade - geração de energia elétrica. Para empreendedores, que possuam empreendimento em operação e em fase inicial de licenciamento simultaneamente, é necessário informar a atividade de gerenciador de projetos e a atividade finalística.

Emitido o Certificado de Regularidade, o empreendedor está apto a solicitar a abertura de um processo de licenciamento ambiental federal. Esse procedimento é realizado pelo preenchimento de um formulário eletrônico contendo informações básicas sobre o empreendimento. As informações constantes do formulário são necessárias para que o IBAMA avalie a competência para o licenciamento ante as normas legais, bem como avalie o tipo e a abrangência do estudo ambiental que subsidiará o licenciamento do empreendimento.

A audiência pública é uma das fases da avaliação do impacto ambiental e o principal canal de participação da comunidade nas decisões no plano local. Esse procedimento consiste em apresentar aos interessados o conteúdo do estudo e do relatório ambiental, esclarecendo dúvidas e recolhendo as críticas e sugestões sobre o empreendimento e as áreas a serem atingidas.

As audiências públicas poderão ser realizadas por determinação do IBAMA, sempre que julgar necessário, ou por solicitação de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos. O edital de realização da audiência é publicado no Diário Oficial da União e em jornal regional ou local de grande circulação, rádios e faixas, com indicação de data, hora e local do evento. O local escolhido para realização da audiência deve ser de fácil acesso aos interessados. Por isso, em virtude da localização geográfica das comunidades e grupos interessados, poderá

³⁶ Serviços on-line IBAMA. Disponível em: <http://servicos.ibama.gov.br/> [7 julho 2013]

haver mais de um evento sobre o mesmo projeto. O sítio do IBAMA disponibiliza todas as audiências públicas ocorridas em todo o País.

Como estratégia de modernização dos procedimentos relativos ao licenciamento ambiental federal, foram criados 27 núcleos de licenciamento ambiental nas gerências executivas nos estados brasileiros a fim de agilizar e otimizar a atuação do licenciamento ambiental federal e de assegurar maior harmonização às decisões quanto ao licenciamento de responsabilidade do IBAMA.

5.5 O licenciamento ambiental estadual no Ceará

Normalmente, na construção ou implementação de uma atividade ou obra que tem algum impacto ambiental, a licença ambiental é emitida pela SEMACE, órgão ambiental do Estado do Ceará. Apesar de a competência de licenciar ambientalmente possa ser também dos municípios, por serem os impactos locais, como relatado, a maioria deles não possui equipe técnica e estrutura, passando a licença ambiental a ser emitida pela SEMACE. Isso é o que determina a Lei Complementar nº 140/2011 que chama de competência; porém existem exceções. Por exemplo, a cidade de Fortaleza, que possui um órgão ambiental estruturado, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (SEUMA) pode, por meio de sua equipe técnica, emitir as licenças ambientais.

De acordo com as informações constantes na página eletrônica da SEMACE³⁷, os empreendimentos licenciados pelo órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente passam por um processo interno, por meio do requerimento do licenciamento ambiental pelo interessado. O interessado deverá inicialmente identificar se a atividade ou empreendimento de interesse consta na lista de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, de acordo com a Resolução COEMA Nº 08/04. Esta lista contém 347 tipologias de atividades passíveis de licenciamento ambiental no Estado do Ceará, as quais se encontram agrupadas em grupos normativos, e classificadas segundo o Potencial Poluidor-Degradador, em pequeno, médio, e alto.

Após identificação da necessidade de licenciamento do empreendimento ou atividade, o interessado deverá contactar o Núcleo Gerencial de Atendimento-

NUGA, da SEMACE, para orientação quanto aos procedimentos estabelecidos, iniciando pelo preenchimento do requerimento em formulário-padrão, conhecimento dos documentos constantes do *check list*, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento e enquadramento da atividade ou empreendimento quanto ao seu porte, calculando o valor do custo a ser recolhido e o tipo de licença ou autorização ambiental a ser requerida.

De posse dessa documentação, deverá proceder à abertura do processo referente ao licenciamento ou autorização ambiental. O NUGA realizará a análise técnica e jurídica, devendo: conferir todos os itens assinalados na relação de documentos; verificar se há impedimentos em nome do interessado ou do empreendimento (se há outra licença em andamento, se há débitos na SEMACE em nome do interessado etc.); conferir a documentação do ponto de vista legal; conferir a documentação do ponto de vista técnico; e registrar as exigências técnicas/documentais verificadas.

Não serão protocolizados os processos que não atenderem à análise técnica e jurídica realizada pelo NUGA, que deverá orientar o interessado quanto à documentação complementar. Depois de protocolizado, o processo é encaminhado ao núcleo responsável pelo licenciamento, que deverá designar um técnico, com a especialização necessária, para analisar a solicitação constante do processo.

O técnico responsável, tendo em mão o processo, agendará a vistoria técnica ao local, a qual será realizada em veículo da SEMACE. Após a vistoria, será emitido Parecer ou Relatório Técnico com avaliação da viabilidade ou não da concepção e localização proposta para o empreendimento ou atividade, inclusive definindo a necessidade ou não de solicitação de Autorização para Desmatamento e apresentação de estudos ambientais necessários.

Em caso de avaliação positiva, deverá ser emitida a Licença Prévia, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Quando se tratar de empreendimento para o qual tenha sido determinada a apresentação de EIA e RIMA, a SEMACE emitirá Termo de Referência para

³⁷ Licenciamento Ambiental: Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/licenciamento-ambiental/o-licenciamento/> [22 de junho de 2013]

elaboração do referido estudo. Somente após análise desses levantamentos, com parecer favorável emitido pela equipe de técnicos da SEMACE e posterior aprovação pelo COEMA, será emitida a Licença Prévia.

Em caso de avaliação negativa, o empreendedor será notificado da desaprovação da área e concepção do projeto protocolizado, podendo apresentar outras opções para reanálise, dentro do prazo definido na notificação. A não apresentação das razões no prazo definido pela SEMACE, implicará arquivamento automático do processo. Tendo sido identificada durante a vistoria a necessidade da Autorização para Desmatamento, esta deverá ser requerida junto ao Núcleo de Atendimento da SEMACE.

A Licença de Instalação só poderá ser requerida, junto à SEMACE, mediante apresentação da Licença Prévia e da Autorização para Desmatamento, quando for o caso, bem como dos demais documentos constantes no *check list* e estudos ambientais solicitados na Licença Prévia. Após protocolizada a Licença de Instalação, o técnico responsável retornará ao local do empreendimento para nova vistoria, analisará o projeto e o estudo ambiental apresentado e emitirá Parecer/Relatório Técnico conclusivo, indicando ou não a aprovação dos projetos para concessão da referida licença.

Em caso de avaliação positiva, deverá ser emitida a Licença de Instalação, que autoriza o início da instalação do empreendimento ou atividade, de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos executivos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

Caso, porém, a avaliação seja negativa, o empreendedor será notificado da desaprovação do projeto protocolizado, podendo exibir outras opções para reanálise, dentro do prazo definido na notificação. O não oferecimento de opções, no prazo definido pela SEMACE, implicará o arquivamento automático do processo. De posse da Licença de Instalação, o empreendedor poderá requerer a Licença de Operação para o empreendimento, apresentando a documentação constante do *check list* da SEMACE.

Por outra parte, os procedimentos para concessão da Licença de Operação se mostram semelhantes aos utilizados nas Licenças Prévia e de Instalação, constando de vistoria, análise documental e emissão de Parecer/Relatório Técnico. Esta Licença autoriza a operação da atividade, obra ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das exigências das licenças anteriores (LP e LI), bem como do adequado funcionamento das medidas de controle ambiental, equipamentos de controle de poluição e demais condicionantes determinados para a operação.

São estudos ambientais necessários ao licenciamento, de acordo com a Resolução COEMA Nº 08/04: Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA; Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD); Plano de Controle e Monitoramento Ambiental (PCMA); Relatório de Controle e Monitoramento Ambiental (RCA); Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA); Relatório Ambiental Simplificado (RAS); Plano de Contingência/Emergência; Plano de Manejo Florestal; Plano de Desmatamento Racional; Plano de Controle e Monitoramento Ambiental; Relatório de Auditoria Ambiental (RAA); Análise de Risco/Gerenciamento de Risco; Auditoria Ambiental (AA) e Avaliação Ambiental Estratégica de Políticas, Programas e Planos Públicos (AAEPPPP).

Importante é citar a relevância das auditorias ambientais dentro das empresas que solicitam as licenças. De acordo com Rigoto e Alió (2003) uma lei de 1993 instituiu as auditorias ambientais (Lei nº 12.148/1993), voltadas, por exemplo, para avaliar o grau de cumprimento da legislação e das exigências contidas nas licenças obtidas pelo empreendedor.

Conforme a Resolução COEMA Nº 08/04, os estudos deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, a expensas do empreendedor. Os profissionais que subscreverem os estudos serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais. Os documentos deverão vir assinados e acompanhados dos respectivos registros no conselho de classe profissional.

O empreendedor, público ou privado, à medida que vai recebendo as licenças da SEMACE, é obrigado a colocar no local da obra uma placa que deve informar o nome do empreendimento e o número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

(CNPJ). Com respeito à licença ambiental, deve informar: número, validade e número do processo da SEMACE.

Figura 5.1 – Modelo da placa de empreendimentos licenciados pela SEMACE.

Fonte: SEMACE³⁸

É fundamental frisar que, sendo a competência para licenciar do órgão estadual, a SEMACE requisita, entre as documentações, uma anuência do município, certificando, para fins de licenciamento ambiental, de que o empreendimento ou a atividade a ser instalada está em conformidade com as normas municipais, como o PDDU.

Nos projetos dos empreendimentos estudados neste trabalho, as licenças foram emitidas pelo órgão estadual, a SEMACE, mas em alguns casos, como se verá adiante, houve questionamentos de ordem jurídica em que entendiam que o IBAMA também deveria emitir as licenças ambientais. É importante assinalar que, na época da aprovação dos projetos a serem analisados na 3ª parte deste trabalho, a referida lei não estava vigente, ocorrendo, por conseguinte, que os conflitos de competência faziam surgir dúvidas da possibilidade de mais de um órgão ambiental licenciar. Atualmente, entretanto, que se a lei complementar é clara, apenas um ente federativo pode licenciar, mediante seu órgão ambiental, obra ou atividade que venha a causar algum dano ao meio ambiente.

Por fim, destaca-se a importância do ZEEC para subsidiar os procedimentos de licenciamento ambiental, que, para ser utilizado como parâmetro para concessão de licenças ambientais, requer, antes de tudo, que se estabeleçam rigorosos critérios para a contratação de equipes técnicas, tendo em vista a incomensurável relevância que esse ZEEC possuirá (BASTOS e SILVA, 2010). O ZEEC é delimitado no capítulo seguinte.

³⁸ Modelo de Placa de Licenciamento Ambiental. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2011/06/PlacaLicAmb.jpg> [7 de maio de 2012]

CAPÍTULO 6

O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO COSTEIRO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

O zoneamento ambiental no Brasil foi criado como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, passando a ser considerado mecanismo permanente para o planejamento territorial.

O objetivo principal dessa ferramenta é coibir a ocupação do solo urbano ou rural de maneira desordenada e evitar a degradação dos recursos naturais, sendo estabelecidos critérios legais básicos para os usos diversos do território brasileiro (SIRVINSKAS, 2011).

Releva destacar o fato de que, além do zoneamento ambiental, existem outros tipos de zoneamentos no ordenamento jurídico brasileiro, como o zoneamento agrícola, o industrial e o urbano. Todos estes possuem a questão ambiental como um dos temas principais a serem observados e respeitados.

Somente em 2002, quando foi publicado o Decreto federal nº 4.297, ocorreu a regulamentação do zoneamento ambiental, dando a denominação de zoneamento ecológico-econômico (ZEE), incorporando o conceito de desenvolvimento sustentável.

6.1 Os fundamentos do Zoneamento Ecológico-Econômico

Quando se presenciaram a deterioração da zona costeira e o crescente aumento da população, faz-se necessária uma reflexão sobre as formas de uso e ocupação desses espaços, mediante a análise de seus impactos positivos e negativos, bem como as mudanças de atitude necessárias para se aproximar da sustentabilidade.

A noção da importância do planejamento territorial para o exercício de políticas ambientais adequadas fica bem clara na própria centralidade adquirida pelo conceito de desenvolvimento sustentável, o qual, em si mesmo, expressa o apelo pela articulação do crescimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Previsto no texto da PNMA, o ZEE é executado no Brasil há cerca de duas décadas como instrumento de ordenação territorial. Regulamentado pelo Decreto federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002, o ZEE é definido como instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Nele são estabelecidas 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.2º).

Tem como 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 (art. 3º).

O texto do Decreto indica que o processo de elaboração e implementação do ZEE: deve: buscar a 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, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e aos seus componentes; contar com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da Administração Pública e da sociedade civil; e valorizar o conhecimento científico multidisciplinar.

O ZEE surgiu com o intuito de integrar os aspectos naturais e sociais à gestão do território. De acordo com as explicações obtidas na página eletrônica do MMA³⁹, essa foi uma demanda proveniente da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, promovida em Estocolmo em 1972, que se tornou ponto de referência para as questões ambientais. Nesse período, a abordagem entre desenvolvimento e meio ambiente saudável era uma visão de mundo predominante e a demanda por proteção ambiental uma necessidade inadiável.

O MMA em seu sítio esclarece que o ZEE é um instrumento da gestão territorial e ambiental. Primeiramente foi planejado para a Amazônia Legal, em virtude da visibilidade da floresta ante os organismos internacionais, da pressão de

³⁹ Zoneamento Ecológico-Econômico. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial> [28 de maio de 2012]

entidades ligadas ao meio ambiente e das formas inadequadas de uso dos recursos naturais. Depois o ZEE se tornou um Programa do Plano Plurianual (PPA) para todo o País. Sobre o PPA define a Secretaria da Presidência da República⁴⁰:

[...] é o instrumento de planejamento do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos, podendo ser revisado a cada ano, e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas.

O programa do ZEE tem como propósito principal a execução do MacroZEE Brasil, que seria o zoneamento ecológico-econômico do território brasileiro. Efetivado o MacroZEE Brasil, este será uma ferramenta, no curto prazo, para a estruturação de um sistema de planejamento e gerenciamento estratégico do território brasileiro, capaz de selecionar e especializar indicadores socioambientais, respondendo, assim, de forma expedita, questões centrais envolvendo o uso do território brasileiro na atualidade, assim como projetar a configuração espacial do país em um futuro próximo (MMA)⁴¹.

Para o MMA o valor do programa consiste na sua capacidade de preencher a lacuna atualmente existente nos ZEEs estaduais na abordagem de questões estratégicas de âmbito nacional que possuem expressiva repercussão na configuração territorial do País. Cita como exemplos: a dinâmica populacional, a expansão da fronteira agropecuária, a integração continental sul-americana, assim como a gestão econômica e política do território, cuja espacialização e compreensão transcendem, em muito, as fronteiras estaduais. Desta forma, por via do MacroZEE Brasil se teria capacidade de disponibilizar, na forma de mapeamento, a informação proveniente das características básicas da população e do território e de produzir, a partir daí, um novo e mais aprofundado quadro de conhecimento das inúmeras realidades territoriais presentes no Brasil.

Partindo desse ponto, tem-se a possibilidade de subsidiar a formulação de políticas de ordenamento do território da União, estados e municípios, orientando os diversos níveis decisórios para a adoção de políticas convergentes com as diretrizes

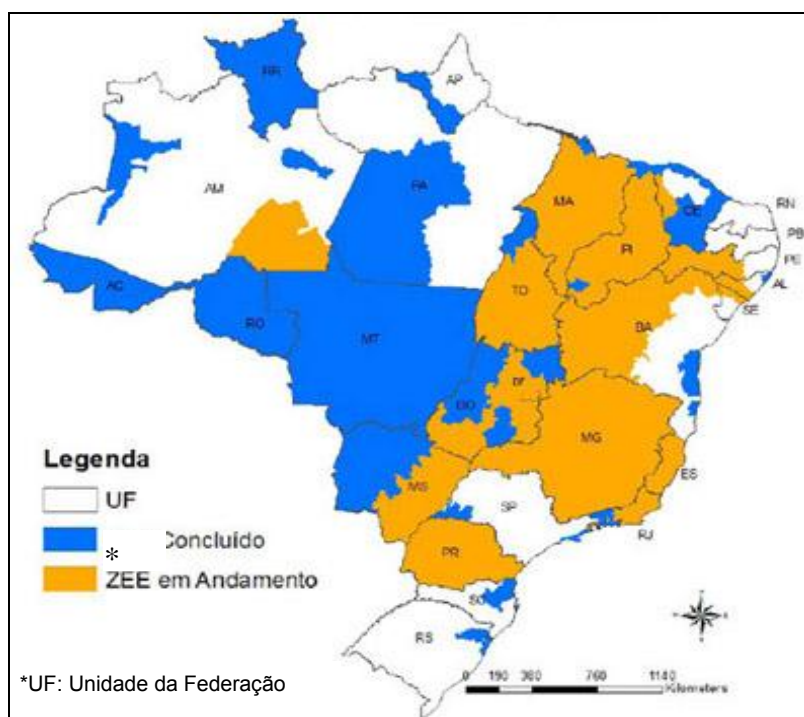
⁴⁰ Plano Plurianual. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/acessoainformacao/acoeseprogramas/ii-ppa-2012-2015-plano-mais-brasil> [28 de dezembro de 2012]

⁴¹ MacroZEE Brasil. Disponível em: <http://homolog-w.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idMenu=8853> [24 de maio de 2021]

de planejamento estratégico do País, propondo soluções de proteção ambiental e de desenvolvimento que considerem a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos de perda do patrimônio natural (MMA, 2006a).

Em um levantamento feito no ano de 2007 pelo MMA, chegou-se aos seguintes dados: a área com projetos de zoneamentos concluídos ou em andamento, na escala 1:250.000 ou maiores, descontando as áreas de sobreposições entre projetos de 1:250.000 e 1:100.000, totalizam 5.389.872,3 km², o que representa **63,3%** do território nacional. É o que se demonstra na figura 6.1:

Figura 6.1 – Estados brasileiros que realizaram o ZEE em seus territórios



Fonte: Departamento de Zoneamento Territorial, MMA , 2007⁴²

De acordo com o MMA, o IBAMA tem um importante papel na formulação desse programa por ser ele parte do Consórcio ZEE Brasil, criado pelo Decreto federal nº 99.540/90. Referido órgão tem atuação primordial para a obtenção de metodologias e ferramentas, visando ao estabelecimento de áreas importantes para a conservação da biodiversidade no Brasil, associando essas áreas a estratégias de conservação e à recuperação de ecossistemas degradados.

42

Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8251&idMenu=8760>
 [04 de abril de 2009]

Embora seja uma eficiente ferramenta de planejamento territorial, o ZEE expressa diversos problemas para ser efetivamente utilizado no Brasil. Na tentativa de se elaborar estudos capazes de nortear políticas públicas federais no sentido de integração nacional e desenvolvimento são feitos vários zoneamentos, nas mais diversas regiões do País, que apresentam inúmeras dificuldades como a grande variação de escalas de trabalho, assim como da utilização de vários tipos de metodologias, inviabilizando uma unidade na interpretação de tais zoneamentos (BASTOS e SILVA 2010).

Outro embaraço, bastante discutido a respeito da implementação desse instrumento de planejamento territorial, é a questão econômica, juntamente com a ecológica. Como conciliar as duas coisas? Esse é o grande desafio.

Fundamental é discutir e amadurecer bastante para se chegar à execução do ZEE em todo o território brasileiro, tornando-se esse rotina no sistema de planejamento, subsidiando o monitoramento, o controle, a priorização de programas e projetos, os planos da gestão, sistematizando informações dispersas e dando sentido a níveis escalares diferenciados e atendendo a uma diversidade de usuários e interessados. Na sequência, o ZEEC objeto desta investigação.

6.2 O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Ceará

Como expresso anteriormente, o ZEE como instrumento da PNMA é balizador do processo de ordenamento territorial, imprescindível para alcançar as condições de sustentabilidade ambiental no desenvolvimento dos espaços costeiros, por isso se estabeleceu um zoneamento específico para essas áreas – o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC).

A extensa costa brasileira ocasiona a coexistência, na área de interesse do zoneamento, de unidades fisiográficas bastante distintas, e numerosas mesmo quando estabelecidas numa escala de macro unidades. Além dessa variação física-natural se apresentam ainda as particularidades provenientes das diferentes formas de ocupação humana e das distintas funções econômicas, formando um mosaico complexo de situações existentes na zona costeira (MORAES, 2007).

Segunda a Associação de Pesquisa e Preservação de Ecossistemas Aquáticos (AQUASIS, 2003) em seu trabalho intitulado *Zona Costeira do Ceará*

Diagnóstico para a Gestão Integrada o zoneamento constitui em um alicerce técnico essencial para a tomada de decisões, contudo deve ser amparado por uma atuante estrutura institucional e legal (AQUASIS, 2003).

Com isso, o ZEEC deve ser elaborado através de um embasamento técnico-teórico, com amparo em estudos de campo consolidados nos municípios costeiros por meio de um diagnóstico temático que comporta vislumbrar a estrutura, o funcionamento, assim como as mudanças nas paisagens, de acordo com seu uso e potencialidades. Por meio do ZEEC, é possível estabelecer cenários adequados de desenvolvimento, presente e futuros, ajustados à realidade da população local, o uso do solo, bem como a fragilidade estrutural da paisagem (AQUASIS, 2003).

Recentemente, em outubro de 2012, foi realizado um encontro para discutir as novas modificações do Código Florestal e a gestão da zona costeira no Brasil, do qual participaram representantes de 15 ministérios, diversas associações, o Ministério Público e universidades de todo o País. Dentre os principais assuntos abordados no encontro, estava a exigência de que todos os 17 estados costeiros da Federação elaborem o seu ZEEC.

A respeito do tema das escalas do ZEEC, os representantes do MMA determinaram que os estudos sejam feitos utilizando uma escala de 1 para 10 mil, possibilitando, assim, que a cada 10 km de costa deve ter um mapa de 1 metro, com todas as definições e características daquela área. O Ministério se comprometeu a auxiliar no que for preciso os estados para a realização dos estudos.

Seguindo as diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o Estado do Ceará, divulgou em 2005 ao projeto de Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Ceará (ZEEC), executado pela SEMACE em parceria com o Instituto de Ciências do Mar (LABOMAR), da Universidade Federal do Ceará.

Como explanado anteriormente, o objetivo principal do ZEE é servir de base para os sistemas de planejamento em todos os níveis da Administração Pública, e gerenciamento em diversas escalas de tratamento, das informações necessárias à gestão do território. Foi elaborado em atendimento, dentre outros, ao Decreto Federal nº 4297, de 10 de julho de 2002, e às Resoluções CONAMA nºs 303/2002 e 341/2003.

De acordo com a SEMACE, órgão responsável pela elaboração do ZEEC, era necessário conhecer o estado atual de ocupação e conservação da zona costeira do Estado, apresentando subsídios para o estabelecimento de novas diretrizes, parâmetros e procedimentos no que se refere à ocupação ordenada e ao manejo sustentável da terra e recursos naturais destas áreas; assim, elaborando a primeira avaliação global dos impactos existentes e fornecendo elementos para o desenvolvimento sustentável.

Para a escolha da área, levou-se em consideração o processo de ocupação desordenado do litoral, acompanhado por uma série de conflitos sociais com relação a uso da terra, exploração insustentável de recursos naturais, dentre outros, refletindo a necessidade de políticas e projetos públicos voltados para o ordenamento do uso e ocupação desse espaço.

O desenvolvimento do projeto foi concebido focando os seguintes aspectos: caracterização, diagnóstico ambiental, privilegiando o mapeamento do uso e ocupação das terras nos baixos cursos dos rios do Estado do Ceará: estudo dos recursos hídricos; estudos das condições hidrodinâmicas; condições bióticas; diagnóstico socioeconômico; aspectos jurídicos; quantificação das áreas mapeadas; concepção de um banco de dados espacial e elaboração de um plano de monitoramento, visando a dar subsídios para disciplinar o uso e ocupação das terras com as atividades de carcinicultura, dentre outras.

Sobre a realização de um diagnóstico ambiental integrado é possível propor opções de ordenamento territorial onde sejam contempladas as vocações de cada sistema ambiental, tanto respeitando suas limitações, como indicando usos adequados das suas potencialidades naturais (BASTOS e HOLANDA, 2010).

Segundo o órgão ambiental, o ZEEC do Ceará não é um produto acabado. Trata-se, pelo contrário, é um instrumento contínuo, que deverá ser integrado à rotina dos administradores públicos, visando a fornecer sempre novas informações às bases de dados constituídas, atualizando o acervo de informações, e ampliando as tecnologias e propondo novas soluções para o ordenamento territorial no Estado.

Atualmente, estão sendo discutidas e coordenadas pelo CONPAM, órgão delimitador da política ambiental do Ceará, audiências públicas para a elaboração do

Decreto que regulamentará o ZEEC. Esses encontros contam com a participação dos órgãos governamentais, não governamentais, setor produtivo e demais segmentos da sociedade.

6.3 A participação popular na constituição do ZEEC

Preliminarmente, se discorrerá a respeito da participação popular. Para Moraes (2007), a estrutura de planejamento remontada no Brasil deve objetivar o desenvolvimento sustentável e operar de forma descentralizada e participativa, dentro do princípio da cooperação entre a sociedade e o Estado e entre os níveis do Governo. Para Bénachenhou e Bénachenhou (2004, p.95),

[...] el papel de la sociedad civil es fundamental para la preservación del medio ambiente. En efecto, las políticas y los programas de preservación del medio ambiente deben respetar un principio esencial: el del equilibrio entre los aspectos técnicos y los aspectos humanos y sociales.

Na essência, a participação popular efetiva, no caso da gestão da zona costeira, consiste no engajamento ativo das pessoas que historicamente praticam atividades extrativistas, relacionadas, por exemplo, à pesca artesanal e à produção de alimentos associados à agricultura familiar, cuja vida, trabalho e lazer, respeitam à dinâmica dos ecossistemas naturais, ao movimento das marés, dos campos de dunas móveis e toda dinâmica costeira, buscando postergar o que assimilaram durante séculos a situar com segurança suas moradias e locais para a produção de alimentos, garantindo o sustento de suas famílias e vizinhanças.

De antemão, para se falar em participação popular quando o assunto é meio ambiente, é essencial citar três princípios: o acesso equitativo aos recursos naturais, o da participação e o da justiça ambiental.

O Acesso Equitativo aos Recursos Ambientais, prevê que os recursos naturais devem satisfazer as necessidades da geração atual, contudo, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas necessidades. É o conceito do desenvolvimento sustentável. Esse princípio foi abordado no decreto que regulamenta o PNGC (Decreto federal nº 5300/2004), pois visa a garantir que “as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido”. (Art. 21).

O princípio da participação surge com a ausência de um conjunto de obrigações dos governantes eleitos, previamente fixadas, que levam os cidadãos a pleitear uma participação contínua e mais próxima dos órgãos de decisão em matéria de meio ambiente (MACHADO, 2012).

Faz sentido destacar o fato de que o princípio da participação deve vir acompanhado do princípio constitucional da informação, ambos indissociáveis. Na Declaração do Rio (ONU, 1992c), seu princípio 10 determina:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

É fundamental a participação popular na tomada de decisões nas questões que envolvem o meio ambiente em razão de possibilitar ao cidadão sair de sua passividade de beneficiário, permitindo-lhe partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses de toda a coletividade.

Alguns autores como Sirvinskas (2011) trazem o princípio da participação como sinônimo do princípio da democracia participativa em razão de que todos têm em sua essência a necessidade da sociedade civil de se valer de efetivos mecanismos de controle exercidos sobre a Administração Pública. Desta forma, não se reduz o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social.

No magistério de Machado (2012) os defensores da democracia participativa argumentam que o real sentido da palavra democracia foi esvaziado ao longo dos tempos, e foi reduzida a mera escolha de dirigentes, sem participação efetiva da sociedade civil organizada na administração de seus respectivos governos eleitos, distanciando-se do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação.

Cita-se também o importante papel das organizações não governamentais (ONGs) voltadas para a defesa de causas ambientais. São associações ambientais

que têm, dentre suas metas, a valorização da água, do solo, do ar, da fauna e da flora e do próprio homem. Elas tratam de interesses difusos, que não dizem respeito a cada um de seus associados, mas também a um número indeterminado de pessoas. Porém vale frisar que essas organizações apenas serão eficazes se tiverem credibilidade, moral, pluralidade e idoneidade. O capítulo 27 da Agenda 21 (ONU, 1992a) estabelece que

As organizações não-governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. (...). A natureza do papel independente desempenhado pelas organizações não-governamentais exige uma participação genuína; portanto, a independência é um atributo essencial dessas organizações e constitui condição prévia para a participação genuína.

A respeito do Princípio da justiça ambiental, esse foi muito bem delimitado pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), que consiste em um fórum de discussões, denúncias, mobilizações estratégicas e de articulação política, com o objetivo de formulação de opções e potencialização das ações de resistência desenvolvidas por seus membros — movimentos sociais, entidades ambientalistas, ONGs, associações de moradores, sindicatos, pesquisadores universitários e núcleos de instituições de pesquisa/ensino. A RBJA opera como articulação horizontal e conta com uma Secretaria Nacional que tem como atribuição facilitar o intercâmbio de informações, potencializar a articulação dos membros e apoiar as ações coletivas da RBJA.

Para a RBJA⁴³, o conceito de Justiça Ambiental se refere ao tratamento justo e ao envolvimento pleno de todos os grupos sociais, independentemente de sua origem ou renda nas decisões sobre o acesso, ocupação e uso dos recursos naturais em seus territórios. As lutas por justiça ambiental defendem

1 — os recursos ambientais como bens coletivos, para o presente e para o futuro, cujos modos de apropriação e gestão devem ser objeto de debate público e de controle social;

2 — os direitos das populações do campo e da cidade a uma proteção ambiental equânime contra a discriminação sócio-territorial e a desigualdade ambiental;

3 — garantias à saúde coletiva, através do acesso equânime aos recursos ambientais, de sua preservação, e do combate à poluição, à degradação ambiental, à contaminação e à intoxicação química — que atingem especialmente as populações que vivem e trabalham nas áreas de influência dos empreendimentos industriais e agrícolas;

⁴³ Princípios da Justiça Ambiental. Disponível em:

http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229 [09 de junho de 2013]

4 — os direitos dos atingidos pelas mudanças climáticas, exigindo que as políticas de mitigação e adaptação priorizem a assistência aos grupos diretamente afetados;

5 — a valorização das diferentes formas de viver e produzir nos territórios, reconhecendo a contribuição que grupos indígenas, comunidades tradicionais, agroextrativistas e agricultores familiares dão à conservação dos ecossistemas;

6 — o direito a ambientes culturalmente específicos às comunidades tradicionais,

7 — a alteração radical do atual padrão de produção e de consumo.

No Brasil as formas mais comuns de participação popular ocorrem por meio da participação em conselhos de diversos assuntos relacionados com as questões ambientais, e também mediante as audiências públicas.

Sobre os Conselhos, decidi-se destacar dois exemplos bem distintos de representação da população: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará (COEMA). Ambos os colegiados são consultivos e deliberativos. Consultivos porque opinam sobre diversos assuntos levados para sua sessão. Deliberativos porque decidem, por exemplo, sobre o licenciamento ambiental, além de instituírem normas, mais conhecidas com o termo de “resolução”.

A participação, porém, como dito, não ocorre da mesma forma nos conselhos de meio ambiente. O CONAMA é um conselho paritário, são 16 organizações não governamentais ligadas a diversos assuntos de cunho ambiental e de vários locais do País, e mais 16 órgãos e instituições do Governo federal. Por outro lado o COEMA⁴⁴, também é um conselho consultivo e deliberativo no âmbito estadual. Não há paridade, no entanto, entre seus membros, pois dos 32 conselheiros apenas dois são representantes de organizações representativas da população (o Centro para o Desenvolvimento Sustentável e a Fundação Cultural, Educacional, Popular em Defesa do Meio Ambiente), enquanto os demais membros representam órgãos e instituições públicas, além de universidades e entidades profissionais.

Assim, em alguns órgãos colegiados, como o COEMA, onde a participação do público é numericamente ínfima em comparação com a quantidade de membros representando o Poder Público, não há possibilidade de as associações interferirem no processo decisório. As instituições representativas da sociedade passam a ter um

⁴⁴ Membros do COEMA. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/institucional/coema/membros-do-coema/> {07 de agosto de 2013}

papel mais de fiscal do processo decisório do que participantes da tomada de decisão.

As audiências públicas consistem em outra forma de participação popular na gestão da zona costeira. A Resolução do CONAMA nº 09/1987 veio regularizar as consultas públicas que tem como finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, com vistas a dirimir as dúvidas e recolher dos presentes as críticas e sugestões a respeito (art. 1º).

A decisão de ocorrer ou não a audiência pública é discricionária pelo fato de a Resolução afirmar que o órgão ambiental realizará a audiência “sempre que julgar necessária”. Quando, porém, solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos, o órgão ambiental fica obrigado a realizá-la, e caso descumpra a solicitação, a licença ambiental não terá validade.

De acordo com o MMA a avaliação de impacto ambiental é revestida de caráter público. Desta forma, incorpora a participação social, por meio da realização de consultas públicas que balizam o processo decisório sobre a viabilidade ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores.

Esclarece, ainda, que a audiência pública é a forma de consulta pública ordinária no processo de licenciamento e tem por objetivo a divulgação para a sociedade das informações sobre o projeto e discussão do RIMA, que reflete as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Dependendo do tipo de empreendimento e de seus impactos, pode ser realizada uma ou várias audiências públicas, com a finalidade de informar, esclarecer e coletar subsídios junto à sociedade sobre o empreendimento ou atividade em fase de licenciamento.

Uma questão urgente e desafiadora aos órgãos ambientais, às instituições de pesquisa e aos movimentos sociais para o enfrentamento dos problemas é a elaboração de respostas estratégicas que assegurem os direitos das populações aos seus territórios; iniciativas com propostas transformadoras, que busquem a implantação de políticas públicas coerentes com a garantia da sustentabilidade da biodiversidade na zona costeira, absolutamente importantes para a manutenção da vida no Planeta.

Para a elaboração do ZEEC, foi utilizada, durante o Diagnóstico Socioeconômico da Zona Costeira do Ceará, uma abordagem participativa, com o objetivo de coletar informações qualitativas sobre os problemas enfrentados pelas comunidades na zona costeira. Em síntese, as abordagens participativas representam um conjunto de processos elaborados para encorajar o envolvimento dos agentes sociais interessados num determinado projeto, no caso, o ZEEC.

O Decreto federal nº 4.297/2002 determina em seu art. 4º, que o processo de elaboração e implementação do ZEE “contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil”.

Por essa razão, o decreto a ser criado, que possibilitará a regulamentação do ZEEC está sendo discutido com a plena participação da população interessada. Mesmo que seja um instrumento normativo de competência do Governador, a lei determina que esse instrumento tenha a efetiva participação popular.

As técnicas participativas visam a conceber condições para a troca de conhecimento, facilitar a visualização e melhorar as interações do público com a equipe de pesquisa. A escolha dos métodos e ferramentas de participação resultam das tarefas a serem realizadas e do nível educacional e cultural da comunidade a ser trabalhada, portanto, sendo altamente contextual, conclusões estas do próprio Diagnóstico.

Esse diagnóstico socioeconômico foi concebido para alcançar as dimensões macro e micro da zona costeira. Sob a perspectiva macro, os setores costeiros foram tratados como unidades de planejamento, havendo sido possível comparar os indicadores socioeconômicos dos setores costeiros. Sob a perspectiva micro, foram estudados individualmente os municípios costeiros, as atividades produtivas relevantes e as comunidades tradicionais, segundo sua localização. Assim, fez-se uso tanto das abordagens quantitativas quanto qualitativas de análise, no intuito de atingir os objetivos propostos no ZEEC.

Ainda sobre a técnica participativa utilizada no diagnóstico socioeconômico da zona costeira estão as diretrizes para o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), que tem como finalidade reunir o conhecimento local, avaliar atitudes e preferências,

identificar problemas e realizar tempestades de ideias para identificar soluções potenciais. O DRP foi conduzido pelos representantes do LABOMAR e SEMACE e coordenado por professores da Universidade Federal do Ceará (UFC) mediante oficinas participativas, nas quais foram formados grupos focais para discutir temas pertinentes à realidade da zona costeira.

Oficinas participativas são encontros onde os agentes sociais interessados na zona costeira, por meio de grupos focais, elaboram as matrizes do presente e futuro, tendo como finalidade abordar os problemas complexos e importantes para o contexto do desenvolvimento sustentável do litoral.

No caso das oficinas para elaboração de um diagnóstico socioeconômico, a matriz do presente consistiu da identificação de problemas, suas causas e consequências, enquanto a matriz do futuro consistiu da visualização da situação desejada, estratégias de solução e parceiros. Essas oficinas reuniram os agentes sociais interessados na zona costeira para discutir, de forma democrática e participativa, os problemas originados pelo uso e ocupação da zona costeira, procurando entender suas causas e consequências, a fim de elaborar diretrizes para orientar políticas que promovessem o desenvolvimento sustentável da região.

Com isso, buscou-se primeiramente, constituir a imagem do presente que representasse as principais atividades produtivas do espaço costeiro, seus problemas, causas e consequências ambientais, sociais e econômicas. Em seguida, procurou-se elaborar a visão de futuro quanto ao uso e ocupação da zona costeira, enfatizando as atividades produtivas desejadas ou indesejadas, prováveis soluções para os problemas e conflitos, e parceiros essenciais. Segundo o texto do Diagnóstico, as oficinas participativas foram realizadas em 12 localidades da zona costeira, com o objetivo de envolver os agentes sociais na feitura do Diagnóstico Geoambiental e Socioeconômico do ZEEC.

Para garantir a participação de todos os agentes sociais e a ampla discussão, foram formados grupos de trabalho (grupos focais) a fim de que a população interessada pudesse compartilhar seus conhecimentos e experiências sobre as temáticas em foco e concluir as tarefas solicitadas. Ao final das oficinas, os trabalhos dos grupos foram avaliados em sessão plenária, na qual os participantes puderam

defender seus trabalhos e fazer críticas e sugestões, de forma a melhorar a qualidade das colaborações.

Foram envolvidos nas oficinas participativas representantes de organizações civis (associações, sindicatos, colônias etc.), organizações governamentais (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE), IBAMA, SEMACE, Ministério Público etc.), organizações não governamentais, secretarias e conselhos municipais, empresas e todos aqueles interessados no uso dos recursos naturais e ocupação do espaço da zona costeira. O número de participantes por oficina variou entre 15 e 100 pessoas, perfazendo um total aproximado de 350 partícipes.

Componentes do ZEEC, o diagnóstico socioeconômico e o mapeamento das unidades geoambientais do Ceará serão abordados no próximo item.

6.4 Componentes do ZEEC no Estado do Ceará: o Diagnóstico Socioeconômico e o Mapeamento das Unidades Geoambientais

O diagnóstico socioeconômico tem por finalidade compreender a ocupação territorial e o uso dos recursos naturais, levando em consideração a maneira como a ação da população se manifesta no território. O mapeamento das unidades geoambientais tem o objetivo de levantar, caracterizar e mapear, em sua totalidade, as áreas ocupadas com intervenções antrópicas e suas características geoambientais.

A respeito do diagnóstico, este reconstitui as tendências históricas das formas de aparecimento das relações sociais e de produção no território, perpassadas pelos estudos demográficos, econômicos, urbano-regionais e de condições de vida. Conforme as Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Brasil (MMA, 2006a), deve possuir dois pressupostos fundamentais para a compreensão da economia e sociedade: explicar com base em condições sociais e econômicas determinadas, as principais tendências de uso do território, suas formas de produção e os modos e condições de vida a elas associadas; e mostrar como as relações de produção e reprodução nas diferentes áreas de estudo se manifestaram, reconstruindo territórios e apropriando os recursos naturais disponíveis.

Deste modo, para efetivação do ZEEC, foi necessária a realização de um Diagnóstico Socioeconômico da Região. Esse levantamento foi idealizado para alcançar as dimensões macro e micro da zona costeira. Sob a perspectiva macro, os setores costeiros foram tratados como unidades de planejamento, onde foi possível comparar os indicadores socioeconômicos dos setores costeiros. Sob a perspectiva micro, foram estudados individualmente os municípios costeiros, as atividades produtivas relevantes e as comunidades tradicionais, segundo sua localização. Assim, fez-se uso tanto das abordagens quantitativas quanto qualitativas de análise, no intuito de atingir os objetivos propostos no ZEEC. Em suma,

O diagnóstico socioeconômico da zona costeira do Ceará que consiste da análise dos indicadores socioeconômicos; da caracterização das atividades produtivas atuais e potenciais; do mapeamento dos problemas, impactos e conflitos gerados pelas atividades produtivas; da caracterização da qualidade de vida das comunidades costeiras e ribeirinhas; e da análise das matrizes do presente e futuro sobre a identificação e caracterização dos problemas e soluções na zona costeira. (LABOMAR; SEMACE, 2005a, p.62)

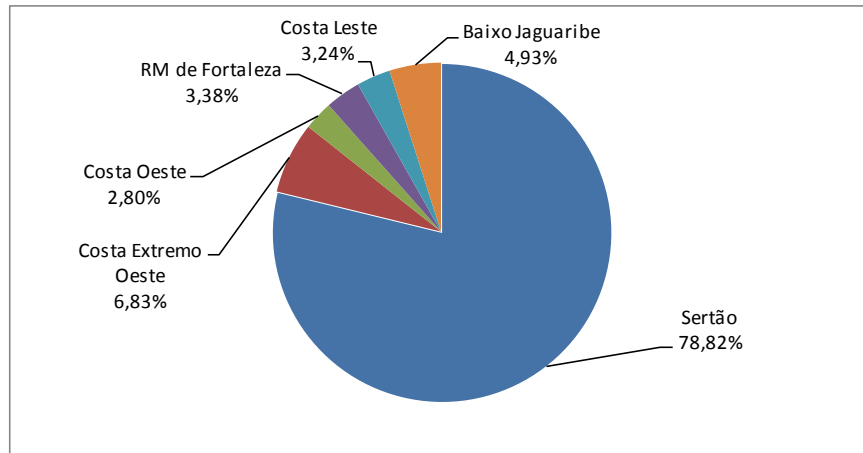
A análise dos indicadores socioeconômicos tem como objetivo traçar a situação da zona costeira do Ceará em 2004, no que se refere aos indicadores de demografia, infraestrutura, educação, saúde, economia, índices de qualidade de vida e estrutura fundiária.

Para a elaboração do Diagnóstico Socioeconômico, elaborado pela SEMACE e LABOMAR (2005a), que é um dos componentes do ZEEC foram empregados dados do Censo Demográfico de 2000 e alguns indicadores do Censo de 1991, além de outras estatísticas do IBGE.

Realizado no ano de 2004, uma das críticas que recebe daqueles que discutem a minuta do decreto que irá regulamentar o ZEEC é que o diagnóstico deve ser atualizado por terem se passado oito anos e o cenário abrangente da situação socioeconômica dos municípios costeiros e suas comunidades se alterou.

A área do estudo denominada Zona de Abrangência Costeira, compreende 45 municípios, 33 pertencentes à zona costeira e 12 que estão adjacentes aos rios Jaguaribe, Acaraú e Curu. Para realização do estudo, foi dividida a zona costeira em cinco setores: Costa Extremo Oeste, Costa Oeste, Região Metropolitana de Fortaleza, Costa Leste, Baixo Jaguaribe. A figura seguinte mostra a distribuição percentual dos setores costeiros com relação à área geográfica do Estado do Ceará.

Figura 6.2 – Participação em termos de área dos setores da zona costeira e sertão do Ceará



Fonte: elaboração própria com suporte em informações LABOMAR; SEMACE, 2005a

Importante é salientar que, diferentemente do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Ceará (PEGC), que dividiu a zona costeira em quatro setores (Costa Leste, Região Metropolitana de Fortaleza, Costa Oeste e Costa Extremo Oeste), o diagnóstico socioeconômico contemplou outro setor, o Baixo Jaguaribe, que inclui os municípios que margeiam o rio Jaguaribe próximo à sua foz.

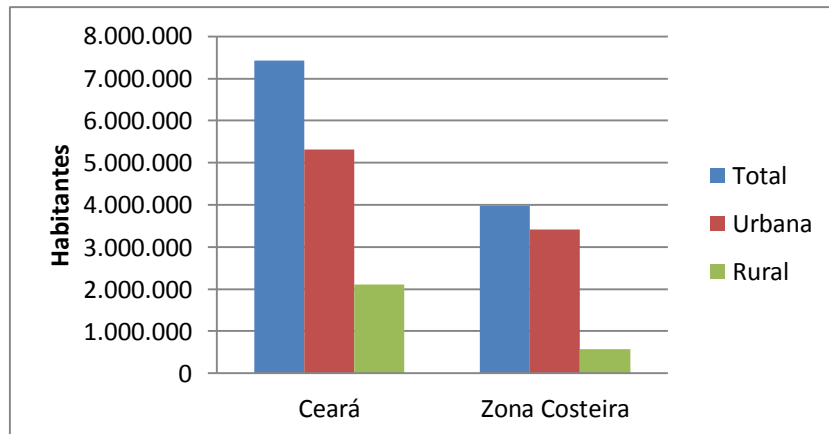
Quadro 6.1 – Divisão da zona costeira cearense em setores

SETOR	NOME	MUNICÍPIO
SETOR I	Costa Leste	Aracati, Beberibe, Cascavel, Fortim, Icapuí, Itaiçaba, Pindoretama
SETOR II	Região Metropolitana de Fortaleza	Aquiraz, Eusébio, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Fortaleza.
SETOR III	Costa Oeste	Itaipoca, Paracuru, Paraipaba, Trairi.
SETOR IV	Costa Extremo Oeste	Acaraú, Amontada, Barroquinha, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Bela Cruz, Marco, Morrinhos.
SETOR V	Baixo Jaguaribe	Alto Santo, Jaguaribara, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Palhano, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe, Tabuleiro do Norte.

Fonte: elaboração própria com base em informações do LABOMAR; SEMACE, 2005a

Sobre a demografia, a zona costeira abrigava, de acordo com o Censo de 2000, um pouco mais da metade da população do Estado, o que na época já representava uma região importante como alvo de políticas públicas, no intuito de promover o desenvolvimento sustentável.

Figura 6.3 – População residente, por situação de domicílio – Ceará e Zona Costeira – 2000.



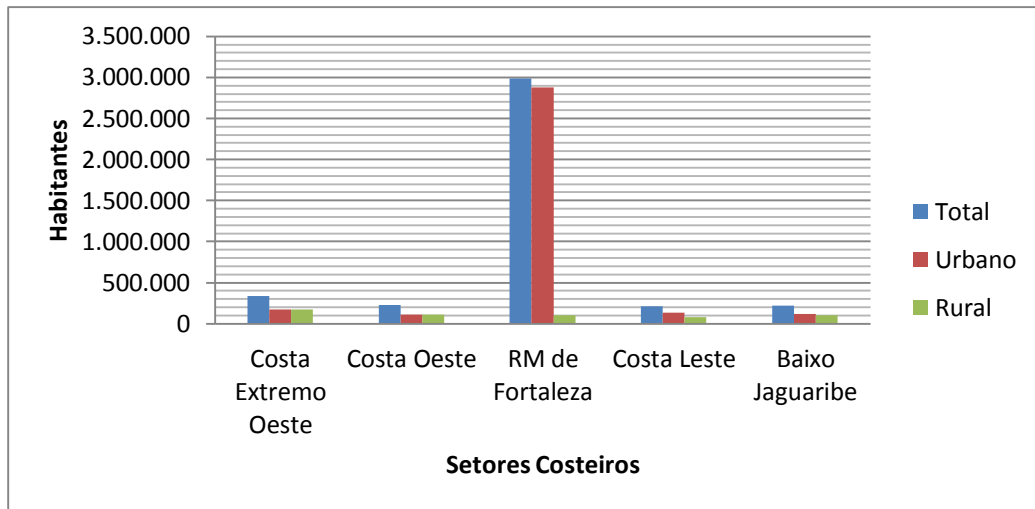
Fonte: elaboração própria com amparo em informações LABOMAR; SEMACE, 2005a

Com a análise do gráfico, percebe-se que a distribuição da população residente, em 2000, tanto no Ceará quanto na zona costeira, está espalhada em maior proporção na área urbana em comparação com a área rural. Esse quadro pouco se modificou, ao se observar os dados do Censo de 2010, expressos no capítulo III deste trabalho.

Ao se analisar o Diagnóstico Socioeconômico (LABOMAR e SEMACE, 2005), nota-se que o percentual dessa população nos setores costeiros e municípios variavam consideravelmente. O litoral oeste, que abrange a Costa Extremo Oeste e Costa Oeste, exprimia uma parcela ligeiramente superior de pessoas vivendo na área rural, enquanto o litoral leste e o Baixo Jaguaribe têm uma parcela maior de pessoas vivendo na área urbana.

O diagnóstico revelou que, no ano de 2000, o setor costeiro que possuía a maior população era a Região Metropolitana de Fortaleza, com 2.984.689 habitantes, correspondendo a 74,97% da população da zona costeira. Os demais setores eram responsáveis pelos outros 25,03% da população residente da zona costeira, assim distribuída: 8,55% na CEO; 5,64% na CO; 5,57% na BJ,; e 5,28% na CL, como delimitada no quadro seguinte:

Figura 6.4 - População residente, por situação de domicílio, segundo os setores costeiros – 2000



Fonte: elaboração própria com suporte em informações LABOMAR; SEMACE, 2005a

De acordo com os levantamentos sobre o Ceará e a Zona Costeira (período de 1991 e 2000), ocorreu aumento da população total residente, ao mesmo tempo em que foram notados um incremento da população urbana e um declínio da população rural. O crescimento da população total do Ceará foi da ordem de 16,71% e da população da zona costeira de 22,61%, evidenciando, assim, um aumento mais acentuado na zona costeira do que no Ceará como um todo. Por sua vez, a população rural diminuiu em 4,05% no Ceará e 3,05% na Zona Costeira, enquanto a população urbana aumentou em 27,71% no Ceará, e 25,88% na Zona Costeira.

Com esses levantamentos, pode-se observar que o crescimento populacional na zona costeira do Estado do Ceará tem como consequência uma diversidade de problemas de natureza social, econômica, política institucional e cultural. Além disso, o crescimento populacional na zona costeira associado ao acentuado processo migratório da zona rural era responsável por colocar a área litorânea como alvo da pressão populacional sobre os recursos naturais. Junto a essas constatações, os técnicos do estudo concluíram que o crescimento desordenado tem como causa e consequência, a baixa qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais (saúde, educação, saneamento e abastecimento de água), o que representa um desafio para as políticas públicas.

Com referência aos domicílios particulares permanentes, em 2000, o Ceará possuía 1.757.888 desses, dos quais 73,47% se encontravam na área urbana e

26,53% na área rural. Do total de domicílios do Ceará, 54,02% encontravam-se na zona costeira, estando 87,07% localizados na área urbana e 12,93% na área rural.

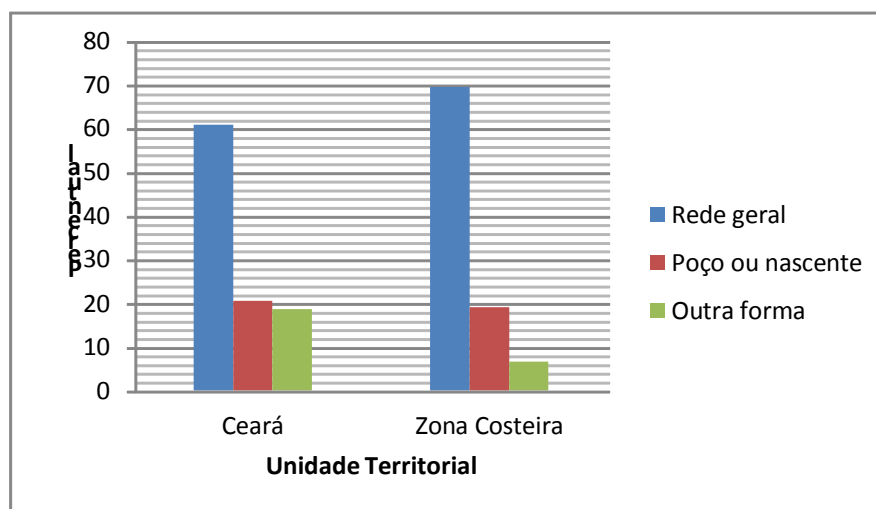
Tabela 6.1 – Domicílios particulares permanentes, moradores em domicílios particulares permanentes e média moradores por domicílio, por situação do domicílio, segundo os municípios - Ceará - 2000.

Ceará e Zona Costeira	TOTAL								
	Domicílios particulares permanentes			Moradores em domicílios particulares permanentes			Média de moradores por domicílio particular permanente		
	Total	Situação particulares		Total	Situação particulares		Total	Situação particulares	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Ceará	1.757.888	1.291.457	466.431	7.394.746	5.290.171	2.104.575	4,21	4,10	4,51
Zona Costeira	949.586	826.769	122.817	3.959.974	3.397.411	562.563	4,32	4,17	4,39

Fonte: elaboração própria com amparo em informações do LABOMAR; SEMACE, 2005a

Com relação ao abastecimento de água, a zona costeira, com relação ao total de domicílios cobertos pela rede geral no Ceará (1.068.746 domicílios), detinha apenas 37,5% dos domicílios, e o maior percentual de domicílios cobertos pela rede geral encontrava-se na RM de Fortaleza. Conforme consta no Diagnóstico Socioeconômico, do total de domicílios da zona costeira (949.586 domicílios) do Ceará, 69,5% eram atendidos pela rede geral, 19,1% por poço ou nascente na propriedade e 11,4% por outra forma de abastecimento.

Figura 6.5 - Percentual de domicílios por tipo de abastecimento de água do Ceará e zona costeira com relação ao total de domicílios particulares permanentes do Ceará – 2000.

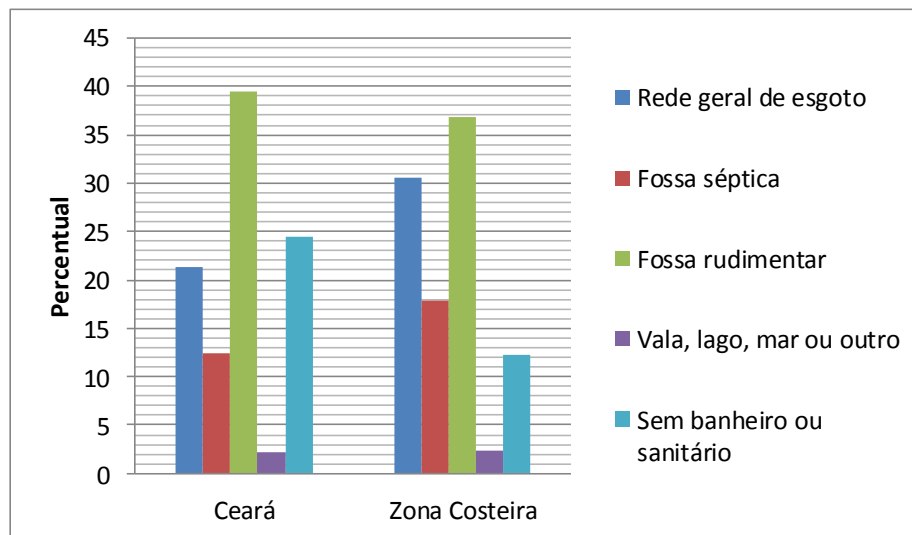


Fonte: elaboração própria com base em informações LABOMAR; SEMACE, 2005a

Já os dados do estudo que trazem a realidade do saneamento básico dos municípios costeiros, no ano de 2000, de todos os domicílios no Estado do Ceará, apenas 21,4% estavam cobertos pela rede geral de esgoto, 12,4% possuíam fossa séptica, 39,4% utilizavam fossa rudimentar, 2,2% depositavam resíduos em vala, rio, lago, mar ou outro escoamento, e 24,53% dos domicílios encontravam-se sem banheiro ou sanitário.

Desta forma, os dados demonstram que, em 2000, a situação de baixa cobertura de esgotos e uso elevado de meios de escoamento inapropriados era grave, trazendo como consequências sérios problemas de saúde à população. O levantamento ainda indicou a existência precária de escoamento sanitário na zona costeira, frisando que, do total de 376.884 domicílios que possuíam rede geral de esgoto no Ceará, 285.481 domicílios (75,7%) encontravam-se no litoral, e 73,6% destes concentrados na RM de Fortaleza. Desses domicílios da zona costeira, 30,5% possuíam rede de esgoto, 17,9% fossa séptica, e 36,9% fossa rudimentar, e ainda o percentual de domicílios com vala ou lago eram de 2,4% , e os que não possuíam banheiro ou sanitário eram 12,3%.

Figura 6.6 - Percentual de domicílios particulares permanentes, por tipo de escoamento sanitário – Ceará, Zona Setores Costeiros – 2000.



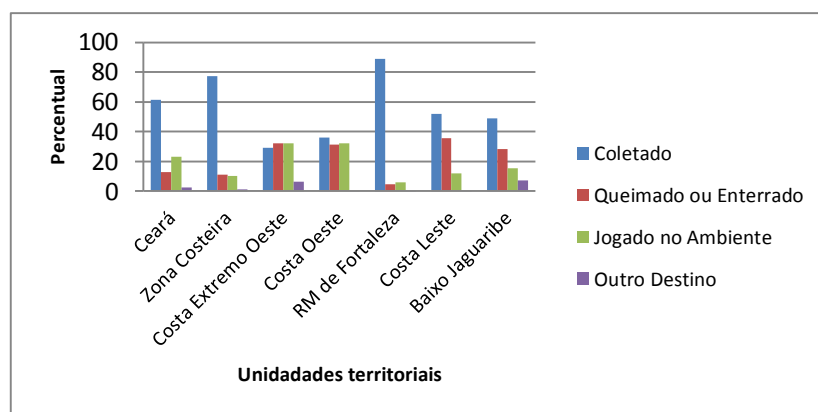
Fonte: elaboração própria com suporte em informações LABOMAR; SEMACE, 2005a

O saneamento básico, como se vê no Censo de 2000, ainda permanece um dos graves problemas observados na zona costeira do Estado do Ceará, e que

precisam ser abordados de maneira mais energética, caso se pretenda desenvolver políticas públicas para se alcançar o desenvolvimento sustentável da região.

Quanto ao Estado do Ceará, dos 1.757.888 domicílios, 61,5% eram atendidos por alguma forma de coleta de lixo, 12,8% queimavam ou enterravam o lixo, 23,2% jogavam o lixo no ambiente (terreno baldio, logradouro, rio, lago ou mar) e 2,4% davam outro destino ao lixo. Importante é destacar que do total de domicílios que tinham o lixo coletado no Estado, em torno de um milhão de domicílios, 734.868 (41,80%) se encontravam na zona costeira, sendo que 643.296 (36,59%) dos domicílios se localizavam na Região Metropolitana de Fortaleza. Por sua vez, os demais setores costeiros apresentaram um baixo percentual de domicílios atendidos pela coleta de lixo, assim distribuídos: CEO (1,20%); CO (1,01%); CL (1,47%); BJ (1,53%).

Figura 6.7 - Percentual de domicílios particulares permanentes, por destino de lixo – Ceará, zona e setores costeiros – 2000.



Fonte: elaboração própria com base em informações LABOMAR; SEMACE, 2005a

Sobre os dados educacionais da zona costeira relativos ao Censo 2000 e presentes no Diagnóstico, o Ceará aportava uma taxa de analfabetismo aproximadamente de 24,97% na faixa de idade de 15 anos ou mais, enquanto a zona costeira indicava uma taxa de analfabetismo de 32% nesta mesma faixa de idade.

Com referência aos setores costeiros, o maior número de indivíduos na faixa etária de 15 anos ou mais se encontrava na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), com 2.056.913 pessoas, correspondendo a 68,92% da população da RMF.

Tabela 6.2 - Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais, segundo a situação do domicílio – Ceará e Zona Costeira – 2000

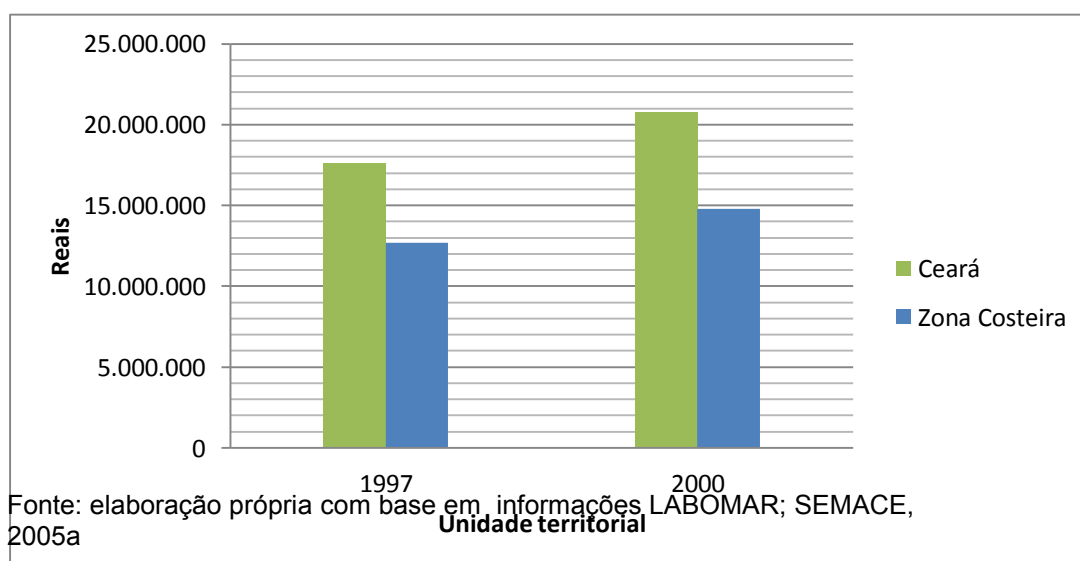
CEARÁ E ZONA COSTEIRA	INDIVÍDUOS COM IDADE DE 15 ANOS OU MAIS (UNIDADE)	INDIVÍDUOS COM IDADE DE 15 ANOS OU MAIS (PERCENTUAL)
	TOTAL	TOTAL
CEARÁ	4.938.392	66,46
Alfabetos	3.627.614	73,46
Analfabetos	1.310.778	26,54
ZONA COSTEIRA	2.697.848	67,76
Alfabetos	2.191.086	81,21
Analfabetos	516.762	18,78

Fonte: elaboração própria com suporte em informações LABOMAR; SEMACE, 2005a

Primordial é destacar que, no período 1991/2000, a taxa de pessoas analfabetas decresceu tanto no Ceará quanto na zona e setores costeiros, evidenciando o estudo que as maiores baixas na taxa de analfabetismo se deram na Costa Leste (-15,11%) e Costa Extremo Oeste (- 14,63%).

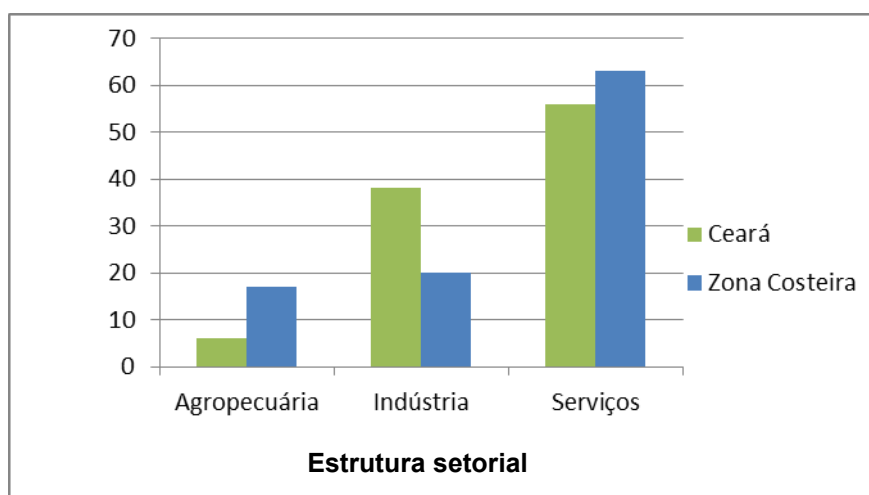
Haja visto o Produto Interno Bruto - PIB, os valores dos municípios costeiros são bastante elevados. Em 2000, o PIB da zona costeira atingiu R\$ 14,8 milhões, correspondendo a 71,2% do PIB do Estado do Ceará, totalizando R\$ 20,8 milhões. No caso da RM de Fortaleza, esta foi responsável por mais da metade do PIB do Ceará, 62,5%.

Figura 6.8 - Produto interno bruto em valores correntes (mil reais) – Ceará e Zona Costeira – 1997/2000.



Já com relação à estrutura setorial do valor adicionado, a zona costeira teve maior contribuição do Setor de Serviços (63,07%), vindo em seguida Indústria (19,96%) e Agropecuária (16,97%), cujos percentuais se mostraram maiores do que seus respectivos valores para o Ceará. Incluso no setor de serviços está o turismo.

Figura 6.9 – Estrutura setorial do valor adicionada a preços básicos em percentual no Ceará e Zona Costeira – 2000.



Fonte: elaboração própria baseada em informações LABOMAR; SEMACE, 2005a

Mesmo os municípios costeiros demonstrando maior riqueza em comparação ao restante do Ceará, constata-se, pelos dados do Diagnóstico, que existiam graves deficiências básicas e ainda há problemas em algumas localidades da costa, como, por exemplo, a falta de saneamento básico, a inexistência de coleta seletiva de resíduos, além da necessidade de um maior incremento na educação para a diminuição das (ainda) elevadas taxas de analfabetismo.

Assim, o Diagnóstico Socioeconômico elaborado pelo LABOMAR e SEMACE (2005a), utilizando informações do Censo de 2000, demonstrar que há ampla carência de políticas de proteção social e ambiental nesses municípios costeiros. Mesmo realizado há mais de oito anos, sabe-se que pouco mudou. Isso propicia uma urgente necessidade de que se produzam efetivas ações pelos agentes públicos.

A respeito do Mapeamento das Unidades Geoambientais da Zona Costeira do Ceará (LABOMAR e SEMACE, 2005a), elaborado pelo LABOMAR, em parceria com a SEMACE, em 2005, também é um componente primordial à elaboração do ZEEC.

Utilizou-se como parâmetro o objetivo principal do Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, que é servir de base para os sistemas de planejamento em todos os níveis da Administração Pública e gestão, em diversas escalas de tratamento, das informações necessárias ao gerenciamento do território. Na execução do Mapeamento das Unidades Geoambientais, foram utilizados como orientação e sistemática de todos os estudos as Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Brasil (MMA, 2004b).

Levantar, caracterizar e mapear, em sua totalidade, as áreas ocupadas com intervenções antrópicas, manguezais, salgados, apicuns, áreas de preservação permanente, unidades de conservação, áreas potenciais para implantação de novos empreendimentos e áreas com outros usos; Quantificar as áreas de manguezais protegidas por legislação ambiental e áreas potenciais para o cultivo de camarões e/ou outros usos; Fornecer elementos para o licenciamento de novos empreendimentos de carcinicultura e atualização da legislação pertinente; Fornecer bases para o ordenamento do espaço territorial, objetivando a defesa dos ecossistemas;

Na cartografia para o planejamento territorial, foram empregados dois enfoques, de acordo com as escalas dos mapas e abrangência territorial, quer dizer, o enfoque estratégico e o tático. O estratégico, ocupando o alto da cadeia político-gerencial, deu-se em dois níveis de escalas geográficas – escala de reconhecimento e escala intermediária – utilizando o ZEE para obter o prognóstico da interação das potencialidades e limitações, tendo em vista grandes áreas do domínio federal ou regional.

O ZEE do Estado do Ceará, elaborado na escala 1:25.000, enquadra-se no enfoque tático (operacional), visando a atingir o grau de detalhe de informações adequadas às decisões estaduais e municipais, que, de acordo com os órgãos, tem como variável principal a sustentabilidade ambiental e econômica dos microssistemas, qualidade ambiental e proteção de ecossistemas específicos. Os principais produtos estão relacionados ao diagnóstico do meio físico-biótico, meio socioeconômico e meio jurídico-institucional; situação atual, prognóstico, cenários e proposição de zonas (LABOMAR; SEMACE, 2005b).

Em alguns momentos, é esclarecido na introdução do mapeamento, o fato de que, consoante as exigências da legislação, especialmente a Resolução do CONAMA nº 341, de 26 de setembro de 2003, art. 30, o detalhe atingiu a escala 1:10.000, com informações extraídas de interpretações de fotografias e imagem de satélite de alta resolução espacial (satélite *Quick Bird*). A questão da escala é o

grande desafio do mapeamento, porque não é possível em determinadas escalas atingir ecossistemas que também têm de ser observados para se delimitar o seu uso.

No texto introdutório do mapeamento, está expresso que os ZEEs, nas diversas escalas, não se substituem, complementam-se, tanto em propósitos, quanto em enfoques e linguagens. Não se chega, porém, ao macro diagnóstico pela simples soma dos diagnósticos detalhados. É necessário que as instituições públicas adaptem e uniformizem os procedimentos, para que o acesso às informações seja facilitado e as discussões e resultados tenham o maior número de participantes possível.

Importa evidenciar, fato esclarecido no texto introdutório do levantamento, de que os municípios estudados foram os litorâneos cearenses, e alguns municípios interioranos que foram incluídos porque neles se desenvolve a atividade em carcinicultura. Esse é fato contraditório, em razão de que, dentre as reivindicações da população que participou da audiência pública sobre a minuta do ZEEC, em 2009, estava justamente o problema da escala, pois, no mapeamento não estão demarcadas as áreas dos apicuns e dos salgados, onde se localiza, exatamente, a maior parte da atividade de carcinicultura.

Por exemplo, o apicum, de acordo com o Código Florestal, só pode ser utilizado para a atividade de carcinicultura apenas 35% da totalidade contida em cada Estado. Na minuta do decreto, isto deve ser atualizado, pois em seu conteúdo esse ecossistema é virtualmente passível de ocupação ilimitada, pois a vegetação indicada como colonizadora do apicum na realidade é considerada mata de carnaúba e a vegetação de tabuleiro.

Desta forma, não resta dúvida de que é necessário rever o mapeamento publicado em 2005, assim como o diagnóstico. Deve-se analisar quais ecossistemas não foram incluídos no mapeamento, assim como na minuta do decreto. Evidentemente, passados oito anos com a dinâmica do Direito, foram instituídas importantes normas ambientais, sendo a principal delas o novo Código Florestal. Essencial é, dessa maneira que se refaça (ou corrija) o que está em desacordo em relação à realidade e à legislação vigente.

3ª PARTE

**ESTUDOS DE CASOS DE EMPREENDIMENTOS
NO LITORAL DO CEARÁ**



CAPÍTULO 7

OS PROJETOS DOS COMPLEXOS HOTELEIROS LITORÂNEOS APROVADOS NO COEMA ENTRE 2002 A 2008

Como relatado anteriormente, a zona costeira do Ceará passa por um acelerado processo de ocupação e, como consequência, sua degradação. O interesse por esse espaço é cada vez mais intenso e diversificado, e tem no setor turístico uma de suas principais causas. Esta pesquisa, no entanto, não tem intenção de pôr em dúvida a importância do turismo para o Ceará. Sabe-se que essa atividade é fundamental para a economia do Estado.

Nota-se, contudo, uma ausência, por parte da Administração Pública e da iniciativa privada, em relação à observância das normativas que tratam da proteção ambiental, especificamente, àquelas que regulamentam a construção de grandes complexos turísticos hoteleiros na zona costeira. Por essa razão, acredita-se que o ZEEC é peça fundamental para determinar que ecossistemas frágeis presentes no litoral não sejam ocupados por esses empreendimentos.

Para dar embasamento a essa afirmação, este capítulo tratará dos projetos de complexos hoteleiros ou *resorts* que foram apresentados à SEMACE e tiveram parecer favorável do órgão. Posteriormente, esses mesmo projetos foram aprovados pelo COEMA, entre os anos de 2002 e 2008, para obtenção da licença ambiental. Dentre eles, foram escolhidos três para uma análise mais detalhada no próximo capítulo.

Vale frisar que, em sua maior parte esses projetos aprovados no âmbito do COEMA não foram desenvolvidos. Dentre as razões estão: falta de interesse do próprio empreendedor, não obtenção das licenças ambientais obrigatórias, ou em razão de decisões judiciais contra a construção dos empreendimentos.

7.1 A análise dos projetos de empreendimentos hoteleiros no litoral cearense

Analisar o processo de construção de grandes obras na zona costeira do Estado do Ceará é um desafio, pois envolve diversos órgãos e esferas

administrativas, além de tribunais judiciais onde são impetradas ações contra essas construções.

Sob a análise na esfera federal, na zona costeira além de ser esta considerada patrimônio nacional, como estabelece a Constituição Federal de 1988⁴⁵, os terrenos de marinha são de propriedade da União, e margeiam todo o litoral do Brasil, acontecendo casos dos empreendedores construir seus equipamentos turísticos dentro dessas áreas. Ocorrendo essa situação, é competência do IBAMA a concessão de licenças ambientais. Havendo a necessidade de alguma intervenção judicial, o foro competente é a Justiça Federal, cujo fiscal é o Ministério Público Federal (MPF), destacando que esse é responsável por todas as ações judiciais estudadas nos três projetos de complexos hoteleiros escolhidos.

No âmbito estadual, há o órgão ambiental do Ceará, que é a SEMACE, concessor das licenças ambientais dos empreendimentos abordados nesta pesquisa. Casos de ações impetradas irão para Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, e o Ministério Público competente é o estadual. Atinente à atuação do município, este, além de emitir a licença de construção, deve produzir um documento afirmando estar de acordo com a obra. Essa decisão do município deve ser fundamentadas no que estabelece seu PDDU ou legislação similar outra.

Relativamente à competência, é importante esclarecer novamente que, até o ano de 2011, a competência dos entes administrativos em matéria ambiental era conflituosa. Após a instituição da Lei Complementar nº 140, que regulamentou artigo da Constituição (art. 23) – sobre cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente – esses atritos foram apaziguados e se delimitou como principal órgão licenciador o estadual, principalmente, em razão da falta de estrutura da maioria dos órgãos ambientais municipais.

Para se analisar os estudos de caso, foram acessados os pareceres técnicos emitidos pela SEMACE e as informações das licenças ambientais publicadas na

⁴⁵ Constituição Federal de 1988, art. 225, § 4º: “ A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

página eletrônica do órgão. Como se viu no capítulo V, os passos administrativos que compõem o licenciamento ambiental são variados. O processo inicia-se no momento em que o interessado entra com um requerimento da licença apresentando seu projeto à SEMACE. O parecer refere-se à vistoria realizada por técnicos do órgão ao local do projeto, assim como a análise do EIA entregue pelo empreendedor:

Após a vistoria, será emitido Parecer ou Relatório Técnico com avaliação da viabilidade ou não da concepção e localização proposta para o empreendimento ou atividade, inclusive definindo a necessidade ou não de solicitação de Autorização para Desmatamento e apresentação de Estudos Ambientais necessários. (SEMACE)⁴⁶.

No momento em que o técnico da SEMACE emite um parecer que aprova o projeto inicial do empreendimento, denominado também de *master plan*, esse documento técnico irá para aprovação do COEMA, isso porque, dentre suas finalidades, está sugerir à SEMACE a suspensão das atividades poluidoras, contaminadoras e degradadoras do ambiente⁴⁷. As decisões do COEMA são tomadas por meio de votação dos conselheiros por maioria simples, a metade dos presentes mais um. As reuniões ordinárias são mensais e ocorrem nas primeiras quintas-feiras de cada mês. Caso seja necessário, o presidente do Conselho convoca reuniões extraordinárias.

Deste modo, somente com parecer técnico favorável emitido pela equipe técnica da SEMACE e aprovado pelo COEMA, será emitida a licença prévia. Posteriormente, com a obtenção da licença de instalação (LI) e munido também da licença de construção concedida pelo município, o empreendedor poderá iniciar a obra.

⁴⁶ Licenciamento Ambiental na SEMACE. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/buscando-orientacao/> [30 de março de 2013]

⁴⁷ Atribuições do COEMA: Lei estadual nº 11.411/1987, art. 2º - É criado o Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA, vinculado diretamente ao Governador do Estado e com jurisdição em todo o Estado, com o objetivo de Assessorar o Chefe do Poder Executivo em assuntos de política de proteção ambiental, competindo-lhe especialmente: 2. Colaborar com a Superintendência Estadual do Meio Ambiente e com outros órgãos públicos e particulares, na solução dos problemas ambientais do Estado;(...) 7 Estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do Meio Ambiente (Natural e Construído) com vistas a utilização, preservação e conservação dos recursos ambientais; e o que determina o Decreto estadual nº 23.157/1994, no seu art. 2º - O COEMA, criado como órgão colegiado nos termos da Lei n.º 11.411, de 28 de dezembro de 1987, alterado pela Lei n.º 11.787, de 21 de janeiro de 1991, integra o Sistema Estadual do Meio Ambiente e tem por finalidade assessorar o Chefe do Poder Executivo em assuntos de política de proteção ambiental, competindo-lhe especialmente: VII. Estabelecer norma, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente (natural e construído) com vistas à utilização, preservação e conservação dos recursos ambientais;

Nos pareceres técnicos emitidos pela SEMACE, entretanto, é esclarecido em seu conteúdo o fato de que as obras contempladas no *master plan*, ou seja, no projeto inicial do empreendimento, quaisquer que sejam, devem ser submetidas ao processo de licenciamento individualizado na própria SEMACE. Isso ocorre com a apresentação dos projetos executivos específicos, incluindo: detalhamento dos planos de controle e monitoramento ambiental, estimativa de custos, cronograma físico-financeiro e indicação dos responsáveis pelos investimentos e demais estudos ambientais específicos, a serem exigidos pela Superintendência, e essas obras terão as próprias licenças ambientais.

Exemplificando: se o projeto de um complexo hoteleiro prevê a construção de um parque aquático que produzirá impactos ambientais, deve então o empreendedor apresentar o EIA específico para esta obra e com isso obter a licença ambiental para sua construção, independentemente de já haver obtido a licença ambiental para o projeto da totalidade do complexo turístico.

Esta investigação versou sobre os pareceres técnicos dos complexos hoteleiros localizados na faixa de marítima, aprovados pelo COEMA entre os anos de 2002 e 2008. Ressalta-se que os projetos analisados foram aprovados, mas não necessariamente construídos pelo empreendedor, como já expresso. Caso se optasse apenas pelos complexos hoteleiros finalizados, o universo da pesquisa seria muito pequeno, pois foram poucos os empreendimentos terminados e em funcionamento, como se verá adiante. Além disso o interesse do trabalho é avaliar a implementação dessas obras do início com a elaboração do parecer técnico até a emissão das licenças ambientais.

Vale ressaltar, com a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (Lei estadual nº 13.706), criada em 2006, foram delimitados seus instrumentos, dentre eles o ZEEC; Porém mesmo, antes da lei criando o PEGC, já havia os dois componentes basilares desse zoneamento: o diagnóstico socioeconômico da zona costeira e o mapeamento das suas unidades geoambientais.

Para facilitar a organização das informações, foi elaborada uma ficha, delimitando quais os dados importantes a serem obtidos (ver Apêndice). Na primeira parte se tem: nome do projeto, ano, empresa, município, localidade, setor do município de acordo com a lei do PEGC, e área do empreendimento. Na segunda

parte, os dados obtidos na SEMACE, tais como: número do processo, número do parecer técnico emitido pelo órgão, data da audiência pública na localidade da obra, número da resolução do COEMA aprovando o projeto, e a licença ambiental prévia, de instalação e de operação, dependendo dessas últimas de qual fase seguiria o projeto. Na terceira parte, as informações relevantes observadas no parecer técnico.

Como explanado no capítulo sobre o licenciamento ambiental, este possui três licenças, no entanto, nem todas as obras ou atividades devam passar pela terceira fase, a licença de operação. Os órgãos ambientais têm o entendimento de que o *master plan* dos complexos hoteleiros não necessita dessa licença. A LO apenas é concedida para os equipamentos instalados dentro do empreendimento, como hotéis, parques, residências, apartamentos etc.

Em relação às licenças de instalação dos projetos estudados, elas foram requeridas junto à SEMACE mediante apresentação das respectivas licenças prévias e, caso fosse previsto no projeto, a entrega da autorização para desmatamento. O empreendedor deve exibir, também, documentos constantes no *check list* e estudos ambientais solicitados na Licença Prévia para obter a Licença de Instalação.

Inicialmente, faz parte do *check-list* o preenchimento de uma requisição *online* da licença e depois a apresentação dos seguintes documentos: cópia da Licença Prévia concedida, publicação, em jornal, da solicitação da licença, comprovante de pagamento das custas da licença, outorga do uso de água, autorização da aeronáutica para colocação de torre de comunicação (SEMACE)⁴⁸.

Depois de protocolizada a licença de instalação, o técnico responsável retornará ao local do empreendimento para nova vistoria, analisará o projeto e estudo ambiental apresentado e emitirá outro parecer técnico conclusivo, indicando ou não a aprovação dos projetos para concessão da referida licença. Caso aprovado, passa novamente pelo crivo do COEMA.

Como já afirmado, foram analisados os projetos de complexos hoteleiros litorâneos aprovados pelo COEMA, entre os anos de 2002 a 2008. No total, são 20 projetos, com dimensões diversas a partir de 10 ha até 1.100 ha, localizados ao

longo dos 573 km da costa cearense, abrangendo os quatro setores, e cujos donos são desde empresários brasileiros, em minoria, até empreendedores espanhóis, portugueses e italianos.

7.2 Dados gerais dos projetos dos complexos hoteleiros costeiros aprovados pelo COEMA no período de 2002 e 2008

Os projetos analisados entre os anos de 2002 e 2008 estão localizados em 12 municípios costeiros. Nenhum deles se encontra no litoral da capital do Estado, pois Fortaleza possui uma costa quase completamente urbanizada, inclusive foi objeto do Projeto Orla que, como explanado, tem o intuito de descentralizar ações de planejamento e gestão da orla marítima.

A respeito do litoral de Fortaleza, a quinta maior capital do Brasil, esta expressa peculiaridades importantes na sua orla marítima. Ao contrário de muitas capitais brasileiras, sua faixa costeira é ocupada por comunidades de baixa renda, com exceção da Praia do Meireles e trechos das praias de Iracema, do Futuro e do Mucuripe. As ocupações caracterizam-se pela precariedade das moradias e pela ausência de titulação quanto à posse dos moradores. O estágio de consolidação é variado, existindo comunidades tradicionais, bem como áreas de risco e ocupações recentes (FORTALEZA e MMA, 2006).

Os municípios em que se situam os projetos dos empreendimentos estudados são Aquiraz, Beberibe, Camocim, Cascavel, Caucaia, Fortim, Icapuí, Itapipoca, Paracuru, Paraipaba, São Gonçalo do Amarante e Trairi. O litoral do Ceará foi dividido em quatro setores que, de acordo com a Lei que do PEGC (Lei estadual nº 13.796/2006), são no total 38 municípios (ver Quadro 3.3). Vale salientar que o Diagnóstico Socioeconômico realizado pelo LABOMAR e SEMACE (2005a) dividiu a zona costeira cearense em cinco setores, pois inclui um setor a mais, abrangendo os municípios localizados à margem do rio Jaguaribe próximos à costa. Os 20 projetos apresentados no período de 2002 a 2008 estão espalhados pelos quatro setores costeiros. No seguimento há uma tabela com a quantidade dos complexos hoteleiros (2002-2008) por município e seu respectivo setor costeiro.

⁴⁸ Licenciamento SEMACE. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/documentacao-basica/?pai=11> [20 de julho de 2013]

Tabela 7.1 – Quantidade de projetos de complexos hoteleiros por município e setores

MUNICÍPIOS	SETORES COSEIROS	NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS HOTELEIROS
Beberibe	Costa Leste	3
Aquiraz	Costa Metropolitana	3
Cascavel	Costa Leste	3
Camocim	Costa Extremo Oeste	2
Caucaia	Costa Metropolitana	2
Fortim	Costa Leste	1
Icapuí	Costa Leste	1
Itapipoca	Costa Oeste	1
Paracuru	Costa Oeste	1
Paraipaba	Costa Oeste	1
São Gonçalo do Amarante	Costa Metropolitana	1
Trairi	Costa Oeste	1

Fonte: elaboração própria, 2011

Conforme esta ilustração, observa-se que há municípios que recebe mais de um projeto (Beberibe, Aquiraz, Cascavel, Camocim e Caucaia), e que a maioria dos projetos está no setor leste (são oito no total) ou na Região Metropolitana de Fortaleza (seis projetos). Na RMF, a atividade turística já tem uma quantidade considerável de estabelecimentos hoteleiros. Nessa região, localiza-se um dos maiores empreendimentos do litoral cearense, o complexo Beach Park, com *resort*, e sua principal atração, um parque aquático. Sua localização é na praia do Porto das Dunas, Município de Aquiraz. Na figura 7.1 estão os projetos hoteleiros e sua localização nos setores.

Figura 7.1 Localização dos vinte empreendimentos hoteleiros no litoral do Ceará



Fonte: elaboração própria com arrimo em informações da SEMACE⁴⁹

⁴⁹ Programa GERCO. Disponível em: http://gerco.semace.ce.gov.br/gerco_ceara.asp

O principal motivo da concentração dos projetos na costa leste é a distância da capital, Fortaleza, onde se localiza o único aeroporto internacional do Estado, o Aeroporto Pinto Martins. A Capital dista, em linha reta, da sede do município mais distante do lado leste, no caso Icapuí, 170 km.

Na tabela seguinte são descritos os empreendimentos quanto a denominação, origem do empreendedor, localização, ano de aprovação no COEMA e dimensão.

Tabela 7.2 Informações dos projetos dos empreendimentos analisados

EMPREENDIMENTOS	ORIGEM	MUNICÍPIO	APROVAÇÃO DO PROJETO PELO COEMA (ANO)	ÁREA (HECTARES)
Mar Estrela	Itália	Aquiraz	2002	14.80
Cidade Turística Marilha	Itália	Camocim	2002	611.25
Praia do Uruaú	Portugal	Beberibe	2002	101.84
Aquiraz Riviera	Portugal/Brasil	Aquiraz	2003	279.14
Praia do Mundaú	Brasil	Trairi	2004	320
Praia do Farol	Itália	Camocim	2004	50.38
Vale das Nascentes	Portugal	Beberibe	2004	10
Cidade Nova Atlântida	Espanha	Itapipoca	2004	1.100
Cumbuco Golfe Resort	Portugal	Caucaia	2005	479.51
Juriti Beach and River Resort	Portugal	Cascavel	2005	117,16
Balbino Beach Resort	Portugal	Cascavel	2005	31.85
Playa Mansa	Espanha	Fortim	2006	299.97
Resort Pestana Hotels	Portugal	Beberibe	2006	64.95
Barra do Aquiraz	Portugal	Aquiraz	2006	424.75
Tremembé Beach	Portugal	Icapuí	2006	78.14
Piriquara Beach	Brasil	Paracuru	2006	100
Villa Duas Barras	Portugal	Cascavel	2007	373.61
Cumbuco Beach	Espanha	Caucaia	2007	15
Dunas da Taiba	Brasil	São Gonçalo do Amarante	2008	28.80
Lagoinha Suítes Resort	Portugal	Paraipaba	2008	83,88
ÁREA TOTAL				4.585,03

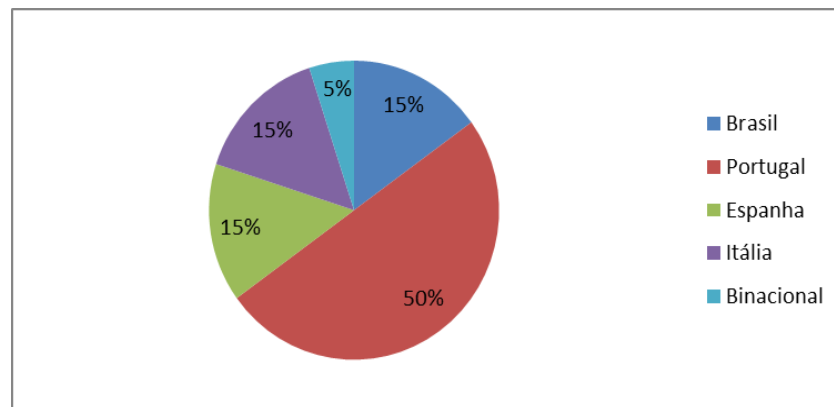
Fonte: elaboração própria, 2011

Observa-se que há uma variação da superfície dos projetos hoteleiros. O maior deles, o projeto Nova Atlântida, possui 1.100 hectares de área. E de menor

dimensão é o Vale das Nascentes, que possui dez hectares de superfície. Com isso, somando os 20 empreendimentos estudados, a área total dos projetos correspondem a 4.585,03 hectares.

No tocante à origem dos empreendedores, esta é diversificada sendo a maioria deles estrangeira. Abaixo uma figura de origem dos empreendedores dos projetos analisados

Figura 7.2 – Origem dos investimentos dos 20 projetos analisados



Fonte: elaboração própria

Vale ressaltar que, durante a investigação sobre a origem dos investimentos dos projetos, constatou-se que algumas das empresas estrangeiras se associaram com organizações, brasileiras. Dessa forma, para elaboração do quadro, procurou-se colocar a empresa responsável pelo projeto, como vem estabelecido no processo administrativo da SEMACE. A única que tem um consórcio claramente formado por investimentos brasileiros e portugueses é o Aquiraz Riviera.

Observando os percentuais, Portugal foi o país com maior interesse em investir em projetos hoteleiros na costa cearense, ficando atrás até de investidores brasileiros, sendo seguidos por italianos e espanhóis, cada um desses com três empreendimentos dos 20 analisados; e apenas um formado por um consórcio entre uma empresa brasileira e empresas portuguesas.

Sobre os investimentos portugueses no Ceará, a Embaixada de Portugal no Brasil relatou que o País possuía no ano de 2011 mais de mil empresas instaladas no Ceará, mantendo assim uma relação íntima com o Estado, O Ceará é o estado

do Brasil que recebe o segundo maior investimento de Portugal em número de empresas, atrás apenas de São Paulo⁵⁰.

De acordo com a Câmara Brasil-Portugal (CBP), o motivo da intensa relação com o Estado do Ceará é o fato de que este oferece potencial para as duas áreas em que os portugueses investem até pouco tempo – turismo e geração de energia – que correspondem em porcentagem do total dos investimentos em 30,61% e 50,74%, respectivamente.

Com a forte crise nos últimos três anos na Europa e, como consequência, a falta de crédito do outro lado do Atlântico, as empresas recorrem a financiamentos captados no Brasil de instituições como Banco do Nordeste (BNB), Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Na realidade, porém, esses cujos recursos são atualmente mais utilizados no desenvolvimento de energias renováveis, sendo a eólica a principal.

Não restam dúvidas de que há um forte investimento de grandes grupos estrangeiros no turismo na costa cearense. O Estado do Ceará, assim como demais estados da região Nordeste, são inseridos na rede mundial turística, cujos governos definem objetivos a atingir, reforçando a competição das suas metrópoles por capitais externos sob as formas de empreendimentos e de investimentos especulativos (BERNAL, 2008).

A respeito das licenças dos projetos avaliados, dos 20 projetos, até o primeiro semestre de 2013, apenas 11 deles chegaram a obter as duas licenças ambientais – a prévia e a de instalação – porém isso não quer dizer que todos foram construídos.

Seis dos projetos apenas possuem a licença prévia. Como já esclarecido, isso não significa necessariamente que a SEMACE não a concedeu em razão de alguma pendência ou irregularidade, pois pode o empreendedor se desinteressar pela implementação do complexo e não requerer referida licença; ou também pode, como no caso do projeto Cidade Nova Atlântida, ter sido o processo de licenciamento suspenso por decisão judicial sem nem ter sido concedida a licença prévia.

⁵⁰ Investimentos de Portugal no Ceará estão garantidos a curto prazo. Disponível em: <http://embaixada-portugal-brasil.blogspot.com.br/2011/03/investimentos-de-portugal-no-ceara.html>

Dos 20 projetos, quatro iniciaram as obras, um deles parou na fase de terraplanagem e o outro quase finalizou a construção, ambos por motivos diversos. E, por fim, dois apenas começaram a operar, como se detalha no quadro seguinte.

Quadro 7.1 – As licenças concedidas e situação dos 20 projetos

EMPREENDIMENTO	LICENÇAS AMBIENTAIS	SITUAÇÃO DOS PROJETOS
Mar Estrela	LP/LI	Obra não iniciada
Cidade Turística Marilha	LP/LI	Obra não iniciada
Praia do Uruaú	LP/LI	Obra não iniciada
Aquiraz Riviera	LP/LI	Construídos o hotel Dom Pedro Laguna e um campo de golfe, ambos em funcionamento
Praia do Mundaú	Sem licenças	Não concessão de licença prévia (LP), por decisão judicial em razão da localização em terrenos de marinha
Praia do Farol	Sem licenças	Falta de licença prévia (LP)
Vale das Nascentes	LP/LI	Obra não iniciada
Cidade Nova Atlântida	Sem Licenças	Não concessão de licença prévia (LP), por decisão judicial em razão da localização em terras indígenas
Cumbuco Golfe Resort	LP/LI	Construídos o Hotel Vila Galé Cumbuco e um campo de golfe, ambos em funcionamento
Juriti Beach and River Resort	LP/LI	Obra não iniciada
Balbino Beach Resort	LP/LI	Obra não iniciada
Playa Mansa	LP/LI	Fase de terraplanagem do terreno, porém a empresa abandonou o projeto
Resort Pestana Hotels	LP	Sem licença de instalação (LI)
Barra do Aquiraz	LP	Sem licença de instalação (LI)
Tremembé Beach	LP	Sem licença de instalação (LI)
Piriquara Beach	LP	Sem licença de instalação (LI)
Villa Duas Barras	LP	Sem licença de instalação (LI)
Cumbuco Beach	LP/LI	Obra não iniciadas
Dunas da Taíba	LP	Sem licença de instalação (LI)
Lagoinha Suítes Resort	LP/LI	Obra perto da finalização, mas paralisada em decorrência de decisão judicial

Fonte: elaboração própria com informações obtidas na SEMACE, 2013

Assim, 18 dos 20 projetos apresentados à SEMACE e aprovados pelo COEMA no período de 2002-2008 não estão em operação. Na avaliação dos projetos, observou-se que isso ocorre em razão da desistência dos empreendedores ou por problemas jurídicos que impediram o seguimento.

É importante lembrar o fato de que todas as licenças ambientais possuem prazo de caducidade. Isso quer dizer que a empresa obtêm a licença de instalação e tarda para iniciar a construção, passando assim da sua validade. Desta forma, tem que novamente requerer ao órgão ambiental uma nova licença; inclusive de pendendo de alguma modificação no projeto, pode ser elaborado pela SEMACE outro parecer técnico.

Os projetos em funcionamento são o Aquiraz Riviera, que possui um campo de golfe, e o hotel Dom Pedro Laguna, mas já possui licenças de instalação para a construção de um condomínio multifamiliar e outro hotel. O Cumbuco Golfe Resort também construiu dentro de sua área um hotel, o Vila Galé, e já possui licenças de instalação para condomínio multifamiliar e um campo de golfe. Salienta-se que ambos os hotéis possuem suas licenças de operação.

Dois dos 20 iniciaram sua implantação, que foram posteriormente paralisadas: o complexo Lagoinha Suítes Resort e o complexo Playa Mansa. O primeiro foi embargado quando as obras já estavam bastante adiantadas. Este projeto está dentre os escolhidos como estudo de caso.

Localizado no estuário do rio Jaguaribe, a construção do complexo Playa Mansa se iniciou com a terraplanagem da área e era prevista a construção de sete condomínios e quatro hotéis, além da complementação do campo de golfe para 18 buracos, contudo suas obras foram abandonadas pelos empreendedores:

O empreendimento espanhol Playa Mansa Living & Life Resort era esperado como a redenção econômica e social da pequena Fortim, distante 130km de Fortaleza, com 16 mil habitantes. O custo estimado era de R\$ 400 milhões — oito vezes o Produto Interno Bruto (PIB) do município. O projeto previa quatro hotéis de alto padrão de frente para o mar, chalés, bangalôs, campo de golfe e marina, com a geração de 500 empregos diretos e mil indiretos. O grupo Confide comprou, destruiu casas de pescadores e chegou a desmatar e nivelar o terreno, mas, em 2009, sete anos após o início da iniciativa, desistiu do negócio e abandonou as obras sem dar explicações, deixando para trás um rastro de destruição e de decepções. (VAZ, 2010b).

Mesmo com a aprovação do Playa Mansa pela SEMACE e COEMA, algumas moradores da região foram contra em razão da derrubada de casas de pescadores. A pesquisar sobre o projeto, porém, tanto a Prefeitura quanto parte da população eram a favor do empreendimento, pois para eles a obra traria benefícios econômicos para o Município. Foi aventada como razão da desistência a colocação de geradores

eólicos distante cerca de um quilometro da localização do território do Playa Mansa. Atualmente turistas evitam a proximidade dos parques eólicos por acreditar em que possam gerar radioatividade. A razão dada pela Prefeitura de Fortim, município onde se localizava o projeto, foi a crise por que passa a Espanha.

Outro ponto avaliado na investigação dos 20 projetos é a ocorrência de audiência pública. Reiterando, as audiências públicas são reuniões organizadas e mediadas pelo órgão ambiental responsável pelo licenciamento. No caso, dos empreendimentos aqui analisados, esse órgão é a SEMACE. O empreendedor ou a própria SEMACE exhibe à comunidade do entorno do projeto um resumo do EIA, de mais fácil compreensão, que é o RIMA.

Nesse momento, é que a população local tem a oportunidade de afastar dúvidas sobre o projeto e saber sobre os impactos gerados com a instalação do empreendimento na sua região. Mesmo sendo apenas de caráter consultivo, fato esse criticado neste trabalho, não deixa de ser uma forma de legitimar o processo de licenciamento ambiental em que as pessoas podem conhecer e opinar sobre os pontos negativos e positivos do projeto. Isso visa a mostrar a transparência do processo do licenciamento ambiental.

Ressalte-se que o evento somente ocorre caso seja solicitado em até 45 dias depois que o estudo for entregue à SEMACE. Sendo requerida, o empreendedor fica dependendo da realização da audiência para levar seu projeto ao COEMA, onde será apresentado, discutido e votado. E, como dito, com a aprovação dos conselheiros, a licença poderá ser emitida pela SEMACE. Utiliza-se a expressão “poderá conceder” a licença prévia caso não haja nem um empecilho para sua concessão, ou que ocorra alguma ação judicial que proíba o empreendedor de receber a LP, caso do projeto Cidade Nova Atlântida.

Quando a SEMACE decide pela realização da audiência, a convocação deve ser publicada em periódico de circulação local, e as informações divulgadas são: tipo de atividade objeto do licenciamento; número do processo que tramita na SEMACE; e nome ou razão social do interessado do processo.

Com relação às audiências públicas dos 20 projetos, após a entrega dos estudos de impacto ambiental, apenas se conseguiu obter a informação de que

foram realizadas 12 audiências pela SEMACE apresentando, assim, os RIMAs dos complexos hoteleiros. Os outros oito projetos não foram mostrados á comunidade. É importante destacar aqui o fato de que, mesmo com a obrigação de apresentar os estudos ambientais em razão da potencialidade de degradação socioambiental dessas obras, a norma permite a discricionária do órgão ambiental na decisão de realizar os encontros.

O texto da Resolução CONAMA nº 01/86, em seu art. 11, § 2º, determina que, sempre que “julgar necessário”, o órgão ambiental competente promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA. Caso o órgão não realize a audiência pública, ele será obrigado a fazê-la quando for solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos, sob pena da licença concedida pelo órgão ambiental não ter validade (art. 2º, Res. CONAMA nº 09/87).

Sem dúvidas isso é lamentável, todas as obras e atividades que são obrigadas a elaborar seu EIA deveriam ser obrigadas também a apresentar os estudos à população local para que todos os impactados pela obra tivessem a oportunidade de participar e influir com sua opinião na viabilidade social e ambiental do projeto a ser licenciado.

Machado (2012) crítica, ao interpretar a Constituição Federal, dizendo que nas audiências públicas não só o RIMA deve ser apresentado, mas também o EIA, com exceção, por exemplo, no caso de sigilo industrial ou comercial, devidamente invocado, provado e deferido pelo órgão licenciador. Para o autor, há uma dupla caminhada na audiência: o órgão licenciador presta informação ao público e o público passa informação à Administração Pública. E condena, ainda, a ideia de que durante a audiência não se exige a participação de uma equipe multidisciplinar, como também do proponente do projeto ou empreendedor, e critica esse fato ao concluir que a participação destes profissionais e do empreendedor possibilitaria trazer enormes esclarecimentos durante a explicação do relatório.

Como tratando anteriormente, uma importante ferramenta da gestão territorial dos municípios no Brasil é o PDDU, cujas diretrizes gerais estão presentes na lei que criou o Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. A lei que criou o Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001) determina os casos em

que os municípios são obrigados a elaborar seus PDDU (ver Quadro 4.22). Para Machado (2012) o Plano Diretor é um conjunto de normas obrigatórias elaboradas com origem em uma lei municipal específica, e está incluso no processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público municipal e das pessoas físicas e jurídicas, de Direito privado ou Público, a serem levadas e efeito no território municipal.

É óbvia a importância do PDDU, por ser ele um instrumento que visa a um melhor uso e ocupação dos municípios em geral, e dos municípios costeiros aqui estudados, principalmente porque é uma norma criada mediante a participação popular. Vale frisar que existem outras leis municipais de planejamento territorial como a Lei de Edificação e o Código de Obras.

Como anteriormente relatado, foi desenvolvido, desde o ano de 1995, o PROURB, em cujos objetivos estava a implementação do PDDU naqueles municípios que a Constituição obriga a manter. Com o levantamento feito junto à SDLR, referente aos 12 municípios costeiros onde se localizam os 20 projetos apenas Camocim, Caucaia, Aquiraz, Cascavel, Itapipoca, Beberibe e Aracati possuem PDDU. Os outros municípios não o possuem, em razão de não serem obrigados a instituí-los ou porque ainda estão em processo de implantação,

Sobre o PDDU dos municípios costeiros e as outras normas municipais de ordenação territorial, questiona-se o conteúdo desses instrumentos legais que permitem sejam construídos empreendimentos de grande porte que degradam os ecossistemas costeiros. Chega-se a esse entendimento em razão de ao analisar esses documentos, se haver constatado legislações bastante permissivas sem uma proteção adequada dos ecossistemas frágeis presentes em seu litoral.

Não se deve olvidar de que, além da licença de construção concedida pelo município e fundamentada no PDDU ou em outras legislações municipais de planejamento territorial, no caso de complexos hoteleiros no litoral, a prefeitura deve entregar ao empreendedor uma anuência ambiental para implantação do projeto, também fundamentada nas referidas normas. Essa concordância é requisito imprescindível para a concessão das licenças ambientais.

Como mencionado, ao analisar os 20 projetos de complexos hoteleiros aprovados pelo COEMA (2002-2008), até o primeiro semestre de 2013, apenas o complexo Aquiraz Riviera e Cumbuco Golfe Resort estão operando. São projetos de grande porte, que não estão completos, pois preveem a construção de mais hotéis e condomínios familiares e que irão causar ainda mais impactos negativos na zona costeira do Estado; isso em razão das suas dimensões e, principalmente, por se localizarem em campos de dunas, falésias, estuários e mangues.

Além disso, a implantação de complexos hoteleiros vem, muitas vezes, acompanhada de consequências prejudiciais às comunidades locais, pois interferem na dinâmica dos ecossistemas costeiros, que são fonte direta de subsistência dessas populações, que ainda sofrem com falta de políticas públicas que garantam direitos básicos como saneamento, saúde e educação.

No próximo capítulo, far-se-á um estudo mais aprofundado de três projetos de complexos hoteleiros escolhidos entre os 20 aprovados pelo COEMA entre 2002 e 2008, a fim de que se possa avaliar a dimensão dos impactos, negativos ou positivos, gerados por esses empreendimentos ao longo da costa cearense. Além disso, será analisada a atuação da SEMACE na elaboração dos pareceres técnicos dos projetos e posterior concessão das licenças ambientais e, claro, a observância das normas ambientais.

Tendo-se o conhecimento da forma como são autorizadas, pelo órgão ambiental estadual, a ocupação dos espaços costeiros por esses imensos empreendimentos turísticos, pretende-se demonstrar a urgência da regulamentação do ZEE para um melhor planejamento do litoral cearense.

CAPÍTULO 8

ESTUDO DE TRÊS PROJETOS DE COMPLEXOS HOTELEIROS NA ZONA COSTEIRA DO CEARÁ E SEUS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Este capítulo tem o intuito de analisar com detalhes três projetos dentre os 20 com pareceres favoráveis da SEMACE e aprovados pelo COEMA no período de 2002 a 2008. Desses três projetos, apenas um não recebeu a licença prévia, o projeto Cidade Nova Atlântida, pois uma decisão judicial proibiu a SEMACE de conceder essa licença. Os outros dois, o Lagoinha Suítes Resort e o Aquiraz Riviera, obtiveram a licença de instalação; contudo apenas para esse último foi concedida a licença de operação para o funcionamento de um hotel.

Como expresso anteriormente, foi realizada uma análise dos pareceres técnicos favoráveis emitidos pela SEMACE sobre os empreendimentos, assim como, uma avaliação da localização do projeto no que diz respeito à viabilidade jurídica ambiental das construções.

Neste trabalho, conceder-se-á ênfase à questão que envolve a aprovação dos projetos e sua efetivação perante a legislação ambiental aqui elencada, no que se refere à construção em espaços costeiros protegidos. A legislação que será observada é a abordada na 2ª Parte desse trabalho, relativa à proteção ao meio ambiente, especificamente da zona costeira, à tutela ambiental estabelecida no texto da Constituição Federal de 1988, além das normas infraconstitucionais, por exemplo as que tratam da zona costeira, do ZEE e do licenciamento ambiental. E também as resoluções do CONAMA.

Sobre os três estudos de casos, todos os projetos se enquadram na denominação *resort*. A legislação brasileira não traz uma divisão e conceituação dos tipos de alojamentos turísticos construídos em seu território. De acordo com Andrade *et al* (2000), *resort* é um grande empreendimento localizado próximo a atrativos da natureza e deve seguir uma regulamentação para o equilíbrio ambiental. Possui instalações sofisticadas, e traz como classificação de quatro ou cinco estrelas. Os autores acentuam que o primeiro *resort* brasileiro foi o *Transamérica*, localizado em

Ilhéus na Bahia. Utiliza-se dessa mesma conceituação o Ministério do Turismo em um estudo realizado em 2007, intitulado *Hotelaria e Hospitalidade*.

Interessante é citar que em Portugal há uma legislação específica sobre as categorias de alojamentos turísticos. O Decreto-lei nº 39/2008 dispõe sobre o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos. Os conjuntos turísticos *ou resorts* são núcleos de instalações que integram empreendimentos turísticos, equipamentos de animação autônomos e estabelecimentos de restauração com continuidade territorial não sendo afetada, ainda que atravessados por estradas e caminhos municipais, linhas ferroviárias secundárias, linhas de água e faixas de terreno afetas a funções de proteção e conservação dos recursos naturais (art. 15). Conforme Machado e Costa (2009), o *resort* é qualificado como estabelecimento hoteleiro constituído por diversos edifícios, que disponham entre eles de espaços verdes, equipamentos e serviços de recreio e lazer de uso comum, sujeito a uma mesma exploração.

A respeito dos três projetos, após a entrega do EIA realizada pelos empreendedores, cada um deles foi analisado pela SEMACE, que fez uma avaliação da localização do projeto para posteriormente emitir um parecer técnico. Referidos projetos, como dito, tiveram pareceres favoráveis e, em seguida, o COEMA os aprovou. Depois ocorreu a concessão das licenças ambientais, com exceção do Cidade Nova Atlântida. Abaixo quadro com os projetos, números dos pareceres avaliados e as licenças concedidas pela SEMACE:

Quadro 8.1 – Três estudos de casos (parecer técnico e licenças ambientais)

EMPREENDIMENTOS (ESTUDOS DE CASOS)	Nº PARECER TÉCNICO FAVORÁVEL/ANO (SEMACE)	LICENÇAS AMBIENTAIS CONCEDIDAS (SEMACE)
Lagoinha Suítes Resort	nº 4143/2008	LP/LI
Aquiraz Riviera	nº 3268/2003	LP/LI/LO
Cidade Nova Atlântida	nº 4049/2004	Sem licenças

Fonte: elaboração própria de acordo com informações obtidas na SEMACE, 2013

Fundamental é lembrar que, durante o processo do licenciamento ambiental, não é elaborado pela SEMACE apenas um parecer técnico. Dependendo das modificações do projeto, ou quando o órgão entender ser necessária, será feita outra

avaliação. Desta forma, foram escolhidos pareceres do início dos projetos (Aquiraz Riviera e Cidade Nova Atlântida) e da fase de instalação (Lagoinha Suítes Resort).

Os pareceres técnicos elaborados pela SEMACE seguem um roteiro pre-determinado, mas nem todos são iguais. Basicamente constam como itens dessas avaliações: detalhamento do empreendimento, diagnóstico ambiental da localização do projeto, análise dos impactos observados, proposição de medidas mitigadoras, planos de controle e monitoramento e a conclusão com recomendações e condicionantes. Alguns dos pareceres são minuciosos quanto aos tópicos analisados, trazendo um item específico, por exemplo, sobre os aspectos legais, as características geoambientais da área (meios físico, biótico e antrópico) e o prognóstico ambiental com e sem o desenvolvimento do projeto.

É importante esclarecer que a SEMACE não permite o acesso aos EIAs dos empreendimentos, pois são considerados documentos particulares. Apenas são acessados os RIMAs. Os pareceres técnicos foram cedidos na biblioteca da SEMACE para serem estudados.

Por essa razão, os estudos dos três casos se deram mediante análise dos pareceres técnicos, do RIMA, da legislação vigente à época, fazendo contraposição com os fundamentos que os técnicos empregaram para a aprovação dos projetos, além da visita ao local de implementação dos complexos hoteleiros. Ao final de cada um dos projetos analisados, foram tratados inclusive os problemas jurídicos que ocasionaram no embargo das obras.

8.1 O complexo hoteleiro Lagoinha Suítes Resort e suas obras inacabadas

Encravado na faixa litorânea, distante aproximadamente 100 km da Capital do Estado, o povoado da Lagoinha fica no alto do morro e tem um mirante que permite uma vista panorâmica e magnífica da praia. Possui uma infraestrutura com pequenas pousadas, barracas de praia e lugar para *camping*. A praia fica localizada no Município de Paraipaba, setor oeste da litoral cearense. O Município de Paraipaba possui uma população de 30.041 habitantes, distribuídos em 301 km², com densidade demográfica de 99,83 hab/km². O Município vive fase de desenvolvimento turístico graças as suas potencialidades presentes nas belezas de suas praias, sendo favorecido pelo seu turismo, presente no diversificado

artesanato, na comida típica, nas manifestações, crenças, costumes e tradições de seu povo (IBGE, 2010)⁵¹

Figura 8.1 – Localização do município de Paraipaba



Fonte: GoogleMaps, 2013

Com relação à base econômica de Paraipaba, a Prefeitura e o setor industrial são os maiores empregadores do Município; a agricultura familiar é responsável por absorver grande parte da mão de obra. As principais atividades são: agricultura, pesca artesanal, carcinicultura, indústria, turismo e artesanato (LABOMAR e SEMACE, 2005a). Adiante tabela destacando características do município de Paraipaba e suas praias:

Tabela 8.1 – Características do Município de Aquiraz

	POPULAÇÃO (hab)	ÁREA (km ²)	PRINCIPAIS PRAIAS	PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÔMICAS	PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS RELEVANTES
MUNICÍPIO DE AQUIRAZ	30.041	301	- Lagoinha - Capim Açú	- Agricultura, - Pesca artesanal - Carcinicultura - Indústria, - Turismo - Artesanato	- Especulação imobiliária - Degradação dos mangues - Desmatamento de nascentes - Diminuição da pesca artesanal - Falta de fiscalização das APAs

Fonte: elaboração própria com base em informações do IBGE; LABOMAR e SEMACE (2005a)

É a pesca artesanal, no entanto, a principal atividade das comunidades tradicionais do litoral do Ceará. Essa atividade também está presente na praia da Lagoinha, município de Paraipaba, onde se encontra instalado o complexo Lagoinha Suites Resort. É composta em sua maioria por pequenos grupos de pescadores.

⁵¹ Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> [24 de maio de 2013]

Essa atividade vem sofrendo diretamente com o uso e a ocupação da zona costeira pelos empreendedores turísticos, interferindo assim na própria sobrevivência dessas populações que se sentem cada vez mais desamparadas pelo Poder Público. Segundo Bauman (2005) citado por Freitas e Seixas (2011, p.9),

A pesca artesanal, principalmente na zona costeira, compartilha o mesmo espaço com indivíduos e organizações altamente capitalizadas e cujos interesses encontram-se representados junto ao poder público. Nessas situações, muitas vezes a lei limita sua preocupação com o excluído para mantê-lo fora de seu domínio, sendo que a condição de excluído reside justamente no fato de não haver leis que se apliquem a ele.

Inclusive uma das reivindicações nas audiências públicas sobre o texto da minuta do decreto que irá regulamentar o ZEEC é que não está prevista em seu conteúdo a delimitação das áreas em que vivem essas comunidades, conseqüentemente, não se protegendo esses territórios da ocupação desenfreada por parte dos empreendedores turísticos.

No Diagnóstico Socioambiental do Litoral do Ceará, de 2005, um dos componentes do ZEEC, realizado conjuntamente pelo LABOMAR e a SEMACE (2005a), outros problemas no Município foram observados, dentre eles: desmatamento das nascentes; desmatamento dos mangues pela carcinicultura; a necessidade de maior fiscalização nas duas unidades de conservação presentes no território do Município, a APA das dunas da Lagoinha e a APA do Estuário do rio Curu.

Nesse diagnóstico, foi reconhecido que a população da comunidade tinha diversas necessidades, como: melhorias nas condições de trabalho do pescador; acesso a energia elétrica em determinadas áreas para viabilizar a agricultura irrigada; obtenção de financiamento; transporte; fábricas de beneficiamento e agroindústrias; necessidade de preservação da vegetação das dunas sob o risco de acelerar a migração das dunas, pois, com a migração, muitas delas aterram as casas dos poucos pescadores que vivem na costa e, claro, traz degradação ambiental.

A respeito das APAs presente no Município de Paraipaba, a APA do Estuário do Rio Curu, unidade de conservação de uso sustentável, criada por meio do Decreto estadual nº 25.416, de 1999, abrange uma área de 881,94 hectares e localiza-se na divisa dos Municípios de Paracuru e Paraipaba. A vegetação é

composta principalmente por espécies de mangue, que compõem ecossistemas complexos e frágeis, de grande importância como filtro natural e fonte de alimentos para diversas espécies de animais, além de funcionar como berçário natural (SEMACE)⁵².

A APA das Dunas da Lagoinha, foi também criada pelo Governo estadual, em 1999 (Decreto estadual nº 25.417). A unidade de conservação de uso sustentável abrange uma área de 523,49 hectares. De acordo com a SEMACE, sua criação se deu em decorrência das peculiaridades ambientais desse lugar, que as tornam refúgios biológicos de grande valor e pela natural fragilidade do equilíbrio ecológico das dunas, em permanente estado de risco em face das intervenções antrópicas.

Como toda unidade de conservação são o seu uso e ocupação limitados, com determinadas proibições, como, por exemplo: a implantação ou ampliação de quaisquer tipos de construção civil sem o devido licenciamento ambiental; supressão de vegetação e uso do fogo sem a autorização da SEMACE; atividades que possam poluir ou degradar os recursos hídricos abrangidos pela APA, como também o despejo de efluentes, resíduos ou detritos capazes de provocar danos ao meio ambiente; Intervenção em APPs como margens de recursos hídricos e campo de dunas e manguezais; e demais atividades danosas previstas na legislação ambiental.

Uma avaliação realizada pela SETUR (2004) a respeito das intervenções feitas pelo segunda fase do PRODETUR-NE II na APA da Dunas da Lagoinha também constatou um acúmulo de lixo na praia, caracterizando a precariedade do sistema de coleta de lixo do Município, além da crescente degradação e deterioração da área em torno da APA, mostrando-se a necessidade urgente de formação e treinamento de pessoal para fiscalização de obras nas dunas da APA. Sobre a problemática do destino do lixo, em 2011, foi criado um consórcio entre os Municípios de Paraipaba, Paracuru e Trairi para a implementação de um aterro sanitário, que até o momento não foi efetivado.

⁵² APA do Estuário do Rio Curu. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/2010/12/area-de-protECAo-ambiental-do-estuario-do-rio-curu/> [11 de maio de 2011]

Como se verá seguir, o complexo hoteleiro Lagoinha Suítes Resort encontra-se parcialmente dentro da referida APA e, conseqüentemente, sobre campos de dunas, áreas legalmente preservadas.

8.1.1 Delimitações do empreendimento Lagoinha Suítes Resort

O empreendimento turístico Lagoinha Suítes Resort está localizado na praia da Lagoinha, Município de Paraipaba. O projeto do complexo com parecer favorável da SEMACE, e aprovado pelo COEMA, estava previsto para a construção de uma estrutura turística e imobiliária composta de: hotel do tipo *resort*, chalés com apartamentos multifamiliares, condomínio residencial, clube de praia, conjunto esportivo, hospital, aeródromo e um sistema viário para circulação interna, tudo dentro de uma área de 83,88 hectares. Uma estrutura de grande dimensão.

Figura 8.2 – Perspectiva do projeto do complexo Lagoinha Suítes Resort



Fonte: Divulgação, 2008⁵³

Da mesma forma das análises dos estudos de casos seguintes, essa avaliação se deu com a visita ao local do empreendimento e seu entorno, além da análise do Parecer Técnico nº 4143/2008, emitido pela SEMACE, por meio do qual foi concedida uma das licenças de instalação.

Antes de avaliar referido documento, é importante destacar o fato de que o projeto do empreendimento foi objeto de várias modificações ao longo dos anos. A empresa portuguesa *Fortalisboa Promoções Imobiliária Ltda.* fez o requerimento da licença prévia no ano de 2004. Foi obtida a Licença Prévia nº 2116/2004. O nome do

empreendimento era *Complexo Turístico Viva Mar Resort e Village*, com área de 16,75 hectares.

No decorrer de três anos, foram concedidas três licenças de instalação (LI), as de nº 2331/2004, nº 74/2006 e nº 295/2006. A concessão dessas várias licenças se deu porque os prazos foram vencidos ou porque anexaram outras glebas à área inicial do projeto. No ano de 2006, foi apresentada outra nomeação para o projeto, *Lagoinha Suítes Resort*. Novamente, no ano de 2008, a empresa adquiriu vasta área, solicitando ao órgão ambiental a sua anexação. A final, o terreno possuía 83,88 hectares.

Figura 8.3 – Imagem atual do empreendimento Lagoinha Suítes Resort



Fonte: GoggleMaps, 2013

Para incorporar a nova área ao projeto inicial, foi necessária a realização de um novo Estudo de Impacto Ambiental – EIA para posterior obtenção, pela empresa, de uma nova licença de instalação. Para produção desses estudos, foi emitido um Termo de Referência (TR) nº 201/2008, pela SEMACE, para direcionar e padronizar os mencionados estudos.

Antes da obtenção dessa licença, a SEMACE realizou um levantamento do terreno para subsidiar a elaboração de um parecer técnico, o de nº 4143/2008. Em razão de possuir uma análise detalhada de toda a área do empreendimento, e também do início das construções, foi escolhido esse parecer técnico. O documento

⁵³ Disponível em: <http://www.lagoinhasuitesresort.com/venda> [07 de maio de 2008]

serviu para compreender as razões do órgão ambiental estadual para aprovar o projeto.

O Parecer Técnico nº 4143/2008 é muito preciso, em comparação com os outros três dos projetos já analisados. O documento é dividido em nove assuntos: o empreendimento, os aspectos legais, a caracterização técnica do empreendimento, o diagnóstico ambiental da área do empreendimento e seu entorno imediato, a análise dos impactos ambientais, a proposição de medidas mitigadoras, os planos de controle e monitoramento ambiental, o prognóstico ambiental e, por fim, a conclusão e as recomendações. Observação fundamental: o parecer copia esses dados do EIA elaborado por uma equipe multidisciplinar contratada pelo empreendedor.

No início, ao caracterizar tecnicamente o empreendimento, o parecer o divide em três fases: 1) planejamento, levantamento, estudos e projetos; 2) Implantação do projeto, construção e instalação de equipamentos; e 3) operação do empreendimento, o funcionamento propriamente dito.

Como a construção já havia passado pelo planejamento, o parecer se dedica mais à segunda fase, a de implementação do projeto, construção e instalação de equipamentos. Nesse levantamento, os estudos básicos realizados pelos técnicos da SEMACE foram: levantamento topográfico, estudo geotécnico, determinação do nível do lençol freático, ensaio da capacidade de absorção d'água no solo e estudos hidrogeológicos, detalhados no quadro abaixo:

Quadro 8.2 – Estudos básicos do projeto Lagoinha Suítes Resort.

ESTUDOS BÁSICOS	DESCRIÇÃO
Levantamento topográfico	A morfologia da área levantada apresenta topografia com declividade descendente para norte do terreno (em direção ao oceano Atlântico), o terreno tem certa movimentação morfológica, onde o gradiente topográfico varia entre cotas 8,00m e 43,00m, ficando sua maior parte em torno da cota 34,00m, as maiores elevações topográficas ocorrem na porção central do terreno.
Estudo geotécnico	Foram executados seis furos de sondagens, e quanto às características geotécnicas, o subsolo até a profundidade sondada, apresenta-se litologicamente pouco variado, formando pelos seguintes horizontes: areias finas, amarelo-avermelhado a acinzentados, pouco compactas a compactas; e arenito argiloso, cor avermelhada, compacto.
Determinação do nível do lençol freático	O terreno em área de dunas apresenta topografia com fortes desníveis. O nível d'água no local varia de zero a cerca de 30,00m de profundidade da atual superfície do terreno.
Ensaio de capacidade de absorção d'água no solo	Taxa de absorção d'água no solo = 120 litros/m ² /dia
Estudos hidrogeológicos	Os resultados dos testes mostram que nas condições atuais o poço possui capacidade de produção (vazão) de 1,40 m ³ /h, por período de 10h/dia, pode ofertar cerca de 14,0 m ³ /dia.

Fonte: elaboração própria com base em informações do Parecer Técnico nº 4143, SEMACE, 2008

Além desses estudos básicos, há um detalhamento do projeto arquitetônico, onde são descritos os equipamentos e suas unidades habitacionais (UH): o hotel localizado defronte ao mar possui 180 UH, com nove pavimentos e 36 metros de altura; as residências unifamiliares são, no total, 43; existem dois tipos de chalés, são 20 com 4 UH e 12 chalés 9 UH, totalizando 108 UH; todos os chalés são voltados para um lago artificial; um hospital com 46 leitos, sete consultórios e mais centros cirúrgicos; e um aeródromo com pista de 860 m e um hangar para duas aeronaves. A área total do terreno é de 838.864,76 m². Dessa área, 69.303,24 m² são de edificação e 74.870,71 m² correspondem a área pavimentada por vias, passeios e pelo aeródromo. Para a pavimentação, o material a ser utilizado é pré-moldado de concreto.

Ainda na parte que trata das características técnicas do projeto, é delimitado o sistema de esgotamento sanitário. Este foi dimensionado para uma população prevista de 1.248 pessoas entre hóspedes, moradores, pacientes e funcionários. Esses efluentes provenientes do complexo serão direcionados para um poço da Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE.

O parecer traz um diagnóstico ambiental da área onde se localiza o *resort*. O documento destaca que há partes do terreno que deverão ter especial consideração por serem áreas de preservação permanente: uma lagoa intermitente na parte sul do terreno e suas margens e as dunas fixas por vegetação, impossibilitadas de serem ocupadas, como determina a lei. Diz o diagnóstico que o sul do terreno se localiza em tabuleiros pré-litorâneo. Constata que toda a área do complexo possui grande potencialidade hídrica subterrânea, até porque está sobre dunas. Os solos são arenosos, como já descrito no quadro que trata dos estudos básicos. Sobre a fauna do local, foram encontrados nove espécies de pássaros e alguns animais de pequeno porte.

É importante esclarecer que a fase da implementação e instalação do empreendimento se deu em 2008. Assim o parecer foi fundamentado de acordo com a legislação da época. Como já tratado em capítulo anterior, porém, as licenças ambientais não produzem adquirido. Assim, instalado um equipamento, o qual possa proibido por uma nova legislação passa a considerar proibido, as licenças ambientais concedidas devem ser reavaliadas.

Há um item no parecer que trata da análise dos impactos ambientais do projeto do *resort*. O método utilizado pela SEMACE para avaliação desses impactos, negativos e positivos, foi o *check-list*.

Esse método empregado avaliou a área de influência do projeto de implementação e operação do complexo turístico Lagoinha Resort. A lista possuía 154 impactos. Referida avaliação foi realizada com base na mensuração de valores atribuídos aos efeitos prognosticados:

Tabela 8.2 – Atributos da área funcional do complexo Lagoinha Suítes Resort

Atributos	Mensuração	Quantidade de impactos	Porcentagem
Caráter	Benéfico	88	57,14
	Adverso	66	42,96
Magnitude	Pequena	115	74,67
	Média	34	22,08
	Grande	05	3,25
Importância	Não significativa	87	56,50
	Moderada	54	35,06
	Significativa	13	8,44
Duração	Curta	87	56,50
	Média	15	9,74
	Grande	52	33,76
Reversibilidade	Reversível	132	85,71
	Irreversível	22	14,29
Ordem	Direta	67	43,50
	Indireta	87	56,50
Temporalidade	Temporário	105	68,20
	Permanente	45	29,20
	Cíclico	4	2,60
Escala	Local	67	43,50
	Regional	87	56,50

Fonte: elaboração própria com base em informações do Parecer Técnico nº 4143, SEMACE, 2008

Sobre os impactos do empreendimento esses, foram constatados, tanto de caráter adverso quanto de teor benéfico. É importante destacar o fato de que, antes desse parecer, a 1ª fase do empreendimento já tinha sido finalizada.

A 1ª fase que corresponde ao planejamento, levantamento e estudos. Na sequência as fases e seus impactos:

Quadro 8.3 – Tipos de impactos ambientais e fases do Lagoinha Suítes Resort

Fases	Impactos ambientais	
	Mensuração dos impactos	Tipos
1ª fase (projeto)	Positivos	<ul style="list-style-type: none"> - Definição morfológica da área - Caracterização geotécnica - Aquisição de serviços especializados - Maior arrecadação tributária - Constituição de acervo técnico - Estudo do panorama e mercado do turismo - Caracterização do sistema ambiental - Uso racional e planejado do terreno
	Negativos	<ul style="list-style-type: none"> - Não foram encontrados
2ª fase (implementação)	Positivos	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilização de mão-de-obra - Geração de ocupação/renda - Melhoria dos aspectos de infraestrutura - Crescimento do comércio - Arrecadação tributária - Controle de qualidade sanitária - Valorização ambiental da área - Eliminação adequada dos resíduos - Disponibilidade de água para o empreendimento
	Negativos	<ul style="list-style-type: none"> - Emissão de ruídos - Perturbação da fauna - Produção de resíduos - Geração de efluentes domésticos - Risco de contaminação do solo e hídrica - Risco de rebaixamento do lençol freático - Riscos de acidentes do trabalho - Transtornos nos fluxos de veículos - Formação de processos erosivos
3ª fase (funcionamento)	Positivos	<ul style="list-style-type: none"> - Oferta de empregos permanentes - Crescimento da economia - Contratação de serviços especializados - Aumento das relações comerciais - Aumento de rede de hospedagem - Incremento do setor turístico - Divulgação da cultura nativa - Maior oferta de serviços de lazer - Crescimento de empregos indiretos
	Negativos	<ul style="list-style-type: none"> - Maior produção de efluentes - Maior produção de resíduos sólidos - Aumento da poluição sonora - Riscos de acidentes - Alteração do modo de vida da população - Alteração das relações de propriedade - Alteração da estrutura dos preços - Alteração da qualidade de vida dos moradores do entorno - Alteração no microclima

Fonte: elaboração própria com base em informações do Parecer SEMACE nº 4143, 2008

Para os técnicos responsáveis pela elaboração do parecer, os impactos da fase inicial foram apenas identificados como benéficos, pois entenderam que essa fase foi apenas de levantamentos, mapeamentos, estudos e projetos. Isso não é verdade, porém, pois um dos impactos negativos que ocorrem com o início de todo projeto desse porte é o acirramento da especulação imobiliária. Sobre esse fenômeno, discorre Moraes (2007, p. 25):

O comportamento do mercado fundiário seria, então, um dos indicadores mais objetivos para se aferir a valoração dos lugares. As vantagens comparativas existentes, os estoques de recursos ali depositados, o estado geral das condições locais existentes, os atrativos ou retratores locais, tudo contribui na composição do preço da terra. Este é sempre a expressão de uma conjunção de fatores, além de manifestar a influência das conjunturas e dos processos mais amplos trazendo para a análise a ótica relacional dos elementos extralocais (afinal os lugares singulares participam de um mercado cada vez mais globalizado). Além disso, o preço expressa também o resultado de relações políticas e sociais, e responde aos valores culturais vigentes.

Sobre os impactos positivos detectados pela equipe técnica da SEMACE, referente às duas outras fases, entende-se como questionável a mensuração de alguns desses impactos. Por exemplo, na 2ª fase, está delimitada como impacto positivo a valorização ambiental. Como há uma valorização ambiental se o empreendimento é responsável por uma grande interferência na paisagem do lugar? E o próprio parecer reúne os impactos negativos que afetaram e irão afetar a dinâmica ambiental da zona costeira da praia da Lagoinha.

Outro impacto que não se compreende o porquê de ser considerado benéfico: a disponibilidade de água para o empreendimento. Essa disponibilidade é benéfica para a população? Com certeza o único beneficiário será o complexo hoteleiro, uma vez que afetará negativamente o abastecimento da região, pois haverá uma grande utilização de água para suprir a imensa demanda da magnitude de um complexo hoteleiro como o Lagoinha Suítes Resort, influenciando, inclusive, na diminuição da água presente nos lençóis freáticos localizados na área do empreendimento.

Controverso também é determinar como impacto positivo a contratação de serviços especializados. Sabe-se que na região onde se encontra o Município de Paraipaba não há nenhuma universidade. Desta forma, a população local, provavelmente, não será considerada apta a assumir determinados empregos. Assim esses serviços especializados provavelmente serão direcionados para pessoas com melhor formação profissional. De tal modo, indubitavelmente, serão importadas de outros núcleos urbanos consolidados, como a própria capital, Fortaleza, assim como cidades de médio porte, como Sobral e Juazeiro do Norte.

Além do meio ambiente costeiro sofrer considerável interferência grave na sua dinâmica, a população local será negativamente afetada, visto que essas pessoas ainda dependem do mar para sua sobrevivência, e sofrerão em decorrência das modificações físicas sobre a região.

São propostas no parecer técnico medidas mitigadoras dos impactos negativos na 2ª e 3ª fases do empreendimento. Da 2ª fase, destacam-se: delimitar todas as áreas que são APP, prioridade para contratação de mão de obra local, adequada infraestrutura do canteiro de obras, fazer o salvamento da fauna antes e durante a execução das obras, não queimar na área restos de vegetação e material que possam causar incêndios e provocar fumaça afetando os vizinhos; recomenda-

se na arborização utilizar espécies vegetais locais e evitar o uso de espécies exóticas.

Na 3ª fase, que corresponde ao funcionamento do empreendimento, dentre as medidas propostas para amenizar os impactos, estão: requisitar mão de obra local, material de mobília e decoração ser adquirido na área de influência do complexo, fazer regular manutenção do esgotamento sanitário, executar os planos de controle e monitoramento ambiental, e, sobre o aeródromo, implementar restrições nos horários de pouso e decolagem, além de um sistema de monitoramento de ruído.

No documento técnico, são elaborados dois prognósticos: um “com” a implementação do complexo e o outro “sem” a realização do empreendimento. No parecer, é esclarecido que o empreendimento já está em sua fase de instalação, com as obras iniciadas. Assim, já ocorreram impactos na área referentes à 2ª fase do projeto, tais como: intervenções na paisagem em decorrência das mudanças morfológicas pela retirada de vegetação, deslocamento da fauna, alterações na qualidade do ar; e com a retirada da cobertura vegetal, o terreno ficará sujeito à atuação dos processos erosivos. Além desses, são prognósticos referentes à instalação do empreendimento (continuação da 2ª fase) a operacionalização do aeródromo que implicará mudanças na qualidade de vida da população do entorno. A continuação das obras, de acordo com o parecer técnico da SEMACE, resultará também em um consumo significativo de águas e produção de efluentes.

Os técnicos afirmam que os prognósticos da 3ª fase, que corresponde ao funcionamento do complexo hoteleiro, são impactos, na maioria, positivos, destacando dentre eles o componente multiplicador de receitas, mediante a geração de empregos e tributos para o Município de Paraipaba. O único impacto negativo dessa fase, de acordo com o parecer, é a poluição sonora causada pelo barulho de várias atividades a serem desenvolvidas e prevê que os níveis de ruídos fiquem dentro dos limites permitidos para o tipo de atividade a ser praticada no local.

No que se refere ao prognóstico “sem” o complexo, de antemão, já é explicado que as obras de instalação se iniciaram, inclusive já tendo sido autorizadas por licenças ambientais anteriores, não podendo mais considerar a área sem o empreendimento.

Interessante é destacar que a avaliação dos técnicos é claramente favorável ao empreendimento, pois afirmam que o complexo hoteleiro é essencial para a região e que não houve e não haverá intervenções antrópicas de grande magnitude.

É uma incongruência, pois, como um empreendimento dessa dimensão em uma área de 83,88 hectares, com um hotel de 36 metros com nove pavimentos, 32 chalés e 43 casas não causará impacto na área? Certo que o parecer se refere à segunda etapa da segunda fase da instalação do empreendimento, pois as referidas obras já foram edificadas. A segunda etapa, que será a implantação do aeródromo, não causará tantos impactos porque eles já ocorreram – a degradação da zona costeira da praia da Lagoinha.

Outro ponto para confrontar do parecer destacado, é quando este afirma que a propriedade é particular deixando subentendido que o seu respectivo dono poderá fazer o que bem entender com o seu terreno. Não é, porém, o que a Constituição Federal traz em seu conteúdo, pois no seu texto diz em seu art. 182: *a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. Esclarece Silva (1998):

A função social da propriedade se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens. (p. 256).

Ainda na parte do Texto Constitucional sobre os direitos e deveres coletivos, é garantido o direito à propriedade privada e, determina, em seguida, que a propriedade atenderá sua função social. Desta forma, embora prevista entre os direitos individuais, a propriedade teve seu conceito e significado relativizado, não podendo mais ser considerado puro direito individual, em razão de a propriedade privada ser obrigada a observar sua função social, ficando vinculada à consecução deste princípio.

E ainda sobre a função social da propriedade há outras normas infraconstitucionais que corroboram o mesmo posicionamento, por exemplo, o Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/2002), como explica Machado (2002, p. 1099):

O Código Civil brasileiro de 2002, felizmente, reconhece as diversas finalidades ou funções do direito de propriedade. Mas do que isso, vincula o exercício do direito de propriedade à preservação da flora, da fauna, das belezas naturais, do equilíbrio ecológico e do patrimônio histórico e artístico, bem como a não poluição do ar e das águas (art. 1228, §1º). Além da função econômica e social, há a função ambiental e cultural da propriedade.

A respeito da importância do empreendimento para o desenvolvimento do Estado, como é afirmado no texto destacado do parecer, não resta dúvida de que será importante para a economia da região. Indaga-se, porém: a que custo? Haverá um crescimento econômico sim, entretanto, seguido de uma degradação ambiental muito grave. O turismo é essencial para a economia do Estado do Ceará, entretanto, se questiona a dimensão e localização do empreendimento.

No item referente aos aspectos legais, as normas ambientais citadas no Parecer Técnico nº 4143/2008 são aquelas vigentes à época da concessão das licenças ambientais; contudo, será também citada a legislação atualmente vigente. É necessário ressaltar esse ponto porque um dos objetivos desse trabalho de investigação é analisar a atuação do Poder Público em relação ao cumprimento da legislação ambiental. Essa avaliação só é possível quando se identificam as normas vigentes à época da concessão das licenças dos três empreendimentos escolhidos como estudos de caso.

No quadro seguinte estão as áreas a serem protegidas e que foram descritas no parecer, juntamente com seus respectivos embasamentos jurídicos.

Quadro 8.4 - Áreas protegidas do terreno do Lagoinha Suítes Resort e sua proteção legal

ÁREAS A SEREM PROTEGIDAS NO TERRENO DO COMPLEXO LAGOINHA SUÍTES RESORT	FUNDAMENTAÇÃO (ANO 2008)	
	LEI/RESOLUÇÃO CONAMA	ARTIGOS
Margem da lagoa localizada na região sul do terreno	Antigo Código Florestal Lei nº 4771/1975	Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
Dunas fixas cobertas por restingas	Antigo Código Florestal Lei nº 4771/1975	Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:: f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

Nascentes encontradas no terreno	Antigo Código Florestal Lei nº 4771/1975	Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:: c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;
---	---	---

Fonte: elaboração própria com base em informações do Parecer SEMACE nº 4143, 2008

Analisando este quadro, percebe-se que a legislação vigente à época dava considerável proteção às áreas localizadas em dunas, com ou sem restingas, nas nascentes e no entorno de lagoas. Então, se questiona como foi possível, principalmente, levando-se em conta a proteção das dunas fixas, a SEMACE dar parecer favorável e este ser aprovado pelo COEMA? Realmente, não é aceitável que o Poder Público, responsável constitucionalmente pela proteção do meio ambiente, seja conivente com a implementação de projetos contrários à legislação ambiental brasileira. No capítulo seguinte se fará uma abordagem das normas não observadas pelo ente administrativo ao aprovar os complexos hoteleiros

Para esclarecimento, o atual Código Florestal (Lei federal nº 12.651/2012) mantém as mesmas proteções, sendo consideradas Áreas de Preservação Permanente (APP): a área de 30 metros no entorno de lagoas (art. 4º, II, "b"), as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues (art. 4º, VI), e as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros (art. 4º, IV).

Sobre as dunas desprovidas de vegetação, há grande controvérsia. Em 2003, a Resolução nº 341, do CONAMA, estabelece que poderão ser declarados de interesse social, mediante procedimento administrativo específico aprovado pelo COEMA, atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis em dunas originalmente desprovidas de vegetação, atendidas as diretrizes, condições e procedimentos estabelecidos nesta Resolução. E, ainda, as dunas desprovidas de vegetação somente poderão ser ocupadas com atividade ou empreendimento turístico sustentável em até 20% de sua extensão, limitada à ocupação a 10% do campo de dunas, recobertas ou desprovidas de vegetação. Na época, ambientalistas e associações representantes de comunidades costeiras protestaram pelo claro retrocesso que foi permitir construir nas dunas empreendimentos hoteleiros.

Como já expresso, porém, foi criada outra resolução, a CONAMA nº 369/2008, que define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente

pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental. Como descrito no capítulo sobre as normas de proteção ambiental, os empreendimentos turísticos não se enquadram nem como utilidade pública nem como de interesse social.

O parecer técnico, em suas conclusões e recomendações, finaliza, afirmando que, em razão do adiantado das obras do complexo Lagoinha Suítes Resort e mesmo que a área de influência direta do empreendimento seja alterada em seus parâmetros físicos e biológicos, os efeitos positivos gerados devem compensar as adversidades, em razão de que os benefícios refletirão também sobre a área de influência indireta.

Alega que as características estudadas do referido empreendimento são viáveis em termos legais, técnicos, ambientais e econômicos, recomendando ao empreendedor: cumprir o que determina a lei ambiental vigente; solicitar à Secretaria Estadual de Recursos Hídricos a outorga da água; adotar as medidas mitigadoras propostas; implementar os programas de controle ambiental propostos; que sejam adotadas medidas para estabilizar a duna móvel existente; comunicar ao órgão ambiental competente qualquer modificação do projeto original.

E, por fim, caso o empreendimento seja aprovado pelo COEMA, o parecer técnico reúne as condicionantes a serem seguidas pelo empreendedor: executar o projeto apresentado, as medidas mitigadoras e os planos, programas e projetos de monitoramento e controle ambiental propostos no EIA/RIMA; apresentar, quando da solicitação da licença de operação, os planos, de acordo com o EIA/RIMA; cumprir o que determina a legislação ambiental e urbana; destinar um percentual de no mínimo 0,5% do valor global do complexo como medida compensatória; apresentar a outorga do uso de água; mostrando a anuência da Companhia de Eletricidade do Ceará (COELCE), especificando o tipo de serviço elétrico instalado na propriedade; apresentar a anuência da operadora de telefonia e não implementar nenhuma obra antes da obtenção das licenças ambientais cabíveis.

Como se percebe, o empreendimento Lagoinha Suítes Resort teve parecer favorável dos técnicos da SEMACE e, posteriormente, foi aprovado pelos membros

do COEMA. Isso demonstra que mesmo com os ostensivos impactos negativos no meio ambiente e nas comunidades tradicionais o Governo estadual foi favorável ao empreendimento, assim como o órgão colegiado responsável pela proteção ambiental que aprovou o empreendimento.

8.1.2 O embargo da construção do empreendimento

Como já exposto, o requerimento de licenças ambientais para construção da obra iniciou-se em 2004, cuja licença prévia foi a de nº 2116/2004. Posteriormente, foram adquiridas diversas licenças de instalação, em razão dos seus prazos de validade prescritos ou porque o proprietário adquiriu outras glebas e incorporou ao terreno do empreendimento. Assim, durante os anos seguintes o empreendimento foi sendo edificado com a aprovação da SEMACE, concedendo as licenças ambientais. Na imagem seguinte, a entrada do empreendimento com placas indicando as licenças adquiridas:

Figura 8.4 – Entrada do empreendimento Lagoinha Suítes Resort e suas licenças ambientais



Fonte: arquivo pessoal, 2012

No ano de 2007, entretanto, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão ambiental federal, abriu um processo administrativo e realizou um laudo técnico que concluiu que a obra se encontrava sobre dunas e falésias, áreas de preservação permanente. Além disso, parte do complexo hoteleiro se localizava em terreno de marinha, razão pela qual a competência é o IBAMA na qualidade de órgão federal. Por conta desse processo, o

IBAMA embargou a obra. Nesse momento, a construção do empreendimento se encontrava bastante adiantada, como demonstra a imagem abaixo:

Figura 8.5 – Complexo Lagoinha Suítes Resort



Fonte: Bernardo Sanford, 2008⁵⁴

Nos quatro anos seguintes, no âmbito da Justiça Federal, discutiu-se sobre a continuação ou não da obra. Durante o processo, foram emitidas sentenças judiciais que mantinham o embargo e outras que determinavam sua continuidade, sempre tendo o Ministério Público Federal (MPF) como interessado na paralisação da obra. Quando, porém, a empresa *Fortalisboa Promoção Imobiliária Ltda.* entrou com um agravo de instrumento – recurso cabível contra as decisões interlocutórias suscetíveis de causar lesão grave e de reparação difícil às partes –, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região, em 2011, decidiu pela continuidade das obras. Abaixo o resumo da respectiva decisão:

- I - O empreendimento objeto destes autos foi iniciado há mais de quatro anos, mediante prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), analisados e aprovados pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA) (cf. fls. 119/135). Outrossim, a agravante não desconhece que a obra está localizada, em parte, em áreas de preservação permanente, as quais se encontram plenamente identificadas no licenciamento concedido pelo órgão estadual, alegando a recorrente que não estaria ocupando tais áreas.
- II - Considerando o estágio avançado da obra - atestada pelos próprios técnicos do IBAMA - e as razões do embargos da obra, tenho que a medida afigura-se, em princípio, desproporcional e de duvidosa eficácia, tendo em vista a quase conclusão do empreendimento.

⁵⁴

III - A não conclusão da obra no atual estágio poderá trazer prejuízos à economia local do Município de Paraipaba/CE, tendo em vista a importância que o empreendimento representa para a região.

IV –Agravio de instrumento provido.(TRF – 5ª região, AGTR nº 107301, 2011)

Desta forma, a 4ª Turma do TRF da 5ª Região decidiu que a empresa Fortalisboa poderia continuar a finalização do complexo Lagoinha Suítes Resort. No acórdão do Tribunal favorável à empresa, como se vê, foi explicitado que o projeto do empreendimento foi acompanhado de um EIA e com parecer favorável do órgão ambiental estadual SEMACE e aprovação do COEMA.

A respeito dessa parte da decisão, entende-se que apenas pela aprovação do empreendimento pela SEMACE e COEMA não justifica que o órgão agiu de acordo com a lei e que possa isso determinar uma decisão judicial. O empreendimento está claramente sobre as dunas com vegetação, que por lei é área de preservação permanente. Lamentável o acórdão do TRF, ao concluir que, em razão da adiantada edificação do empreendimento, não justificaria sua paralisação. Desta forma, mesmo que a obra esteja contra os mandamentos legislativos, a Justiça entendeu, em sua decisão final, pela continuação da mesma.

Com a implantação do empreendimento em área de preservação permanente, observa-se o descaso do Poder Público com as normas vigentes, e, o mais grave, o Poder Judiciário acatar tais concessões; numa construção que claramente fere a legislação ambiental por estar o complexo hoteleiro parcialmente localizado sobre um campo de dunas e falésias.

É importante destacar o fato de que a SEMACE deu parecer favorável a um empreendimento que se localiza na APA das Dunas da Lagoinha; contudo, na sua própria página eletrônica, diz que a criação da APA das Dunas da Lagoinha se justificou “em face das peculiaridades ambientais das Dunas da Lagoinha, que as tornam refúgios biológicos de grande valor e pela natural fragilidade do equilíbrio ecológico das dunas, em permanente estado de risco face às intervenções antrópicas” (SEMACE)⁵⁵. E ainda afirma que não há comunidades residentes na APA das Dunas da Lagoinha. Existem, no entanto, algumas comunidades que residem em suas proximidades e que sobrevivem diretamente da utilização de seus

⁵⁵ APA das Dunas da lagoinha. Disponível em: <http://antigo.semace.ce.gov.br/biblioteca/unidades/APALagoinha.asp> [04 de julho de 2013]

recursos naturais, basicamente da pesca e da agricultura de subsistência, quais sejam: as Comunidades da Lagoinha, Pedrinhas, Lagoinha dos Gomes, Almecegas e Lourenço.

Lista a SEMACE que os principais problemas existentes na APA são decorrentes da ação antrópica, ocasionados pela especulação imobiliária, com a construção de casas de veraneio, muros, além de desmatamentos, queimadas, pesca predatória e tráfego de veículos sobre as dunas. Diz ainda que o órgão ambiental realiza fiscalizações semanais na área. Afirma que, no entanto, a colaboração da sociedade é imprescindível na gestão desta unidade de conservação, denunciando as agressões ao meio ambiente e adotando atitudes que propiciem o desenvolvimento de uma consciência ecológica na população e nos visitantes.

Mesmo, porém, listando todas essas informações, é alarmante como a SEMACE avaliou favoravelmente a construção do *resort* ainda que sua localização esteja parcialmente dentro de uma APA que possui regras específicas a serem seguidas, determinando as intervenções proibidas, como: atividades que possam poluir ou degradar os recursos hídricos abrangidos pela APA; além do despejo de efluentes, resíduos ou detritos capazes de provocar danos ao meio ambiente; também a intervenção em áreas de preservação permanente, como margens de recursos hídricos, campo de dunas e manguezais.

É fato que referido complexo hoteleiro jamais deveria ter sido implementado. Conclusões importantes sobre a análise é que: 1) o EIA deveria ter sido feito de forma responsável pelo empreendedor; 2) o COEMA, cujos membros se pressupõe saberem da importância do papel do Conselho, não deveria ter aprovado o referido projeto; 3) o Tribunal Federal não deveria ter permitido a continuação da obra; e 4) o próprio órgão ambiental, agente administrativo competente para fiscalizar e proteger o meio ambiente que, ao contrário, licencia uma obra que claramente infringe as normas vigentes em território nacional; sem esquecer o Município, que também, mediante a concessão da licença de construção e anuência ambiental foi conivente com a degradação observada com a realização do projeto quase todo finalizado.

8.2 O empreendimento Aquiraz Riviera e sua localização sobre dunas

De acordo com dados do Censo 2010 (IBGE⁵⁶), o Município de Aquiraz possui uma população de 72.628 habitantes, em uma área territorial em torno de 482 km², cuja densidade demográfica é de 150,50 hab/km². Aquiraz faz parte da Região Metropolitana de Fortaleza.

Figura 8.6 – Localização do município de Aquiraz



Fonte: Google Earth, 2013

Aquiraz representa importante núcleo de população do Ceará. Foi a primeira vila da Capitania Hereditária do Ceará, criada em 1699, por ordem de Portugal. A cidade possui igrejas e museus que trazem um pouco da história do Estado. Segundo a última divisão territorial, no ano de 1999, o Município é formado por oito distritos: Aquiraz, Camará, Cponga da Bernarda, Jacaúna, João de Castro, Justiniano de Serpa, Patacas, Tapera.

Tabela 8.3 – Características do Município de Aquiraz

MUNICÍPIO DE AQUIRAZ	POPULAÇÃO (hab)	ÁREA (km ²)	PRINCIPAIS PRAIAS	PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÔMICAS	PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS RELEVANTES
	72.682	482	<ul style="list-style-type: none"> - Iguape, - Porto das Dunas - Prainha - Marambaia, - Barro Preto - Batoque 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultura - Pesca - Turismo - Indústria 	<ul style="list-style-type: none"> - Desemprego - Tráfico de drogas - Agressão à APA rio Pacoti - Ocupação de Dunas - Especulação imobiliária

Fonte: elaboração própria com base em informações do IBGE; LABOMAR e SEMACE (2005a)

Encontram-se no Município de Aquiraz algumas das praias mais importantes, em termos turísticos, do Estado, por possuir inúmeros hotéis, ou por lá se encontrar

⁵⁶ Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> [24 de junho 2013]

grande quantidade de segundas residências. São suas principais praias: Porto das Dunas, Prainha, Presídio, Iguape, Barro Preto e Batoque⁵⁷.

A praia do Porto das Dunas é praticamente toda loteada, sendo ocupada por condomínios, casas de veraneio e complexos hoteleiros. O mais importante empreendimento, porém, é o complexo turístico do Beach Park, que possui um hotel e um parque aquático, este considerado como o maior da América Latina. Ocupa uma área de 180 mil m², sendo o parque instalado em uma superfície de 55 mil m².

Dentre as praias citadas, é importante destacar novamente a Praia do Batoque, local de luta da comunidade contra a especulação imobiliária. Por essa razão, foi criada uma RESEX, no ano de 2003, por decreto presidencial.

De acordo com o Diagnóstico Socioeconômico (LABOMAR e SEMACE, 2005a), documento que faz parte da elaboração do ZEEC do Ceará, as principais atividades econômicas do Município são: agricultura (mandioca, caju, feijão, cana-de-açúcar, batata e milho); horticultura; turismo; avicultura (; indústrias, cachaça, olaria, beneficiamento de pescado); e artesanato. Destaca-se dentre as atividades econômicas o cultivo de tilápia.

Traz referido estudo informações sobre qualidade de vida, entre as quais a de que 93% do Município já possuem saneamento básico, tendo uma grande estação de tratamento de esgoto e de decantação. Mantém, ainda, um grande programa de reúso de água. Em relação ao lixo, há uma coleta sistemática. Existem também projetos de Educação Ambiental básica, para as comunidades, sobre reciclagem.

No Distrito de Tapera as atividades econômicas são o artesanato, principalmente renda de bilro, a agricultura e a pesca. Alguns moradores trabalham na fábrica de beneficiamento de castanha e na Marinha Têxtil que oferecem transporte para os trabalhadores se deslocarem até a empresa. Com relação à Praia do Iguape, as atividades econômicas são pesca (biquara, sapuruna, serra, cavala, guaiúba e sirigado), restaurantes e barracas de praia, artesanato, hotéis e pousadas.

Os problemas observados no diagnóstico são variados, por exemplo, constatou-se que nas áreas próximas às lagoas e áreas da União, os terrenos de

⁵⁷Praias. http://www.aquiraz.ce.gov.br/nossas_praias.asp [24 de junho 2013]

marinha estão sendo invadidos. A areia de dunas está sendo retirada ilegalmente. Existem conflitos entre barraqueiros, donos de hotéis e restaurantes. Também há conflito por espaço entre barracas para receber os turistas e jangadas dos pescadores.

Outros problemas graves observados são o tráfico de drogas e os roubos, que, de acordo com o diagnóstico, são consequência do grande fluxo de turistas na região, além da maciça ocupação por segundas residências. Com relação ao uso dos recursos naturais, há problemas entre projetos de fazendas de camarão e ONGs que não concordam com a implementação das fazendas de camarão no Município.

A praia de Marambaia localiza-se a 35 km de Fortaleza. Apesar de não ser tão conhecida como as outras praias do Município de Aquiraz, passou a ter uma importância maior em virtude da localização do complexo Hoteleiro Aquiraz Resort. O projeto do empreendimento é praticamente todo sobre campo de dunas. No item seguinte, serão analisados os estudos e o parecer técnico elaborado pela SEMACE.

8.2.1 Complexo hoteleiro com investimento luso-brasileiro

No início, para obtenção da Licença Prévia, o empreendimento foi denominado de Praia Bela *Resort & Village*. No decorrer do processo de licenciamento ambiental, o empreendedor modificou o nome para Aquiraz Riviera.

Com uma área de 279,14 hectares, o projeto do empreendimento foi proposto por um consórcio inicialmente formado por um empresário cearense dono da área do complexo que corresponde a 22 lotes, a empresa *Vila Galé Sociedade de Investimentos Turísticos SA*, a Sociedade Gestora de Participações S.A, o empresário André Jordan e a empresa *Ceará Investment Fund Ltda.*, como vem delimitado no corpo do Parecer. Posteriormente, foram feitas alterações das empresas responsáveis pelo *resort*.

Assim, o consórcio passou a ser formado pelo investidor cearense dono dos lotes e a *Ceará Investment Fund Ltda.* agregando-se, posteriormente, a eles, os grupos Dom Pedro Hotéis e o Solverde Cassinos e Hotéis, essas duas últimas empresas portuguesas, todos formando o consórcio luso-brasileiro Aquiraz Empreendimentos Turísticos SA. O projeto inicial do complexo turístico é formado por oito hotéis, seis pousadas, 600 bangalôs, 800 residências turísticas, um campo

de golfe, um centro hípico e um centro náutico, além de uma construção de três mil metros quadrados com espaço para eventos, bares, restaurantes e lojas. Na figura seguinte o projeto do Aquiraz Riviera:

Figura 8.7 – Perspectiva do projeto do complexo Aquiraz Riviera



Fonte: reprodução/divulgação, 2010⁵⁸

O Governo do Estado do Ceará tinha como previsão de ajuda em torno de valor de 80 milhões de dólares. As obras do Governo estadual tiveram como intuito fornecer abastecimento de água, esgotamento sanitário, acesso viário ao *resort*, energia e infraestrutura para telecomunicações. A Prefeitura de Aquiraz autorizou a construção do empreendimento depois de firmar com os investidores um protocolo de intenções.

Percebe-se que o Governo Estadual foi sujeito ativo na implementação do Aquiraz Riviera. Além das obras para o fornecimento de água e esgotamento sanitário, o acesso viário foi essencial para o funcionamento do empreendimento.

⁵⁸ Projeto Aquiraz Riviera. Disponível em: <http://www.aquiraz-riviera.com/> [07 de abril de 2013]

Figura 8.8 – Via de acesso ao complexo Aquiraz Riviera



Fonte: arquivo pessoal, 2010.

Ao divulgar o projeto, o Consórcio afirmou que, após sua construção, o empreendimento seria o maior da América Latina, com capacidade para receber dez mil pessoas, representando um incremento de 20% no fluxo de turistas estrangeiros que vêm ao Brasil, em aproximadamente oito anos, e seria responsável por um aumento de 2,3% no PIB anual do Ceará, perspectivas consideravelmente altas para um empreendimento.

Diferentemente do caso anterior, o Lagoinha Suítes Resort, em que foi analisado um parecer técnico da SEMACE para concessão de uma licença de instalação, no Aquiraz Riviera, será analisado o parecer técnico que examinou o *master plan* do resort, quer dizer, do projeto geral do empreendimento.

O parecer técnico de nº 3268/2003, da SEMACE, tratou de analisar o EIA e seu respectivo RIMA do *master plan*. Com o parecer favorável e a aprovação pelo COEMA, foi concedida a Licença Prévia. Em dezembro de 2003, foi realizada a audiência pública com a população sobre o empreendimento, quando foi apresentado o RIMA. Na introdução do parecer técnico nº 3268/2003, é esclarecido que seu objetivo é analisar o projeto e sua localização, bem como da avaliação dos impactos e riscos ambientais decorrentes da construção do empreendimento.

Diferentemente do parecer do Lagoinha Suítes Resort, este é bem mais simplificado. O seu texto é dividido em quatro tópicos: 1) empreendimento; 2)

diagnóstico ambiental; 3) os impactos ambientais, as medidas mitigadoras e os planos de controle e monitoramento ambiental; e 4) medidas mitigadoras e planos de controle e monitoramento.

No início do parecer, é esclarecido que o empreendimento tem como finalidade a exploração da atividade turística nos moldes do desenvolvimento sustentável, e que sua implementação será feita de forma integrada e harmoniosa com o meio. São outros objetivos: promover o desenvolvimento econômico da região, gerar empregos diretos e indiretos, alavancar a atividade turística no litoral leste da Região Metropolitana de Fortaleza e aumentar a arrecadação tributária. Traz como justificativas da construção do complexo: a potencialidade turística local, a situação geográfica favorável, os aspectos paisagísticos locais e a política governamental de desenvolvimento do setor turístico.

O projeto definitivo foi alvo de reformulações propostas pela equipe da SEMACE durante o período de análise, visando a se adequar à Resolução nº 341/2003, do CONAMA, já comentada anteriormente, e faz menção ao zoneamento realizado pela SEMACE, que delimitou as unidades geoambientais presentes no litoral do Município de Aquiraz, destacado na tabela 8.4.

Tabela 8.4 – Dimensão dos campos de dunas do município de Aquiraz

Zona costeira do município de Aquiraz	Área (ha)	Tipos de dunas	Área (ha)
Campos de dunas	3.077,79	Dunas móveis	950,43
		Dunas fixas (vegetação)	2.127,36

Fonte: elaboração própria a partir de informações do Parecer nº 3268, SEMACE, 2003

Como se percebe, o Município de Aquiraz possui extensas áreas onde estão presentes unidades geoambientais de suma importância para a dinâmica natural da zona e por isso mesmo devem ser preservadas.

Foi mostrado no parecer o zoneamento do empreendimento em relação às unidades geoambientais presentes dentro do seu terreno, de acordo com o descrito no EIA.

Tabela 8.5 – Área do complexo Aquiraz Riviera e suas unidades geoambientais

Aquiraz Riviera e suas unidades geoambientais	Área (ha)
Aquiraz Riviera	279,14
Dunas móveis	81,88
Dunas fixas (vegetação)	52,60
Planície de deflação	141,60
Formação de barreiras	3,06

Fonte: elaboração própria de acordo com as informações do Parecer nº 3268, SEMACE, 2003

Assim, analisando os dois quadros anteriores, sobre o zoneamento do litoral do Município de Aquiraz, os técnicos da SEMACE avaliaram que o mesmo possui 3.077,79 ha de campo de dunas, dentre estes 950,43 hectares de dunas móveis e 2.127,36 hectares de dunas fixas, que são aquelas cobertas de vegetação. Utilizando a mesma compartimentação das unidades geoambientais, delimitou que o Aquiraz Riviera, cuja área total é de 279,14 ha, possui 81,88 ha de dunas móveis, as dunas fixas correspondem a 52,60 ha, a planície de deflação está presente em 141,60 há do terreno do empreendimento e, por fim, a formação de barreiras é de 3,06 ha.

Conforme o parecer, a área total de 279,14 ha do projeto não é passível de parcelamento, quer dizer não pode haver nenhuma construção, em 63,50 ha, A área não parcelável é subdividida em uma área de preservação permanente (APP) de 49,40 ha, e uma área que corresponde ao espelho d'água, que possui 14,10 ha.

Sobre a área parcelada do terreno, esta possui 215,62 ha. O projeto do complexo separa essa área em sete equipamentos, como esclarece a tabela.

Tabela 8.6 – Área parcelada do Aquiraz Riviera e seus equipamentos

Aquiraz Riviera – área parcelada	215,62
Área verde	58,66
Área institucional	2,50
Sistema viário	14,52

Hotelaria	34,10
Entretenimentos turísticos	34,87
Comércio e serviços	0,70
Residências	70,27

Fonte: elaboração própria de acordo com as informações do Parecer nº 3268, SEMACE, 2003

Acerca do sistema de abastecimento de água, é esclarecido no parecer que ele será realizado com base na captação de água do manancial hídrico subterrâneo, com oferta de 137 m³/h. O esgotamento sanitário se fará através de rede própria, com três unidades de cisternas de esgotamento distribuídas no terreno. Sobre os resíduos sólidos, o próprio empreendimento será responsável pela sua coleta seletiva e está previsto um convênio com a Prefeitura de Aquiraz para sua reciclagem. O fornecimento de energia elétrica será feito pela COELCE e o sistema de telefonia e comunicação deverão utilizar concessionárias locais.

Após as características do empreendimento, traz o parecer o seu diagnóstico ambiental. O texto é bem extenso uma vez que faz uma explanação delimitada de todos os tipos de vegetação e as características geomorfológicas do terreno, além dos animais presentes na área do complexo. O diagnóstico foi realizado por meio de levantamentos e pesquisas bibliográficas e mapeamento aerofotográfico. Aqui se fará um condensação das características..

A geomorfologia da região está representada pela planície litorânea que no local exhibe um modelado costeiro, com compartimentação e feições diferenciadas e que são representadas, predominantemente, por dunas móveis, semi fixas e fixas, planície aluvial e, lacustre e em menor proporção, de tabuleiros litorâneos.

A fauna é bastante específica do tipo de área avaliada, possui diversas espécies de aves. A mastofauna utiliza o terreno prioritariamente como corredor, e, por ser a vegetação de baixo porte e aberta, possui poucas opções para refúgio e abrigo; desta forma, são poucas as evidências de mamíferos. Também foram encontrados répteis no terreno.

Sobre as características geológicas, na área do empreendimento se observa que é formada por sedimentos de Formação Barreiras, que afloram isoladamente,

predominando os depósitos eólicos que formam as dunas móveis e dunas fixas, que juntas perfazem 48,71% da área do terreno. Como se vê, quase metade do empreendimento está sobre dunas.

A vegetação subperenifólia é a predominante. Consiste em uma cobertura vegetal que se mostra como um tapete herbáceo estacional, ora contínuo ora descontínuo, com pouca diversidade de espécies, porém com características de áreas litorâneas. Elas é que recobrem as dunas e se estendem pelo setor sul e sudeste da área – informações delimitadas no parecer.

Os técnicos da SEMACE esclarecem que na região do projeto há solos salinos, temperaturas elevadas e forte ação de ventos, que são responsáveis por uma rigorosa seleção específica que se manifesta por meio de algumas adaptações morfológicas que influenciam na ação fisiológica das plantas. É importante destacar que o parecer afirma ter a vegetação papel importante na fixação de sedimentos arenosos litorâneos, atuando na contenção dos processos migratórios da areia.

Após discorrer sobre o diagnóstico ambiental da área e do seu entorno, o parecer traz os impactos ambientais. Em comparação com o parecer analisado do empreendimento Lagoinha Suítes Resort, o do Aquiraz Riviera não traz a mesma metodologia de avaliação desses impactos. Os técnicos da SEMACE utilizaram uma matriz de correlação “causa x efeito”, inspirada na Matriz de Leopold. Explicam Mota e Aquino (2002) sobre a utilização da referida matriz:

A Matriz de Impactos, ou Matriz de Correlação Causa x Efeito, foi inicialmente proposta por LEOPOLD (1971), e vem sendo alterada e aperfeiçoada, com o intuito de melhor adequá-la aos objetivos do Estudo de Impacto Ambiental. A Matriz de Leopold, com diversas variantes, tem sido utilizada em Estudos de Impactos Ambientais, procurando associar os impactos de uma determinada ação de um empreendimento com as diversas características ambientais de sua área de influência.

No parecer baseado nessa matriz, formulou-se um quadro que continha: ação do empreendimento (componentes impactantes) *versus* os parâmetros do sistema ambiental que indicam qual ação do empreendimento exercerá impacto sobre um determinado componente ambiental. Mesmo, porém, se referindo ao quadro, este não estava incluso no parecer. Com o modelo matricial empregado para área de influência funcional do Aquiraz Riviera foram revelados 442 impactos. Na sequência, um quadro com os impactos positivos e negativos do empreendimento:

Tabela 8.7 – Impactos ambientais do complexo Aquiraz Riviera.

MENSURAÇÃO IMPACTOS AMBIENTAIS	QUANTIDADE (Total 442)	PORCENTAGEM (%)	TIPOS
Positivos	300	67,9	<ul style="list-style-type: none"> - Geração de renda e arrecadação de tributos - Expectativas de melhores condições de trabalho e renda - Aumento do conhecimento da dinâmica ambiental, devido ao zoneamento da área - Incremento da atividade turística - Disponibilidade de infraestrutura de transporte, de comunicação, de energia, saneamento básico - Capacitação de mão-de-obra local - Geração de diretos e indiretos
Negativos	142	32,1	<ul style="list-style-type: none"> - Emissão de ruídos, gases odores e poeiras - Possíveis contaminações das águas - Perda da vegetação rasteira da área de intervenção - Carreamento de partículas que podem prejudicar a qualidade de córregos, lagoas e fontes da praia - Interferência no trânsito de areias de dunas móveis - Danos diretos e indiretos à fauna - Geração de afluentes e resíduos sólidos - Interferência nos costumes da comunidade local.

Fonte: elaboração própria de acordo com as informações do Parecer nº 3268, SEMACE, 2003

Ainda, quanto ao atributo magnitude, os impactos se distribuem em: 211 (47,7%) de pequena magnitude, 164 (37,15%) de média magnitude e 67 (15,2%) de grande magnitude. Em relação ao atributo importância: 92 (20,8%) são impactos de importância não significativa, 211 (47,7%) são de importância moderada e 139 (31,5%) são impactos de importância significativa.

A respeito da caracterização da área do empreendimento, pode-se observar, pelos dados destacados no parecer da SEMACE, que parte do terreno do Aquiraz Riviera se encontra sobre dunas infringindo deliberadamente o que determina a legislação ambiental, como se viu na análise do empreendimento Lagoinha Suítes Resort. Além disso, haja vista os impactos avaliados, não resta dúvida de que o empreendimento é bastante degradante. Contaminação das águas, perda de vegetação, intervenção na dinâmica das dunas, assim como, interferência nos costumes da comunidade local, todas são graves perturbações no meio social e ambiental.

Mesmo que as mensurações feitas pelos técnicos da SEMACE, no caso dos impactos benéficos, tenham superado os adversos, questiona-se se realmente essas quantidades de impactos positivos são verdadeiros. Não se compreende, por exemplo, o porquê de a equipe técnica elencar como impacto positivo o “aumento do conhecimento da dinâmica ambiental”. Será que conhecer a dinâmica ambiental da área pode ser considerado um dos impactos positivos que justifica a construção desse grande empreendimento em uma área de 279 hectares? Realmente, é caso

de se questionar o comprometimento desses funcionários e as qualidades técnicas desse parecer que se posicionou favorável ao Aquiraz Riviera.

Dando continuidade ao texto do parecer, este traz as medidas mitigadoras recomendadas. Essas, afirma o documento, destinam-se à preservação, correção e mitigação e compensação de impactos e riscos. Apesar das referidas medidas terem sido propostas para as três fases do empreendimento – pré-implantação, construção da infraestrutura e operacionalização – os técnicos discorreram apenas sobre as duas primeiras.

São algumas das medidas de mitigação propostas para fase pré-implantação: colocar placas de licenciamento no local da obra, demarcar as áreas de APP's, construir canteiros de obras com condições sanitárias e ambientais adequadas, evitar o transporte de equipamentos sobre áreas de maior fragilidade, dentre outras. Na fase de construção da infraestrutura do complexo, dentre as medidas consideradas pelos técnicos pareceristas adequadas para dirimir os impactos negativos, estão: demarcar visivelmente as áreas de proteção permanente, o sistema viário deve estar de acordo com o projeto específico, a areia retirada durante as escavações deve ser utilizada para preenchimento das valas e regularização topográfica do terreno.

No que diz respeito aos aspectos legais, o parecer deixa muito a desejar. Fundamenta juridicamente a implantação do projeto proposto apenas na Resolução CONAMA 341/2003, numa das normas também utilizadas para justificar a construção do complexo Lagoinha Suítes Resort. Com isso, usa o mesmo argumento de que o projeto do Aquiraz Riviera é um empreendimento turístico sustentável de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação, na zona costeira.

Ao avaliar as dimensões das áreas, observou-se que, da extensão do terreno do empreendimento, que é de 279,14 ha, este é composto por planície de deflação, dunas fixas e móveis. Pois bem, pode-se concluir, ao ver esses números mostrados no documento, que, dessa quantidade, 52,60 ha são dunas fixas e constituem área de preservação permanente, não podendo ser edificadas. Restam 81,88 ha de dunas móveis, 141,60 ha de planície de deflação e 3,06 de Formação Barreira.

Parte-se do princípio de que seria correto fundamentar esse projeto apenas na Resolução nº 341/2003 do CONAMA, fundamento esse que não é o reconhecido por este trabalho. A respectiva norma permite a construção em dunas móveis, porém em apenas 20% de sua área. Determina a referida Resolução:

Art. 2º, § 2º - As dunas desprovidas de vegetação somente poderão ser ocupadas com atividade ou empreendimento turístico sustentável em até vinte por cento de sua extensão, limitada à ocupação a dez por cento do campo de dunas, recobertas ou desprovidas de vegetação.

Assim, dos 81,88 hectares das dunas móveis, apenas 16,37 ha seriam área passível de edificação. E ainda, considerando que a planície de deflação é área edificável – que também não é a linha desta investigação – são mais 141,60 hectares além de mais 3,06 ha da formação barreira.

O total edificável seria de apenas 161,03 hectares, contrastando com os 215,62 ha de área edificável que estão delimitados no projeto (ver tabela 8.6). São 54,59 ha a mais do permitido para ocupação; área essa que provavelmente está sobre dunas. Na imagem abaixo, as obras de terraplanagem.

Figura 8.9 – Terraplanagem do complexo Aquiraz Riviera



Fonte: arquivo pessoal, 2010

Aliás, como se percebe com a imagem do momento da terraplanagem do terreno do complexo, este está sobre dunas com vegetação, quer dizer, o Aquiraz Riviera está localizado em campos de dunas com vegetação, área de preservação permanente. Além de dunas móveis e planície de deflação, sobre esta última, o MPF

defende que fazem parte do campo de dunas e por isso a importância de sua preservação:

Conforme análise levada a efeito por analistas periciais da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, as planícies de deflação integram os campos de dunas, pois constituem “área em processo de edafização, com presença de vegetação fixadora de dunas, geralmente arbustiva halófito reptante, com grande diversidade de espécies (...), portanto, essencial para dois dos mais significativos atributos físicos do campo de dunas, quais sejam, o controle dos processos erosivos e a formação e recarga de aquíferos, a planície de deflação não pode ser excluída da composição do campo de dunas. Assim, a exclusão da planície de deflação do campo de dunas, ou seja, a desconsideração dessa área de importância capital para a manutenção da zona de retenção, pois é um corredor de sedimentos, implicará em interferência na sua dinâmica (...). (MPF,2008 p. 04)

Desta forma, a planície de deflação faz parte do ecossistema dunas, sendo inclusive essencial para o controle dos processos erosivos e a formação e recarga dos lençóis freáticos.

Ao final do parecer, os técnicos da SEMACE posicionam-se favoráveis à implementação do Aquiraz Riviera, desde que sejam atendidas determinadas condicionantes. Destacam-se algumas: cumprir rigorosamente o projeto e o que é determinado no EIA e RIMA e, o principal deles, a construção do empreendimento deve seguir rigorosamente a legislação ambiental vigente, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Percebe-se que as condicionantes não foram por completo seguidas, pois não foram observadas as normas vigentes no momento da elaboração do parecer favorável a licença prévia e nem a legislação ambiental vigente à época da concessão da licença de instalação. Apesar do requerimento da aprovação do projeto e a concessão da licença prévia em 2003, a construção do empreendimento iniciou-se em 2008 quando foi concedida a licença de instalação.

Antes de 2008, ano da concessão da LI para o empreendimento, foi instituída a Resolução CONAMA nº 369 de 2006. Essa resolução determina as exceções para se construir em áreas protegidas, caso a obra seja de utilidade pública ou interesse social, e nem um dos casos prevê empreendimentos voltados para o turismo. Assim, a SEMACE não era para renovar a licença prévia, muito menos conceder a licença de instalação.

A seguir as questões jurídicas que levaram o MPF do Ceará a solicitar o embargo da obra, e posterior decisão favorável concedida pelo TRF da 5ª Região e atual situação do complexo Aquiraz Riviera.

8.2.2 Construção do hotel Dom Pedro Laguna

Com o início das obras e da comercialização das unidades residenciais e chalés, o Ministério Público Federal do Ceará impetrou Ação Civil Pública pela qual obteve, no fim de 2008, uma decisão liminar paralisando as obras de construção do Aquiraz Riviera.

A ação judicial do MPF-CE foi impetrada em virtude da realização de uma vistoria que constatou graves ocorrências ambientais no empreendimento Aquiraz Riviera, classificadas como “evidentes e indiscutíveis”, por infringirem normas legais e por inconsistência nos estudos apresentados para a emissão das licenças ambientais. Entre as irregularidades, estão: excessiva exploração de águas subterrâneas para regar o campo de golfe, a intervenção em dunas fixas para a implantação da área esportiva e a capacidade insuficiente do aterro sanitário do Município, como esclarece matéria do Correio Braziliense sobre essa ação:

Na vistoria realizada em abril de 2008, os procuradores foram informados que a grama da praia (*Paspalum vaginatum*) implantada no campo de golfe seria de origem estrangeira, não tendo sido apresentada comprovação da procedência nem aprovação por parte do Ministério da Agricultura. “A introdução de espécies exóticas pode ser extremamente prejudicial para as nativas, sendo a proliferação desse tipo de espécie a maior causa de extinção de exemplares nativos que se conhece”, comentaram os procuradores. O aterro sanitário de Aquiraz foi projetado para atender uma população de 43 mil habitantes, com previsão de vida útil até 2017, com capacidade máxima para 300 mil toneladas. Em 2008, o aporte de resíduos sólidos já somava 361 mil toneladas. “Após o funcionamento do Aquiraz Riviera, com população de 20 mil pessoas, não haverá sítio planejado para receber 7,3 mil toneladas de resíduos por ano”, concluíram os procuradores. (VAZ, 2010c).

A decisão que obrigou o consócio a paralisar a obra foi proferida pela Justiça Federal no Ceará. Naquela ocasião, também foram interrompidos os efeitos das licenças ambientais já concedidas para a construção do complexo turístico.

Figura 8.10 – Campos de golfe do Aquiraz Riviera



Fonte: reprodução/divulgação, 2010⁵⁹

Pela deliberação da Justiça Federal, foi determinado que – em virtude da indefinição se o empreendimento se localizava em terrenos de marinha pertencentes à União – competiria ao IBAMA, órgão ambiental federal, e não mais à SEMACE, a atribuição de conceder licenças ambientais. O Município de Aquiraz ficou impedido de conceder alvará de construção. Posteriormente, a decisão da Justiça Federal, de caráter liminar, foi cassada pelo Tribunal Regional Federal - TRF da 5ª Região, o que propiciou o reinício das obras e da comercialização das unidades do referido empreendimento.

O processo referente à Ação Civil Pública ainda está em trâmite, visto que a decisão ainda não transitou em julgado. Há o trânsito em julgado quando há uma sentença que impede recurso. Mesmo assim, a primeira fase do complexo foi realizada com a construção do hotel Dom Pedro Laguna.

Figura 8.11 – Fase de construção do Hotel Dom Pedro Laguna no complexo Aquiraz Riviera



Fonte: arquivo pessoal, 2010

⁵⁹ Empreendimento Aquiraz Riviera. Disponível em: <http://www.aquiraz-riviera.com/>

Para o MPF, o empreendimento encontra-se em dunas e planície de deflação, que, de acordo com a Resolução nº 341/2003 do CONAMA, como dito, a planície de deflação faz parte do sistema dunas, e por essa razão não é passível de ocupação. Na imagem a seguir, pode-se ver em destaque o Hotel Dom Pedro Laguna (amarelo) e o restante do complexo Aquiraz Resort (azul):

Figura 8.12 – Hotel Dom Pedro Laguna dentro do Aquiraz Riviera



Fonte: Google Earth, 2013

Nesta imagem, é possível ver com clareza as dunas móveis, e que o se imagina ser área plana com vegetação, constitui dunas com vegetação, consideradas por lei áreas de preservação permanente.

Como já explanado no caso do complexo Lagoinha Suítes Resort, em que sua construção foi fundamentada na CONAMA nº 341 de 2003, a implementação do Aquiraz Riviera se embasou nos artigos dessa Resolução que possibilitavam que atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis pudessem ocupar dunas originalmente desprovidas de vegetação. Isso se dava mediante procedimento administrativo específico em que o COEMA declara esses complexos como de interesse social. Referida Resolução produziu bastante polêmica, ao permitir que determinadas obras altamente degradantes fossem intituladas de “interesse social”, possibilitando que muitos projetos de complexos hoteleiros fossem implementados na zona costeira do Ceará.

Em 2006, contudo, foi aprovada a resolução CONAMA nº 369/2006, que restringiu a possibilidade de construção em campos de dunas. Essa resolução

revogou a anterior. Esta deveria ter sido seguida pela SEMACE que não deveria ter concedido a licença de instalação para o Aquiraz Riviera.

A Resolução CONAMA nº 369/2006 regulamenta, de forma exaustiva, as hipóteses em que se autoriza a intervenção ou supressão de áreas de preservação permanente, definindo as situações que caracterizam utilidade pública ou interesse social, e ainda dispõe que a supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso (a) de utilidade pública ou (b) de interesse social, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ou, ainda, (c) nas hipóteses de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento.

Sobre essa resolução, o MPF se pronunciou, afirmando que, quanto à extensão dessa resolução, esta deve ser aplicada a todos os empreendimentos, inclusive àqueles iniciados antes da publicação da Resolução nº 369. E ainda esclarece que isso é decorrente de que a licença ambiental não confere direito adquirido de operar *ad aeternum*. A Resolução nº 237/97 do CONAMA prevê expressamente a possibilidade de cancelamento da licença ambiental em caso de inadequação à norma legal, em seu artigo 19, I:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:
I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

Para o MPF não há de se invocar direito adquirido em tal caso, mesmo a obra tendo sido iniciada antes da edição da Resolução, eis que, nos termos do art. 6º, parágrafo 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil – Decreto Lei nº 4.657/42, “consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de alguém”. No caso de questões envolvendo o meio ambiente, não se verifica condição inalterável ou imutável, pela sua própria dinâmica e alterabilidade.

Não só as dunas devem ser protegidas. Para o MPF a planície de deflação é parte essencial do ecossistema duna e também responsável pela sua formação, é evidente que a proteção jurídica dos campos de dunas inclui também a defesa das

planícies de deflação, o que deve ser observado pelo Poder Público na concessão de licenças ambientais.

No complexo Aquiraz Riviera, além da implantação do campo de golfe, foi construído o hotel Dom Pedro Laguna, SPA, Beach Villas & Golf Resort, localizado dentro do complexo Aquiraz Riviera. Inaugurado em dezembro de 2010, estende-se por um terreno com 15 mil metros quadrados, com uma frente de 200 metros de mar. Possui 102 unidades de alojamento.

Figura 8.13 – Hotel Dom Pedro Laguna finalizado



Fonte: reprodução/divulgação, 2012⁶⁰

A respeito dos lotes para a construção de casas dentro do Aquiraz Riviera, de acordo com informações de vários veículos de imprensa, até final de 2012 já foi vendida a maioria deles e é prevista a segunda fase, que consiste na construção das respectivas casas e edificação de outros equipamentos no *resort*.

8.3 O projeto Cidade Nova Atlântida e sua localização em terras indígenas

Dentre os empreendimentos escolhidos para serem analisados, este é o único em que o projeto não saiu do papel. Seus empreendedores não conseguiram receber nem a licença prévia. O Cidade Nova Atlântida teve parecer favorável da

⁶⁰ Empreendimento Aquiraz Riviera. Disponível em: <http://www.aquiraz-riviera.com/>

SEMACE e foi aprovado em sessão do COEMA. Por ser um projeto bastante polêmico e de grandes dimensões, decidiu-se incluí-lo nos estudos de caso.

É no Município de Itapipoca onde se localiza o terreno do complexo turístico Cidade Nova Atlântida. Com população estimada em 116.000 habitantes, distribuídos em uma área de 1.600 km², Itapipoca apresenta uma densidade de 72,38 hab/km² (IBGE)⁶¹.

Figura 8.14 – Localização do município de Itapipoca



Fonte: GoogleMaps, 2013

De acordo com o Diagnóstico Socioeconômico da Zona Costeira do Estado do Ceará, elaborado pela SEMACE e LABOMAR (2005a), o Município de Itapipoca tem como base econômica a cajucultura, mandioca, bananicultura, carcinicultura e apicultura.

No caso da atividade ligada ao caju, de acordo com o levantamento, é a maior fonte de renda do Município. Há pecuária na região do sertão (ovinos e caprinos). A pesca artesanal e o turismo se destacam como importantes atividades econômicas. As principais fontes de empregos são a Prefeitura e as fábricas.

⁶¹ Censo 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> [7 de junho de 2013]

Tabela 8.8 – Características do Município de Itapipoca

MUNICÍPIO DE ITAPIOCA	POPULAÇÃO (hab)	ÁREA (km ²)	PRINCIPAIS PRAIAS	PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÔMICAS	PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS
	116.000	1.600	- Praia da Baleia, - Praia do Apiques - Praia do Maceió - Praia da Barra do Rio Mundaú	- Turismo - Pesca artesanal - Cajucultura - Bananicultura - Apicultura - Pecuária	- Acúmulo e destinação incorreta do lixo - Falta de saneamento básico em algumas regiões - Poluição das praias - Especulação imobiliária - Expulsão de moradores de suas comunidades

Fonte: elaboração própria com base em informações do IBGE; LABOMAR e SEMACE (2005a)

O levantamento ora referido, indica como atividades potenciais: o turismo, a cajucultura, a fábrica de beneficiamento da castanha de caju e da polpa de caju (doces, sucos), a fábrica de beneficiamento de massa de milho, a fábrica de farinha a piscicultura em tanques-rede e a indústria de confecção.

Sobre a qualidade de vida da população, de acordo com o Diagnóstico Socioeconômico, é destacada a coleta de lixo feita em caminhões impróprios; falta de coleta de lixo nos distritos; acúmulo de lixo na Sede do Município; instalação do aterro sanitário em local incorreto e em condições precárias; existência de lixões nas comunidades; disposição do lixo no meio ambiente pelas comunidades que queimam ou enterram; falta de financiamento para instalação hidráulica; falta de tratamento de água nas comunidades; falta de reservatórios de água para abastecimento humano em razão da deficiência em abastecimento de água no Município (LABOMAR;SEMACE, 2005a).

Um dos distritos com praias bastante ameaçadas é o Distrito de Baleia, onde foram observadas construções irregulares de segundas residências; condições sanitárias precárias nas barracas presentes nas praias do Distrito de Baleia, além da poluição do riacho na localidade. Observou-se a problemática da especulação imobiliária e da posse da terra, com a expulsão dos nativos de suas localidades devido em razão de venda de terra para estrangeiros, especificamente, portugueses e espanhóis.

Importante é citar a APA do estuário do rio Mundaú, onde parte do empreendimento se localiza. De acordo com a página eletrônica da SEMACE⁶²,

⁶² Área de Proteção Ambiental do Rio Mundaú, SEMACE. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/2010/12/area-de-protexao-ambiental-do-estuario-do-rio-mundau/>

essa unidade de conservação de uso sustentável foi criada por meio do Decreto estadual nº 24.414, de 29 de março de 1999. A APA abrange uma área de 1.596,37 hectares e está inserida na divisa dos Municípios de Trairi e Itapipoca. A justificativa para a criação da APA decorre das peculiaridades ambientais do estuário do rio Mundaú, que o torna refúgio biológico de grande valor e pela natural fragilidade do equilíbrio ecológico deste estuário, em permanente estado de risco em face das intervenções antrópicas. É um local de grande beleza cênica, onde começa a se formar a planície fluviomarinha que tem como vegetação predominante espécies componentes do ecossistema manguezal.

Figura 8.15 – APA do Estuário do rio Mundaú



Fonte: SEMACE⁶³

De acordo com a SEMACE, neste estuário, o mangue serve de abrigo para reprodução de grande parte da fauna marinha (espécies variadas de peixes, crustáceos, moluscos e aves). As dunas desta área apresentam feições de barcanas (formato de meia lua) com altura variando de 10 a 15 metros, onde se tem uma visão panorâmica privilegiada do oceano, da foz do rio, das próprias dunas, da vegetação e do pôr do sol e propicia a formação de lagoas compondo uma belíssima paisagem.

Além disso, esclarece a SEMACE que estão inseridas nos limites da APA 13 comunidades que sobrevivem diretamente da utilização de seus recursos naturais, basicamente da pesca e da agricultura de subsistência. Inclusive à margem esquerda do rio Mundaú ao longo do manguezal, exatamente a área do Cidade Nova Atlântida, há remanescentes de tribos indígenas:

⁶³ Área de Proteção Ambiental do Estuário do rio Mundaú. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/2010/12/area-de-protacao-ambiental-do-estuario-do-rio-mundau/> [24 de julho 2013]

Terra tradicionalmente ocupada pela etnia Tremembé de São José e Buriti. O ecossistema manguezal, as nascentes de riachos e canais de maré, as lagoas costeiras e interdunares, o tabuleiro e a faixa de praia, foram definidos como áreas propícias à instalação dos equipamentos hoteleiros. (MEIRELES, 2006a, p. 8)

No próprio texto do decreto estão delimitadas as atividades proibidas na área da APA, dentre elas: a implantação ou ampliação de quaisquer tipos de construção civil sem o devido licenciamento ambiental; supressão de vegetação e uso do fogo sem a autorização da SEMACE; atividades que possam poluir ou degradar os recursos hídricos abrangidos pela APA, como também o despejo de efluentes, resíduos ou detritos capazes de provocar danos ao meio ambiente; intervenção em áreas de preservação permanente, como: margens do rio Mundaú manguezal e campo de dunas e demais atividades danosas previstas na legislação ambiental.

A seguir será analisado o cenário em que o parecer técnico foi favorável à implantação do Cidade Nova Atlântica, assim como a contenda jurídica sobre a localização do complexo em terras indígenas.

8.3.1 O maior complexo hoteleiro da América Latina

Com dimensões nunca vistas na região, o projeto do complexo turístico Cidade Nova Atlântida possui 1.100,00 hectares e está localizado no setor oeste da costa cearense em uma área de inegável importância ambiental: dentro da APA do Estuário do Rio Mundaú, em sua margem esquerda.

Figura 8.16 – Localização do empreendimento Cidade Nova Atlântida, à margem esquerda do rio Mundaú



Fonte: Google Earth, 2013

O parecer técnico de nº 4049/2004 que aprovou o projeto da Cidade Nova Atlântida foi formulado da mesma forma dos outros anteriormente analisados. Além da inspeção realizada por técnicos da SEMACE no local, analisou-se o EIA com seu respectivo RIMA. De acordo com a Resolução CONAMA nº 09/87 que sugere a convocação de audiência pública, esta foi realizada em outubro de 2004.

O parecer é dividido nos seguintes tópicos: 1) empreendimento; 2) aspectos gerais; 3) planos e projetos co-localizados; 4) Aspectos geoambientais da área; 5) Análise dos impactos ambientais; 6) medidas mitigadoras; 7) Planos de controle e monitoramento; e 8) Conclusão e recomendações. Como se percebe, a divisão do parecer em tópicos foi mais completa em comparação com o parecer técnico anterior do Aquiraz Riviera.

Logo no início do capítulo é esclarecido no parecer que a área do empreendimento é de 1.100 hectares e com previsão de gastos iniciais no valor inicial US\$ 50 milhões de dólares. Ainda esclarece que o terreno do empreendimento está localizado dentro dos limites da APA do Estuário do rio Mundaú, e faz limite com terreno de marinha, deixando claro que a área não ultrapassa os limites de 33 metros da linha preamar. Caso adentrasse esse limite seria a área de domínio da União, os terrenos de marinha. O projeto da Cidade Nova Atlântida se situa na zona oeste do Estado do Ceará, mas precisamente na localidade de São José, Distrito de Baleia, Município de Itapipoca.

Como objetivo principal da obra, o parecer técnico nº 4049 repete o que vem contido no EIA entregue pelo empreendedor. Afirma que a exploração da atividade turística se dará nos moldes do desenvolvimento sustentável, contribuindo para o crescimento da economia da área onde se localizará o complexo. E esclarece que, de acordo *“com pesquisas de mercado a região tem potencialidade e apresenta demanda para o modelo de empreendimento proposto, o que em termos econômicos justifica a implementação e sua operação”*.

É de observar que uma das finalidades do parecer técnico da SEMACE é a análise do EIA; Contudo os técnicos do órgão que avaliam todo o empreendimento não deveriam apenas replicar o que vem contido em tais estudos, mas também confirmar ou negar os argumentos por meio de seus próprios levantamentos. Por exemplo, será que o empreendimento realmente colabora para obtenção de um

desenvolvimento sustentável da região? Ou, quais são essas pesquisas que apenas avaliam a parte econômica da obra? E as comunidades ali existentes? Por fim, técnicos não adentram as questões fundamentais: as reais consequências adversas da obra para a zona costeira e para a população que sobrevive dos recursos naturais ali presentes.

Além disso, percebe-se que em nenhum momento nas justificativas iniciais para a construção do Cidade Nova Atlântida é citado algum ponto positivo do empreendimento para a população local, apenas destacando que o empreendimento é de suma importância para a economia local.

Assim como no parecer técnico do Aquiraz Riviera, no parecer elaborado pela SEMACE sobre o complexo turístico Cidade Nova Atlântida foi utilizado um macrozoneamento regional elaborado pela SEMACE e o LABOMAR que delimita a área dos campos de dunas.

Tabela 8.9 – Área dos campos de dunas do Município de Itaipoca

ZONA COSTEIRA DO MUNICÍPIO DE ITAÍPOCA	ÁREA (HA)	TIPOS DE DUNAS	ÁREA (HA)
Campos de dunas	1.564	Dunas móveis	1.457
		Dunas fixas (vegetação)	107

Fonte: elaboração própria de acordo com informações do Parecer nº 4049, SEMACE, 2004

Como se percebe, a maior parte dos campos de dunas é formada por dunas móveis. Esclarece o parecer que, de acordo com a Resolução CONAMA nº 341/2003, são passíveis de ocupação dentro do campo de dunas apenas 20% das dunas móveis.

No caso de Itaipoca, essa porcentagem corresponde a 205 ha. Entretanto Esse valor, porém, é maior do que os 10% do total do campo de dunas (156 ha). Assim, o percentual permitido para a ocupação das dunas móveis diminui e deve ser de até 10% das dunas móveis, que é de 145 hectares: *“As dunas desprovidas de vegetação somente poderão ser ocupadas com atividade ou empreendimento turístico sustentável em até vinte por cento de sua extensão, limitada à ocupação a*

dez por cento do campo de dunas, recobertas ou desprovidas de vegetação". (Art. 2º, § 2º).

Mesmo, porém, com essa possibilidade, o parecer conclui que, “de acordo com o estudo analisado, o projeto não prevê a implantação de equipamentos na referida área” (SEMACE, Parecer nº 4049, 2004, p. 03) – previsão essa completamente em desacordo com a imagem do projeto divulgada pelos empreendedores. Basta analisar a figura seguinte de divulgação do projeto com a Figura 8.16 para se constatar que o empreendimento Cidade Nova Atlântida está nitidamente localizado, em parte, sobre os campos de dunas.

Figura 8.17 – Projeto do complexo hoteleiro Cidade Nova Atlântica



Fonte: divulgação, 2005

Além disso, toda a margem do rio Mundaú, que é uma APA, está ocupada pelo empreendimento, inclusive com construções na foz do Rio, denotando, assim, flagrante desconsideração das leis ambientais que protegem essas áreas de que o ecossistema mangue faz parte.

Como se vê, o parecer fundamenta, como os dois últimos estudos de casos, a ocupação do empreendimento em dunas móveis pela Resolução CONAMA nº 341/2003. Esta resolução realmente permitia a ocupação de um percentual das dunas móveis, caso o empreendimento fosse considerado sustentável, e se enquadrasse como de utilidade pública e interesse social. O caso é que essa

resolução foi revogada pela Resolução CONAMA nº 369/2006. É certo que, na época do requerimento da licença ambiental, em 2004, essa última resolução não havia sido criada. Posteriormente, entretanto, ainda em discussão jurídica e com a instituição da Resolução nº 369, a SEMACE deveria reformular sua posição quanto à viabilidade jurídica do empreendimento, coisa que não fez.

É importante citar que existem entendimentos, inclusive de órgãos ambientais de todo o País, segundo os quais a porcentagem de 20% para ocupação de dunas móveis ainda permanece, porém o Ministério Público Federal já se posicionou sobre a revogação da Resolução nº 341/2003 do CONAMA, inclusive com a proteção também das planícies de deflação:

A Resolução CONAMA 369/2006 revogou a Resolução CONAMA 341/2003, em relação ao uso e ocupação de dunas. As consequências desse fato atingem, inclusive, os empreendimentos com licenciamentos já concluídos à época da entrada em vigor da Resolução 369/2006. As planícies de deflação integram o campo de dunas e, como parte desse ecossistema, possuem a devida proteção jurídica.

Dando continuidade ao conteúdo do parecer técnico, esta esclarece que foram realizadas diversas avaliações, contidas no EIA, dentre elas: levantamento topográfico, capacidade de absorção do solo, nível freático, declividade do terreno e estudos hidrológicos.

Sobre a ocupação dos 1.100 ha é dito que esta será feita de forma gradativa. De acordo com o parecer técnico, no EIA do projeto do complexo Cidade Nova Atlântida a ocupação foi organizada por um Programa de Divisão Espacial, que corresponde a uma divisão total da área em um sistema de espaços com características específicas, edificados ou não. As áreas passíveis de parcelamento foram divididas em zonas que correspondem tanto aos núcleos de população permanente da área do empreendimento como os de população flutuante ou turística. Por meio dessas zonas, se elaborou o quadro 8.5:

Quadro 8.5 – Zoneamento do projeto Cidade Nova Atlântida

Zonas	Denominação	Destinação
ZR0	Núcleo urbano	Destinado principalmente à reforma, ampliação e melhoria das unidades urbanas de São José, onde se encontram os equipamentos públicos. Esta zona contará com toda infraestrutura básica e estrutura urbana necessárias a um saudável desenvolvimento de seus habitantes. Esta disporá de áreas de habitação e lazer, com serviços básicos como escola elementar e posto de saúde, com vias internas de comunicação e com pequeno comércio. Esta zona será localizada a centro-oeste do terreno

ZR1	Zona residencial de alta densidade de ocupação litorânea	Destinada a localização dos hotéis. Esta zona contará com toda a infraestrutura hoteleira e de resorts que buscarão uma total conciliação com as belezas naturais do terreno. Estes terão vista para o mar através de uma implantação horizontal, que não ultrapasse a altura da vegetação, serão conciliados com o verde local. Esta zona se localizará no setor norte do terreno.
ZR2	Zona residencial de média densidade de ocupação litorânea	Destinada principalmente a condomínios com campos de golfe, Esta zona será constituída de residências, casas germinadas, pequenos edifícios multifamiliares, hotéis e resorts. Estas células formaram os condomínios onde serão localizadas as grandes áreas verdes constituintes dos campos de golfe. Esta zona estará localizada no setor sul do terreno.
ZR3	Zona residencial de baixa densidade de ocupação litorânea	Destinada ao projeto de agro e country condomínios, hotéis e resorts. Conjunto de zonas onde, por suas qualidades intrínsecas seria conveniente limitar a sua utilização para a construção, cuidando de forma especial dos aspectos mais importantes de seu meio ambiente (paisagem, flora, fauna). Será incluída nessa zona todos os projetos considerados especiais.
ZR4	Zona de edificação reduzida	Zona correspondente a 10% das dunas móveis e a área entre dunas em que está permitida a edificação, nesta serão construídos projetos especiais. Destinada à construção de condomínios, resorts e hotéis.
ZE2	Zona de parques temáticos	Destinados a dois parques temáticos além de hotéis, resorts e condomínios

Fonte: elaboração própria com base em informações do Parecer nº 4049, SEMACE, 2004

O projeto do empreendimento prevê que, para as zonas ora inventariadas, está prevista a instalação de 11 grupos corporativos, os quais implantarão 28 empreendimentos hoteleiros. Prevê ainda, que na comunidade de São José sejam edificadas pequenas pousadas. Como se percebe, o complexo turístico Cidade Nova Atlântida é um empreendimento de agigantada dimensão. Projeta dezenas de hotéis, deixando clara uma grave constatação: a aprovação, como se verá mais adiante, de um projeto localizado em um espaço extremamente frágil como a zona costeira localizada em um rico estuário, o do rio Mundaú, com extensas áreas de mangue e campos de dunas.

O parecer técnico esclarece alguns pontos da infraestrutura do projeto, embasado no EIA. Garante que todo o terreno receberá a infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento, como captação e distribuição de água, recolhimento e tratamento do esgoto, recolhimento e tratamento das águas pluviais, sistema viário, distribuição de luz, recolhimento e tratamento de resíduos. Sobre este último, o parecer explana que o empreendedor responsável pelo projeto se encarregará de fazer a coleta seletiva do lixo, em estações seletivas com fins de recuperação. E os resíduos sólidos não recuperáveis serão encaminhados ao sistema de deposição de resíduos do Município de Itapipoca.

A respeito dos aspectos geoambientais da área, foram aqui elencadas as características mais relevantes no que tange ao meio físico, biótico e antrópico, delimitados no parecer e de acordo com o EIA.

O meio físico quanto à geologia é formado por Formação Barreiras, depósito eólicos, depósitos fluviais e fluviomarinhos. Constata-se também cordão litorâneo representado pelos sedimentos arenosos. A geomorfologia da região está representada pela planície litorânea com compartimentações e feições diferenciadas como: dunas fixas e móveis; planície aluvial e lacustre e tabuleiros pré-litorâneos.

Com referência aos recursos hídricos superficiais, os técnicos da SEMACE concluem que há riachos e rios na área do complexo, destacando como sendo o principal o rio Mundaú. A cerca das características geológicas locais, é esclarecido que a dinâmica sedimentar é exercida predominantemente pelo regime eólico, originando campo de dunas móveis, cordões litorâneos, planície de deflação e eolinitos. Destaca-se também o balanço sedimentar na área da foz do rio Mundaú, onde se observa a conjugação de vários fatores e mecanismos de mobilização e sedimentação costeira que resultaram em maior mobilidade de morfossedimentar da área do empreendimento.

O meio biótico é diversificado e no estudo são destacadas cinco: vegetação pioneira herbácea; vegetação subperenifólia arbustiva de duna; vegetação subperenifólia arbustiva de tabuleiro; vegetação perenifólia paludosa marítima (mangue) e vegetação lacustre e ribeirinha. A fauna da área é formada por mamíferos, aves e répteis.

Referente ao meio antrópico, é esclarecido no parecer que na parte central do terreno do empreendimento se encontra uma comunidade, identificada como São José. Diz ainda que, no entorno próximo à área do projeto da Cidade Nova Atlântida, estão outras comunidades, a de Buriti e da Praia da Baleia. A empresa responsável pelo projeto cadastrou as pessoas das comunidades. A população total levantada foi de 1.405 habitantes, cujo maior contingente populacional se encontra na comunidade de Baleia, com 58%, depois Buriti, com 22% e São José, com 20%. É importante destacar, no entanto, que não é citada absolutamente nada sobre a existência de índios na região, nem no parecer técnico nem no EIA.

No parecer é dito que a situação dessas comunidades é considerada precária, pois não há água encanada nas residências que apenas possuem poços com adução manual por bomba. Os técnicos da SEMACE esclarecem que a água dos poços não é tratada em sua origem e é utilizada para todos os fins domésticos, e muitas famílias não utilizam nenhum tratamento para sua ingestão. As comunidades de Buriti e São José não possuem energia elétrica. Baleia é beneficiada com a energia elétrica fornecida pela COELCE, presente em 945 domicílios.

Sobre o setor educacional, foi constatado que a população enfrenta problemas em razão da falta de recursos e de infraestrutura local, principalmente nas comunidades de Buriti e São José. Para as três comunidades, são apenas cinco escolas, dentre elas uma creche, todas com instalações físicas precárias.

Os serviços de saúde são praticamente inexistentes apenas com visitas, não frequentes, dos agentes de saúde do Programa Saúde da Família (PSF). Não existem hospital, posto de saúde e farmácia. E as atividades econômicas exercidas pela população das comunidades são basicamente pesca e agricultura. É destacado no texto do parecer o fato de que a comunidade Baleia possui um grande potencial turístico em razão da sua rica beleza natural, porém o fluxo de turistas é pequeno e o local apenas possui algumas pousadas e bares à beira-mar.

Sobre a avaliação dos impactos positivos e negativos, foi utilizada a matriz “causa x efeito” tendo como base o método de Leopold, mesma metodologia utilizada para avaliar os impactos do complexo hoteleiro Aquiraz Riviera, anteriormente analisado. Foram identificados ou previstos ao todo 533 impactos na área de influência funcional do empreendimento, divididos em atributos com suas respectivas mensurações, esclarecidos na tabela seguinte.

Tabela 8.10 – Impactos do projeto Cidade Nova Atlântida

ATRIBUTOS DOS IMPACTOS DO CIDADE NOVA ATLÂNTIDA	MENSURAÇÃO	QUANTIDADE DE IMPACTOS	PORCENTAGEM (%)
Caráter	Benéfico	355	66,6
	Adverso	158	29,6
	Não predominante	20	3,8
Magnitude	Pequena	213	40
	Média	212	39,8
	Grande	88	16,5

Importância	Não significativa	134	25,1
	Moderada	190	35,6
	Significativa	189	35,5
Duração	Curta	79	14,8
	Média	105	19,7
	Grande	329	61,7

Fonte: elaboração própria com suporte de informações do Parecer nº 4049, SEMACE, 2004

Observa-se que, no parecer da SEMACE, não foram incluídos os atributos da reversibilidade, da ordem, da temporalidade e da escala, todos importantes para a avaliação dos impactos ambientais. Sobre os tipos de impactos positivos e negativos foram delimitados de acordo com o EIA. Na tabela 8.11 foram listados as espécies de impactos benéficos e adversos.

Tabela 8.11 – Classificação dos impactos do projeto Cidade Nova Atlântida

Impactos ambientais (total: 533)			
Mensuração dos impactos	Quantidade	Porcentagem (%)	Tipos
Positivos	355	66,6	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de Mão-de-obra gerando empregos - sistema de esgotamento na área - Sistema de eletrificação que beneficiará as comunidades da área do projeto - Paisagismo/Arborização resultará na estabilização das feições do relevo - Edificações pois o terreno será utilizado para atividade economicamente viável que trará divisas para o município e para o Estado - operações de estruturas
Negativos	158	29,6	<ul style="list-style-type: none"> - Instalação canteiros de obras que resultará instabilidade temporária das superfícies arenosas - Mobilização de equipamentos causará intensificação da dinâmica sedimentar - Remoção da cobertura vegetal deixará a superfície exposta a ação dos ventos - Sistematização do terreno causará grandes mudanças no relevo da área - Implantação do sistema viário irá causar cortes e aterros na área - Edificações que causaram impactos nos valores paisagísticos naturais na área e no entorno do empreendimento e estes serão irreversíveis - Urbanização que causará impactos na população residente que residem a pelo menos 30 anos e que tem o direito de domínio do solo

Fonte: elaboração própria, com base informações do Parecer nº 4049, SEMACE, 2004

Analisando os impactos delimitados no parecer, é necessário fazer algumas considerações. De início, sobre os pontos negativos do projeto, todos causadores de gravíssimos danos ao meio ambiente: a colocação de obras e seus equipamentos pesados alterará a dinâmica sedimentar da área; a remoção de vegetação que não é delimitada de que tipo, que inclusive pode ser os mangues e as restingas fixadoras de dunas que são APPs; tanto a terraplanagem como a construção de vias trarão modificações significativas no terreno do projeto; quanto às edificações e à urbanização da área, é esclarecido que são irreversíveis, e alterarão para sempre as paisagens naturais da região, pois o terreno abrigará uma megaestrutura turística.

É preocupante o fato de que, sobre os impactos negativos dessas construções e da urbanização da área do projeto, que coincide com a mesma área de três comunidades tradicionais, apenas irá “surtir algumas adversidades por parte de alguns moradores”. Infelizmente não é isso o que se observa. As comunidades possuem, sim, relações de dependência dos recursos naturais.

Os benefícios da implantação da Cidade Nova Atlântida, de acordo com o exposto no EIA e no parecer, são os mesmos dos outros complexos turísticos analisados: geração de mão de obra, que, se sabe, não priorizará as comunidades, por serem estas deficientes em termos educacionais, como avaliado no próprio diagnóstico. Sobre a geração de emprego, discorre Meireles (2006a, p.3):

Liberar investimentos sob a alegativa de que vai gerar empregos, considerada a mais forte argumentação dos empreendedores, não será mais justificativa, pois foi definido índice de até 3,20 vezes menor em média (empregos diretos observado na totalidade das fazendas) do que o divulgado pela Associação Brasileira de Criadores de Camarão (ABCC, 2004). No rio Mundaú, por exemplo, foi definido um índice 6,3 vezes menor do que o propalado pelos carcinicultores. Quando a SEMACE libera as fazendas de camarão, através de pareceres técnicos que orientaram o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), inseridas dentro do ecossistema manguezal (bosque de manguezal, apicum e salgado) e demais unidades de preservação permanente (áreas úmidas, mata ciliar e carnaubal), está cometendo um grave dano socioambiental.

Outro fato dito positivo desses complexos hoteleiros, pelo EIA, e confirmado pela SEMACE, é que as comunidades se beneficiarão com energia elétrica e saneamento. Inclusive essas são justificativas constantes nessas obras com potencial degradador. É como se a implementação desses serviços básicos justificassem toda a devastação ocasionada por esses tipos de empreendimentos. É lamentável que obrigações que são competência do Poder Público municipal, estadual e federal, que deve garantir meios básicos para a sobrevivência e a qualidade de vida de todos, sejam delegadas a empreendedores cujos projetos impactam negativamente nessas populações e no meio ambiente litorâneo.

No parecer, há uma parte que trata das medidas mitigadoras. São divididas em duas, de acordo com a fase do empreendimento. Na fase de implantação, estão: delimitação da área, sinalização, contratação de mão de obra, reestruturação urbanística, limpeza da área, sistematização do terreno, sistema viário, arborização e edificações. Na segunda fase, que seria a de operação e funcionamento, como medida mitigadora, está a contratação de mão de obra da região.

No tópico referente aos aspectos legais do projeto, esses são delimitados ponto a ponto, diferentemente dos outros dois pareceres técnicos analisados. Para melhor visualização, se optou por elaborar um quadro.

Quadro 8.6 – Temas destacados no parecer do projeto Cidade Nova Atlântida e suas fundamentações legais

ASSUNTOS ALEGADOS NO PARECER TÉCNICO Nº 4049/2004	FUNDAMENTAÇÃO
Uso e ocupação da APA do Estuário do rio Mundaú	O Decreto que criou a APA permite em seu art. 3º, IV, que projetos urbanísticos e de parcelamento do solo aprovados pelo órgão público ambiental e recebida a licença prévia podem ser ocupados.
Audiência pública	Realizada no dia 18 de outubro de 2004 como determina a Resolução CONAMA nº 09/87. E informa que participaram do encontro as comunidades locais, representantes da Prefeitura de Itapipoca, ONG's, representantes da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, e afirmam ainda que foram apresentadas e discutidas as informações sobre o projeto e os estudos realizados seus benefícios e custos, os impactos e as medidas mitigadoras
Terrenos de marinha	Afirmam que o projeto respeita o limite de 33 metros da linha da preamar média atual, estando a área do empreendimento fora desse limite.
Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU e Anuência da Prefeitura	A área do projeto é considerada zona urbana podendo ser utilizada para fins urbanísticos
Anuência da Prefeitura	A prefeitura de Itapipoca concedeu a anuência por considerar o empreendimento de interesse turístico para o município.
Áreas de preservação permanente (APP)	Delimitadas no Código Florestal vigente a época e diz que parte do terreno há APP e que as mesmas serão respeitadas em sua integridade, são as dunas fixas e dunas móveis
Dunas fixas	Apenas diz que se encontram no setor central do terreno do empreendimento
Dunas móveis	Utiliza a resolução CONAMA nº 341/2003 que diz que aqueles empreendimentos turísticos sustentáveis considerados de utilidade pública e interesse social podem ocupar até 20% das dunas móveis

Fonte: elaboração própria, de acordo com informações do Parecer nº 4049, SEMACE, 2004

Importante é destacar que, mesmo com anuência da Prefeitura de Itapipoca, fundamentada no Plano Diretor que delimita a área do terreno como zona urbana e a permissão de uso e ocupação da APA, pelo decreto que a criou, isto não é suficiente para justificar o empreendimento. O projeto é de grande dimensão, com dezenas de equipamentos, que certamente irão causar degradação ambiental, principalmente nos campos de dunas e no mangue presentes à margem esquerda do rio Mundaú.

A Resolução CONAMA nº 01/1986 prevê as atividades técnicas que devem ser obrigatoriamente analisadas no EIA. Dentre elas está o “meio socioeconômico”:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: (...) c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.(...) (art. 6º, “c”, Resolução CONAMA nº 01/1986)

Percebe-se que do EIA a atividade técnica sobre o “meio socioeconômico” foi omitida. Não colocaram no EIA o fato de que na área do projeto

Cidade Nova Atlântica há comunidades indígenas remanescentes com seus costumes e sua cultura própria e que dependem diretamente dos recursos naturais da região para sobreviver. Sobre a ausência, do EIA, da informação de existência de população indígena na área do empreendimento, discorre Meireles (2006a, p.7):

Um empreendimento hoteleiro de um grupo espanhol denominado de Cidade Nova Atlântida Ltda., planeja construir em terras tradicionalmente ocupadas pelos índios Tremembé de São José e Buriti, em uma primeira fase, 28 hotéis cinco estrelas, 3 campos de golfe, cinco marinas nas margens do manguezal e 6 condomínios residenciais. Os estudos para a implantação desta estrutura faraônica não levaram em conta a presença indígena, a existência de sítios arqueológicos, os impactos cumulativos, nem muito menos os custos sociais, ecológicos e culturais.

E ainda, na audiência pública exigida para toda obra ou atividade de grande potencial degradador, é obrigatória a participação de toda a comunidade impactada pela obra. No próprio texto do parecer elaborado pela SEMACE, é esclarecido que participaram da audiência as comunidades que serão diretamente impactadas, assim como ONG's e, principalmente, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Essencial é citar que a comunidade, de acordo com relatos dos próprios moradores, tinha conhecimento há anos sobre a venda das terras para espanhóis e da possibilidade da construção, na área, de um grande empreendimento turístico.

Algumas pessoas da comunidade sempre foram a favor do empreendimento, em razão de já trabalharem para o grupo espanhol dono do terreno. Muitas delas, entretanto, já tinham opiniões contrárias, além de parte da comunidade ser formada por índios, especificamente, os Tremembés que estão presentes em várias partes do litoral do Ceará, inclusive no próprio Município de Itapipoca, como analisado no Capítulo III deste trabalho. Essas divergências foram levadas à audiência pública e, conseqüentemente, para o conhecimento da SEMACE e do dono do projeto. Esse fato, porém, não foi considerado relevante nem pelo empreendedor, pois não consta no EIA, e, pior ainda, tal informação não foi expressa pelos técnicos da SEMACE no parecer, como determina o art.6º, Resolução CONAMA nº 1/86.

É constitucionalmente instituído o fato de que as terras tradicionalmente ocupadas por índios são bens da União, e, caso o empreendedor fosse requerer alguma licença, seria dirigida ao órgão ambiental do âmbito federal, o IBAMA. Assim, a SEMACE era totalmente incompetente para avaliar o projeto e deveria ter levado

em conta as alegações das comunidades locais. A própria Constituição Federal esclarece o que são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios:

São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. (Art. 231, §1º, CF).

Assim, a questão da terra se transforma no ponto central dos direitos dos índios, pois, para eles, ela tem um valor de sobrevivência física e cultural. Não se ampararão seus direitos se não lhes assegurar a posse permanente e a riqueza das terras por eles tradicionalmente ocupadas, pois, a disputa dessas terras e de sua riqueza constitui o núcleo da questão indígena no Brasil (SILVA, 1998).

Finalizando, o parecer técnico traz suas conclusões. Os técnicos da SEMACE se posicionaram a favor do empreendimento, e apresentam as condicionantes: cumprir rigorosamente o projeto e as medidas propostas no EIA/RIMA; as obras contempladas no projeto devem passar pelo processo de licenciamento ambiental; permitir o livre acesso aos moradores aos logradouros públicos presentes dentro do empreendimento; o trecho contíguo ao terreno é de uso comum do povo, não podendo ser privativo do projeto; constituir um grupo com entidades civis, Ministério Público para o acompanhamento das obras; apresentar um cadastro de moradores da área de influência do empreendimento, contendo a aptidão vocacional de cada um; efetuar o desmatamento nos setores a serem utilizados de forma racional e planejada; destinar o percentual de 0,5% do valor global do empreendimento como medida compensatória e cumprir a legislação ambiental.

Mesmo com essas condicionantes, o projeto nunca poderia ter sido aprovado, não só por conta das comunidades indígenas ali localizadas, mas também pela simples razão de que a área é formada por mangue e em campos de dunas. Meireles (2006a, p.7) discorre sobre a gravidade do empreendimento, citando inclusive a opinião de um índio Tremembé morador da área:

Campos de dunas móveis e eolianitos (dunas cimentadas por carbonato de cálcio indicadoras de mudanças climáticas e do nível relativo do mar durante o Quaternário) repletos de sítios arqueológicos, reservatórios de água potável, nascedouros de riachos de águas cristalinas, poderão ser ocupados por uma elevada densidade de equipamentos hoteleiros. O tabuleiro litorâneo será utilizado justamente onde estão os riachos, as lagoas perenes e sazonais, a mata de tabuleiro e uma diversificada fauna, incluindo aves migratórias. Ao longo do ecossistema manguezal do rio

Mundaú, lugar de pesca, mariscagem e coleta de caranguejos, foi projetada a construção de cinco marinas e ancoradouros. Foi também nas margens desse ecossistema de preservação permanente que ocorreram desmatamentos do manguezal e do carnaubal para a implantação de uma fazenda de camarão (atualmente abandonada). Ao conversar com um índio Tremembé (da aldeia São José, 70 anos) ao lado da tapera de seu bisavô na margem esquerda do rio Mundaú, disse da importância vital das relações ecológicas e de seu modo de vida interdependente com os demais sistemas costeiros da região: “a água nasce e se cria na nossa terra, quando desmata, a água se acaba; é a natureza quem aguenta a água”.

É relevante salientar, sobretudo, que, de acordo com a lei federal nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC, a APA dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, o caso da APA do rio Mundaú, onde se localiza o projeto do complexo, tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, coisa que esse empreendimento colossal certamente não irá garantir.

8.3.2 A suspensão do projeto e as terras indígenas

Ao ter conhecimento da aprovação do projeto turístico cidade Nova Atlântica, pela SEMACE e pelo COEMA, o Ministério Público Federal do Ceará (MPF-CE) demandou, no final de 2004, uma ação cautelar preparatória de uma Ação Civil Pública. A sentença em caráter liminar era necessária para evitar a concessão da licença prévia, já que o processo do licenciamento ambiental já estava bastante adiantado no âmbito da SEMACE. Assim, no mesmo ano, foi concedida pela Justiça Federal do Ceará uma sentença em caráter liminar que paralisou o processo de licenciamento ambiental junto à SEMACE. Em seguida, a empresa recorreu ao TRF da 5ª Região, que não cassou a decisão, permanecendo o procedimento de concessão da licença prévia paralisado.

Em 2007, o grupo espanhol Nova Atlântida, dono do terreno do projeto e de mais 2 mil hectares, foi investigado pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão do Ministério da Fazenda, por suspeita de lavagem de dinheiro do crime organizado internacional. Orçado em US\$ 15 bilhões, todo o projeto Cidade Nova Atlântida seria o maior projeto turístico do País. Por essa razão, o COAF decidiu monitorar a movimentação financeira do grupo, inclusive remessas

feitas do Exterior, por suspeitar de que os recursos do projeto fossem provenientes do crime organizado internacional.

De fato, a área atualizada do empreendimento é de mais de três mil hectares, e as comunidades da área do empreendimento são formadas por 120 famílias. Dentre essas 120 famílias, 80 delas estão envolvidas na disputa, pois algumas aprovam o empreendimento e outras não (maioria), criando uma inimizade entre as pessoas da comunidade. As famílias que querem permanecer no local alegam que o lugar proporciona boas condições de moradia, abundância de água potável, existência de um rio e lagoas nas proximidades que favorecem a pesca, e disponibilidade de terras para agricultura dentro de suas propriedades.

Em torno de 15 pessoas da comunidade trabalham diretamente na empresa Nova Atlântida e outras indiretamente. Essa situação representa um grande impacto na região, já que a maioria da população não tem renda fixa, vivendo do que consegue obter com a venda de farinha de mandioca ou dos recursos do programa Bolsa-Família, programa assistencial do Governo federal. As famílias que são contra o projeto têm recebido apoio da FUNAI e Movimento dos Sem Terra (MST). Infelizmente, de acordo com informações da própria comunidade, o conflito já resultou em morte, confrontações e intervenções policiais na região.

Na Constituição Federal, são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (art. 231, CF). E determina o Texto Constitucional que essas terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. E, por fim, determina que as terras consideradas indígenas são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, são imprescritíveis.

Sem dúvida, os conflitos pela posse da terra na zona costeira tornam-se mais acentuados à medida que se intensifica o interesse por esta região, no intuito de especulação imobiliária, e, por outro lado, as comunidades nativas permanecerem sem regularizar a titularidade da terra, neste caso, ainda mais grave, sem demarcação da área como terras indígenas. A ação civil pública impetrada pelo MPF para impedir a construção do complexo turístico ainda não foi definitivamente julgada, pois com a posição oficial da FUNAI, falta a demarcação pelo Governo federal, afirmando ser a área do empreendimento terras indígenas.

Em fevereiro de 2012, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) um despacho da FUNAI que identificou e delimitou as terras indígenas Tremembés localizadas na Barra do rio Mundaú.

A conclusão da proposta resultou de elementos objetivos de natureza etno-histórica, antropológica, ambiental, documental, cartográfica e fundiária e contou com a anuência dos Tremembé. A terra identificada, delimitada pela margem esquerda do Rio Mundaú, pela faixa litorânea e pela Vila dos Pracianos da Baleia, apresentava todas as condições ambientais necessárias às suas atividades produtivas, e tinha importância crucial para o bem estar da comunidade e a condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo os usos e costumes e tradições, entre elas as festas do murici, do batiputá e o Toré, ritual mais importante. Os Tremembé de Mundaú, além das atividades de caça e coleta, sendo a Carnaúba a mais importante, pelo valor comercial da cera. A proximidade com o litoral, as praias, favorecem também as atividades de pesca e recreação. A população Tremembé ultrapassa 500 indivíduos, e ocupam uma área aproximada de 3.580 ha. (FUNAI, 2012)

Mesmo não tendo sido publicado o decreto demarcando oficialmente a área como terras indígenas, esse reconhecimento já é um grande passo, irreversível, para delimitar a área do empreendimento como terras indisponíveis:

O reconhecimento do direito dos índios ou comunidades indígenas à posse permanente de terras por eles ocupadas, nos termos do art. 231, § 2º, independe de sua demarcação, e cabe ser assegurado pelo órgão federal competente, atendendo a situação atual e o consenso histórico. (SILVA., 1998)

Concluindo sobre esse estudo de caso, apesar de a licença prévia não ter sido concedida em razão de sentença judicial impetrada pelo MPF, o projeto do complexo hoteleiro Cidade Nova Atlântida teve autorização do Município, parecer favorável da SEMACE e foi aprovado pelo COEMA. Isso é inconcebível. Um empreendimento claramente incutido de um imenso potencial degradador, nunca deveria ter sido aprovado, e o foi pelo Poder Público, que têm obrigação constitucional de salvaguardar o meio ambiente e garantir a sadia qualidade de vida da população.

CAPÍTULO 9

OS EMBATES NO USO E OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA E A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL

Ao se analisar os casos do capítulo anterior, constata-se que o Poder Público age contra o que preceitua a legislação ambiental do País. A conduta incorreta começa na avaliação dos empreendimentos, sendo elaborados pareceres técnicos que não trazem informações insuficientes e copiam o EIA entregue pelo empreendedor. O próprio fato de ser o empreendedor o responsável por contratar uma empresa para realizar os estudos ambientais já cerca esses levantamentos de uma parcialidade irrefutável.

Além disso, o célere avanço sobre os espaços costeiros, nas últimas décadas, tem um substrato estatal claro, expresso em obras viárias, portuárias, além de instalação de equipamentos produtivos, a maioria conduzida sem qualquer preocupação com impactos socioambientais. Tal fato qualifica o próprio Poder Público como um dos principais responsáveis por intervenção nos espaços litorâneos. Suas ações criam atrativos para especulação imobiliária, ao mesmo tempo em que dilapida o patrimônio natural e cultural existente na zona costeira, como é o caso do Estado do Ceará.

A raridade relativa de alguns desses recursos atua como atrativos absolutos de certas localidades. São praias semidesertas, com extensos campos de dunas, estuários de rios, mangues, vegetação e flora que ainda conseguem manter características originais.

A ocupação demasiada desses espaços vem seguida de níveis altos de impactos socioambientais, fazendo da zona costeira áreas prioritárias para um planejamento que possibilite o crescimento econômico, contudo acompanhado de uma proteção do meio ambiente litorâneo e da população local.

Por essa razão, nesta última abordagem, se busca avaliar o embate que consiste em tratar a zona costeira como negócio e ao mesmo tempo alcançar a sustentabilidade quando se trata do turismo, com a finalidade de promover uma

melhor qualidade de vida das populações tradicionais juntamente com a proteção dos ecossistemas costeiros, incluindo em seu contexto o zoneamento desses espaços para a obtenção do planejamento sustentável.

9.1. Conflitos de interesses: o litoral como negócio ou como sobrevivência das comunidades tradicionais?

Nos espaços litorâneos, constatam-se diversos e complexos impactos socioambientais, onde os grandes empresários e os proprietários de terrenos internalizam os lucros, provenientes do uso intensivo dos ativos ambientais, e externalizam problemas econômicos e ecológicos, para a população residente e flutuante (turistas, veranistas etc.), bem como para automanutenção do ambiente biofísico, quais sejam: ocupação de dunas; aterramento do manguezal e degradação das matas ciliares; incremento do turismo e impactos associados; poluição hídrica e redução da biodiversidade (NASCIMENTO, 2006).

Percebe-se que o espaço litorâneo se particulariza, modernamente, por uma apropriação cultural que o identifica como um espaço de lazer, por excelência. Esses espaços preservados são, hoje, ainda mais valorizados nesse sentido. Isto sustenta uma das indústrias litorâneas de maior dinamismo na atualidade, qual seja, a que serve às atividades turísticas e de veraneio, excluindo, claramente, a sociedade que depende dos recursos naturais.

Sendo o turismo uma das principais atividades econômicas do Estado do Ceará, esta atividade deverá ser implementada, visando a respeitar os limites do ecossistema costeiro e das comunidades locais que ainda sobrevivem dos recursos oriundos desses espaços. A ausência de ordenamento dos usos e formas de ocupação do litoral logo se fez sentir na forma dos mais diversos impactos socioambientais. Esses impactos que a ocupação desordenada e a especulação imobiliária trazem é que mudam a feição paisagística litorânea e comprometem a sustentabilidade ecológica de muitos ecossistemas, ameaçando a qualidade de vida da população costeira e a continuidade da própria atividade turística.

Percebe-se que, nessas últimas décadas, novas atividades econômicas estão disputando os recursos naturais do litoral como o turismo. Por exemplo, a carnicultura e a especulação imobiliária estão em contínua colisão com as comunidades que sobrevivem do patrimônio ambiental presente na zona costeira.

Essas atividades, não só a turística, vêm causando transformações tanto econômicas quanto sociais. Isso decorre de que à medida que oferecem empregos para a população local, também promovem mudanças, como deslocamento da população local, transtorno no modo de vida das comunidades, transformação cultural e conflitos de naturezas diversas.

Ao se adquirir modelos de crescimento econômico, como o realizado pelo setor turístico, provocam-se, além de alterações do meio ambiente, profundos desequilíbrios sociais, que podem ser observados, inclusive, por meio das grandes diferenças entre as populações mais e menos favorecidas. Aí se incluem, no caso desta investigação, o poder das construtoras dos empreendimentos e as populações locais.

Assim, as diferenças observadas, em parte, a modelos de desenvolvimento que beneficiam apenas algumas formas de produção em detrimento de outras, são responsáveis pela brutal descaracterização das peculiaridades físicas, econômicas e socioculturais dos municípios costeiros do Ceará.

É indiscutível que a política de desenvolvimento do Estado do Ceará prioriza, claramente, por meio de gastos vultosos, a construção de empreendimentos turísticos que muitas vezes não representam benefícios para a comunidade local e, assim, não elimina a pobreza ainda existente na zona costeira cearense.

Para os pescadores, marisqueiros e bordadeiras, a terra é uma questão fundante, para garantia de seu cotidiano. As comunidades do litoral, historicamente constituídas reclamam pela permanência de suas atividades de trabalho, de suas crenças e tradições, pelo significado e sentido de suas vidas simples. Quando possível, demarcam seus territórios e reagem. Lutam evitando a migração compulsória imposta pela pressão de grandes grupos corporativos que modificam do tipo de uso daquela faixa do estado. Os sujeitos reclamantes, o pescador e seus companheiros são beneficiários imediatos da demanda. O território é condição e reprodução de sua vida, é a garantia de manutenção de seus vínculos afetivos com o lugar, de preservação de seus traços identitários. (SILVA, 2006, p.50)

Indubitavelmente, torna-se imperiosa a implantação de políticas públicas que propiciem maior qualidade de vida e que satisfaçam as necessidades essenciais das comunidades costeiras, para se alcançar o desenvolvimento sustentável. A população deve ser vista como agente social de todo o processo de ocupação das áreas litorâneas para que esses espaços não apenas se limitem à função de mera obtenção de lucro e, sim, sejam áreas com viés social e ambiental.

Para Silva (2006), a luta é desigual. Essas comunidades estão, na maioria das vezes, em desvantagem em relação às forças dos grandes grupos econômicos, com seus arranjos empresariais responsáveis por mudanças rápidas na paisagem do litoral. Para o autor, aos poucos, surgem cercas e muros dificultando o acesso à praia e ao mar. O turista é ao mesmo tempo um sujeito distante e privilegiado pelo processo. Sua presença é interpretada como garantia de desenvolvimento, de chegada de divisas financeiras para o Estado. Ele facilita uma acumulação no Ceará.

O fator econômico do turismo possibilita a geração de emprego. O litoral torna-se mais homogêneo. São muitos os projetos de grandes *resorts* com campos de golfe e outras atrações capazes de garantir a competitividade ao Ceará. São territórios em conflito: de um lado os detentores do capital, de outro, os detentores da cultura local. São dois projetos que ainda não chegaram à conciliação (SILVA, 2006).

De acordo com a *Organização Mundial do Turismo (OMT, 2012)*, órgão das Nações Unidas (ONU), o desenvolvimento dessa atividade é acompanhado por desafios significativos. O rápido crescimento, tanto de viagens nacionais como internacionais, as tendências para viajar mais longe e em curtos períodos, isso tudo traz uma intensa dependência energética, contribuindo em torno de 5% nas emissões de gases que destroem a camada de ozônio. Outros desafios incluem o consumo excessivo de água, a geração de resíduos, os danos à biodiversidade, destacando a marinha, e as ameaças à sobrevivência das culturas locais, ao patrimônio e às tradições constituídas durante anos.

Como afirmado no capítulo III deste trabalho, o turismo deve ser implantado de forma sustentável e inclusiva. A sustentabilidade no turismo envolve melhorias de eficiência na área de energia, sistemas de água e de resíduos, e um reforço potencial no setor de emprego, promovendo oportunidades significativas para as culturas locais e priorizando a preservação dos recursos naturais. Para a OMT aumentando o envolvimento de comunidades locais, especialmente os pobres, na cadeia de valor do turismo, se contribuirá para o desenvolvimento da economia local e para a redução da pobreza.

Quando se fala em turismo sustentável é importante citar os selos sustentáveis, as certificações em sustentabilidade, além de outros mecanismos usados para mostrar se empresas e/ou governos estão de acordo com o tripé economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto.

No Brasil, ainda não existem selos e certificações em sustentabilidade específicas para o setor hoteleiro, mas destaca-se a Norma 15401 (Meios de hospedagem – Sistema de gestão da sustentabilidade – Requisitos). A Norma 15401 funciona como a “ISO” brasileira para a sustentabilidade no setor hoteleiro (CAGNA, 2011). Essa norma foi criada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e é uma das mais completas em todo o Mundo. A norma aborda detalhadamente o meio ambiente, a sociedade e a parte econômica dos hotéis, e foi elaborada com o que havia de melhor à época entre as inúmeras certificações internacionais, dando especial atenção aos problemas brasileiros.

Em razão da complexidade da norma, e também pela falta de informação dada aos turistas e hoteleiros que pouco sabem de sua existência, de acordo com Cagna (2011), apenas três empreendimentos foram certificados em 2011 pela Norma 15401: o Hotel Canto das Águas e o Hotel Lençóis, ambos na Chapada Diamantina, na Bahia, além da Pousada *Ville La Plage*, em Búzios, no Estado do Rio de Janeiro. É importante salientar que os esforços para a preservação da qualidade do meio ambiente representa um atrativo para uma sociedade cada vez mais engajada com os temas ambientais.

Como se abordou no início deste trabalho, ao se tratar da atividade turística e seus impactos, a Rede Cearense de Turismo Sustentável (TUCUM) possui, dentre suas diretrizes, a convivência do turista com pescadores, marisqueiras, indígenas e agricultores – os guardiões da memória dos povos do mar. Suas formas de trabalho e cultura são um forte atrativo turístico, assim como suas praias, dunas, lagoas e mangues.

Além disso, as manifestações populares estão entre os traços marcantes da comunidade e contribuem, junto à organização comunitária, para o fortalecimento da sua cultura e defesa do seu território. Isso é possível por meio do turismo comunitário:

O turismo comunitário nasce da percepção das comunidades de que não é suficiente apenas fazer a crítica ao modelo de turismo convencional, gerador de segregação sócio espacial, de concentração de renda e de problemas socioambientais. Aliado à crítica, é necessário vivenciar uma outra lógica de construção da atividade turística. (TUCUM)⁶⁴.

Desta forma, na contramão do convencional, no turismo comunitário, a população local é possuidora do controle efetivo sobre o seu desenvolvimento, sendo diretamente responsável pelo planejamento das atividades e pela gestão das infraestruturas e serviços turísticos.

Em uma investigação sobre o turismo na região Nordeste do Brasil, que trata dos *resorts* e dos núcleos de economia solidária, para Coriolano *et al* (2007), a referida região ainda é marcada pela pobreza que, contraditoriamente, ostenta espaços de simulações produzidos para exibição de luxo, requinte, consumo, em contraposição aos espaços de trabalho e sobrevivência:

Os excluídos dos resorts e dos hotéis inventaram, no Nordeste, um turismo adaptado às suas condições de pequenos rendimentos para incluir-se no circuito inferior do consumo, com pousadas, hospedagens residenciais e lazeres populares. Comunidades enfrentam as práticas competitivas excludentes dos mercados turísticos globais dos resorts, e descobrem a economia solidária. Esta contradição fez surgir experiências que criam no turismo, possibilidades de combate à pobreza, sendo uma forma de inclusão na produção, no consumo e, sobretudo, na cidadania. (CORIOLANO ET AL, 2007).

Para Ruschmann (1997, p. 111), o zoneamento de ambientes frágeis é importante para o alcance do desenvolvimento sustentável na atividade turística:

Tanto a teoria como a prática da determinação da capacidade de carga, das técnicas de zoneamento de ambientes frágeis e dos meios de proteção de culturas vulneráveis estão se tornando uma constante nos novos desenvolvimentos turísticos e também na recuperação daqueles já instalados. Em nível macro, os avanços mais sensíveis e já implantam projetos alternativos; a noção de sustentabilidade do fenômeno tem sido cada vez mais compreendida e aplicada.

Para a busca de mitigar esses conflitos, o ZEEC como instrumento de planejamento sustentável, acompanhado de políticas públicas eficientes, são imprescindíveis. Ambos, entretanto, devem ser inseridos no contexto mais amplo e fundamental – a gestão integrada da zona costeira.

⁶⁴ Rede Brasileira de turismo Sustentável (TUCUM). Disponível em: <http://www.tucum.org/> [04 de dezembro de 2011]

9.2 Os desafios do planejamento sustentável: da gestão integrada da zona costeira à utilização do ZEEC

Dentro do Plano de Gerenciamento Costeiro, está o conceito de Gestão Integrada da Zona Costeira, cuja origem se deu na preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ou Rio 92, no final da década de 1980.

O gerenciamento costeiro integrado é um processo direcionado a suplantar a fragmentação intrínseca ao processo tradicional de gerenciamento setorial (turismo, agricultura, indústria, pesca etc.), assim como completar as lacunas de jurisdição e competência entre os diferentes entes administrativos (federal, estadual, municipal) promovendo, desta forma, a integração da sociedade e dos diversos agentes sociais que atuam na zona costeira (AQUASIS, 2003).

É indispensável expor aqui a noção de que a conceituação da gestão integrada partiu inicialmente de países desenvolvidos, quando esses buscaram significados nas relações entre os valores sociais e econômicos dos recursos costeiros.

No âmbito mundial, o gerenciamento costeiro passa a ser um importante instrumento político para as atividades que envolvem planejamento e administração da zona costeira, principalmente nos Estados Unidos, por via do *The Coastal Zone Management Act* de 1972, reconhecido posteriormente por outros países como um instrumento essencial para alcançar o desenvolvimento ordenado dos recursos costeiros e marítimos (AQUASIS, 2003).

Com o *The Coastal Zone Management Act*, os Estados Unidos se expressam como pioneiros, no que diz respeito à gestão das áreas litorâneas, com seus quase 20 mil quilômetros de costa, mais do que o dobro do litoral brasileiro. Concentra em torno de 153 milhões de habitantes, que corresponde a 53% da população estadunidense, de acordo com dados do Departamento *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA)⁶⁵. Estima-se que, no ano de 2015, a população dos EUA que vive na zona costeira se eleve para 165 milhões de pessoas.

⁶⁵ *National Oceanic and Atmospheric Administration* Disponível em: <http://coastalmanagement.noaa.gov/about/welcome.html> [04 de novembro 2012]

Várias nações iniciaram seus programas de gerenciamento costeiro. Isso se deu nos anos 1970 e ao longo da década de 1980 (AQUASIS, 2003). Assim, terminologias como: “gerenciamento costeiro”, “manejo de recursos costeiros” e “manejo de áreas costeiras” passaram a ser aplicadas de várias formas para representar esses esforços. Alguns desses programas, no entanto, infelizmente, tratam apenas do setor da pesca e não lidam de maneira mais ampla da zona costeira com toda a sua diversidade de recursos e sua população envolvida.

Em meados da década de 1980, com as dificuldades encontradas em gerir apenas um setor costeiro, a pesca, vislumbrou-se que a zona costeira era mais complexa do que aparentava e o conceito de *Gerenciamento Costeiro Integrado* tornou-se mais completo. Qual é a diferença entre Gerenciamento Costeiro e Gerenciamento Costeiro Integrado? A distinção é que esse último leva em consideração todas as atividades setoriais que atingem a zona costeira e seus recursos, lidando ainda com seus principais problemas sociais, institucionais, políticos e econômicos, e da mesma forma com as questões ambientais e ecológicas.

Na atualidade, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, essa terminologia já foi difundida e utilizada de forma ampla e prática, inserindo-se num âmbito de adoção de políticas que visam à integração e à descentralização em todos os níveis, ou que possam espelhar as mais variadas aspirações da sociedade, levando em consideração questões de natureza técnica, legal, ética, institucional e administrativa (AQUASIS, 2003).

Qualquer modelo da gestão necessita estar envolto por um enfoque integrado e sustentável. Quer dizer, considera-se integrado aquele processo que compreende a administração do litoral e seus recursos em sentido amplo: administrativo (quando inclui todos os setores de atividade e escalas territoriais), geográfico (quando inclui todos os meios: terrestre, marinho), funcional (quando inclui ao mesmo tempo a conservação dos recursos e o desenvolvimento humano) e social (quando a tomada de decisão ocorre de forma democrática, participativa e os benefícios são divididos de forma equitativa). É sustentável quando os resultados práticos de referidos modelos se projetam ao largo de um horizonte cronológico intergeracional (BARRAGÁN, 2004).

Não é possível se entender os sistemas de planejamento e gestão de forma isolada, por si mesmos, pensado apenas no objeto ou no âmbito geográfico administrado. Antes de tudo há de se ter como prioridades, oportunidades e possibilidades que possibilitem o conhecimento dos recursos e sua forma de desenvolvimento.

No Brasil há o Projeto Orla, já abordado, um exemplo da gestão integrada do seu litoral. Como expresso, suas ações buscam o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental e patrimonial, com ampla articulação entre as três esferas de Governo e a Sociedade. Apesar da origem federal, tal projeto concebe o patamar municipal como o seu foco de ação, tendo os governos locais como os seus agentes executivos básicos.

Do projeto, surgiram procedimentos técnicos para a gestão da orla, cujas bases estão expressas em dois documentos: o primeiro – Fundamentos para Gestão Integrada – exprime a estrutura conceitual e os arranjos político-institucionais, como base para orientar e avançar na descentralização da gestão da orla para a esfera municipal. Focaliza a importância do Projeto como estratégia de recuperação da atratividade desse espaço democrático de lazer, além dos aspectos intrínsecos de estado patrimonial que interagem na sustentabilidade das ações de intervenção propostas pelos municípios envolvidos, por meio do incremento de receitas (MMA, 2006d)

O segundo documento é o *Manual de Gestão*, que orienta, por meio de linguagem técnica simplificada, o diagnóstico, a classificação e a caracterização da estado atual, a composição de cenários de usos desejados e respectivas ações de intervenção para alcançá-los. Esse elenco de ações consolida-se em um Plano de Intervenção, que adquire legitimidade quando busca formas efetivas de articulação e parcerias entre o Governo e a Sociedade, por meio de um Comitê Gestor (MMA, 2006d). Mencionados documentos visam, fundamentalmente, a uma gestão melhor dos espaços costeiros.

Conforme Barragán (2004), uma coisa é conhecer o litoral e seus recursos, e outra, muito distinta, é pensar como é possível melhorar seu sistema de administração ou gestão. É óbvio que no sentido de que, antes da tomar qualquer

decisão, deve-se ter um conhecimento técnico e científico do “objeto” para primeiro lhe colocar a serviço do planejamento e, posteriormente, da gestão.

Para esse pretexto, a Administração, ao fazer uso de instrumentos de planejamento e gerenciamento costeiros, como, por exemplo, o ZEEC, deve conceber o litoral como espaço geográfico dotado de uma série de atributos em forma de recursos, sobretudo, como um “espaço-problema”, que obriga a entendê-lo como um marco físico onde se desenvolvem problemas e conflitos.

Desta forma, o Diagnóstico Socioeconômico e o Mapeamento das Unidades Geoambientais, que aglutinam dados sobre as características ambientais, uso e ocupação da terra, aspectos hidrológicos, condições da biota, caracterização socioeconômica e aspectos jurídicos da zona costeira, são levantamentos essenciais para o planejamento e a operacionalização da gestão integrada desses espaços. É certo, entretanto, que o diagnóstico e o mapeamento elaborados pela SEMACE e o LABOMAR (2005) necessitam ser atualizados para, ao regulamentar o ZEEC, o Governo estadual se utilize de informações atualizadas, já que se passaram oito anos dos referidos estudos.

Para Barragán (2004, p. 31), “el reconocimiento de ámbitos geográficos muy elementares en las áreas litorales resulta de vital importancia a la hora de establecer límites más precisos y la correspondiente zonificación en un programa de gestión”.

Ao analisar a aprovação de funestos empreendimentos hoteleiros na costa do Ceará, no capítulo referente aos estudos de casos, constatou-se que a Administração Pública prioriza os critérios econômicos nos seus programas da gestão da zona costeira, passando por cima daqueles que orientam a proteção e conservação do patrimônio natural e cultural dos ecossistemas costeiros, das comunidades tradicionais e da paisagem litorânea.

Vale lembrar que para aprovação e construção de complexos hoteleiros são concedidas licenças ambientais, destarte, o licenciamento ambiental também é uma importante ferramenta de controle e gestão ambiental de que se dispõe no plano jurídico-administrativo brasileiro. Deste modo, o ZEEC deve ser utilizado para subsidiar tal licenciamento. No Ceará, entretanto, isso ainda não é possível, em

razão da ausência da instituição de um decreto regulamentando referido instrumento.

É imprescindível ressaltar que, para que um ZEEC possa ser adotado como critério de licenciamento ambiental, deve, antes de tudo, estabelecer rigorosos critérios para os processos de licitações no momento de se contratar equipes técnicas, haja vista a incomensurável relevância que esse zoneamento possuirá (BASTOS e SILVA, 2010).

Outro aspecto importante a respeito do auxílio do ZEEC ao procedimento administrativo do licenciamento ambiental é a diversidade de escalas, que ocorre em todos os níveis da Federação:

A visão de planejamento que o ZEE recebe por parte do poder federal tem sido abordada em uma grande diversidade de escalas, sendo que em nenhuma delas preconiza-se a relação do ZEE como instrumento de subsídio direto ao licenciamento ambiental. Vale lembrar que o licenciamento ambiental também é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (BASTOS e SILVA, 2010).

Tanto as microescalas quanto as macroescalas são importantes, todavia, as limitações estruturais dos órgãos responsáveis por licenciamentos no Brasil demandam zoneamentos capazes de subsidiar procedimentos de licenciamento de forma coerente e também responsável, assim como é imprescindível delimitar determinados ecossistemas utilizando uma escala mais detalhada.

A escala empregada no mapeamento das unidades geoambientais para implantação do ZEEC foi de 1:25.000. Este instrumento de medida é aceitável para obtenção de um bom mapeamento, porém ela não atende ao nível de detalhamento que a zona costeira demanda, em razão da intensa complexidade dos sistemas ambientais.

Grande prova disso é o fato de o Mapeamento das Unidades Geoambientais, de 2005, componente do ZEEC do Ceará, não ter exposto feições como falésias ou algumas sub compartimentações da planície fluviomarinha, a como os salgados e os apicuns. Além do fato de existirem unidades que não foram mapeadas, essa escala também exige uma grande correção de campo para que seja possível minimizar algumas distorções (BASTOS e SILVA, 2010).

É hialina a ideia de que ao regulamentar o ZEEC, mediante um decreto estadual, se terá uma ferramenta de planejamento territorial sustentável que servirá como subsídio para o licenciamento ambiental, por meio da compartimentação da zona costeira e da delimitação dos usos permitidos e proibidos. Apenas o ZEEC, no entanto, não é suficiente, sendo necessário aplicar a legislação ambiental, principalmente aquela que trata da zona costeira.

Há nessa conjuntura, entretanto, um grave obstáculo: o Brasil mesmo possuindo uma das melhores e mais abrangentes legislações ambientais do Mundo, sofre com sua falta de implementação. Assim, o maior desafio do cenário ambiental de hoje no País talvez seja, acima de tudo, fazer valer também o que já existe no ordenamento jurídico brasileiro, como se constata nos estudos de casos de complexos hoteleiros pelo órgão ambiental do Ceará.

Ao observar a atuação permissiva da Administração Pública estadual, ao aprovar, juntamente com o conselho de Meio Ambiente, empreendimentos que infringem as normas ambientais, esta é indubitavelmente contrária ao que institui o Texto Constitucional. 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*. Como bem observa Cruz (2009, p.207),

Ao declínio do Estado-providência, no qual a defesa dos interesses sociais e ambientais constituía uma das tarefas prioritárias do Estado, enquanto representante político da sociedade, sucede um estado com estrutura complexa, cujo intervencionismo, sempre presente, leva-o frequentemente a invadir a esfera dos interesses individuais e coletivos, actuando como qualquer cidadão, membro da sociedade civil, actuação. Esta promiscuidade cria uma espécie de conflito sob a forma de concorrência entre o Estado e a sociedade civil, interferindo com o cumprimento dos deveres estaduais e impedindo o Estado de satisfazer plenamente a sua função, garantindo, com total neutralidade, a protecção dos interesses dos cidadãos. Tratando-se de interesses ambientais, e a título de exemplo basta pensarmos em situações nas quais o próprio Estado é o poluidor.

Com isso, a impressão desagradável de que, no afã de acumular realizações e concluir suas prioridades para o crescimento, a qualquer custo, do turismo, o Poder Público passa por cima das leis ambientais pelas quais deveria zelar (MELO, 2005).

É substancial lembrar que a Administração Pública se torna civilmente responsável por eventuais danos sofridos por terceiros em virtude de sua ação, como ao permitir o exercício da atividade poluente, desobediente à legislação vigente, ou por via de sua omissão quando negligencia o policiamento de atividades degradadoras (MACHADO, 2012).

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, as pessoas jurídicas de Direito Público, assim como as de Direito Privado – incluindo aí os empreendedores dos projetos dos complexos hoteleiros – responderão por danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros, sendo assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Ainda o art. 225, § 3º: da Constituição Federal, reafirma que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos.

Para Machado (2012), a Administração Pública federal, estadual ou municipal não pode, intencionalmente, ignorar e afastar os bens e valores socioambientais protegidos pela Constituição Federal, nem por ação (licenciamento ambiental), tampouco por sua omissão (fiscalização, monitoramento ou auditoria). São valores indisponíveis, que não lhes pertencem.

Sobre os empreendedores, inexorável é não olvidar o fato de que a licença ambiental não libera o responsável pelo projeto licenciado, caso seja comprovado, do seu dever de reparar o dano ambiental. Essa licença, se integralmente regular, retira o caráter de ilicitude administrativa do ato, mas não afasta a responsabilidade civil de reparar, inclusive a responsabilidade do próprio Poder Público ao agir em dissonância relativamente às normas ambientais.

No Brasil, adotou-se um sistema que conjuga, ao mesmo tempo e necessariamente, responsabilidade objetiva e reparação integral. Essa orientação, aliás, é rigorosamente correta, como decorrência inafastável do princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente, que impede a adoção de qualquer dispositivo tendente à predeterminação de limites à

reparabilidade de danos ambientais. Em suma, no Direito brasileiro vigora a cominação – responsabilidade sem culpa, indenização ilimitada (MACHADO, 2012).

A Lei de Crimes Ambientais (Lei federal nº 9.605/1998) também assegura que quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos em seu texto incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la. E segue determinando que

[...] as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade” (arts 2º e 3º).

À vista disso, essencial é que a proteção dos bens ambientais seja eticamente incorporada pelo Poder Público e pela sociedade civil. Isto quer dizer elevar o meio ambiente a um valor fundamental da humanidade, ao lado de outros bens jurídicos com alçado grau de comprometimento ético, como a vida e a dignidade humana. Isso significa deixar de lado os complexos de antropocentrismo, porque a proteção do meio ambiente não pode esperar e isso se obtém mediante normas eficazes e que sejam seguidas:

É nossa sincera convicção que a eficiência das normas ambientais e a eficácia do Direito do ambiente, que o mesmo é dizer a proteção eficaz do ambiente com vista à sustentabilidade, dependem essencialmente da aceitação por todos de que o ambiente constitui um bem maior, cuja preservação se mostra imprescindível para a nossa própria subsistência que dela depende. (CRUZ, 2009, p. 205)

Como se tratou anteriormente, a melhor forma de abordar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa devera ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluídas as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões, como as audiências públicas e os conselhos ambientais.

Os estados da Federação deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, dispondo a informação a todos. Não se há de olvidar do envolvimento dos munícipes na elaboração dos instrumentos de uso e ocupação do solo, como os planos diretores de desenvolvimento urbano, que delimitam em seu conteúdo zonas especiais que visam a proteger o meio ambiente.

O envolvimento e a participação dos cidadãos na defesa do meio ambiente assume nos tempos atuais uma importância acrescida, assinalando-se o nascimento de uma nova relação entre Estado e a pessoa, na sociedade atual. A branda aplicação do princípio da participação e a deficiente aplicabilidade das normas ambientais, que podem ser observadas em elevado número de países, constituem, inegavelmente, um grave empecilho ao desenvolvimento sustentável.

Ao se regulamentar o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Ceará, este se tornará mais um instrumento do ordenamento jurídico que o Governo estadual terá de cumprir. Por outro lado, é primordial reavaliar a atuação da Administração Pública estadual, dominada pela necessidade de cumprir metas econômicas e politicamente permeáveis a todo tipo de pressões. Fica evidente, assim, a sujeição da Administração Pública ao poder econômico em detrimento da realização dos desígnios de sustentabilidade.

CAPÍTULO 10

CONCLUSÃO

Como tratado nos capítulos introdutórios deste trabalho, o litoral brasileiro era povoado por índios antes da colonização europeia. Esta se iniciou no final do século XV e priorizou a ocupação desses espaços, com o intuito principal de proteger a colônia. Com a vinda do europeu, a urbanização da costa do Brasil revelou um rápido crescimento, com boa parte dos municípios litorâneos aumentando mais de um terço sua população urbana ao longo das últimas três décadas.

Antes da chegada dos europeus ao Ceará, as tribos indígenas estavam presentes ao longo do seu litoral. Os portugueses não tiveram sucesso nas tentativas iniciais de ocupá-lo. Apenas no século XIX a zona costeira passou a ser o alicerce socioeconômico do Estado, em decorrência da concentração populacional em Fortaleza, bem como da presença de um porto em sua orla. Com o advento do turismo e da pesca, em meados do século XX, o crescimento econômico da zona costeira cearense foi consolidado.

Ao longo do litoral brasileiro, estão diversos ecossistemas – manguezais, recifes de corais, dunas, restingas, praias arenosas, costões rochosos, lagoas, estuários e marismas – com uma diversidade de espécies de flora e fauna. A zona costeira do Ceará, numa extensão de 573 km, é formada por variadas paisagens e feições características como praias arenosas, campos de dunas, estuários com manguezais, lagoas costeiras, falésias, rios e tabuleiros litorâneos.

Como se observou, todavia, a concentração da população nos municípios costeiros do Ceará e a ampliação do turismo são causas preponderantes para o atual estado de degradação do meio ambiente litorâneo. A atividade turística impactando o litoral cearense de forma alarmante, com a implantação de empreendimentos hoteleiros.

O setor turístico e seus complexos hoteleiros, muitas vezes, ensejam ganhos desiguais, com resultados positivos mínimos para a população local. Olvidam

categoricamente as comunidades locais, priorizando os empreendimentos hoteleiros que beneficiam basicamente o turista e o empresário.

Importante é reiterar que este trabalho não teve como finalidade fazer uma abordagem apenas negativa do turismo. Sabe-se, como demonstrado com dados, que a indústria do turismo é um dos setores econômicos mais importantes do Ceará, responsável pela geração de empregos e tributos, porém, cruciais para o desenvolvimento do Estado. Ante tal atuação, depreciativa do Poder Público nos espaços costeiros, faz-se imprescindível repensar os caminhos que toma a indústria do turismo no Ceará.

Como alternativa ao mero turismo especulativo, tem-se a atividade turística sustentável. Consoante verificado, comunidades do litoral do Ceará já desenvolvem o turismo comunitário, que possibilita a população alcançar o desenvolvimento econômico e social, utilizando-se dos seus recursos. Essa forma de praticar a atividade turística possibilita a preservação do meio ambiente e da cultura local. Da mesma forma, procura oferecer bases sólidas para a consolidação do turismo responsável, assim como, uma política econômica sustentável para melhores condições de sobrevivência.

A respeito das comunidades tradicionais, essas ainda povoam o litoral do Ceará. Como descrito, são voltados para no autoconsumo balizado na pesca artesanal e agricultura de subsistência. As comunidades possuem seus costumes e cultura própria que estão seriamente ameaçadas com a construção de grandes *resorts* no litoral do Ceará.

Ao abordar o litoral como objeto de planejamento e gestão, é imprescindível observá-lo sob o enfoque jurídico-administrativo que consiste na regulamentação das relações entre os sistemas naturais e antrópicos. A legislação ambiental federal, estadual e dos municípios é bastante ampla e bem elaborada, entretanto, pouco eficaz quando se analisa sob a óptica dos projetos de complexos hoteleiros.

Concluiu-se que a não observância das normas ocorrem em razão de corrupção, ganância, descaso e, principalmente, por falta de comprometimento de empresários e do próprio poder público. Ecossistemas costeiros juntamente com a população local, são deixados de lado, dando prioridade ao fator econômico com a

implementação de políticas públicas visando apenas ao crescimento do turismo sem pensar nas suas consequências.

Ao se avaliar os 20 projetos de empreendimentos hoteleiros analisados entre 2002 e 2008, apenas dois deles estão em funcionamento. Os problemas da não implantação dos demais é, principalmente, em razão de que a maioria é de projetos de empresas europeias que requerem grandes investimentos e que diante a crise financeira dos últimos cinco anos não puderam dar continuidade a construção dos complexos. Outros foram por problemas judiciais, como se viu nos casos do Lagoinha Suítes Resort e da Cidade Nova Atlântida.

A respeito dos três estudos de caso, o que se viu foi um alarmante cenário. Ao licenciar os projetos na zona costeira se constatou que a SEMACE, órgão ambiental estadual, não segue os ditames jurídicos. Ditames esses que não visam apenas a assegurar a preservação do meio ambiente, mas também a proteção das comunidades locais da persistente especulação imobiliária que vem causando a destruição de seus valores culturais, sua forma de vida e sobrevivência.

Inadmissível é constatar que o Poder Público seja conivente com o desenvolvimento predatório e autodestruidor. O progresso não pode significar a destruição de recursos naturais indispensáveis ao próprio bem-estar da população. Por exemplo, dois dos empreendimentos (Cidade Nova Atlântida e Lagoinha Suítes Resort) estão localizados em unidades de conservação, as Áreas de Proteção Ambiental (APA). É uma contradição o fato de que a SEMACE, órgão competente para proteger as unidades de conservação criadas pelo Estado, dê pareceres favoráveis para a construção de complexos hoteleiros por demais danosos ao meio ambiente e à população local presentes nessas áreas.

Analisando essa atuação fincada na ilegalidade, a Administração Pública se torna civilmente responsável pelos danos causados em virtude de sua ação, permitindo a construção desses complexos.

Não obstante, lastimável é saber que o Conselho Ambiental do Estado, o COEMA, aprovou esses empreendimentos – um colegiado cujos membros deveriam salvaguardar o meio ambiente costeiro e, por fim, são coniventes com sua destruição. Problema observado, o COEMA é formado por maioria de representantes

de órgãos públicos estaduais, não garantindo que a população tenha suficiente representatividade para influenciar no processo de decisão. Faz-se necessário que o COEMA seja um conselho paritário, quer dizer, que a mesma quantidade de representantes da Administração Pública estadual seja a mesma de representantes de associações ou ONGs que atuam junto às comunidades.

Constatou-se, também, que, nas audiências públicas, as opiniões e reivindicações não são levadas em conta. A inobservância desse direito constitucional é clara ao se analisar os pareceres técnicos elaborados pelo órgão ambiental estadual onde não há a mínima referência ao conteúdo das audiências. A única informação se restringe apenas a data de sua ocorrência. A participação das comunidades costeiras acontece de forma apenas superficial, não se levando em conta as reais reivindicações da população diretamente impactadas com a implantação de tais projetos. Outro ponto, que a decisão do órgão ambiental para realização das audiências não seja discricionária, e sim, obrigatória, nos casos que são necessários a elaboração de estudos de impactos ambientais.

A respeito dos estudos de impacto ambiental, esses deveriam ser feitos por equipe disciplinar escolhida pelo órgão ambiental, que intermediaria o valor dos custos dos estudos, do empreendedor à equipe. Evitando-se, desta forma, a parcialidade observada atualmente, em que o empreendedor contrata diretamente a equipe que fará tais levantamentos.

Como se observou nas análises, todavia, a população de alguns municípios litorâneos ainda sofre, em pleno século XXI, com ausência de necessidades humanas básicas no que se refere saúde, educação, moradia, lazer, emprego e renda. Não restam dúvidas de que as políticas públicas municipais e estadual do Ceará devem priorizar uma infraestrutura que possibilite maior qualidade de vida para pessoas que vivem nesses municípios.

Quando se fala em qualidade do meio ambiente, há de se levar em conta a atuação efetiva do Poder Público para garantir que o meio ambiente seja preservado, recuperado ou revitalizado, com o intuito de proporcionar uma boa qualidade de vida para todos, o que envolve trabalho, lazer, educação, saúde e segurança, quer dizer, boas condições de bem-estar.

A qualidade de vida é considerada um princípio fundamental da pessoa humana, entretanto, ao ser abordada como um novo paradigma na Declaração de Estocolmo (ONU, 1972) quando se verificou que não basta somente assegurar a existência humana com qualidade, havendo de se considerar as condições ambientais que lhe são suporte – *a preservação da natureza em todos os seus elementos indispensáveis ao ser humano e à manutenção da dinâmica ambiental*

Constatado o vertiginoso aumento dos processos de implantação de empreendimentos hoteleiros, a função do planejamento territorial sustentável referente à ocupação dos espaços litorâneos se torna imprescindível na definição do futuro desses espaços. Projetos como o Orla são fundamentais, pois tem como finalidade o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União, aproximando as políticas ambiental e patrimonial, com ampla articulação entre as três esferas de Governo e a Sociedade. Busca combater uma gama de desafios, como o crescimento do uso e ocupação, de forma desordenada e irregular, do aumento dos processos erosivos e de fontes contaminantes, além de mitigar os conflitos do uso da zona costeira.

Os conflitos observados entre as populações tradicionais e os empreendedores na zona costeira do Ceará caracterizam-se pela injusta luta entre o poder econômico e as comunidades marítimas historicamente presentes nesses espaços. A especulação imobiliária contribui intensamente para o deslocamento das comunidades tradicionais de pescadores, agricultores e extrativistas, causando a degradação ou mesmo a destruição de áreas naturalmente frágeis do litoral. A proliferação de grandes complexos hoteleiros e também de áreas de segunda residência representa ameaça a integridade dos ambientes costeiros e marinhos.

Além de o Poder Público seguir o que determina a legislação quanto ao uso e ocupação da zona costeira, concluiu-se que é imprescindível para subsidiar o licenciamento ambiental dessas obras a regulamentação do ZEEC pelo Governo estadual. O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) tem a proposta de ser uma ferramenta de planejamento territorial sustentável da zona costeira cearense. Esse instrumento estabelece o diferente quanto ao uso do solo em diversos ecossistemas, como, por exemplo, o ZEE da Amazônia, assim como outros zoneamentos que se estendem para outros biomas, bacias hidrográficas, rios ou

regiões onde é necessário um planejamento adequado do uso do solo visando à proteção socioambiental.

Por conseguinte, conclui-se com a urgente necessidade da regulamentação do ZEEC no estado, visto que zonedar o território com base da convergência de características, estabelecendo áreas de conservação, critérios orientadores para a realização das atividades produtivas em cada porção do território e dispor de um banco de dados geográficos de referência para a gestão territorial, é fundamental para que se possa mitigar os efeitos que a atividade turística ocasiona, mediante a implantação de complexos hoteleiros.

Nas consultas públicas sobre a minuta do decreto, não se chegou ao texto definitivo, em razão de vários problemas observados pelas populações costeiras, dentre eles: incluir todos os ecossistemas costeiros por meio da redução da escala, por exemplo, apicuns e salgados muito utilizados pela carcinicultura; considerar as comunidades tradicionais que povoam o litoral cearense. Mesmo assim, restaram desconsideradas as atividades fundamentais, como a pesca artesanal e a agricultura de subsistência; e uso indiscriminado das dunas cearenses para produção de energia eólica. Todas são reivindicações importantes que o Poder Público tem que levar em conta ao definir o texto final do regulamento do ZEEC.

Indiscutível, por exemplo, é instituir uma escala em que possam ser incluídos no mapeamento das unidades geoambientais todos os ecossistemas costeiros, além das comunidades tradicionais, dentre elas as tribos indígenas, presentes ao longo dos 573 km de extensão do litoral cearense. Deve-se, assim, elaborar um instrumento de consenso, com a ampla participação popular, que permita planejar a zona costeira de forma sustentável.

É evidente, mediante os dados dos três complexos hoteleiros trazidos por esta investigação, que esses empreendimentos modificam severamente a dinâmica natural da área litorânea, afetando, por conseguinte, tanto seus ecossistemas costeiros quanto as comunidades tradicionais.

Desta forma, a relevância do planejamento territorial para o exercício de políticas econômicas, ambientais e sociais adequadas fica bem nítida na própria centralidade adquirida pelo conceito de desenvolvimento sustentável, o qual em si mesmo invoca

a necessidade da coexistência entre crescimento econômico e preservação do meio ambiente.

Relevante é dizer que, ante esses inúmeros desafios de ordenar um litoral que sofre desenfreada especulação imobiliária, e que o turismo é um dos principais sustentáculos econômicos do Ceará, ao mesmo tempo um dos maiores responsáveis pela destruição dos espaços costeiros, o ZEEC não será o antídoto para os todos os problemas observados. Poderá, contudo, ser um meio de controlar o grande avanço do mercado especulativo sobre essas áreas tão frágeis.

Ao regulamentar o ZEEC, se terá uma ferramenta que favorece a gestão ambiental da zona costeira do Estado, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais; sem esquecer de que a elaboração e a implementação desse zoneamento conta com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da Administração Pública e da sociedade civil.

Mesmo este trabalho defendendo a importância da implantação do ZEEC, torna-se fundamental inferir que não basta um sistema jurídico com leis que abarcam todos os aspectos ambientais e sociais, além das que tratam do uso e ocupação dos espaços litorâneos, se quando os administradores no momento de sua atuação não colaboram para uma finalidade óbvia: a proteção ambiental e a qualidade de vida da população local. Precisa-se fazer com que a aplicação da legislação ambiental vigente, e outras que estão por vir, sejam efetivas.

A incessante busca pelo lucro e o crescimento econômico serve para arrastar indefinidamente para a inobservância da legislação ambiental, permitindo que a irresponsabilidade e a impunidade dos maus gestores e dos empresários sejam causadoras da exclusão daqueles que são os primeiros interessados na proteção do meio ambiente: a população.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício de Almeida. A apropriação do território no Brasil Colonial. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997a.

_____. Pensando a cidade no Brasil do passado. In: SILVA, José Borzacchiello da; COSTA, Maria Clélia Lustosa; DANTAS, Eustógio Wanderley C. (orgs). *A Cidade e o urbano*. Fortaleza: EUFC, 1997b

ALIÓ, Maria Àngels. *El discurso ambiental en la gestión urbana: del urbanismo ecológico a las ecoauditorias municipales*. *Revista de Geografia*. Vol. XXIX. nº 1. 1995.

_____. *La participació cívica i els nous models de política ambiental*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 1999.

ALENCAR, C. A. G; MAIA, L. P. *Perfil socioeconômico dos pescadores brasileiros*. *Arquivos de ciências do mar*. Vol 44(3). Fortaleza: Labomar, 2011.

ANDRADE, Nelson. *et al. Hotel: planejamento e projeto*. São Paulo: SENAC, 2000.

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

AQUASIS. *A zona costeira do Ceará: diagnóstico para a gestão integrada*. Fortaleza: AQUASIS, 2003.

ARAGÃO, R. Batista. *História do Ceará: colonização do Ceará*. Vol. 1. Fortaleza, 1985.

ARAÚJO, Ana Maria Matos; CARLEIAL, Adelita Neto. O processo de metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração. *Scripta Nova*, nº 94 (73), 1 de agosto de 2001.

ARAÚJO, Enos Feitosa. PEREIRA, Alexandre Queiroz. O turismo e a valorização do litoral metropolitano: espacialidade turística em Caucaia-CE. *Raega* 21. 2011.

ASSIS, Lenilton Francisco de. *Entre o turismo e o imobiliário: velhos e novos usos das segundas residências sob o enfoque da multiterritorialidade-Camocim/CE*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo - USP.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. *et al.* Do uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados. In: MILARÉ, Édis, MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Novo Código Florestal*. 2 ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013. p. 203-225.

BANCO DO NORDESTE (BNB). *A atividade turística no Nordeste*. 2005. Disponível em:

http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/pcr_prodetur_i_atividade_turistica_no_ne_etene.pdf [24 de agosto de 2012]

_____. *Avaliação do PRODETUR I*. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/ce_2_3_impactos_polo_investimento_em_saneamento_090708.pdf [10 de janeiro de 2013]

_____. *PRODETUR-NE I: resultados*. 2006. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/prodetur_ne1/gerados/resultados.asp [24 de janeiro de 2013]

_____. *Programa de Desenvolvimento Turístico no Nordeste - PRODETUR*. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Apresentacao/gerados/apresentacao.asp> [10 de janeiro de 2013]

BANCO INTERNACIONAL PARA A RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO – BANCO MUNDIAL (BIRD). *Financiamento de Programas por Resultados: 10 coisas que você precisa saber sobre o instrumento de financiamento proposto*. 2011.

_____. *No Brasil e em outros países emergentes, a urbanização ainda é um desafio a vencer*. Reportagem. 28 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2013/01/28/What-city-leaders-Brazil-Latin-America-need-to-know-as-countries-urbanize>

_____. *Planning, Connecting & Financing cities – now: priorities for city leaders*. Washington, 2013.

BARBIERI, José Carlos. *Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARRAGÁN, Juan M. *Las áreas litorales de España: del análisis geográfico a la gestión integrada*. Barcelona: Ariel, 2004.

BASTOS, Frederico de Holanda. SILVA, Edson Vicente da. *O zoneamento ecológico econômico como subsídio aos procedimentos de licenciamento ambiental na zona costeira do estado do Ceará – Brasil*. VI Seminário Latino Americano em Geografia Física. Universidade de Coimbra. 2010.

BÉNACHENHOU, Abdellatif; BENACHENHOU, Yacine. *Medio ambiente y desarrollo en el Mediterráneo: estrategias para un futuro*. Barcelona: Icaria, 2004.

BENATTI, José Heder. *Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico, 2003*. Disponível em: http://www3.esmpu.gov.br/linhaeditorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meioambiente/Jose_Heder_Benatti_Ordenamento_territorial_e_protecao.pdf [07 de setembro de 2007]

BERNAL, Cleide. *Especulação imobiliária e turismo no Ceará. Anais do II Seminário Internacional de Turismo Sustentável*. 2008.

BIBLIOTECA NACIONAL. *Mapas anteriores a 1800*. Disponível em: http://bndigital.bn.br/scripts/odwp032k.dll?t=nav&pr=fbn_dig_pr&db=fbn_dig&use=sh&rn=1&disp=card&sort=off&ss=22324263&arg=indios%20da%20america%20do%20sul%20-%20mapas%20-%20obras%20anteriores%20a%201800 [15 de abril de 2013]

_____. *Nova et accurata Brasiliae totius tabula*. Disponível em: http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_cartografia/cart168860.jpg [15 de abril de 2013]

BOXER, Charles, R.. *O Império Marítimo Português*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

_____. *Decreto-lei nº 4.657*, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 9 de setembro de 1942.

_____. *Decreto-lei nº 4.707*, de 04 de setembro de 1942. Dispõe sobre a vigência da Lei de Introdução ao Código Civil. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 18 de setembro de 1942.

_____. *Decreto-lei nº 9.760*, de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 6 de setembro de 1946.

_____. *Decreto nº 1.696*, de 13 de novembro de 1995. Cria a Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 14 de novembro de 1995.

_____. *Decreto nº 3.524*, de 26 de junho de 2000. Regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 27 de junho de 2000.

_____. *Decreto nº 4.297*, de 10 de julho de 2002. Regulamenta 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, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 11 de julho de 2002.

_____. *Decreto nº 5.300*, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 08 de dezembro de 2004.

_____. *Decreto nº 6.660*, de 21 de novembro de 2008. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 24 de novembro de 2008.

_____. *Decreto nº 6.985*, de 20 de outubro de 2009. Dá nova redação ao art. 4º do Decreto nº 3.524, de 26 de junho de 2000, que regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 20 de outubro de 2009.

_____. *Decreto nº 7.830*, de 17 outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº

12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 18 de outubro de 2012.

_____. Decreto nº 88.351, de 1 junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 3 de junho de 1983.

_____. Decreto nº 99.274, de 6 junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 7 de junho de 1990.

_____. Legislação brasileira. *Presidência da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. [27 de março de 2008]

_____. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 09 de dezembro de 2011.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 31 de novembro de 1964.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 02 de setembro de 1981.

_____. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 18 de maio de 1988.

_____. Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 11 de julho de 1989.

_____. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 20 de julho de 1989.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art.

1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 9 de janeiro de 1997.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 13 de fevereiro de 1998.

_____. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 18 de maio de 1998.

_____. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 18 de maio de 1998.

_____. 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 e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 11 de julho de 2001.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 11 de janeiro de 2002.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 29 de maio de 2003.

_____. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 26 de dezembro de 2006.

_____. Lei 11.457 de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 19 de março de 2007.

_____. Lei 11.516 de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória

nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências.. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 28 de março de 2007.

_____. Lei nº 12.651, 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Legislação federal. *Diário Oficial da União*, 28 de maio de 2012.

_____. Lei nº 12.727, de 28 de maio de 2012. Legislação federal. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Diário Oficial da União*, 18 de outubro de 2012.

CAGNA, Thiago. *O turismo sustentável e os “selos verdes”*. 2011. Portal EcoHospedagem. Disponível em: <http://ecohospedagem.com/o-turismo-sustentavel-e-os-selos-verdes/>

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.

CAMPOS, Luiz Henrique. Batoque conquista reserva extrativista. *Jornal O Povo*, p. 10, 15 abr. 2005.

CANOTILHO, José Gomes. *Actos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais*. In: *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. LXIX, 1993, Universidade de Coimbra.

CASA DE APOIO A SAÚDE INDÍGENA DO CEARÁ (COPICE). Disponível em: <http://copice-karlaeary.blogspot.com.br/>

CEARÁ. *Constituição do estado do Ceará de 1989*. Disponível em: <http://www.ceara.gov.br/simbolos-oficiais/constituicao-do-estado-do-ceara>

_____. *Decreto nº 23.157, de 08 de abril de 1994*. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual do Meio Ambiente (COEMA). Legislação estadual. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/2010/11/regimento-interno/>

_____. *Decreto nº 25.414, de 29 de março de 1999*. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental - APA do Estuário do Rio Mundaú, localizada na divisa dos municípios de Itapipoca e Trairi, e adota outras providências. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/2010/12/area-de-protecao-ambiental-do-estuario-do-rio-mundau/>

_____. *Decreto nº 25.417, de 29 de março de 1999*. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental - APA das Dunas da Lagoinha, no município de

Paraipaba, e adota outras providências. Legislação estadual. Disponível em: http://antigo.semace.ce.gov.br/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=71

_____. *Lei nº 11.411, de 28 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, e cria o Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA, a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, e dá outras providências. Legislação estadual. Disponível em: http://antigo.semace.ce.gov.br/integracao/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=44

_____. *Lei nº 13.796, de 30 de junho de 2006*. Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: http://antigo.semace.ce.gov.br/integracao/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=497

_____. *Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007*. Dispõe sobre o modelo de gestão do poder executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. Legislação estadual. Disponível em: <http://www.cede.ce.gov.br/leis-e-decretos-fdi/Lei%2013.875-%20de%2007%20de%20fevereiro%20de%202007.pdf/view>

CIRILO, Lecy. O imobiliário turístico e as questões socioambientais como influência na hospitalidade: estudo de caso o Nordeste Brasileiro. *Gest. Tour (Valdívia)*, mar. 2009, nº especial.

COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos ambientais em áreas urbanas – teoria, conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, Antônia José Teixeira; CUNHA, Sandra Batista (orgs). *Impactos ambientais urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro Bertrand Brasil, 2001.

COELHO, Osvaldo de Oliveira. *Direito de construir, direito adquirido e direito ambiental*. In: *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*. Vol. 02. 2012. P.61-84. Disponível em: http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/41/24

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM). *Plano de ação federal da zona costeira do Brasil*. Brasília, 2005.

CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (COEMA-CE). *Resolução nº 09, de 29 de maio de 2003*. Institui o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental, e estabelece normas e critérios relativos a fixação do seu valor, modo, lugar e tempo do pagamento, bem como a quem deve ser pago e a aplicação desses recursos à gestão, fiscalização, monitoramento, controle e proteção do meio ambiente no Estado do Ceará. Disponível em: http://antigo.semace.ce.gov.br/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=121

_____. *Resolução nº 19, de 18 de dezembro de 2003*. Projeto Praia Bela e Resort & Village. Disponível em: http://antigo.semace.ce.gov.br/integracao/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=132

_____. *Resolução nº 26, de 03 de novembro de 2004. Projeto Turístico Nova Atlântida Ltda.* Disponível em: http://antigo.semace.ce.gov.br/integracao/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=294

_____. *Resolução nº 28, de 25 de setembro de 2008. Projeto Complexo Turístico Lagoinha Suites Resort.* Disponível em: http://antigo.semace.ce.gov.br/biblioteca/legislacao/conteudo_legislacao.asp?cd=465

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). *Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986.* Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 fev. 1986.

_____. *Resolução nº 02, de 18 de abril de 1996.* Determina a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto, preferencialmente Estação Ecológica, a ser exigida em licenciamento de empreendimentos de relevante impacto ambiental, como reparação dos danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, em montante de recursos não inferior a 0,5 % (meio por cento) dos custos totais do empreendimento. Revoga a Resolução CONAMA nº 10/87, que exigia como medida compensatória a implantação de estação ecológica Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=201>

_____. *Resolução nº 09, de 03 de dezembro de 1987.* Dispõe sobre a questão de audiências públicas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jul. 1990.

_____. *Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.* Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>

_____. *Resolução nº 303, 20 de março de 2002.* Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>

_____. *Resolução nº 312, 10 de outubro de 2002.* Dispõe sobre o licenciamento ambiental dos empreendimentos de carcinicultura na zona costeira Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res31202.html>

_____. *Resolução nº 341, de 25 de setembro de 2003.* Dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades ou empreendimentos turísticos sustentáveis como de interesse social para fins de ocupação de dunas originalmente desprovidas de vegetação, na Zona Costeira Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res03/res34103.xml>

_____. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006.* Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>

CORIOLOANO, Luzia Neide. *et al. O turismo no Nordeste brasileiro: dos resorts aos núcleos de economia solidária. Scripta Nova.* Universidade de Barcelona. Barcelona, vol. XI, n. 245 (57), agosto 2007.

COUTINHO, Ronaldo do Livramento. Direito ambiental das cidades: questões técnico-metodológica. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *Direito das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CRUZ, Branca Martins da. Importância da Constitucionalização do Direito ao Ambiente. In: BONAVIDES; Paulo. *et al* (orgs.). *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Histórico da ocupação da zona costeira. In: AQUASIS. *A zona costeira do Ceará: diagnóstico para a gestão integrada*. Fortaleza: AQUASIS, 2003.

_____. *Mar à vista: estudo da maritimidade em Fortaleza*. Fortaleza: Museu do Ceará, 2002.

_____. *Maritimidade nos Trópicos: por uma Geografia do Litoral*. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. et al. Nordeste brasileiro fragmentado: de uma região com bases naturais a uma de fundamentação econômica. In: SILVA, José Borzacchiello da. *et al* (orgs.). *Litoral e Sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro*. Fortaleza: Coleção Estudos Geográficos, 2006.

DA SILVA, Edson Vicente. *Geologia da paisagem do litoral cearense: uma abordagem ao nível de escala regional e tipológica*. 1998. Tese (Concurso de professor Titular do Departamento de Geografia) – Universidade Federal do Ceará.

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO CEARÁ (DER-CE). *Departamento de edificações e Rodovias do Ceará*. Disponível em: <http://www.dert.ce.gov.br/>. [20 de abril de 2009]

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro interpretada*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DORNELAS, Henrique Lopes. Entre o mar e a montanha: o papel das cidades na implementação do gerenciamento costeiro. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *Direito das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

EL KHALILI, Amyra. O meio ambiente chegou ao mercado. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte,, ano 10, nº 55, p. 7-11, jan./fev. 2011

FERNÁNDEZ, MaríaTros-de-Ilarduya. El reto de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en la Unión Europea. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Nº 47. 2º Cuatrimestre, 2003.

FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Indicadores políticos-institucionais de sustentabilidade: criando e acomodando demandas públicas. *Ambiente & Sociedade*. Ano III. Nº 6/7. 1º e 2º semestre, 2000.

FIATIKOSKI, Rodrigo Marcussi. Brazilian continental shelf expansion. Widening the outer edge of the Blue Amazon. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2764, 25 jan. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18349>. [12 de dezembro de 2011]

FORTALEZA (CAPITAL). MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Plano de gestão integrada da orla do município de Fortaleza*: Projeto Orla. Fortaleza, 2006.

FÓRUM DE TURISMO DO CEARÁ (FORTUR-CE). *Em defesa da proteção da paisagem como atrativo turístico*. Disponível em: <http://forturce.com.br/site/wp-content/uploads/2011/02/14.08.09-Apresent.dec.ZEE-FORTUR.pdf> [11 de abril de 2013]

FORUM DOS EX-MINISTROS DE MEIO AMBIENTE. *Apelo Público: novo Código Florestal. 2012*. Disponível em: <http://amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/05/II-Carta-Aberta-do-Ex-Ministros-a-Presidente-FINAL.pdf>

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. *Zona costeira e meio ambiente: aspectos jurídicos*. Curitiba: Juruá, 2006.

FREITAS, Rodrigo Rodrigues. SEIXAS, Sônia Regina da Cal. A pesca artesanal frente às instituições sociais modernas e os desafios do desenvolvimento territorial. *Revista VITAS – Visões Transdisciplinares sobre Ambiente e Sociedade*, nº 1, set. 2011.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI-CE). *Aprovados estudos de identificação de Tremembé na Barra do Mundaú*. Notícias. 8 fev. 2012. Disponível em: http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/02_fev/20120208_04.html [17 de fevereiro de 2013]

_____. *Mapa de localização das terras indígenas no Ceará. 2009*. Disponível em: http://funaiceara.blogspot.com.br/2009_09_01_archive.html [17 de fevereiro de 2013]

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (FPNU). *Relatório sobre a situação da população mundial. 2011*. Disponível em: <http://www.un.org/files/PT-SWOP11-WEB.pdf> [29 de julho de 2013]

_____. *Resumo do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. 1995*. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/conferencia_internacional_sobre_populacao.pdf [29 de julho de 2013]

GIRÃO, Raimundo. *Pequena história do Ceará*. 4 ed. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará, 1984.

GOLDEMBERG, José. Apresentação. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Afonso Leme (orgs.). *Novo Código Florestal*. São Paulo: RT, 2013

GOMES, Paulo César da Costa. *A condição urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GONZÁLES, Francesc Reverté. *El papel de los destinos turísticos en la transformación sociodemográfica del litoral mediterráneo español*. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Nº 47. 2º Cuatrimestre, 2003.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *Direito das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, Iná Elias de. *et al* (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

HECK, Dionísio Egon. *et al*. *Povos indígenas: aqueles que devem viver - manifesto contra os decretos de extermínio*. Brasília: CIMI – Conselho Indigenista Missionário, 2012.

HERNANDÉZ, Lilian. *et al* (coords.). *Planificación territorial en países de Latinoamérica y Europa: de la academia a la práctica*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2004

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. *Censo 2010*. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/> [18 de abril de 2013]

_____. Cidades. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> [18 de abril de 2013]

_____. Estados: Ceará. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ce> [18 de abril de 2013]

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Licenciamento Ambiental. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>. [9 de abril de 2009]

INSTITUTO DE CIÊNCIAS DO MAR (LABOMAR). SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (SEMACE). *Diagnóstico Socioeconômico da Zona Costeira do Estado do Ceará*. 2005a.

INSTITUTO DE CIÊNCIAS DO MAR (LABOMAR). SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (SEMACE). *Mapeamento das Unidades Geoambientais da Zona Costeira do Ceará*. 2005b.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO ESTADO DO CEARÁ (IPECE). *Anuário Estatístico do Ceará 2010*. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2010/index.htm>

_____. *Ceará em números 2012: desenvolvimento econômico e turismo*. 2012a. Disponível em:

http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ceara_em_numeros/2012/economico/turismo.htm

_____. *Indicadores econômicos e sociais do Ceará. 2010.* Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/categoria2/Sintese_Indicadores_Sociais_julho_2010.pdf [18 de novembro de 2012]

_____. Perfil Básico regional 2012: Região Metropolitana de Fortaleza. 2012b.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE); SOS MATA ATLÂNTICA. *Atlas dos Remanescentes Florestais e Ecossistemas Associados do Bioma Mata Atlântica: período de 2011 a 2012.* São Paulo, 2013.

_____. *Divulgados novos dados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica.* Notícias, jun/2013. Disponível em: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=3299

INSTITUTO SUL-AMERICANO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA. *Novo Navio Oceanográfico vai ajudar a mapear o pré-sal e a Zona Econômica Exclusiva do Brasil.* Disponível em: <http://isape.wordpress.com/>. [02 fevereiro de 2012]

INSTITUTO TERRAMAR (TERRAMAR). Impactos socioambientais da carcinicultura são discutidos em audiência pública. Notícias. 17 nov. 2008. Disponível em: <http://sispub.oktiva.com.br/oktiva.net/1320/nota/139283> [10 de julho de 2012]

KHALILI, Amyra El. O meio ambiente chegou ao mercado. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA.* Ano 10. Nº. 55, Jan./fev. 2011.

KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial.* 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana.* Belo Horizonte: UFMG, 2002.

LEFF, Enrique. *Saber ambiental.* 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Tristes Trópicos.* Tradução: Rosa Freire D'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

LIMA, Antônio Cláudio Ferreira. *A construção do Ceará: temas de histórica econômica.* Fortaleza: Instituto Albanisa Sarasate, 2008.

LIMA, Maria do Céu. *Comunidades pesqueiras marítimas no Ceará: território, costumes e conflitos.* 2002. 220f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo.

LUSTOSA, Isis Maria Cunha. *O projeto da Cidade Turística 'Nova Atlântida' nas Terras Indígenas Buriti e Sítio São José: os impactos socioambientais para os Tremembé.* In: IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Meio Ambiente e Sociedade - ANPPAS; 2008; Brasília, DF, Brasil. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT16-844-563-20080510194504.pdf>

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro.* 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO, Virgílio Miguel; COSTA, Carlos Manuel Martins da. *Poder e sistemas de turismo: uma visão aplicada ao regime jurídico dos empreendimentos turísticos*. In: Revista Encontros Científicos - Tourism & Management Studies. 2009. Disponível em: http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?pid=S1646-24082009000100002&script=sci_arttext

MARINHA DO BRASIL. *Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC)*. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/secirm/leplac.htm#projetos>. [08 de dezembro de 2009]

MARTINS, Márcia Barbosa. *Análise ambiental, tendências futuras e subsídios para uma gestão integrada da APA das Dunas da Lagoinha, estado do Ceará*. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará - UFC.

MEIRELES, Antônio Jeovah de Andrade. *Aspectos geoambientais da zona costeira cearense*. 2004.

_____. Danos Socioambientais na Zona Costeira Cearense. Racismo Ambiental. *Laboratório de Estudos de Cidadania, Territorialidade, Trabalho e Ambiente (Laccta) da UFF em parceria com o Projeto Brasil Sustentável e Democrático*. 2006a.

_____. *Os impactos da Carcinicultura (áudio)*. 2006b. Disponível em: <http://mangue.radiolivres.org/node/19>

_____. *Riscos socioambientais ao longo da zona costeira*. 2005. In: Reunião anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, nº 57, 2005. Fortaleza-CE.

_____. Turismo para todos e com responsabilidade ambiental. *Jornal O Povo*. Fortaleza. p. 37. 29 jan 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELO, Juliana Barroso de. Ocupação urbana e impactos ambientais de empreendimentos construídos na zona costeira de Fortaleza – CE. In: SILVA, José Borzacchiello da; DANTAS, Eustóquio W. C.; ZANELLA, Maria Elisa; MEIRELES, Antônio Jeovah de A. (orgs). *Litoral e Sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro*. Fortaleza: Coleção Estudos Geográficos, 2006.

_____. *O licenciamento ambiental e a atuação do Poder Público na realização do aterro hidráulico da praia de Iracema*. 2005. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento - PRODEMA) – Universidade Federal do Ceará - UFC.

_____. *O licenciamento ambiental e os impactos socioambientais ocasionados pela ocupação humana sobre sistemas naturais na zona costeira da cidade de Fortaleza-CE, Brasil*. Território, ciudad, educación. Ata do Seminário Internacional de Investigadores brasileiros em Europa. Barcelona, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6 ed. São Paulo: RT, 2009.

MILARÉ, Édis; MACHADO. Paulo Afonso Leme (orgs.). *Novo Código Florestal*. São Paulo: RT, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano diretor participativo: guia: para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília. 2005.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *A zona costeira brasileira: subsídios para uma avaliação ambiental*. Brasília. 1994.

_____. *Biodiversidade brasileira: avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros*. Brasília: MMA / SBF, 2002.

_____. *Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico. 2006a*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/item/7529> [21 de março de 2012]

_____. *Erosão e Progradação do Litoral Brasileiro*. Dieter Muehe (org.). Brasília: MMA, 2006b.

_____. *Gerenciamento Costeiro no Brasil*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro>. [21 de março de 2012]

_____. *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil*. Brasília, 2008.

_____. *Programa Nacional de Educação Ambiental – PRONEA*. Brasília. 2004a.

_____. *Programa Zoneamento Ecológico-Econômico – PZEE* Brasília, 2004b.

_____. *Programa Zoneamento Ecológico Econômico, subprograma de políticas de recursos naturais: caderno de referência. 2006c*. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/Artigo_doc_base.pdf [28 de dezembro de 2008]

_____. *Projeto Orla: fundamentos para uma gestão integrada*. Brasília, 2006d.

_____. *Projeto Orla capacita instrutores*. Notícias. 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/8542-projeto-orla-capacita-instrutores> [27 de maio 2013]

_____. *Portal Nacional de Licenciamento Ambiental*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/portal-nacional-de-licenciamento-ambiental> [18 de dezembro de 2011]

_____. *Relatório Final da reunião OEMAS e SPU dos 5 estados sedes de Copa do Mundo/2014 e a Baixada Santista para o fortalecimento das Comissões Técnicas Estaduais. 2011*. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/relatorio_reuniao_dia_12_de_maios_cte_copa_projeto_orla_11.pdf [05 de fevereiro de 2013]

MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). *Ações do PRODETUR*. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/prodetur.html

_____. *Hotelaria e hospitalidade*. Brasília, 2007.

_____. *Instância de governança regional*. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/instancia_governanca/. [11 de abril de 2013]

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Ações Civas Públicas*. Disponível em: http://www.prce.mpf.gov.br/prdc/publicacoes-processuais/exibe_publicacoes?operacao=lstACP&nucleo=12

_____. *Empreendimento turístico, que deve ser um dos maiores do Brasil, ocupa áreas de dunas fixas e móveis*. Notícias. 2008. Disponível em: http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-ce-obtem-liminar-que-suspende-obras-do-aquiraz-riviera

_____. *Enunciado nº 02, de 04 de dezembro de 2008*. 4ª CCR. Disponível em: <http://cimpf.pgr.mpf.gov.br/enunciados/enunciados-da-4a-ccr/Enunciado%2002-2008.pdf>

MONTEFERRI, Bruno; COLI, Diego (Editores). *Conservación privada y comunitaria en los países amazónicos*. Lima, Peru: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2009.

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

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. *As regiões metropolitanas e o licenciamento ambiental*. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MOTA, Suetônio. *Introdução à engenharia ambiental*. Rio de Janeiro: ABES, 1997.

_____. *Urbanização e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: ABES, 2003.

MOTA, Suetônio. AQUINO, Marisete Dantas de. *Proposta de uma matriz para avaliação de impactos ambientais*. In: *VI Simpósio Ítalo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental*. 2002. Vitória – ES.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. *A proteção do meio ambiente e o direito de propriedade sob a perspectiva da Constituição Federal*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 10, nº 58, p. 105-107, jul/ago. 2011.

NASCIMENTO, Flávio Rodrigues. *Impactos socioambientais e economia-ecológica na zona costeira de Sabiaguaba-Porto das Dunas*. In: SILVA, José Borzacchiello da; DANTAS, Eustógio W. C.; ZANELLA, Maria Elisa; MEIRELES, Antônio Jeovah de A.

(orgs). *Litoral e Sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro*. Fortaleza: Coleção Estudos Geográficos, 2006, p. 341.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Reinterpretando o processo administrativo ambiental*, Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 10, nº 55, p. 82-92, jan./fev. 2011.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. *O licenciamento ambiental*. São Paulo: Inglu, 1999.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). *Making Tourism More Sustainable: a guide for policy makers*. United Nations, 2005.

_____. Sustainable development tourism. Disponível em: <http://sdt.unwto.org/en/content/about-us-5> [14 de novembro de 2012]

_____. *Tourism in the green economy: background report*. 2012. Disponível em: <http://www.wtoelibrary.org/content/t21116/fulltext.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Agenda 21 Global*. 1992a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>

_____. *Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). Oceans and Laws of the Seas*. Disponível em: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/clcs_home.htm [20 de abril de 2009]

_____. *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. 1992b. Disponível em: http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf [27 de dezembro de 2012]

_____. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Declaração de Estocolmo)*. 1972. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&I=en> [18 de dezembro de 2011]

_____. *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 1992c. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> [18 de dezembro de 2011]

_____. *Desarrollo de Directrices para un Turismo Sostenible en Ecosistemas Vulnerables*. 2002. Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/publications/ecotour-brochure-es.pdf> [23 de janeiro 2010]

_____. *Relatório Nosso Futuro Comum (Relatório de Brundtland)*. 1987. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm> [11 de dezembro de 2010]

PEREIRA, Alexandre Queiroz. Estruturação urbana litorânea da região Metropolitana de Fortaleza: planos para Aquiraz, Caucaia e Fortaleza. *Mercator - Revista de Geografia da UFC*, ano 08, número 15, 512009.

PETROBRÁS. *Pré-sal: perguntas e respostas*. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br//minisite/presal/perguntas-respostas/index.asp>. [10 de janeiro de 2011]

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 39, de 07 de março de 2008. Dispõe sobre o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos. Legislação.

PRADO, Rozana. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Edijur, 2002

PRADO JUNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PUJADAS, Isabel. (2009). Movilidad residencial y expansión urbana en la Región Metropolitana de Barcelona, 1982-2005. *Scripta Nova*, vol. XIII, núm. 290.

PUJADAS, Isabel; Bayona, Jordi; Gil, Fernando; Las Grandes Metrópolis Españolas en la Encrucijada. Crecimiento, Migración y Suburbanización en la Última Década, *Contexto*. Revista de la Facultad de Arquitectura Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, 2012, nº6 pp.1-32.

PUJADAS, Romà; FONT, Jaume. *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis, 1998.

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. *Princípios da Justiça Ambiental*. Disponível em: http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=229 [14 de junho de 2013]

REDE CEARENSE DE TURISMO COMUNITÁRIO (TUCUM). *Localização das comunidades da Rede Tucum*. Disponível em: <http://www.tucum.org/oktiva.net/2313/secao/18733> [17 de março de 2013]

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

RIGOTO, Raquel Maria; ALIÓ, Maria Àngels. Indústria, Ambiente e Saúde: Licenciamento Ambiental na Europa e no Brasil. *Mercator – Revista de Geografia da UFC*, Fortaleza, a.2, n.4, p.77-84, ago./dez. 2003.

ROBERTO, Luiz Fernando. A importância da atuação preventiva do Poder Público diante da ocupação irregular do solo urbano, *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 10, nº 55, p. 70-74, jan./fev. 2011.

RODRIGUEZ, José Manuel Mateo; SILVA, Edson Vicente da; CABO, Arturo Rua de. *O planejamento ambiental como instrumento na incorporação da sustentabilidade no processo de desenvolvimento: o caso do Ceará, Brasil*. *Mercator – Revista de Geografia da UFC*, Fortaleza, a.3, n.5, p.67-72, jan./jul. 2004.

RUSCHMANN, Doris. *Turismo e planejamento sustentável*. 14 ed. Campinas-SP: Papyrus, 1997.

SÃO PAULO (ESTADO). *Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998*. Legislação estadual. Disponível em:

http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/estadual/leis/1998_Lei_Est_10019.pdf. [11 de abril de 2013]

SAMPAIO, Helena Stela. *Análise integrada de proteção ambiental e gestão das unidades de conservação do município de Paraipaba – CE. 2007. 197f.* Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Ceará

SANTOS, Jorge Jatobá dos. *A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais.* Santiago do Chile: Nações Unidas, 2004

SECRETARIA DA OUVIDORIA GERAL E DO MEIO AMBIENTE. *Programa de Educação Ambiental do Ceará – PEACE.* Fortaleza. 2003.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO (SMA). *Zoneamento ecológico-econômico da Baixada Santista: audiência pública.* Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/ConsultaPublica-ZEE1.pdf>. [11 de abril de 2013]

SECRETARIA DE TURISMO DO ESTADO DO CEARÁ (SETUR). *Estudos e pesquisas.* Disponível em: http://www.setur.ce.gov.br/banco-de-imagens/categoria1/copy4_of_estudos-e-pesquisas. [09 de abril de 2009]

_____. *Indicadores turísticos 1995 a 2006.* Disponível em: <http://www.setur.ce.gov.br/categoria5/pdf/indicadores-turisticos-1995-2006.pdf/view>. [09 de abril de 2009]

_____. *Indicadores turísticos. 2012a.* Disponível em: <http://www.setur.ce.gov.br/categoria1/estudos-e-pesquisas/Indicadores%202012.pdf> [23 de janeiro de 2013]

_____. *Número de turistas estrangeiros cresce 27,69%.* Notícias. Abril/2013. Disponível em: <http://www.setur.ce.gov.br/noticias/numero-de-turistas-estrangeiros-cresce-27-69>

_____. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS: PRODETUR II-CE.* Fortaleza. 2004. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/pdits_ceara.asp

_____. *Programa do Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR-CE: manual de operações 2012b.* Disponível em: <http://www.setur.ce.gov.br/documentos-diversos-pdf/MANUAL%20DE%20OPERACOES-CE.pdf>

_____. *Ministério do Turismo define 14 destinos no Ceará como importantes pontos de visitação durante a competição.* Disponível em: <http://www.setur.ce.gov.br/noticias/lagoinha-1>. [15 de fevereiro de 2012]

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional.* 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Borzacchiello. Fortaleza, a metrópole sertaneja do litoral. In: SILVA, José Borzacchiello da; DANTAS, Eustógio W. C.; ZANELLA, Maria Elisa; MEIRELES, Antônio Jeovah de A. (orgs). *Litoral e Sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro*. Fortaleza: Coleção Estudos Geográficos, 2006.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SOUZA, Claudio Alexandre de. *Resort: uma análise da discussão conceitual e histórica*. In: IX Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo – ANPTUR. São Paulo. 2012.

SOUZA, Jairo Marcondes de. *The continental shelf of Brazil: going beyond the 200 nautical miles*. 2003. Disponível em: <http://www.info.Incc.br/brshelf.html> [27 de agosto de 2012]

SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ (SEMACE). Análise documental: check list. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2010/10/04.00-Atividades-Diversas.pdf>

_____. *Área de Proteção Ambiental - APA das Dunas da Lagoinha*. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/2010/12/area-de-protecao-ambiental-das-dunas-da-lagoinha/>

_____. *Diagnóstico socioeconômico da zona costeira do estado do Ceará*. Fortaleza: Labomar, 2005. Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/programas/zee/Produtos/DiagnosticoSocioEconomico.pdf> [09 de março de 2007]

_____. Parecer Técnico nº 3268. Análise do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA do Plano Diretor Master Plan do Projeto Praia Bela Resort e Village. 2003.

_____. Parecer Técnico nº 4049. Análise do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA do Plano Diretor Master Plan de um empreendimento denominado Projeto Turístico Nova Atlântida Cidade Turística Residencial e de Serviços. 2004.

_____. Parecer Técnico nº 4143. Análise do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA para o complexo turístico Lagoinha Suítes Resort . 2008.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). *Recurso especial nº 948921 – SP, de 11 de novembro de 2009*. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5915927/recurso-especial-esp-948921-sp-2005-0008476-9-stj>

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. *Licenciamento Ambiental*. 3ª ed. Niterói-RJ: Impetus, 2010.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (TRF – 5ª REGIÃO). *Agravo de instrumento nº 107301/CE, de 04 de maio de 2011*. Disponível em: http://www.trf5.jus.br/archive/2011/06/00080482020104050000_20110602_3557868.pdf

TRINDADE, Gustavo. *Parecer nº 312: conflito de competência para licenciamento ambiental*. Ministério do Meio Ambiente, 2004.

UNITED STATE OF AMERICA (USA). *National Oceanic and Atmospheric Administration*. U.S Department of Commerce. Disponível em: <http://coastalmanagement.noaa.gov/about/welcome.html>. [04 de novembro de 2012]

VASCONCELOS, Fábio Perdigão. *Gestão Integrada da Zona Costeira: ocupação antrópica desordenada, erosão, assoreamento e poluição ambiental do litoral*. Fortaleza: Premius, 2005.

VAZ, Lúcio. Com apoio do governo, espanhóis e portugueses fincam bandeira no Ceará. *Correio Braziliense*. Brasília, 04 agosto 2010a. Disponível em: http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/08/04/interna_brasil,205920/com-o-apoio-do-governo-espanhois-e-portugueses-fincam-bandeira-no-ceara.shtml [9 de março de 2011]

_____. Espanhóis desistem de construir resort em município cearense. *Correio Braziliense*. Brasília, 04 agosto 2010b. Disponível em: http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/08/06/interna_brasil,206351/index.shtml [9 de março de 2011]

_____. Procuradores alertam para exploração indevida do litoral cearense. *Correio Braziliense*. Brasília, 04 agosto 2010c. Disponível em: http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/08/04/interna_brasil,205922/index.shtml [9 de março de 2011]

VIEIRA, Lorena Cláudia. *A comunidade, a Cultura e o Turismo*. Fortaleza: Premius, 2006.

VILARINHO, Carlyle R. O. O Brasil e o Banco Mundial diante das questões ambientais. In: *Perspectivas*, São Paulo, nº 15, 37-57, 1992.

WEHLING, Arno e WEHELING, Maria José. *Formação do Brasil Colonial*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

APÊNDICE



MODELO DA FICHA DE ESTUDO

FICHA DE ESTUDO COMPLEXOS HOTELEIROS – ZONA COSTEIRA DO CEARÁ

Juliana Barroso de Melo

A. PARTE SIMPLES

1. INFORMAÇÕES EMPREENDIMENTO

Nome		Observações
Empresa/Origem		
Município/praias		
Superfície		

B. PARTE DETALHADA

2. INFORMAÇÕES ÂMBITO ESTADUAL

SEMACE				Observações
PROCESSO Nº				
DATA AUDIÊNCIA PÚBLICA				
LICENÇAS AMBIENTAIS	Nº	Parecer Técnico	Renovação	
Licença prévia				
Licença de Instalação				
Licença Operação (equipamentos)				
COEMA				Observações
Aprovação MASTER PLAN	Resolução	Reunião		

3. INFORMAÇÕES ÂMBITO MUNICIPAL

Licença de Construção		Observações
Anuência do Município		

4. CONTRAPARTIDA DO ESTADO DO CEARÁ

Obra	Ano	Valores	Observações

ANEXO 1
**Resoluções do COEMA que aprovaram os três empreendimentos
hoteleiros avaliados**

Resoluções Estaduais

RESOLUÇÃO COEMA Nº 19 DE 18 DE DEZEMBRO DE 2003 (DOE: 09/01/04)

O CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - COEMA, mo uso das suas atribuições que lhe conferem os arts. Art. 2º, item 2 e 7, da Lei nº 11.411, de 28.12.87, Art. 2º, VII, do Decreto nº 23.157, de 08/04/94;
RESOLVE:

Art. 1º - APROVAR com base no Parecer Técnico da SEMACE Nº 3268/2003/COPAM/NUCAM, Projeto Praia Bela e Resort & Village, no município de Aquiraz, aprovado na 117ª Reunião Ordinária do COEMA.

Art. 2º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

SECRETARIA DA OUVIDORIA-GERAL E DO MEIO AMBIENTE, em Fortaleza 19 de dezembro de 2003.

José vasques Landim

PRESIDENTE DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - COEMA

Resoluções Estaduais

RESOLUÇÃO COEMA Nº 26, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2004 (DOE 12/11/04)

O CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - COEMA, no uso das atribuições que lhe confere os arts. 2º, item 2 e 7, da Lei nº 11.411, de 28.12.87, Art. 2º, VII, do Decreto nº 23.157, de 08.04.94,

RESOLVE:

Art. 1º - APROVAR com base no Parecer Técnico Nº4049/04 - COPAM/NUCAM - Projeto Turístico Nova Atlântida Ltda., no município de Itapipoca, estado do Ceará, aprovado na 127ª Reunião Ordinária do COEMA, realizada no dia 03 de novembro de 2004.

Art. 2º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

SECRETARIA DA OUVIDORIA-GERAL E MEIO AMBIENTE, em Fortaleza, 05 de Novembro de 2004.

José Vasques Landim
PRESIDENTE DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE

Resoluções Estaduais

RESOLUÇÃO COEMA Nº 28, DE 25 DE SETEMBRO DE 2008 (DOE /08)

O Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. Art. 2º, item 2 e 7, da Lei n.º 11.411, de 28.12.87, Art. 2º, VII, do Decreto n.º 23.157, de 08.04.94;

RESOLVE:

Art. 1º - Art. 1º - Aprovar o Parecer Técnico Nº4143/2008/COPAM/NUCAM, referente ao Projeto Complexo Turístico Lagoinha Suites Resort, na localidade Praia da Lagoinha no município de Paraipaba, de interesse da Fortalisboa Promoção imobiliária Ltda., aprovado na 173ª Reunião Ordinária, realizada no dia 25 de setembro de 2008.

Art. 2º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

CONSELHO DE POLÍTICAS E GESTÃO DO MEIO AMBIENTE, em Fortaleza, 29 de setembro de 2008.

Maria Tereza Bezerra Farias Sales
Presidente do Conselho Estadual do Meio Ambiente, em exercício
COEMA

ANEXO 2
Minuta do Decreto estadual regulamentador do ZEEC no Ceará

MINUTA

Decreto Estadual n°. , de de 2009.

REGULAMENTA A LEI ESTADUAL N° 13.796 de
30 DE JUNHO DE 2006 E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 88, incisos IV e VI, da Constituição do Estado do Ceará, e considerando a necessidade de disciplinar o uso e ocupação do solo e uso dos recursos naturais da zona costeira, considerando que o planejamento e a gestão territorial da zona costeira do Estado do Ceará é fundamental ao desenvolvimento sustentável, considerando, ainda, a necessidade de regulamentar a Lei n° 13.796, de 30 de junho de 2006;

RESOLVE:

Art. 1º. O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Estado do Ceará, instrumento da Política Estadual do Meio Ambiente e da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, tem por objetivo o planejamento e a gestão territorial da Zona Costeira do Estado, no intuito de promover o desenvolvimento sustentável da região e a melhoria da qualidade de vida da população, através da definição de critérios para o uso e ocupação do solo e os usos dos recursos naturais da zona costeira, servindo como parâmetro para a implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico-social do Estado.

Art.2º. O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro abrange os municípios da Zona Costeira do Estado do Ceará, assim identificados: Granja; Chaval; Barroquinha; Camocim; Jijoca de Jericoacoara; Cruz; Bela Cruz; Acaraú; Itarema; Amontada; Itapipoca; Trairi; Paraipaba; Paracuru; São Gonçalo do Amarante; Pentecoste; Caucaia; Fortaleza; Eusébio; Aquiraz; Pindoretama; Cascavel; Beberibe; Fortim; Palhano; Aracati; Itaiçaba; Jaguaruana; e Icapuí.

§ 1º. Os municípios de Limoeiro do Norte, Quixeré, Tabuleiro do Norte, Alto Santo, São João do Jaguaribe, Jaguaribara, Marco, Russas e Morrinhos, que não correspondem aos municípios abrangidos pela faixa terrestre da zona costeira estabelecida no Decreto Federal n°. 5.300/2004, foram acrescidos em razão da interiorização das atividades econômicas próprias dos ecossistemas componentes da zona costeira em seus territórios.

§ 2º. Outros Municípios poderão pleitear sua integração na relação constante deste artigo, mediante justificativa circunstanciada a ser analisada e aprovada pela Presidência do Colegiado Estadual do Gerenciamento Costeiro, desde que atenda no mínimo um dos seguintes critérios:

- a) Inserido (Integrante) de bacia hidrográfica com influência direta na zona costeira;
- b) Existência de Unidade de Conservação com influência direta na zona costeira;
- c) Inserido em área geográfica abrangida por Plano Estadual de desenvolvimento urbano com influência direta na zona costeira;

Art. 3º. A representação cartográfica utilizada no mapeamento temático para implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Estado do Ceará encontra-se em escala 1:25.000 ou maiores, de acordo com a necessidade de informações e a importância das feições ambientais de sua área de abrangência.

Art. 4º. Os dados técnico-científicos decorrentes do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro são de propriedade da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE e serão disponibilizados para o acesso público, junto à Biblioteca da SEMACE e à Rede Mundial de Computadores - Internet, ficando sua reprodução, cópia, divulgação, por quaisquer meios, condicionada à autorização expressa da SEMACE, que será expedida após análise das finalidades intentadas mediante solicitação formal dos interessados, condicionada à referência da fonte.

Parágrafo único. A utilização, reprodução, cópia, divulgação ou referência sem a autorização da SEMACE ou em desconformidade com a legislação civil sujeitará o responsável aos ônus civis e penais correlatos.

CAPÍTULO I Das definições

Art. 5°. São aplicadas, no Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Ceará, além das definições constantes da Lei que cria a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro e institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, as seguintes definições técnicas:

- I- Frente Marinha - Espaço geográfico incluído na zona costeira, compreendendo uma faixa marítima e terrestre, compreendendo seus recursos renováveis ou não, com os seguintes limites: Faixa Marítima - espaço que compreende o leito e o solo das águas submarinas em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre até o bordo exterior da margem continental ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância; Faixa Terrestre - espaço que se estende desde o limite da faixa marítima demarcado na direção do continente até onde ocorrem as feições geomorfológicas e unidades geoambientais, caracterizadas pelas praias com suas bermas e falésias; os beachrocks; os depósitos submersos; os cordões litorâneos; os terraços marinhos; as planícies de deflação, os campos de dunas costeiras móveis, fixadas por vegetação, paleodunas e eolianitos; lagunas e lagoas freáticas ou formadas por barramento dos rios na proximidade da foz, por areias transportadas pelo vento
- II- Corredores Fluviais - são caminhos para os movimentos de materiais, energia e organismos, como condutos entre ecossistemas e seus ambientes externos. Neste ambiente estão incluídos os bancos de areia dos riachos, planície de inundação que é composta do estuário propriamente dito, englobando ainda a planície flúvio-marinha, os afluentes, as gamboas e a planície fluvial com seus meandros abandonados e lagoas.
- III- Terras Altas - São áreas não inundadas, mesmo nas maiores enchentes, embora elas possam ter sido esculpidas, nas formas atuais, pelos cursos d'água.
- IV- Plataforma Continental - Compreende o leito e o solo das águas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.
- V- Depósitos Submersos: São sedimentos de origem marinha formados por areias e material mais fino, como a lama, constituindo corpos quase sempre submersos em frente à costa, e apresentando diferentes formas.
- VI- Manguezal - ecossistema litorâneo com influência flúvio-marinha, que ocorre em terrenos sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas ou arenosas recentes, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os estados do Amapá e Santa Catarina.
- VII- Salgado - é o ecossistema desprovido de vegetação vascular desenvolvendo-se entre o nível médio das preamares de quadratura e o nível das preamares de sizígia equinociais, em faixa de terra hipersalina com valores da água intersticial acima de 100 ppm (partes por milhar), normalmente situado em médio-litoral superior.
- VIII- Apicum - é o ecossistema de estágio sucessional tanto do manguezal como do salgado, onde predomina solo arenoso e relevo elevado, sendo colonizado por espécies vegetais características de mata de tabuleiro e/o formações de carnaúba (*Copernicia cerífera*) com estrato herbáceo.
- IX- Tabuleiros Litorâneos - constituem superfícies planas que se encontram nas Terras Altas formados sobre os sedimentos mio-pleistocênicos da Formação Barreiras, na retaguarda da Frente Marinha, sendo interrompidos pelos estuários dos rios que atingem o litoral.
- X- Depressão Sertaneja - é uma superfície de aplainamento do cristalino recortando os mais variados tipos litológicos, formando extensas rampas, começando no sopé dos maciços residuais e caindo suavemente para os fundos dos vales ou litoral. Sua topografia varia de plana a ligeiramente ondulada, embora a dissecação possa deixar localmente relevos colinosos.

CAPÍTULO II Dos princípios

Art. 6º. São princípios orientadores do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Estado do Ceará além dos constantes da Lei que cria a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro e institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro:

- I- a função sócio-ambiental da propriedade;
- II- a prevenção;
- III- a precaução;
- IV- o poluidor-pagador;
- V- o usuário-pagador;
- VI- a participação democrática do planejamento e gestão;
- VII- o acesso equitativo aos recursos naturais e repartição de benefícios; e VIII- a gestão integrada das unidades geoambientais.

CAPÍTULO III Das finalidades

Art. 7º. O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Ceará é determinante:

- I- do Licenciamento Ambiental das atividades empreendimentos potencialmente poluidores e/ou degradadores da qualidade ambiental;
- II- da definição de parâmetros técnicos para o diagnóstico de áreas de interesse para criação, implantação e gestão de unidades de conservação;
- III- do estabelecimento dos critérios de uso e ocupação do solo da zona costeira, com as diretrizes e metas para cada zona/ área;
- IV- da definição das tendências de ocupação e articulação regional; e
- V- do desenvolvimento de políticas públicas e incentivos governamentais.

CAPÍTULO IV Do zoneamento geoambiental

Art. 8º. As unidades identificadas na zona costeira do Estado do Ceará são agrupadas nos seguintes ambientes e zonas, de acordo com a classificação geoambiental:

I- Ambiente I - Frente Marinha:

- a) Zona 1 — Z1 — Frente Marinha 1: Plataforma Continental, até o limite de 12 milhas náutica; Depósitos Submersos; Recifes de Arenitos e *Beachrocks* ou Arenitos de Praia;
- b) Zona 2 – Z2 – Frente Marinha 2: Faixa de Praia; Cordões Litorâneos; Dunas Móveis; Dunas Fixas; Eolianitos; Falésias Vivas e Mortas; Planície de Deflação e Terraços Marinhos, assim subdivididos:

1. Sub-Zona 2-1 - SZ2-1: Sub-Zona da Faixa Praial: Faixa de Praia e Cordões Litorâneos;
2. Sub-Zona 2-2 - SZ2-2: Sub-Zona de Dunas e Falésias: Dunas Móveis; Dunas Fixas; Eolianitos; Falésias Vivas e Mortas;
3. Sub-Zona 2-3 - SZ2-3: Sub-Zona de Planície de Deflação e Terraços Marinhos: Planície de Deflação e Terraços Marinhos;

II- Ambiente II - Corredores Fluviais:

- a) Zona 3 – Z3 – Zona Estuarina: Estuários; Manguezais; Salgados e Apicuns, assim subdivididos:
 - 1- Sub-Zona 3-1 - SZ3-1: Sub-Zona de Estuários: Estuários;
 - 2- Sub-Zona 3-2 - SZ3-2: Sub-Zona de Manguezais: Manguezais;
 - 3- Sub-Zona 3-3 - SZ3-3: Sub-Zona de Salgados e Apicuns: Salgados e Apicuns;
- b) Zona 4 - Z4 - Zona Fluvial e Lacustre: Lagoas; Rios; Planícies Fluviais e Lacustres, assim subdivididos:
 - 1- Sub-Zona 4-1 - SZ4-1: Sub-Zona de Rios e Lagoas: Rios e Lagoas;
 - 2- Sub-Zona 4-2 - SZ4-2: Sub-Zona de Planícies Fluviais e Lacustres: Planícies Fluviais e Lacustres;

III Ambiente III - Terras Altas:

- a) Zona 5 - Z5 - Terras Altas: Tabuleiros Litorâneos; Maciços Residuais; Depressão Sertaneja; Chapada do Apodi e Planalto de Ibiapaba.

CAPÍTULO V Dos usos permitidos e proibidos

Art. 9º. Os usos permitidos e proibidos em função dos ambientes, zonas e sub-zonas de que trata o artigo anterior, bem como as metas ambientais, são estabelecidos de acordo com as áreas de

preservação, proteção e conservação, sob a seguinte classificação:

- Área de Preservação Permanente: SZ2-2 e SZ3-2;
- Área de Proteção Prioritária: falésias mortas na SZ2-2;
- Área de Proteção Especial: Z1; e SZ3-3;
- Área de Conservação Prioritária: SZ2-1; SZ2-3; SZ3-1; e SZ4-1;
- Área de Conservação Especial: SZ4-2 e Z5;

§1º. Constitui Área de Preservação Permanente os Arenitos de Praia ou Beachrocks, constante da Z1.

§2º. Os usos permitidos e proibidos de que trata este artigo, respeitarão as áreas consideradas como de preservação permanente, nos termos da legislação federal.

Art. 10. As Áreas de Proteção Prioritária são áreas instáveis e sensíveis do ponto de vista ecológico, que se caracterizam pela alta fragilidade, raridade e importância do ambiente, bem como pelo alto grau de impacto que pode ser gerado pelo uso tendo em vista da ocupação intensiva.

Art. 11. As Áreas de Proteção Especial são áreas sensíveis, do ponto de vista ecológico, que se caracterizam pela alta fragilidade, raridade e importância do ambiente, bem como pelo menor impacto gerado pelo uso e ocupação.

Art. 12. As Áreas de Conservação Prioritária são áreas cujo nível de fragilidade ambiental é baixo sendo comum sua ocorrência na zona costeira, mas que a ocupação intensiva pode gerar grandes impactos.

Art. 13. As Áreas de Conservação Especial são áreas estáveis do ponto de vista ambiental e nível de fragilidade é baixo, sendo comum sua ocorrência.

Art. 14. As diretrizes, as atividades passíveis de licenciamento e autorização ambiental e os usos proibidos, na zona costeira, estão definidos no anexo deste Decreto, levando em consideração as características ambientais constantes dos artigos anteriores, bem como o Potencial Poluidor-Degradador da atividade, obra, serviço ou empreendimento.

CAPÍTULO VI

Dos usos estimulados

Art. 15. Os usos estimulados, em face dos ambientes e zonas indicados no art. 8º, bem como as metas ambientais, respeitadas as proibições e limitações decorrentes do enquadramento constante do art. 9º, são estabelecidos de acordo com as potencialidades regionais e usos sócio-econômicos, conforme a seguinte distribuição:

- I- Pólo de Desenvolvimento Turístico 01: Granja; Chaval; Barroquinha; Camocim; Jijoca de Jericoacoara; Cruz; Bela Cruz; Marco e Morrinhos;
- II- Pólo de Especial Interesse Ecológico 01: Acaraú; Itarema; Amontada; Itapipoca; Trairí; e Paraipaba;
- III- Pólo de Desenvolvimento Industrial e Portuário: Paracuru; São Gonçalo do Amarante; Pentecoste; e Caucaia;
- IV- Pólo de Desenvolvimento Turístico 02: Fortaleza; Eusébio; Aquiraz; Pindoretama; Cascavel; e Beberibe;
- V- Pólo de Desenvolvimento Agropecuário: Fortim; Aracati; Itaiçaba, Jaguaruana; Palhano; Limoeiro do Norte, Quixeré, Tabuleiro do Norte, Alto Santo, São João do Jaguaribe, Jaguaribara e Russas;
- VI - Pólo de Especial Interesse Ecológico 02: Icapuí.

§1º. Os Planos Estaduais de Ação da Zona Costeira serão elaborados de acordo com os Pólos acima especificados, observando-se as potencialidades regionais e usos sócio-econômicos.

§2º. As áreas propícias à criação de unidades de conservação de conservação concentrar-se-ão, preferencialmente, nos Pólos de Especial Interesse Ecológico referidos neste artigo, sem prejuízo da identificação de áreas voltada à manutenção dos processos ecológicos, a biodiversidade e demais atributos ecológicos, justificando-se a preservação respectiva no interesse ambiental e/ou voltada à regulação do uso e ocupação do solo, localizadas em outros Pólos, conforme identificado nos Planos Estaduais de Ação da Zona Costeira e/ou em Diagnóstico Ambiental específico.

CAPÍTULO VII

Das áreas desmatadas

Seção I

Da compensação de áreas

Art. 16. A área a ser desmatada para instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos ou atividades na zona costeira que implicar a supressão de vegetação nativa, quando permitido em lei, será compensada por averbação de, no mínimo, uma área equivalente, na mesma zona afetada.

§ 1- A área escolhida para efeito de compensação poderá se situar em zona diferente da afetada, desde que na mesma unidade geoambiental, mediante aprovação do órgão ambiental.

§ 2º A área averbada como compensação poderá ser submetida a plano de manejo, desde que não altere a sua característica ecológica e sua qualidade paisagística.

Seção II

Da área de reserva legal

Art. 17. A localização da área destinada à Reserva Legal de que trata o Código Florestal será aprovada, mediante parecer técnico circunstanciado, pelo órgão Ambiental competente, considerando-se, no processo de aprovação, a função social da propriedade e os seguintes critérios técnicos:

Representatividade da vegetação em função do ecossistema da região;

O porte da vegetação, levando-se em conta o estágio de sucessão em áreas antropizadas, ou não;

Proximidade com outras áreas de reserva legal, áreas de preservação permanente, unidades de conservação ou outras áreas legalmente protegidas.

Parágrafo único. Para escolha da área de compensação estabelecida no artigo anterior poderão ser utilizados os critérios técnicos definidos neste artigo.

CAPÍTULO VIII

Do licenciamento ambiental

Art. 18. A análise do licenciamento e autorização ambiental, na zona costeira do Estado do Ceará, de que trata o art. 14, para a construção, instalação, ampliação, modificação e funcionamento de estabelecimentos, empreendimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e/ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, sem prejuízo de outras licenças exigíveis, dar-se-ão conforme previsão do Anexo I da Resolução nº 08/2004 do Conselho Estadual do Meio Ambiente-COEMA - Lista de Atividades Passíveis de Licenciamento Ambiental no Estado do Ceará, com classificação pelo Potencial Poluidor-Degradador - PPD e observado o zoneamento de que trata este Decreto, sem prejuízo de outras atividades estabelecidas em normatização específica.

§1º. O Potencial Poluidor-Degradador do empreendimento, obra ou atividade objeto do licenciamento ou autorização ambiental classifica-se como Pequeno(P), Médio(M) ou Alto(A).

§2º. O licenciamento ambiental compreende as seguintes licenças:

I- Licença Prévia (LP), a ser concedida na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados nos planos municipais, estaduais ou federais do uso do solo;

II- Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes no Projeto Executivo aprovado;

III- Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação; e

IV- Licença de Instalação e Operação (LIO), a ser conferida de acordo com natureza, características e fases do empreendimento ou atividade.

§3º. As licenças ambientais serão expedidas pelo órgão ambiental competente, com observância dos critérios e padrões estabelecidos nos anexos da Resolução nº 08/2004 do COEMA, das limitações de uso estabelecidas neste Decreto e, no que couber, das normas e padrões estabelecidos pela legislação federal e estadual pertinentes.

§4º. Para o exercício de atividade-meio voltada à consecução finalística da licença ambiental, bem como para a atividade temporária ou para aquela que, pela própria natureza, seja exauriente, o órgão ambiental competente poderá conferir, a requerimento do interessado, Autorização Ambiental (AA), a qual deverá ter o seu prazo estabelecido em cronograma operacional, não excedendo o período de 01 (um) ano

§5°. Caso o empreendimento, atividade, pesquisa, serviço ou obra de caráter temporário exceda o prazo estabelecido no parágrafo anterior, de modo a configurar situação permanente, serão exigidas as licenças ambientais correspondentes, em substituição à Autorização Ambiental expedida.

Art.19. A licença de operação (LO) terá validade pelo prazo nela fixado, podendo ser renovada, a requerimento do interessado, protocolizado em até 120 (cento e vinte) dias antes do término de sua validade, de acordo com os limites e critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

§1°. Expirado o prazo de validade da licença sem que seja requerida a sua renovação ficará caracterizada infração ambiental, estando sujeito o infrator às penas previstas em lei, observados o contraditório e a ampla defesa.

§2°. Serão retirados os efeitos da licença plenamente vigente, quando for constatada a reforma, ampliação, mudança de endereço, modificação no contrato social da empresa, alteração na natureza da atividade, empreendimento ou obra, bem como alteração da qualificação de pessoa física ou jurídica sem prévia comunicação ao órgão ambiental competente, caracterizando-se, conforme o caso, infração ambiental.

§3°. Da mesma forma, será cassada a licença quando o exercício da atividade, empreendimento ou obra estiver em desacordo com as normas e padrões ambientais, seguida a orientação constante de parecer, relatório técnico, termo de referência ou qualquer outro documento informativo que o órgão ambiental responsável pelo licenciamento oficialize ao conhecimento do interessado.

CAPÍTULO IX

Seção I

Das infrações administrativas

Art. 20. Constituem infrações administrativas, além das previstas na legislação ambiental federal e estadual, as estabelecidas nesta seção.

Art. 21. Não portar licença ou autorização ambiental ou qualquer outro documento de porte obrigatório, quando solicitado pelo agente atuante:

Pena: multa de R\$ 100,00 (cem Reais) a R\$ 1.000,00 (mil Reais).

Art. 22. Criar impedimento, dificuldades ou qualquer tipo de embaraço à efetivação de ações de fiscalização, controle ou monitoramento ambientais:

Pena: multa de R\$ 500,00 (quinhentos Reais) a R\$ 5.000,00 (cinco mil Reais).

Art. 23. Proceder, estimular, instigar, incentivar ou financiar o uso e ocupação irregulares das áreas de proteção prioritária e especial, bem como das áreas de conservação prioritária e especial, em desacordo com as condicionantes específicas de uso:

Pena: multa de R\$ 500,00 (quinhentos Reais) a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de Reais).

Art. 24. Desmatar, destruir ou danificar área coberta por vegetação, nativa ou não, em qualquer estágio de formação:

Pena: multa de R\$ 1.000,00 (mil Reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil Reais) por hectare ou fração.

Art. 25. Não efetuar averbação da reserva legal, efetuar em desconformidade com os parâmetros aprovados pelo órgão ambiental licenciador, e/ou não proceder com o registro, no Cartório de Títulos e Documentos, do Termo de Compromisso, quando tratar-se de posse justa:

Pena: multa de R\$ 200,00 (duzentos Reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil Reais) por hectare ou fração.

Art. 26. Não providenciar a compensação, na mesma zona afetada, de área equivalente à desmatada para instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos ou atividades na zona costeira que implicar a supressão de vegetação nativa:

Pena: multa de R\$ 200,00 (duzentos Reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil Reais) por hectare ou fração.

Art. 27. Reformar, ampliar, extinguir, mudar de endereço, modificar o contrato social da empresa,

alterar a natureza da atividade, empreendimento ou obra, bem como alterar a qualificação de pessoa física ou jurídica sem prévia comunicação ao órgão ambiental licenciador:
Pena: multa de R\$ 100,00 (cem Reais) a R\$ 5.000,00 (cinco mil Reais).

Art. 28. Executar atividade, empreendimento ou obra em desacordo com as normas e padrões ambientais, bem como com a orientação constante de parecer, relatório técnico, termo de referência ou qualquer outro documento informativo que o órgão ambiental licenciador oficialize ao conhecimento do interessado:
Pena: multa de R\$ 200,00 (duzentos Reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil Reais).

Art. 29. Incorre nas mesmas penas quem, de qualquer modo, contribui para as práticas de que trata esta seção.

Art. 30. As sanções aplicadas às infrações administrativas ambientais serão formalizadas através de auto de infração circunstanciado lavrado pela autoridade competente da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, acrescido dos seguintes elementos de identificação:

- I- nome completo do infrator, se pessoa física ou razão social, se pessoa jurídica;
- II- descrição circunstanciada do fato;
- III- enquadramento legal da conduta infracional;
- IV- a menção do depositário ou caução, quando tratar-se da aplicação da pena de apreensão de produtos, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos, de qualquer natureza, utilizados na prática da infração;
- VI- o prazo para defesa;
- VII- outras exigências que se fizerem necessárias ou cabíveis.

Seção II

Da fiscalização

Art. 31. No ato da fiscalização, o agente emitirá Auto de Constatação pelo qual será advertido o autuado, fazendo constar, além da identificação do fato, o seguinte:

I- No caso de pessoa física:

- a) Nome completo;
- b) Número do Registro Geral junto à Secretaria de Segurança Pública ou inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal;
- c) Endereço de residência e para correspondência.

II- No caso de pessoa jurídica:

- a) Razão social;
- b) Nome de fantasia;
- c) Número da inscrição no Cadastro Geral de Pessoas Jurídicas da Receita Federal ou do Cadastro Geral da Secretaria da Fazenda do Estado;
- d) Endereço;
- e) Atividade principal.

§1º. Na hipótese de não identificação, total ou parcial, dos dados do infrator, o agente deverá comparecer a Cartório, Prefeitura Municipal ou outros órgãos ou entidades públicas com o fito de aferir registros ou informações sobre o mesmo.

§2º. Quando couber, o agente oficiará os órgãos públicos responsáveis por outras licenças ou autorizações expedidas em função da atividade tida por infracional.

Art. 32. O agente, após firmar o Auto de Constatação, elaborará o Parecer Técnico, visado pelos respectivos Gerentes de Núcleo e Coordenadores, do qual constará a dimensão do dano, através da discriminação da gravidade da infração, porte do empreendimento e Potencial Poluidor-Degradador, oficiando, de tudo, o autuado.

§ 1º - O Parecer Técnico deverá abranger, além dos requisitos do art. 31, no mínimo, as seguintes informações:

- Registro do Cartório/matricula do imóvel;
- Atividade licenciada, ou não, e se passível de licenciamento ambiental;
- Caracterização da área, inclusive identificando se são áreas de preservação permanente, áreas indígenas, se estão inseridas, total ou parcialmente, em Unidades de Conservação, bem como a identificação de quaisquer outras áreas legalmente protegidas;
- Descrição técnica, de forma clara e objetiva, do problema detectado;
- Informação quanto à regularidade e adequação, nos termos do §2º, do art.9º, do uso e

ocupação das áreas de proteção prioritária e especial, bem como das áreas de conservação prioritária e especial, de acordo com as condicionantes específicas de uso;

- Informação quanto à existência, ou não, de impedimento, dificuldades ou qualquer tipo de embaraço à efetivação de ações de fiscalização, controle ou monitoramento ambientais e o respectivo responsável;
- Elenco das medidas adotadas pelo agente voltadas à solução ou minoração do problema detectado - notificação, auto de constatação, embargo, advertência, etc;
- Informação quanto à existência, ou não, de processos na SEMACE concernentes a constatações de irregularidades; e
- Conclusões / Recomendações.

Art. 33. Quando o agente constatar a existência da irregularidade deverá expandir os atos de inspeção, igualmente, à circunvizinhança, autuando todas as pessoas físicas ou jurídicas que estiverem em situação semelhante.

Art. 34. A advertência não prejudica a imposição de qualquer outra sanção administrativa.

CAPÍTULO X

Disposições finais e transitórias

Art. 35. As obras e atividades que possuam licença de instalação ou licença de operação válidas na data de 05 de junho de 2009 não se sujeitarão às inovações inseridas por este Decreto.

§1º Aplica-se o disposto no caput às obras ou atividades com pedido de renovação protocolado junto ao órgão ambiental competente até a data de 05 de junho de 2009, desde que não ensejem modificações no projeto originalmente licenciado.

§2º Aplica-se o disposto no caput às alterações de titularidade de licença que não ensejem modificações no projeto originalmente licenciado.

Art. 36. Até que seja editada a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente-COEMA, prevista no anexo deste Decreto referente à conservação de corredores eólicos para determinadas atividades na SZ2-3, os licenciamentos de tais obras e atividades dependerão de estudo técnico específico que assegure que a obra ou atividade não comprometerá os processos de alimentação dos campos de dunas adjacentes.

§1º O estudo previsto no caput deverá ser submetido à apreciação do COEMA.

§2º Ficam ressalvadas do previsto neste artigo as obras e atividades contempladas nas disposições transitórias constantes neste Decreto.

Art. 37. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Palácio Iracema, aos de de 20XX.

Governador do Estado do Ceará

