

PATRIMÔNIO COMUM COSTEIRO E GESTÃO AMBIENTAL PARTICIPATIVA

COMMON COASTAL PROPERTY RESOURCES AND PARTICIPATORY ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

LETÍCIA ALBUQUERQUE

Professora dos cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde co-dirige o Observatório de Justiça Ecológica - Grupo de Pesquisa cadastrado no CNPq. Atualmente é pesquisadora do Laboratório SAGE (Sociétés, Acteurs, Gouvernement en Europe), Université de Strasbourg (França), para realização de estágio de pós-doutorado com bolsa de estudos da CAPES (2017-2018).

ROGER FABRE

Possui Graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1997). Possui Mestrado em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (2017). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, Tutela Coletiva e Direito Penal. Desde 2002 é Procurador da República do Ministério Público Federal. Integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Justiça Ecológica, vinculado ao PPGD/UFSC. Integrante do Grupo de Pesquisa Observatório do Litoral, vinculado ao Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (UFSC)

RESUMO

O presente trabalho trata da gestão integrada e participativa dos recursos naturais da Zona Costeira no Brasil. O agravamento dos sinais da crise socioambiental exige a implementação da parceria sociedade-Poder Público na tomada das decisões. O objetivo da pesquisa é explorar o enfoque patrimonial de gestão dos recursos naturais, relacionando-o com a previsão constitucional da Zona Costeira como patrimônio nacional, a fim de analisar as consequências do seu emprego para a instituição da gestão democrática e integrada. Utiliza-se o método dedutivo. Conclui-se que a abertura à discussão, no momento inicial de implementação da política pública, favorece que se identifiquem os diferentes universos de justificação e a formação da consciência patrimonial dos atores sociais. Por outro lado, são pouco efetivos mecanismos de consulta meramente simbólicos, porque acentuam o desinteresse e a desresponsabilização da sociedade. Além disso, a instituição de mecanismos de revisões contínuas sobre erros e resultados obtidos contribui para a aprendizagem e para a necessária correção de rumos da política pública.

Palavras-chave: gestão ambiental; participação; patrimônio comum; zona costeira.

ABSTRACT

The present study deals with the integrated and participatory management of the natural resources of the coastal zone in Brazil. The worsening of the signs of the social-environmental crisis requires the implementation of the partnership civil society and public authorities in the policy decisions. The objective of the research is to study the management approach of common property resources, relating it to the constitutional provision of the coastal zone as national heritage, in order to analyze the consequences of its adoption to the aims of democratic and integrated management. The deductive method is used. It is concluded that the opening to the discussion, in the initial moment of implementation of the public policy, favors the identification of the different universes of justification and the formation of the heritage conscience of the social actors. On the other hand, mechanisms of merely symbolic consultation are not very effective, because they accentuate the disinterest and the erosion of the sense of responsibility. In addition, the establishment of continuous review mechanisms on errors and results obtained contributes to learning and to the necessary correction of directions of public policy.

Keywords: environmental management; participation; common property resources; coastal zone.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A CRISE SOCIOAMBIENTAL NA PERSPECTIVA EM ESTUDO; 2 A TEORIA SISTEMICA E A NOÇÃO DE COMPLEXIDADE; 3 O ENFOQUE PATRIMONIAL DE GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS; 4 A GESTÃO COSTEIRA NO BRASIL ; 5 A GESTÃO PARTICIPATIVA E INTEGRADA EM UMA PERSPECTIVA PATRIMONIALISTA; CONCLUSÃO; REFERENCIAS

INTRODUÇÃO

A dinâmica de apropriação e de uso dos recursos naturais costeiros vem despertando, em escala mundial, debates em torno da efetividade dos sistemas de gestão para um enfrentamento consequente dos fatores condicionantes da crise socioecológica. As insuficiências do modelo de desenvolvimento predominante ficam cada vez mais evidentes, tendo em vista a sua incapacidade de lidar com as incertezas relacionadas aos impactos ambientais, econômicos e sociais, em um contexto de globalização econômica e crescente fragilização das bases naturais da vida no planeta.

No Brasil, nota-se um acelerado processo de degradação dos recursos costeiros, gerado, sobretudo pela ocupação desordenada e por uma dinâmica de desenvolvimento socioeconômico voltada prioritariamente para o turismo de massa - ao lado da extração petrolífera *off shore*, da promoção da agricultura patronal, da pecuária e da pesca industrial -, sob o pano de fundo do êxodo rural e da concentração demográfica nas áreas metropolitanas.

A legislação consagrou idealmente um modelo de gestão descentralizada, democrática, participativa, integrada e eficiente, prevendo a construção e a manutenção de mecanismos participativos, com vistas a contribuir para elevar a qualidade de vida da população e proteger o patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2º, *caput*, da Lei n. 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC; Lei Complementar n. 140/2011, art. 3º, I).

No entanto, há indicativos de que essas prescrições normativas não são condizentes com as relações sociais verificadas em nosso país, prevalecendo uma condução centralizadora dos planos de gerenciamento costeiro, em um cenário em que a participação da sociedade dá-se apenas de forma simbólica.

Por isso, ganha importância à investigação sobre as consequências da adoção, pela Constituição Federal, do conceito da Zona Costeira como patrimônio nacional, a ser defendido, preservado e transmitido às próximas gerações pela coletividade e pelo Poder Público. A noção de patrimônio comum ("*common property resources*") inspirou a construção teórica

representada pelo denominado enfoque patrimonial de gestão de recursos naturais. Com base nessa linhagem teórica, pretende-se analisar as implicações da sua adoção no processo de gestão integrada, democrática e participativa da Zona Costeira e a sua potencialidade para uma reflexão mais acurada sobre a instauração de uma participação social mais autêntica no PNGC.

O método de abordagem é o dedutivo. São trazidas as contribuições da epistemologia sistêmico-complexa e do enfoque patrimonial de gestão dos recursos naturais e culturais. A partir daí é aprofundado o estudo sobre as suas implicações ao marco normativo incidente sobre a Zona Costeira.

Na primeira seção, são feitas considerações sobre a crise socioambiental. Em seguida, apontam-se as contribuições do paradigma sistêmico-complexo na defesa da ênfase às inter-relações entre os fenômenos estudados. A seguir, são trazidas algumas das principais construções teóricas do denominado enfoque patrimonial de gestão dos recursos naturais. Na quarta seção, descreve-se, resumidamente, o marco normativo incidente sobre a gestão da costa. Na última parte, analisam-se as implicações da adoção do enfoque patrimonial de gestão ao modelo participativo e democrático contemplado na legislação federal incidente sobre o litoral.

1 A CRISE SOCIOAMBIENTAL NA PERSPECTIVA EM ESTUDO

O debate em torno dos sistemas de gestão de recursos de uso comum ganha importância considerando o cenário de aprofundamento dos sinais da crise socioambiental global. O enfrentamento dos condicionantes associados à progressão do quadro de degradação dos ecossistemas planetários merece atenção especial.

A crise socioambiental deve ser entendida como crise civilizacional e tem relação com ideia difundida principalmente no mundo ocidental de que o progresso ilimitado é a chave de todos os problemas e pode enfrentar, pela difusão e desenvolvimento da técnica e da ciência, a maioria dos problemas sociais, econômicos e existenciais da humanidade.

Os modernos, a partir do século XVII, passaram a exaltar o papel da ciência na fabricação de um novo mundo, conduzindo-nos à ilimitabilidade e à irresponsabilidade (OST, 1995; CAPRA, 2006). A relação dualista homem-natureza, que faz dela um objeto, atravessou os últimos séculos e intensificou-se nas últimas décadas, sem que houvesse um questionamento profundo em nível global sobre as opções de desenvolvimento e as consequências das

intervenções humanas em sua relação com a sobrevivência do planeta, não obstante os esforços de parte da comunidade científica principalmente a partir da Conferência de Estocolmo (1972).¹

Nos tempos atuais, os danos podem ser por vezes, irreversíveis, invisíveis e globais, adquirindo importância extrema os processos sociais de definição dos riscos e a disseminação do conhecimento a respeito deles. A indiferença diante dos riscos - tidos às vezes como imperceptíveis - gera o terreno cultural e político no qual os riscos e as ameaças multiplicam-se (BECK, 1995; 2011).

Como observam Morin e Kern (2003), há predominância de um pensamento fragmentado, redutor e mecanicista, que ignora o contexto e contribui para o acirramento dos sinais da crise, havendo, em verdade, um *conjunto policrísico*, caracterizado pela intersolidariedade complexa entre os diferentes problemas, tais como demografia, saúde, civilização e meio ambiente.

As causas estruturais da crise do meio ambiente apontam para a não internalização efetiva das suas várias dimensões nas políticas públicas, prevalecendo o exercício unidimensional das atividades econômicas e dos dispositivos socioinstitucionais de regulação correspondentes, em um cenário de coações do cenário internacional de globalização econômica e uniformização de comportamentos e estilos de vida (VIEIRA; WEBER, 2002).

Em 2016, a Organização das Nações Unidas publicou a primeira avaliação integrada global marinha ("*The first global integrated marine assessment*"), enfatizando que nenhuma parte do oceano está a salvo do impacto das ações antrópicas, incluindo-se as áreas mais remotas. Tais impactos são muitos e também complexos. Os efeitos são diretos ou indiretos - como quando a mudança de clima altera o nível dos oceanos e conseqüentemente as cadeias alimentares marinhas. Alguns impactos têm uma distribuição espacial muito expandida, como a de poluentes orgânicos persistentes no Ártico (ONU, 2016).

O sumário dos impactos humanos sobre os oceanos inclui: a) a mudança climática (e acidificação dos oceanos, incluindo as mudanças de salinidade, nível dos mares, aquecimento dos oceanos, alteração na cobertura de gelo dos polos, redução de oxigênio); b) influência humana na mortalidade da biota marinha, distúrbios em habitats críticos e áreas de procriação; c) depósito de materiais, plásticos, substâncias radioativas, explosivos, hidrocarbonetos nos

¹ A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, também conhecida como Conferência de Estocolmo, foi a primeira grande reunião de Chefes de Estado organizada pela Organização das Nações Unidas para tratar das questões relacionadas à degradação do meio ambiente em sua relação com as ações antrópicas. Foi realizada entre os dias 5 a 16 de junho de 1972, na Capital da Suécia, Estocolmo.

oceanos; d) crescentes demandas de usos dos oceanos e das costas; e) ruídos aquáticos; f) dinâmicas de alterações de estruturas que causam alterações em migrações; g) introdução de espécies não-nativas (ONU, 2016).

Muitos impactos à biodiversidade, em largas escalas, são resultado de interativos e cumulativos efeitos das múltiplas pressões de múltiplos agentes, o que atrapalha a vinculação a atividades/pressões individuais, impedindo o direcionamento individual da responsabilidade (ONU, 2016).

Registre-se que a maior parte da população mundial vive em Zonas Costeiras e a sustentabilidade das atividades humanas nos litorais depende de um meio marinho saudável (e vice-versa), o que impõe uma responsabilidade diferenciada do ser humano em relação aos ecossistemas litorâneos.

O litoral brasileiro, ao longo dos seus 8.698 quilômetros voltados para o Oceano Atlântico, é composto por significativa diversidade de ambientes, muitos deles extremamente frágeis, em acelerado processo de degradação, como recifes e corais, praias, manguezais e marismas, campos de dunas e falésias, baías, estuários, planícies intermarés. Entre os efeitos antrópicos mais significativos sobre os ambientes costeiros, conforme aponta o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2008), estão, efetivamente, aqueles associados aos vetores de desenvolvimento e pressão, como as atividades portuárias, petrolífera, química, aquicultura, pecuária, pesca, agricultura, turismo, desenvolvimento urbano, entre outras, que, associadas ao crescimento populacional, ocasionaram mudanças socioambientais significativas.

Não se verificam, até agora, iniciativas eficazes e minimamente aptas, na esfera governamental, a conter essa tendência, muito embora existam formalmente algumas políticas públicas e diversos diplomas normativos que incidam sobre a Zona Costeira.

2 A TEORIA SISTÊMICA E A NOÇÃO DE COMPLEXIDADE

Os problemas relacionados à efetividade dos sistemas de gestão de recursos naturais devem ser pesquisados sem o esquecimento do seu contexto² e das incertezas que marcam a crise socioambiental global. Tendo em vista que o enfoque de gestão patrimonial de gestão de

² Conforme Morin e Kern (2003, p. 151-152), torna-se importante a contextualização, na medida em que determina as condições da inserção e limites de validade do conhecimento abstrato, exigência reforçada porque estamos na era planetária. A compartimentação rompe com a sistematicidade (relação parte e todo) e com a multidimensionalidade dos fenômenos, conduzindo à abstração matemática "que opera automaticamente uma cisão com o concreto".

recursos naturais é tributário de uma abordagem sistêmica, entende-se importante trazer algumas luzes sobre esta visão.

Pressupõe-se, assim, que se mostra insuficiente a análise separada dos elementos e o isolamento de cadeias causais individuais, merecendo análise detida as *inter-relações* entre elementos, bem como uma abordagem holística, sistêmica, generalista e interdisciplinar, mais preparada para lidar com grandes questões, que envolvem problemas de *inter-relações* de um grande número de variáveis (BERTALANFFY, 2015).³ Um sistema poder ser definido:

[...] pela existência de fortes interações ou de interações não triviais, isto é, não lineares. O problema metodológico da teoria dos sistemas consiste, portanto, em preparar-se para resolver problemas que, comparados aos problemas analíticos e somatórios da ciência clássica, são de natureza mais geral (BERTALANFFY, 2015, p. 63).

Para Capra (2006, p. 206), o pensamento sistêmico, centrado nas ideias de conexidade, relações e contexto, enfatiza que as propriedades essenciais de um organismo, ou sistema vivo, “são propriedades do todo, que nenhuma das partes possui”, surgindo de interações entre elas. As propriedades das partes só podem ser entendidas num contexto mais amplo.

Para Morin e Kern, o Planeta Terra é um ser caótico “cuja organização se autoconstituí no confronto e na colaboração da ordem e da desordem”, o que gerou a vida; às vezes, no entanto, “mínimas modificações geográficas, climática, ecológicas ou genéticas repercutem em cadeia sobre o conjunto”, gerando a evolução dos ecossistemas em razão de desorganizações e reorganizações (2003, p. 50-53).

Além da perspectiva das modificações geobiofísicas, enfatiza-se que, em um cenário de mundialização, a economia mundial tornou-se interdependente e incapaz de prever perturbações, com o mercado econômico mundial caracterizando-se como um *sistema auto-eco-organizador* que:

Produz por si mesmo suas regulações, a despeito e através de evidentes e inevitáveis desordens. Poder-se-ia esperar que instâncias internacionais poderiam reabsorver depressões. Mas todo sistema auto-organizador é na verdade auto-eco-organizador, ou seja, autônomo/dependente em relação a seus ecossistemas (MORIN; KERN, 2003, p. 65).

³ Ludwig Von Bertalanffy, aproximadamente em 1968, afirmou que acontecimentos que envolveram irracionalidade e bestialidade dificilmente podem ser atribuídos a indivíduos, sendo determinados por sistemas socioculturais, quer sejam preconceitos, ideologias, grupos de pressão, tendências sociais, crescimento e declínio de civilizações (2015).

No entanto, o paradigma da complexidade⁴ não produz certeza: a) ajuda a revelar as incertezas nas realidades presentes; b) em vez de adotar o princípio da causalidade linear, prestigia a identificação das inter-retro-ações e causalidade circular entre o fenômeno e o seu contexto, considerando o objeto do estudo em sua relação auto-eco-organizadora com os seus ambientes cultural, social, econômico, político e natural; c) a verdadeira racionalidade é fruto do debate argumentado de ideias e reconhece a identidade terrestre do ser humano; d) a reforma do pensamento leva a respeitar o diverso ao mesmo tempo em que reconhece o uno e tenta discernir as interdependências, sendo capaz de uma estratégia que permita modificar e até mesmo anular a ação empreendida (MORIN; KERN, 2003).

Coloca-se em realce que a política, no contexto da complexidade dos seus ambientes, desenvolve-se de maneira autônoma/dependente e as consequências das suas ações só obedecem por pouco tempo e raramente à intenção ou à vontade dos seus atores. Defende-se como estratégia: “a condução refletida de uma ação numa situação e num contexto que comportam incertezas e eventualmente perigos”, com a consideração de roteiros possíveis e a escolha do que lhe parece mais adequado. *É possível, então, a mudança de rumos, a depender das informações, reações, eventualidades, acontecimentos ou desaparecimentos inesperados de obstáculos, enriquecendo-se, a política, com a experiência e com a capacidade de responder à adversidade* (MORIN; KERN, 2003, p. 142).

A condução de uma política ambiental incidente sobre os ecossistemas costeiros deve ser norteada pela aceitação de que há interdependências entre os sistemas culturais, econômicos e políticos, ganhando importância a investigação sobre as relações entre as variáveis envolvidas e as influências mais marcantes exercidas sobre o funcionamento de um dado sistema de gestão.

3 O ENFOQUE PATRIMONIAL DE GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS

A partir de 1970, com a reflexão mais detida sobre as modalidades de desenvolvimento tecnológico e econômico, a discussão sobre a modificação das regras de gestão dos recursos naturais passou a ser encarada como um dos componentes desse processo de avaliação. A noção de gestão integrada - imbuída de uma visão estratégica do desenvolvimento a longo prazo -, pressupondo a busca da transformação das condições sociais que cercam o seu exercício,

⁴ Conforme Morin (2015, p. 89): “É preciso substituir um pensamento disjuntivo e redutor por um pensamento do complexo, no sentido originário do termo *complexus*: o que é tecido junto”.

preconiza a harmonização entre os objetivos de conservação ambiental e promoção do desenvolvimento socioeconômico.

A gestão dos recursos naturais, assim, aparece como um dos principais componentes da gestão das *interações natureza-sociedade* e das transformações recíprocas numa perspectiva de *co-evolução a longo prazo*, assegurando-se a renovação da base de recursos naturais para gerações futuras.

As variáveis de ação envolvidas pertencem simultaneamente ao domínio biofísico (estado dos meios e dos recursos) e aos principais componentes dos estilos de desenvolvimento (estruturas de consumo, opções tecnológicas, localização e organização do espaço), o que requer um enfoque contextual (os objetivos de gestão devem penetrar outras esferas) (GODARD, 2002).

Devem ser observadas tarefas de integração centradas: a) no reconhecimento da incerteza crítica, que deve nos levar a considerar a administração das opções futuras, a flexibilidade e a prudência ecológica como critérios importantes;⁵ b) flexibilidade do sistema territorial (espaços de reserva para usos múltiplos, atividades flexíveis e tecnologias variáveis, infraestruturas menos pesadas).

Merece destaque - em relação à ênfase no papel centralizador da administração pública - que frequentemente se nota a sua incapacidade de compensar deficiências do mercado, de organizar as sinergias possíveis na utilização dos recursos em uma perspectiva global, gerando "um número elevado de situações de bloqueio e de opções inutilmente irreversíveis" (GODARD, 2002, p. 216-224).

A gestão dos recursos e do meio ambiente deve resultar de um conjunto de ações empreendidas por numerosos atores privados e públicos, daí a inconveniência de se entregar a decisão a uma única instituição. Deve existir, assim, o nível em que comparece uma multiplicidade de atores intervindo diretamente no processo de gestão e o nível dos mecanismos institucionais que têm por objetivo/função integrar, coordenar, estimular e controlar a gestão dos recursos sem se constituírem em atores exclusivos do processo. (GODARD, 2002).

Busca-se deflagrar uma nova dinâmica de aprendizagem e de deliberação coletiva que seja mais favorável, do ponto de vista da organização de uma gestão prospectiva e integrada dos

⁵ Albuquerque defende a aplicação do princípio da prudência ecológica, sobretudo com a internalização do princípio da precaução pelos setores governamentais responsáveis pela formulação e implementação da gestão costeira, bem como pelos demais setores da sociedade (2009).

recursos e do meio ambiente. Tal perspectiva favorece o destaque das multi-racionalidades, da pluralidade de pontos de vista e de valores (*pluralidade de universos de justificação*) (GODARD, 2002).

Torna-se importante a adesão preliminar dos atores implicados para a definição posterior das regras e dos instrumentos de gestão a serem acionados, não se impedindo a fase de conflitos. A gestão de recursos naturais deve contemplar também a preservação de potenciais suficientemente robustos em sua composição para poder responder a modalidades de uso e a condições econômicas atualmente imprevisíveis:

Um lugar especial deve ser, portanto, reservados aos chamados recursos patrimoniais, isto é, àqueles tipos de recursos que as gerações presentes pretendem legar às gerações futuras e que compreendem ao mesmo tempo os recursos utilizados atualmente e os elementos do meio que podem ser considerados recursos potenciais no futuro (GODARD, 2002, p. 213).

O enfoque de gestão patrimonial negociada de recursos naturais traz a preocupação de legar às gerações futuras um patrimônio natural em processo dinâmico de renovação, ficando em primeiro plano a busca prioritária pelo *estímulo e o desenvolvimento de uma consciência patrimonial junto aos atores*, mas respeitando a liberdade e a responsabilidade desses atores. A lógica de participação poderia conduzir a uma reapropriação, pelos indivíduos, da responsabilidade pelo seu meio, entendido como espaço de criação de onde vem à vida, o sentido e a história (OST, 1995).

Os enfoques do patrimônio sejam eles jurídicos, culturais, biológicos ou psicológicos, estabelecem uma relação entre elementos materiais ou imateriais e seres ou grupos de seres, estes últimos denominados titulares patrimoniais. Segundo um enfoque sistêmico do ator em relação com seu meio interno e externo, o patrimônio pode ser definido como:

o conjunto de elementos materiais e imateriais que concorrem para a manutenção e o desenvolvimento da identidade e da autonomia de seu titular no tempo e no espaço, através do processo de adaptação a um meio evolutivo. Não existe patrimônio em si mesmo, desvinculado de uma relação patrimonial face a um titular que o investe nessa condição. *Aquilo que é gerido, e a maneira de geri-lo, interagem com a totalidade do patrimônio do titular e retroagem sobre sua identidade e sua autonomia.* Pode-se fazer desta retroação, ativa ou latente, o traço distintivo do vínculo patrimonial [...].

Quando o ator não se comporta como titular patrimonial, ele mobiliza os recursos com base em suas necessidades imediatas (ausência de patrimonialidade), sendo possível revelar aos atores envolvidos em situações problemáticas a patrimonialidade latente da qualidade do meio natural, bem como em tomar por base esta patrimonialidade mais uma vez reconhecida, visando identificar novas

solidariedades, elas também latentes, e fundar uma negociação de regras de conduta capazes de concretizar a tomada de consciência desse interesse comum (OLLAGNON, 2002, p. 183-185).

Ost sustenta que nada impede o desenvolvimento das virtualidades de uma categoria prospectiva tal como o *patrimônio* e ressalta a presença das seguintes características: a) trata-se de conceito complexo (transcende a distinção sujeito x objeto); b) caráter trans-histórico (que o predispõe naturalmente a recolher a herança das geração futuras); c) inscreve-se numa lógica pecuniária e simbólica ao mesmo tempo; d) reconhecem-se interesses e encargos; e) nota-se uma sobreposição de prerrogativas distintas (predominando o interesse geral): ora a propriedade privada, ora o domínio público, ora a soberania nacional, ora o regime internacional. O reconhecimento da patrimonialidade, em regime de bens comuns, representa a resposta adaptada aos problemas transapropriativos,⁶ diferindo da apropriação privada ou pública (OST, 1995; OLLAGNON, 2002).

No entanto, trata-se de uma nova ordem de interações levando em conta modificações de padrões perceptivos e comportamentais e éticos, requisito indispensável ao êxito dos processos de negociação (VIEIRA; WEBER, 2002). Ganha, assim, importância a compreensão de como o homem considera o meio ambiente, em razão da sua história e da sua cultura; de que maneira reage ao meio ambiente e é compelido a explorá-lo ou a protegê-lo; quais as ações reguladoras que exerce ou pode vir a exercer (JOLLIVET; PAVÉ, 2002).

A ética de responsabilidade pelo futuro e a consciência ecológica contemporânea pressupõem a descoberta da fragilidade da vida e de que somos co-responsáveis por uma ação coletiva cujos efeitos são desconhecidos, porque o vínculo de proximidade - territorial e temporal - foi quebrado. Assim, o que é bom para as gerações futuras da humanidade é igualmente bom para a sobrevivência da biosfera e para a integridade do planeta, justificando-se a transmissão do patrimônio comum pensando-se em gerações longínquas (OST, 1995). Busca-se preservar as liberdades de escolha das gerações futuras, evitando irreversibilidades e deixando aberto o espectro de possibilidades de usos futuros (MONTGOLFIER; NATALI, 2002)⁷.

Os procedimentos concretos de gestão de recursos patrimoniais comuns devem possibilitar a formação da conscientização patrimonial que só será obtida se a negociação for

⁶ A transapropriação constitui a concessão de utilizações múltiplas a uma multiplicidade de titulares (OST, 1995, p. 351-395).

⁷ Repensar o desenvolvimento implica uma reflexão sobre os objetivos de longo prazo, formulados em termos de finalidades, constituindo opções éticas (WEBER; BAILLY, 2002).

aberta aos representantes dos diferentes universos da justificação. Trata-se de relação que retroage sobre a própria autonomia e identidade dos titulares.

4 A GESTÃO COSTEIRA NO BRASIL

Pretende-se, na presente seção, enfatizar as principais disposições normativas em vigor sobre a gestão dos recursos costeiros no Brasil, com ênfase naquelas relacionadas à participação da sociedade e à integração.^{8,9}

Inicialmente, anote-se que, em 1992, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Brasil (Rio-92), a proteção do litoral foi considerada um dos temas relevantes a serem tratados pelos países membros e o conceito de *gerenciamento costeiro integrado* (GCI) tornou-se parte integrante do Capítulo 17 da Agenda 21¹⁰, documento considerado o principal programa de ação surgido na conferência, reforçando a necessidade de políticas e processos integrados de tomada de decisão, a aplicação de uma abordagem preventiva e uma participação pública total (BRASIL, 2014).

No Capítulo 17 (“Proteção dos Oceanos, de todos os tipos de mares - inclusive mares fechados e semifechados - e das zonas costeiras, e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos”), ficou expressamente consignado, em seu item 17.1:

⁸ Saliente-se que §4º do art. 225 da CF enuncia 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” (grifo nosso). Essa previsão traduz a importância reconhecida constitucionalmente a esses ecossistemas e a sua representatividade para a proteção da biodiversidade (MORATO et al., 2015).

⁹ São considerados bens da União as praias marítimas, os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, o mar territorial e os terrenos de marinha e seus acrescidos, entre outros (CF/88, art. 20, incisos IV, V, VI e VII). Os terrenos de propriedade da União são definidos em função da importância desses espaços à defesa da soberania nacional, à conservação do meio ambiente, à proteção dos povos indígenas (habitantes e “proprietários” originais do território brasileiro) e ao controle sobre a exploração dos recursos naturais (OLIVEIRA; NICOLODI, 2012).

¹⁰ A Organização das Nações Unidas - ONU realizou, no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio 92 (ou “Cúpula da Terra”), por ter mediado acordos entre os Chefes de Estado presentes. Na oportunidade, 179 países participantes acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um programa de ação baseado num documento de 40 Capítulos, tentativa de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” passou a constituir, então, um instrumento de planejamento para “a construção de sociedades sustentáveis”, em diferentes bases geográficas, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”. Disponível em: <www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em: 17 out. 2016.

O meio ambiente marinho - inclusive os oceanos e todos os mares, bem como as zonas costeiras adjacentes - forma um todo integrado que é um componente essencial do sistema que possibilita a existência de vida sobre Terra, além de ser uma riqueza que oferece possibilidades para o desenvolvimento sustentável (ONU, 1992).

Defendeu-se uma abordagem integrada e caracterizada pela precaução e pela antecipação, “com a inclusão de todos os setores envolvidos, com o objetivo de promover a compatibilidade e o equilíbrio entre as diversas utilizações”, com acesso às informações pertinentes, “bem como oportunidades de consulta e participação no planejamento e na tomada de decisões nos níveis apropriados” (ONU, 1992, item 17.5).

Esclareça-se, contudo, que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), decorrente da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e também da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), já havia sido lançado, por meio de lei, em 1988, visando a orientar a utilização nacional dos recursos e a gestão da Zona Costeira¹¹, *contribuindo para elevar a qualidade de vida da população e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural* (Lei n. 7.661/88, art. 2º, *caput*, grifo nosso).

Conforme o art. 4º, *caput* e §1º, da Lei n. 7.661/88, o PNGC:

[...] será elaborado e, quando necessário, atualizado por um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM, cuja composição e forma de atuação serão definidas em decreto do Poder Executivo.

§1º O Plano será submetido pelo Grupo de Coordenação à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - CIRM, à qual caberá aprová-lo, com audiência do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I (PNGC I), primeira versão do plano, apresentado em 1990 (Resolução CIRM n. 001/90), privilegiou a descentralização da gestão para

¹¹ Na forma do art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 7.661/88, “considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas no Plano”. Nos termos do Decreto federal n. 5.300/2004, que regulamentou a referida lei, a faixa marítima compreende “o espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial” (art. 3º, I); a seu turno, a faixa terrestre compreende o *espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira* (art. 3º, II, grifo nosso).

os Estados, destacando a importância do zoneamento, “sem uma visão de atuação própria da União” (BRASIL, 2014, p. 20).

A segunda versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II) foi publicada por meio da Resolução CIRM n. 05/1997. Nos termos do relatório comemorativo dos 25 anos do PNGC, essa segunda versão pode ser caracterizada pelas seguintes preocupações (BRASIL, 2014, p. 22):

O PNGC II foca, estrategicamente, no estabelecimento de diretrizes comuns e articulações sistemáticas entre as políticas setoriais da própria União e em seu exercício na zona costeira. Nesse escopo, foi criado o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro - GI-GERCO, no âmbito da Comissão interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), com o objetivo de promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira. *A ação do GI-GERCO deve se dar a partir da aprovação de planos de ação federal*, com o princípio de harmonização de políticas, via instrumentos de ordenamento ambiental com a previsão de elaboração de planos de gestão nas diferentes esferas de governo. O MMA tem a função de Coordenador do GI-GERCO e do Sub-Grupo de Integração dos Estados (G-17), que representa os 17 Estados costeiros, e deve promover a integração destes entre si e com a União, em todas as questões relativas ao Gerenciamento Costeiro (grifo nosso).

Em 2004, foi editado o Decreto federal n. 5.300, que regulamentou a Lei n. 7.661/88¹², definindo normas gerais visando à gestão ambiental da Zona Costeira do País, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais. Esse decreto dá atualmente os contornos do programa nacional de gerenciamento costeiro (GERCO). São princípios fundamentais da gestão costeira, além daqueles previstos na PNMA, PNRM e PNRH:

- I - a observância dos *compromissos internacionais* assumidos pelo Brasil na matéria; [...]
- II - a *utilização sustentável* dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto; [...]
- IV - a *integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação*; [...]
- VII - a *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 brasileiro*;
- XI - o *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* (grifo nosso).

¹² O Decreto federal n. 5.300/2004 incorporou as orientações do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II, de 1997.

São objetivos da gestão da Zona Costeira (art. 6º do Decreto n. 5.300/2004):

[...] II - o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas da 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; [...]

V - a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da Zona Costeira (grifo nosso);

A Lei complementar federal n. 140/2011 introduziu normas de cooperação entre os entes da Federação para as ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ambiental¹³, tendo como objetivos fundamentais (art. 3º):

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo *gestão descentralizada, democrática e eficiente*;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV - *garantir a uniformidade da política ambiental para todo País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais* (grifo nosso).

A gestão da Zona Costeira conta com os seguintes *instrumentos*, a serem aplicados de forma articulada e integrada: I - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC; II - Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF; III - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC; IV - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC; V - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - Sigerco; VI - Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA; VII - Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC; VIII - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEE; IX - Macrodiagnóstico da Zona Costeira (Decreto federal n. 5.300/2004, art. 7º).

Portanto, há previsão de um modelo de gestão descentralizada, integrada e participativa, com a consideração dos interesses de populações tradicionais e aplicação do

¹³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII- preservar florestas, a fauna e a flora; Parágrafo único: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

princípio da precaução, com a expressa previsão de que sejam instaurados e mantidos procedimentos participativos, para favorecer a articulação entre Governo, setor produtivo e terceiro setor. Com a edição da Lei Complementar n. 140/2011, especialmente voltada à cooperação entre a União, Estados e Municípios no exercício da competência comum ambiental, é previsto expressamente um modelo de gestão democrática e eficiente.

Necessário enfatizar, ainda, que a Constituição Federal de 1988 proclamou a existência de um dever de preservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo¹⁴, sob a incumbência do Poder Público e da coletividade, em atenção aos interesses das atuais e das futuras gerações^{15, 16}. Em uma sociedade mundial de riscos, incumbe ao Estado novas tarefas - destacando-se a garantia da segurança da coletividade -, direcionadas à redefinição organizatória em consideração a um plano prospectivo, mais apto a lidar com as ameaças representadas pelo desenvolvimento da ciência e da técnica (AYALA, 2011). No entanto, como observa Derani (2008), o texto constitucional reconheceu a indissolubilidade entre o Estado e a sociedade civil no que se refere ao dever de transmissão da qualidade ambiental às próximas gerações.¹⁷

¹⁴ Morato Leite et al. advertem que a expressão “bens de uso comum do povo” está associada a uma classificação civilista dos bens jurídicos, passando a ideia de bens disponibilizados à coletividade para uso indiscriminado; todavia, “o meio ambiente não pode ser considerado como algo público, nem como algo privado, pois se trata de um bem pertencente a toda a coletividade, indistintamente”. O meio ambiente constitui, assim, bem incorpóreo, indivisível e indisponível, e possui a dimensão de *macrobem* que não se confunde com os *microbens*, sujeitos a regimes de propriedade diversos. *A metaindividualidade do direito - ou supraindividualidade ou transindividualidade - significa que o meio ambiente transcende a esfera de um indivíduo isoladamente considerado, caracterizando-se como interesse coletivo lato sensu* (que abrange os interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos), conforme Código de Defesa do Consumidor, art. 81. (2015, p. 41-42).

¹⁵ Art. 225, caput, da CF/88: 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.

¹⁶ Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, definir espaços territoriais especialmente protegidos, proteger a fauna e a flora, bem como “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (art. 225, §1º, incisos I, III, VI e VII).

¹⁷ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 216-A, dispõe que o Sistema Nacional de Cultura, organização em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (caput). Foram previstos os seguintes princípios: [...] V) integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VII - transversalidade das políticas culturais; VIII - autonomia dos entes federados e das

5 A GESTÃO PARTICIPATIVA E INTEGRADA EM UMA PERPECTIVA PATRIMONIALISTA

O plano nacional de gerenciamento costeiro faz referência a um modelo de gestão integrada, descentralizada e participativa. Em relação ao Decreto federal n. 5.300/2004 (art. 5º, IV), há previsão da necessidade da “integração dos ambientes terrestres e marinhos, com a *construção e manutenção* de mecanismos participativos [...]”, o que demonstra, no plano abstrato, a preocupação de que as ações voltadas ao envolvimento da sociedade nas discussões não sejam efêmeras.

No entanto, é preciso reconhecer que a legislação federal do GERCO não evoluiu no sentido de precisar o conteúdo semântico da participação. A descentralização mais parece vocacionada a reconhecer que os Estados e Municípios podem instituir os seus planos de gerenciamento costeiro, observando-se a regulamentação federal veiculada no Decreto n. 5.300/2004 (princípios, objetivos, *v.g.*). O que existe, portanto, é a fixação dos contornos gerais do GERCO federal e a possibilidade de exigir dos Estados e dos Municípios que se submetam a essa normatização geral (CF/88, art. 21, IX, c.c. 25). A Lei Complementar n. 140/2011, que estabelece normas para a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, no exercício da competência comum, elenca como ação administrativa dos entes da federação executar e fazer cumprir, em seu âmbito, as políticas nacionais ambientais (art. 8º, I).

A aludida lei complementar também introduz normatização aplicável aos entes federativos e veicula como objetivo fundamental a proteção, a defesa e a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo-se a gestão descentralizada, democrática e eficiente (art. 3º, I).

No entanto, não foram fixadas características mais nítidas sobre a participação da sociedade na concepção dos instrumentos do GERCO, embora tenha sido suficientemente delimitado que deve acontecer no momento inicial e não posteriormente (com uma intenção meramente legitimadora)¹⁸. A definição do conteúdo, dos limites e dos atores sociais a serem implicados na negociação acaba ficando, tanto no plano federal quanto nos planos estadual e municipal, para os respectivos Poderes Executivos e Legislativos.

instituições da sociedade civil; X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações.

¹⁸ O Decreto n. 5.300/2004, art. 9º, *caput*: O ZEEC “será elaborado de forma participativa [...]”.

Nesse sentido, importa destacar que essa participação inicial, com a criação de espaço para os *portadores dos diferentes universos de justificação*, constitui providência exigível em relação ao Poder Público, na condução da política de gerenciamento costeiro. Não se trata de encarar essa abertura como um procedimento legitimador de encaminhamentos previamente definidos pelas empresas consultoras em conjunto com o Legislativo/Executivo, caso em que a participação seria meramente simbólica.

Se incumbe ao Poder Público, em conjunto com a coletividade, a preservação do meio ambiente em favor da presente e das próximas gerações, cabe o reconhecimento de que essa parceria depende da criação de pré-condições para que os diversos segmentos sociais sintam-se verdadeiramente partícipes de um processo de discussão autêntico. Caso contrário, muito facilmente as populações atingidas percebem que o envolvimento induzido não tem o efeito de modificar substancialmente as decisões políticas, o que acaba gerando desinteresse e desresponsabilização. Os particulares, dessa forma, passam a se comportar como utilizadores dos recursos naturais, colocando em primeiro lugar a preocupação em extrair o máximo de benefícios de um dado recurso natural, no menor tempo possível. Nesse caso, não há a formação da *conscientização patrimonial dos usuários*, que pode favorecer o fortalecimento da sua autonomia e identidade.

Não existe suficiente detalhamento na legislação sobre o modo como se dará a gestão democrática e participativa, o que confere uma prerrogativa excessivamente difusa e incerta para a fixação do modelo. Não se defende, aqui, que a lei estabeleça previamente uma determinada conformação de órgãos e entidades (com prévia delimitação de percentuais de participação, *v.g.*). Esse caminho institui uma espécie de “solução ótima” que não se aproxima do enfoque sistêmico-complexo, que aponta para a aprendizagem com os erros e avaliações periódicas sob o ponto de vista contextual e das inter-relações existentes.

Entende-se que a aplicação das normas infraconstitucionais referentes à gestão do patrimônio natural e cultural costeiro tem sido feita sem que se atente que a Constituição Federal de 1988 fixa determinados parâmetros ao Poder Público na condução de tal programa. A conceituação da Zona Costeira e da Mata Atlântica como patrimônio nacional,¹⁹ prevendo-se a sua utilização dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, representa escolha feita pela Constituição Federal, em relação à qual se deve dar uma interpretação que

¹⁹ Art. 225, §4º, da CF/88.

Ihe confira aptidão para gerar os efeitos esperados no plano factual, apesar dos condicionantes políticos, econômicos e culturais operantes em nossa sociedade.

Tal expectativa dirige-se, ainda, às disposições constitucionais relacionadas ao patrimônio cultural brasileiro, representado pelos “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos [...]” (art. 216, *caput*, da CF/88). A Lei n. 7.661/88, instituidora do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dispõe que o programa visa a elevar a qualidade da vida da sua população, “e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural” (ar. 2º, *caput*).

O reconhecimento da categoria *patrimônio nacional*, em nosso ordenamento jurídico, importa no reconhecimento de que o recurso patrimonializado é lançado em nome do interesse geral, relevando ora a propriedade privada, ora o domínio público, ora a soberania nacional, ora o regime internacional. Deve, assim, ser enfatizada a conservação das opções das gerações futuras, a manutenção da qualidade do planeta e o acesso equitativo, na geração presente, ao legado obtido das gerações passadas (OST, 1995; PUREZA, 1993).

Em relação à gestão dos recursos costeiros - alçados à categoria de patrimônio nacional pela Constituição Federal -, incumbe ao Estado garantir a sua instituição de modo contínuo, atentando-se para o dever jurídico constitucional de realização de avaliações permanentes e, se necessário, com a correção de rumos, em atenção à efetividade de que se deve revestir uma política pública ambiental. Particularmente, a não instituição de instrumentos que visam à concretização desses objetivos - tais como programas de monitoramento, de fornecimento de informações e relatórios de qualidade - representa violação ao dever jurídico/constitucional dirigido ao Estado de garantir a qualidade ambiental às próximas gerações.

Não é defensável a instituição de um programa de gestão do patrimônio ambiental por meio da fixação de um instrumento único e definitivo (*v.g.*, um zoneamento ambiental), sem que fique caracterizada mínima disposição em modificar substancialmente as ações efetivadas diante de incorreções eventualmente verificadas.

A incumbência do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente, bem de uso comum, para a presente e as futuras gerações vem definida no *caput* do art. 225 da CF/88. Entende-se que essa diretriz de *co-responsabilidade* representou um avanço, na medida em que direcionar as atribuições correlatas tão-somente ao Estado certamente não teria o efeito de conter as tendências destrutivas da qualidade ambiental verificadas nas últimas

décadas. *A preservação dos processos ecológicos essenciais depende da conscientização dos usuários do patrimônio natural e cultural costeiro.* Essa afirmativa está sintonizada com o disposto no inciso VI do aludido dispositivo constitucional, que destaca o dever do Estado de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.²⁰ A lei instituidora do sistema nacional de educação ambiental claramente reconhece a importância da continuidade das políticas de educação ambiental, observadas à pluralidade, a cidadania e a necessidade de “estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social” (art. 5º, III, da Lei n. 9.795/1999). Só que a conscientização dos usuários depende do desenvolvimento de mecanismos por meio dos quais se promova autêntica abertura democrática nos encaminhamentos negociados.

CONCLUSÃO

A leitura conjunta do plano nacional de gerenciamento costeiro com a Lei Complementar n. 140/2011 permite concluir que se instituiu um regime de gestão democrática, descentralizada e participativa para o litoral brasileiro. No entanto, o processo de intensa degradação dos recursos naturais revela que a sociedade e o Poder Público não absorveram devidamente a ideia de transmissão da qualidade ambiental às futuras gerações.

O enfoque patrimonial de gestão dos recursos naturais destaca que a abertura à discussão, no momento inicial, favorece a identificação dos *diversos universos de justificação*

²⁰ A Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Incumbe ao Poder Público promover o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (art. 3º, I); à sociedade como um todo incumbe “manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais” (art. 3º, VI). São princípios básicos da educação ambiental, conforme o art. 4º: I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo; II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade; III - o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinariedade; [...] V - a garantia da continuidade e permanência do processo educativo; [...] VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural. São objetivos fundamentais da educação ambiental: I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos; II - a garantia de democratização das informações ambientais; III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania; [...] VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

presentes em sociedade, que devem ser levados em consideração na definição dos caminhos a serem escolhidos pelos órgãos gestores. Trata-se de aplicar o princípio da pluralidade, impedindo a concretização da participação com um viés meramente simbólico para legitimar encaminhamentos previamente estipulados.

Esse enfoque, sintonizado com a consideração constitucional da Zona Costeira como patrimônio nacional e com o dever de transmissão da qualidade ambiental às próximas gerações, fortalece o surgimento da conscientização patrimonial dos usuários, de modo que percebam as vantagens e as consequências existentes para as suas ações. A concretização do dever de transmissão patrimonial da qualidade ambiental deve estender-se, por força de comando constitucional, à sociedade. E essa inclusão deve ser encorajada sob pena de inefetividade do dispositivo ante o sentimento de desinteresse e desresponsabilização gerado por encaminhamentos arbitrários definidos por poucos segmentos da sociedade.

Por outro lado, mostra-se indispensável que se proceda a revisões contínuas dos resultados alcançados pelos instrumentos da política pública, em ordem a permitir as necessárias correções de rumos e aprendizagem com os erros detectados. Tal aspecto relaciona-se diretamente com o dever de transmissão da qualidade ambiental do patrimônio costeiro.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Letícia. **Conflitos socioambientais na zona costeira: estudo de caso da Barra do Camacho**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/92868> > Acesso em : 2 jan.2017.

AYALA, Patryck de Araújo. **Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BECK, Ulrich. **Ecological Politics in a age of Risk**. Tradução de Amos Weisz. Cambridge: Polity Press, 1995.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria geral dos sistemas: Fundamentos, desenvolvimento e aplicações.** Tradução de Francisco M. Guimarães. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

BRASIL. Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7661.htm>. Acesso em: 2 jan. 2017.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 2 jan. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 abr. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm> Acesso em: 16 jan. 2017.

BRASIL. Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 Dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm>. Acesso em: 2 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/7562?Itemid=866#macrodiagn%C3%B3stico-da-zc>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro: Os 25 anos de Gerenciamento Costeiro no Brasil.** 2014. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/Publicacoes%20-%20Gerenciamento%20Costeiro/25AnosGERCO_baixa.pdf >. Acesso em: 2 jan. 2017.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos.** Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. Tradução Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. Introdução ao Direito Ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato. (Coord.). **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTGOLFIER, Jean de; NATALI, Jean-Marc. Instrumentos para uma gestão patrimonial. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. Tradução de Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. Tradução de Paulo Neves. 4.ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Tradução de Eloá Jacobina. 22. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

OLLAGNON, Henry. Estratégia Patrimonial para gestão dos recursos e dos meios naturais. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. Tradução de Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ONU (Organização das Nações Unidas). Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21**. 1992. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda_21/_arquivos/cap17.doc>. Acesso em: 17 dez. 2016.

ONU (Organização das Nações Unidas). **The first global integrated marine assessment**. 2016. Disponível em:

http://www.un.org/depts/los/global_reporting/WOA_RPROC/WOACompilation.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

OST, François. *A Natureza à margem da Lei: A Ecologia à prova do Direito*. Lisboa: Piaget, 1995.

VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques. Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. Tradução Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

WEBER, Jacques; BAILLY, Denis. Prever é Governar. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. Tradução Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

Recebido em: 11-12-2017 / Aprovado em: 12-03-2018