

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

GIULIANA DOS SANTOS PINHEIRO

GESTÃO MULTIESCALAR EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL
COSTEIRAS: o caso da APA Algodual-Maiandeuá

BELÉM-PA

2023

GIULIANA DOS SANTOS PINHEIRO

GESTÃO MULTIESCALAR EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

COSTEIRAS: o caso da APA Algodal-Maiandeuá

Trabalho apresentado como requisito para obtenção do título de mestre do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Estado do Pará, sob a orientação da Profa. Dra. Lise Vieira da Costa Tupiassú.

BELÉM-PA

2023

GIULIANA DOS SANTOS PINHEIRO

GESTÃO MULTIESCALAR EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL
COSTEIRAS: o caso da APA Algodal-Maiandeuá

Trabalho apresentado como requisito para obtenção do título de mestre do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Estado do Pará, sob a orientação da Profa. Dra. Lise Vieira da Costa Tupiassú.

Belém, _____ de _____ de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Lise Vieira da Costa Tupiassú – Orientadora
Doutora em Direito
Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA

Profa. Luly Rodrigues da Cunha Fischer – Examinadora
Doutora em Direito
Universidade Federal do Pará – UFPA

Profa. Luciana Costa da Fonseca – Examinadora
Doutora em Direito
Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA

RESUMO

O presente trabalho analisa a estruturação da gestão, em múltiplas escalas federativas e territoriais, com foco em unidades de conservação costeiras, a partir de um breve estudo de caso da APA Algodoal-Maiandeuá, localizada no Município de Maracanã, Estado do Pará, norte do Brasil, respondendo à problemática de como se delinea a gestão de unidades de conservação costeiras em múltiplas escalas federativas e territoriais. A pesquisa foi desenvolvida utilizando o método dedutivo e a técnica bibliográfica, tomando por base referências especializadas para abordar a profusão de instrumentos legais aplicáveis à Zona Costeira brasileira, a gestão multiescalar exercida na APA Algodoal-Maiandeuá e os problemas socioambientais enfrentados na área. A partir da pesquisa realizada, constatou-se que o desenvolvimento sustentável da APA Algodoal-Maiandeuá poderá ocorrer a partir da divisão efetiva e clara de competências por parte dos órgãos e entidades envolvidas na sua gestão, passando estes a exercê-las de forma integrada. Ademais, diante da distribuição constitucional das competências político-administrativas dos entes federativos, é de suma importância, tanto para a concretização da autonomia política e financeira desses entes, quanto para a concretização dos direitos fundamentais, que exerçam as suas competências tributárias, desenvolvendo o esforço fiscal necessário para a melhoria da qualidade de vida da população e seu desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Federalismo. Zona Costeira. Área de Proteção Ambiental. Algodoal-Maiandeuá.

ABSTRACT

The present work analyzes the structuring of management, in multiple federative and territorial scales, focusing on coastal conservation units, through a brief study of the APA Algodoal-Maiandeuá, located in the municipality of Maracanã, State of Pará, northern Brazil, answering to the issue of how the management of coastal conservation units is delineated at multiple federative and territorial scales. The research was developed using the deductive method and the bibliographic technique, based on specialized references to address the profusion of legal instruments applicable to the Brazilian Coastal Zone, the multiscale management exercised in the APA Algodoal-Maiandeuá, and the socio-environmental problems faced in the area. From the research carried out, it was found that the sustainable development of the APA Algodoal-Maiandeuá can occur from the effective and clear division of competences on the part of the public organizations and entities involved in its management, passing to exercise them in an integrated way. Moreover, in view of the constitutional distribution of the political-administrative competences of the federative entities, it is of paramount importance, both for the realization of the political and financial autonomy of these entities, and for the realization of fundamental rights, that they exercise their tax competences, developing the effort tax needed to improve the quality of life of the population and its economic development.

Keywords: Federalism. Coastal Zone. Environmental Protection Area. Algodoal-Maiandeuá.

AGRADECIMENTOS

Tenho muito a agradecer a Deus, Nossa Senhora de Nazaré, Santo Antônio e aos meus Mentores Espirituais, por terem me guiado, renovando a minha fé ao longo de todo o processo de recuperação de minha saúde física e mental, para que eu conseguisse entregar este trabalho.

Ao longo desta pesquisa, eu contei com o auxílio de muitas pessoas que carinhosamente me acolheram, aconselharam e me trataram, dentre amigos, colegas de curso, companheiros de vida e terapeutas. Nesse momento, gostaria de fazer algumas menções: agradeço à Taynara, que mesmo à distância, sempre me acolheu e aconselhou; ao Akira que sempre antecipa meus pensamentos, me apoia e segue tentando me ajudar a ser sucinta; à Tainah, que me fez projetar o final deste ciclo e sentir antecipadamente a felicidade que sinto agora; à Larissa, que acompanhou essa trajetória lendo todos os meus escritos; ao Alexandre, à Amanda e à Bianca, com quem dividi muitos dos meus medos e com quem compartilhei muitas risadas; a Iracema, sempre muito prestativa, que me auxiliou na busca por dados, e às terapeutas Márcia e Luciléia, que trabalharam a minha mente e meu corpo para que eu voltasse a trabalhar nessa pesquisa após a pandemia.

Sou grata à minha família pelo apoio que sempre me deram durante toda a minha vida. Todas as minhas vitórias são nossas, das seis mulheres que trilham essa jornada juntas. Eu tenho o maior orgulho do mundo da minha família e a maior sorte de ser amada por vocês.

Deixo um agradecimento especial para a minha orientadora que me acolheu, respeitou e incentivou, mesmo diante de todas as adversidades. Eu serei eternamente grata pelo cuidado e pelo tempo que a senhora dedicou a mim e ao meu trabalho. Lembrarei sempre com carinho da sorte de tê-la ao meu lado nessa caminhada, pois a sua coragem é inspiradora.

Por fim, agradeço ao Centro Universitário do Pará e aos seus docentes que nos incentivam a percorrer o caminho da pesquisa científica.

LISTA DE SIGLAS

ACA	Associação dos Canoeiros de Algodal
ACDESPIM	Associação Comunitária de Desenvolvimento e Preservação da Ilha de Maiandeuá
ACMM	Associação Comunitária dos Moradores da Ilha de Maiandeuá
ACPAVA	Associação Comunitária dos Pescadores Artesanais da Vila de Algodal
AD	Área Degradada
AMC	Associação dos Moradores de Camboinha
APA	Área de Proteção Ambiental
APHA	Associação das Pousadas e Hotéis de Algodal
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPA	Batalhão de Policiamento Ambiental
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CBRN	Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais
CETESB	Companhia do Estado de São Paulo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CLIMAM	Cooperativa dos Lancheiros da Ilha de Maiandeuá
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COFECUB	Comitê Francês de Avaliação da Cooperação Universitária com o Brasil
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CTN	Código Tributário Nacional
DABC	Departamento de Ações Básicas e Complementares
DGMUC	Diretoria de Gestão e Monitoramento
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FATMA/SC	Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina
FEMA	Fundo Estadual do Meio Ambiente do Pará

GAF	Grupo Ambiental de Fortalezinha
GEIMA	Grupo Ecológico da Ilha de Maiandeuá
GERCO	Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro
GERCO-PA	Programa de Gerenciamento Costeiro do Estado do Pará
GI-GERCO	Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro
Ha	Hectare
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBIS	Projeto Integração, Biodiversidade e Socioecologia
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IDEFLOR	Instituto de Desenvolvimento Florestal
Ideflor-Bio	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará
IDESP	Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LPM	Linha de Preamar Média
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPEG	Museu de Pesquisa Emílio Goeldi
ONGs	Organizações não governamentais
OS	Organizações Sociais
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAF	Plano de Ação Federal da Zona Costeira
PDA	Planos de Desenvolvimento da Amazônia
PGE/PA	Procuradoria Geral do Estado do Pará

PIB	Produto Interno Bruto
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRM	Política Nacional para Recursos do Mar
PPA	Plano Plurianual
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo da Amazônia Legal
PTA	Planos de Turismo da Amazônia
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RESEX	Reserva Extrativista
RL	Reserva Legal
SECTAM	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMAS	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SESPA	Secretaria de Estado de Saúde Pública
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SICAR	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU	Superintendência do Patrimônio da União
SPU/PA	Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TCE/PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCU	Tribunal de Contas da União
TPA	Taxa de Preservação Ambiental
TUPA	Tarifa por Uso do Patrimônio

UC	Unidades de Conservação
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sede do Ideflor-Bio, instituto responsável pela gestão das Unidades de Conservação do Estado do Pará, localizada na Vila de Algodual, na APA Algodual-Maiandeuá.	70
Figura 2 – Edificação que representa a intervenção humana na paisagem natural da Praia da Princesa na Vila de Algodual.	71
Figura 3 – O Governo do Estado do Pará e o Ideflor-Bio informam via placa bilingue (português e inglês) que a localidade é uma Área de Proteção Ambiental protegida por lei, advertindo sobre as condutas proibidas na região e disponibilizando meios de contactar o Ideflor-Bio. Placa localizada na entrada da ocupação Baixada Fluminense, em área de mangue com edificações e saneamento irregular.	72
Figura 4 – Barcos e lanchas ancorados no novo trapiche, ainda em construção, na chegada da APA Algodual-Maiandeuá, na Vila de Algodual. O local concentra o maior fluxo de pessoas e mercadorias, por meio de embarcações que fazem o trajeto entre a Vila de Algodual e o Porto de Marudá, em Marapanim.	73
Figura 5 – Rua no centro da Vila de Algodual que exemplifica as demais vias da ilha, tendo como característica predominante a ausência de pavimentação.	74
Figura 6 – Ocupação humana em área de mangue, denominada de Baixada Fluminense, com presença de postes de energia elétrica para a população e palafitas (lado direito da foto) em partes que são alagadas.	75
Figura 7 – Palafita com tubulações expostas sobre área de mangue na Baixada Fluminense .	76
Figura 8 – Palafitas em área de mangue denominada de Camambá.	76
Figura 9 – Lixo e tubulações expostas entre vigas de palafitas em área de mangue no Camambá	77
Figura 10 – Tubulações e esgoto expostos na rua em área de mangue em ocupações no Camambá.	77

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 COMPREENDENDO A ZONA COSTEIRA BRASILEIRA A PARTIR DOS CONCEITOS DE MULTIESCALARIDADE, DOMINIALIDADE E TERRITÓRIO ..	16
1.1 A multiescalaridade do exercício de poder no espaço-território.....	16
1.2 A importância da análise da dominialidade diante de uma perspectiva multiescalar da gestão territorial	21
1.3 Base legal da zona costeira brasileira dentro de uma perspectiva multidimensional	24
1.4 O esforço da Lei Complementar 140/2009 para definir as competências para o licenciamento e a fiscalização	29
1.5 A zona costeira brasileira sob a perspectiva da dominialidade.....	37
1.6 O desenvolvimento da zona costeira nacional e paraense	43
1.7 Conclusão da seção	49
2 GOVERNANÇA MULTIESCALAR E OBTENÇÃO DE RECURSOS NA APA ALGODOAL-MAIANDEUA	51
2.1 A dominialidade pública da União sobre a Zona Costeira	51
2.1.1 Praias	52
2.1.2 Terrenos de marinha e acrescidos.....	55
2.2 A competência municipal sobre a zona costeira	57
2.3 A governança estadual sobre Unidades de Conservação	61
2.4 As especificidades da ilha Algodal-Maiandeu/PA	66
2.5 Multiescalaridade na obtenção de recursos para APA Costeira.....	81
2.5.1 As imposições patrimoniais da União sobre os terrenos de marinha e acrescidos.....	81
2.5.2 ICMS Verde arrecadado por Maracanã.....	84
2.5.3 Taxa municipal de proteção ambiental.....	88
2.6 Conclusão da seção	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS	99

INTRODUÇÃO

A Zona Costeira brasileira tem mais de 8.500 km que cruzam o país de norte a sul, passando por 17 Estados e mais de 400 Municípios. Pela sua extensão, a Costa apresenta os mais diversos biomas e possui intensa urbanização em decorrência das diversas atividades econômicas e sociais realizadas na área desde a época da colonização, no século XVI, até os dias atuais (SANTOS, 2019).

Nesse ponto, salienta-se que a produção no espaço amazônico, ainda que tenha sido estruturada décadas depois da colonização da costa brasileira, também ocorreu por meio do controle territorial, com apropriação geográfica e material de rios e várzeas, sofrendo a influência da modernização do sistema portuário, seguida da fase ferroviária; posteriormente, com a fase da expansão rodoviária, teve o seu processo de colonização intensificado com o favorecimento do turismo de massa.

Em 1988, a Constituição Federal (CF/88) resguardou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a concretização do direito à vida digna. Nesse sentido, em virtude das transformações negativas decorrentes das atividades antrópicas sobre o meio ambiente e do interesse nacional na preservação da Zona Costeira, houve a necessidade de criação de mecanismos legais e de políticas públicas para tratamento uniforme, em todas as esferas governamentais, das questões relativas ao ordenamento do uso, à ocupação do solo e à manutenção dos recursos naturais da Zona Costeira nacional.

Para conservar a diversidade biológica e desenvolver o uso sustentável dos recursos naturais do País, foram criadas as Unidades de Conservação (UC), verdadeiros instrumentos de gestão ambiental. Os primeiros parques brasileiros foram criados em 1937; no entanto, somente em 2000 estabeleceu-se um sistema formal e unificado para Unidades de Conservação da União, dos Estados e dos Municípios, denominado Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2016). Este define e regulamenta as categorias de Unidades de Conservação, separando-as em dois grupos: Unidades de Proteção Integral, com foco na conservação da biodiversidade, e Áreas de Uso Sustentável, nas quais é permitida a utilização sustentável dos recursos naturais.

Porém, a consolidação dessas áreas enquanto Unidades de Conservação enfrenta dificuldades no que tange à carência de recursos humanos e financeiros, em virtude da gestão ambiental fragmentada, da ausência de educação ambiental e de uma efetiva conservação dos recursos naturais, o que reflete na redução da qualidade de vida da população local, bem como no não atendimento dos fins para os quais tais áreas foram criadas, de acordo com o SNUC.

No rol dos Estados costeiros, encontra-se o Pará, que é um dos Estados brasileiros com maior número de Municípios Costeiros — 36 Municípios, de acordo com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (ASMUS; KITZMANN; LAYDNER, 2004). Considerando a importância do estudo da gestão costeira no Pará e o interesse pela melhor compreensão do uso de Unidades de Conservação para a manutenção da sustentabilidade nesses espaços, a presente pesquisa selecionou como locus de estudo a Área de Proteção Ambiental (APA) Algodal-Maiandeuá, criada pela Lei Estadual n.º 5.621, de 27 de novembro de 1990, com 3.100,34 hectares (ha), localizada no nordeste do Estado do Pará. Por se tratar de uma APA, enquadra-se na categoria de UCs de uso sustentável, permitindo, assim, o uso de seus recursos naturais mediante ocupação humana ordenada.

Nesse contexto, salta aos olhos a existência de uma gestão multiescalar na área estudada, exercida por três esferas de governo: a área se encontra geograficamente inserida no Município de Maracanã/PA, a quem compete a gestão municipal; ao Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio) incumbe a gestão estadual, por tratar-se de área de proteção ambiental; por fim, à Superintendência do Patrimônio da União (SPU), cabe a gestão federal da área que, enquanto ilha costeira, está sob o domínio da União.

A APA dispõe ainda de um Conselho deliberativo, criado pela Portaria n.º 291/2006 (PARÁ, 2006), de acordo com o Decreto n.º 4.340/2002, atualmente presidido pelo Ideflor-Bio, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS/PA), que possui autonomia técnica, administrativa e financeira. O Conselho Gestor é constituído por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e da população residente na APA; a ele compete a elaboração e revisão do Plano de Manejo.

Essa gestão multiescalar demanda a atuação integrada dos referidos entes com a comunidade local, que, por sua vez, sofre com a falta de saneamento, de ruas asfaltadas e de um sistema coletor de águas pluviais e/ou servidas e com a favelização. Esses problemas foram relatados pelos próprios moradores, em maio de 2019, durante visita técnica para o desenvolvimento de uma Oficina de Cartografia Participativa no âmbito do Projeto Integração, Biodiversidade e Socioecologia (IBIS), com financiamento binacional pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Comitê Francês de Avaliação da Cooperação Universitária com o Brasil (COFECUB), sendo novamente mencionados em conversas ocorridas nos anos de 2022 e 2023.

Por outro lado, o presente estudo se insere na linha do grupo de pesquisas Tributação Ambiental e Desenvolvimento; nesse contexto, observou-se que a tributação ambiental pode ser utilizada como instrumento para buscar a harmonia entre o direito ao meio ambiente

ecologicamente equilibrado e o desenvolvimento econômico, vez que é capaz de induzir determinadas condutas omissivas ou comissivas, assim como sua arrecadação pode ser investida em infraestrutura, saneamento básico, limpeza e projetos ambientais.

Dessa forma, a análise do texto constitucional e das disposições infraconstitucionais a respeito da dominialidade patrimonial exercida na área costeira é de grande relevância para a otimização das políticas ambientais, do planejamento territorial e do desenvolvimento socioeconômico. A população dos Municípios Costeiros, que é titular não exclusiva dessas áreas, utiliza-as de diversas formas para atividades econômicas e para o lazer. Assim, não há somente uma circulação de pessoas e mercadorias na Zona Costeira, mas também uma densa urbanização, principalmente nos terrenos de marinha, em que o poder de uso pode ser cedido ao particular.

Nesse sentido, a questão do domínio se faz importante para a compreensão da outorga do direito de uso na Zona Costeira brasileira para os diversos fins da área, que incluem o transporte marítimo e terrestre; a exploração de minérios, óleo e gás; o turismo e a pesca, entre outras atividades desenvolvidas a partir da ação humana.

A presente pesquisa é necessária, também, para compreender como a esfera municipal se estabelece dentro do regramento da Zona Costeira, uma vez que o Município exerce seu poder de polícia na área costeira como em qualquer outra área de seu território, ou seja, disciplina os usos, o trânsito de pessoas e mercadorias, os serviços e as edificações e fiscaliza as atividades desenvolvidas, impondo sanções e lançando taxas.

Diante dessas intrincadas correlações, o problema de pesquisa objeto deste trabalho é: como se delinea a gestão de unidades de conservação costeiras em múltiplas escalas federativas e territoriais? Objetivando responder tal problema, a pesquisa teórica foi ilustrada com um breve estudo de caso da APA Algodoal Maiandeuá, localizada no Estado do Pará.

Nesse sentido, tem-se como objetivo geral analisar a estruturação da gestão em múltiplas escalas federativas e territoriais na APA Algodoal-Maiandeuá. Para tanto, determinaram-se como objetivos específicos: a) compreender a Zona Costeira brasileira a partir dos conceitos de multiescalaridade, dominialidade e território e b) analisar a governança multiescalar e a obtenção de recursos em Áreas de Preservação Ambiental costeiras, a partir do caso da APA Algodoal-Maiandeuá.

A pesquisa foi desenvolvida utilizando o método dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica, tomando por base referências especializadas que têm por objeto os temas abordados na pesquisa, tais como governança, imposições patrimoniais em ilhas costeiras, federalismo fiscal, gestão ambiental e zona costeira, dentre outros. Além disso, foram utilizados

artigos, teses e periódicos encontrados nos bancos de dados Scielo, Google Acadêmico e Portal de Teses e Dissertações, a partir da utilização dos seguintes marcadores: Zona Costeira brasileira, APA Algodual-Maiandeuá, Unidade de Conservação de Uso Sustentável, gestão multiescalar, federalismo fiscal, imposições patrimoniais, ilhas costeiras e Área de Proteção Ambiental.

Na pesquisa, foram utilizados autores como Dallabrida (2010) e Canto et al. (2018) para compreender a perspectiva multiescalar na qual está inserida a APA de Algodual-Maiandeuá, considerando a gestão territorial sobreposta existente, uma vez que a área se enquadra como bem público da União — estando, assim, sob a gestão da Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará (SPU/PA) —; é uma Unidade de Conservação sob a gestão do Ideflor-Bio e faz parte do território do Município de Maracanã.

Ademais, doutrinadores do campo do direito tributário e ambiental, tais como Tupiassu (2006) e Nakamura (2007), foram utilizados para a compreensão do processo de divisão de competências e receitas no Brasil, auxiliando a avaliação da gestão ambiental da APA Algodual-Maiandeuá, bem como da gestão em múltiplas escalas e do processo de desenvolvimento regional, e avaliando a utilização das espécies tributárias como instrumentos úteis para obtenção de recursos que podem ser usados para a preservação ambiental e melhoria da qualidade de vida nas Unidades de Conservação Ambiental.

A pesquisa bibliográfica aliou-se à pesquisa documental, uma vez que foram analisados o Relatório de Contas do Exercício de 2019, escolhido por ser o exercício anterior à pandemia de covid-19, a qual teve impacto direto nas contas públicas dos entes federativos; a Constituição Federal de 1988, o PNGC, o Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens da União, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); o Código Tributário Nacional (CTN), entre outras leis. Objetivou-se, assim compreender os atos normativos que disciplinam a dominialidade, as competências, a distribuição de receita e a preservação das Unidades de Conservação, de forma a melhor avaliar as complexidades federativas e fiscais, bem como os seus reflexos na gestão ambiental, considerando o caráter *sui generis* do lócus de pesquisa.

Inicialmente, o trabalho previa a realização de pesquisa de campo com aplicação de formulário com perguntas semiestruturadas, contendo questões abertas e fechadas, que seria aplicado aos gestores das esferas federativas envolvidas e aos moradores residentes nas quatro comunidades da APA Algodual-Maiandeuá — Vila de Algodual, Vila de Fortalezinha, Vila de Camboinha e Vila de Mocooca — para verificar como está estruturada a gestão ambiental e fiscal da área e os reflexos destas nas conflitualidades encontradas, tendo em vista a

multiescalaridade existente no local. No entanto, considerando as restrições ocasionadas pela pandemia de covid-19, não foi possível realizar a pesquisa de campo.

O estudo proposto está organizado da seguinte forma: a primeira seção aborda a Zona Costeira brasileira a partir dos conceitos de multiescalaridade, dominialidade e território, expondo a multiplicidade de instituições, normas, planos e processos que fazem parte do gerenciamento costeiro nacional. Já a segunda seção analisa a governança multiescalar e a obtenção de recursos necessários para a gestão de Áreas de Preservação Ambiental costeiras, a partir das especificidades da APA Algodual-Maiandêua.

1 COMPREENDENDO A ZONA COSTEIRA BRASILEIRA A PARTIR DOS CONCEITOS DE MULTIESCALARIDADE, DOMINIALIDADE E TERRITÓRIO

Nessa seção, é exposta uma perspectiva geral sobre a multiescalaridade, que é abordada por meio de diversos enfoques para demonstrar as sobreposições existentes nas relações de espaço e poder dentro de um território.

A multiescalaridade é inerente à perspectiva de território, uma vez que este é formado por diversas esferas de poder, que sofrem pressões internas e externas. Nesse sentido, a análise escalar do domínio exercido dentro das estruturas de gestão auxilia o entendimento do processo de desenvolvimento territorial da Zona Costeira, enquanto território delimitado e construído por instituições sociais e estatais.

1.1 A multiescalaridade do exercício de poder no espaço-território

A organização espacial é inerente à ideia de território, ou seja, os processos históricos e as diferentes formas de organização política e social produzem territórios e territorialidades segundo as suas normas, valores e crenças. Logo, as relações de poder e domínio sofrem a influência de vários agentes políticos, sociais e econômicos que moldam a organização desse território, sendo a expressão de sua territorialidade.

Para essa análise, é preciso considerar primeiramente que o espaço é anterior ao território, uma vez que este é constituído a partir do espaço geográfico (RAFFESTIN, 1993). O espaço é uma totalidade e sobre ele se estabelecem as relações sociais que o produzem, de forma solidária e contraditória (SANTOS, 1996).

Partindo dessa ideia, o território também é uma totalidade. O território de um país, de um Estado, de um Município ou de uma propriedade é diferenciado em dimensões físicas, econômicas, sociopolíticas e simbólicas pela escala geográfica e pelas relações sociais, políticas, culturais e econômicas estabelecidas nele. Porém, os territórios não são moldados apenas a partir de forças internas, mas também de dinâmicas externas (SAQUET, 2010). Nesse sentido, a noção de poder é indissociável do território, visto que sobre este existem várias esferas de controle para além das estabelecidas dentro do Estado-Nação (RAFFESTIN, 1993).

A apropriação do espaço, que resulta na identidade sociocultural, envolve disputa e princípios como soberania, totalidade, multidimensionalidade, pluriescalaridade, intencionalidade e conflitualidade. Assim, a soberania é garantida pelas forças sociopolíticas que garantem o Estado. Por sua vez, segundo a ideia de totalidade, as múltiplas dimensões do

território — produzidas pelas relações sociais, econômicas, políticas, ambientais e culturais — compõem o todo, de modo que, ao analisar apenas uma dimensão, não se está desconsiderando a existência de outras (FERNANDES, 2009).

Já pelo viés da intencionalidade, deve-se considerar que as pessoas fazem opções históricas por determinadas ações políticas que direcionam a compreensão das realidades da área. Nesse contexto, podem-se analisar de forma distinta as direcionalidades determinadas pelas intencionalidades, como, por exemplo, abordar a exclusão, o capital social, natural ou a dimensão política (FERNANDES, 2009).

É importante lembrar que as contradições produzidas pelas relações sociais produzem conflitualidade, e ela é um processo em que o conflito é apenas um componente, uma vez que o cerne da conflitualidade está na disputa por modelos de desenvolvimento (ROCHA, 2013). Ademais, a perspectiva pluri ou multiescalar dos territórios envolve a sua organização em várias escalas, a partir de uma “territorialidade diferencial”, que abarca o transterritório, relativo à organização do território em escala internacional, nacional, estadual, provincial e municipal, bem como pode ir além e abordar os vários espaços de governança, as propriedades e os espaços relacionais (FERNANDES, 2009).

Nesse contexto, Saquet (2010) destaca que uma das problemáticas do desenvolvimento em si é que este precisa ser compreendido a partir das relações e das processualidades existentes ao mesmo tempo. No entanto, não é comum que os governos tenham equipes interdisciplinares para estudar e planejar o uso e a gestão dos espaços públicos e privados; por isso, acabam desenvolvendo atividades fragmentadas, descontínuas, insuficientes e sem a participação dos habitantes.

Cabe salientar que as perspectivas político-econômicas acerca do desenvolvimento impactam diretamente a organização do território e as esferas sociais, culturais e ambientais. Por muitos anos, a ideia de desenvolvimento esteve atrelada apenas ao desenvolvimento econômico, objetivando uma homogeneização de padrões de vida considerados aceitáveis pelo capital, o que resultou no subdesenvolvimento, na exploração e no endividamento de diversos países, considerados nas décadas de 60 e 70 como de Terceiro Mundo. Essa perspectiva de desenvolvimento não era de modo algum equitativa e tinha como consequência o aumento da desigualdade e do desemprego, os quais eram colocados como barreiras a serem suplantadas para a realização do ideal de desenvolvimento da época (BANERJEE, 2003).

Com a pós-modernidade, elementos subjetivos foram incorporados à ideia de território, e a perspectiva de desenvolvimento ultrapassou a correlação apenas com o crescimento econômico, agregando também dimensões sociopolíticas, ambientais e econômicas. No Brasil,

a política de ordenamento territorial passou da perspectiva utilitarista dos recursos naturais para agregar dimensões mais amplas a partir de 1980, conforme as visões mundiais de valorização das relações multidimensionais e multiescalares e de descentralização de decisões. Porém, uma vez que houve a incorporação de valores exógenos sem mudança estrutural da sociedade, a sustentabilidade não foi efetivada.

Ainda que, desde o início do processo de redemocratização no Brasil, tenha sido concedido constitucionalmente à sociedade civil um amplo espaço de mobilização e articulação, até o presente momento, no âmbito das políticas públicas, não foi concretizada uma perspectiva de desenvolvimento que efetivamente agregasse as dimensões sociopolíticas, ambientais e econômicas, com o Estado e a sociedade no mesmo patamar enquanto vetores de uma transformação profunda para a construção de políticas para o bem comum. Nessa conjuntura, o Estado aparece como facilitador para maximizar as capacidades sociais e não como centralizador do planejamento, como propõe Restakis (2014).

Assim, pode-se afirmar que o território é condicionado por fatores locais e extralocais, e, ainda que não haja uma distinção simples entre tais fatores, pode-se expor, de forma generalista, que os fatores externos ao território funcionam como incentivadores ou desestimuladores de certo padrão de produção e de organização social e os fatores internos do território organizam-se em oposição, alinhamento ou reestruturação. Essa forma relacional de compreender o território, segundo Berdegué, Bebbington e Escobal (2015), é necessária para a compreensão das dinâmicas contemporâneas sem visões dicotômicas de sociedade, natureza, economia, política, local e extralocal.

Nesse ponto, destaca-se que as dinâmicas territoriais mais “bem-sucedidas” requerem uma mudança institucional efetuada por formas individuais e coletivas da ação humana, bem como das instituições que operam em vários domínios. Essa mudança perpassa pelo nível de equidade nas estruturas agrárias e de governança dos recursos naturais; pela diversidade setorial e organizacional das estruturas econômicas e a densidade de interações entre elas; pela força das ligações entre o capital, trabalho, produtos e serviços e os mercados externos ao território; pela presença de uma pequena ou média cidade dentro ou muito perto do território rural e pelas formas como os territórios lidam com grandes investimentos públicos.

A dinâmica transformadora dessas relações, objetivando uma perspectiva socialmente inclusiva de crescimento econômico, depende da convergência de diferentes atores em torno de uma visão semelhante de território, ainda que eles tenham motivações diversas e o poder seja derivado de diferentes tipos de ativos e capacidades políticas, econômicas e culturais.

Nesse contexto, percebe-se que a utilização conjunta dos conceitos de multiescalaridade ou multidimensionalidade e território visa ampliar o alcance da compreensão sistemática de todas as áreas que envolvem a realidade do espaço analisado. Porém, segundo Favareto (2019), ainda não temos teorias ou políticas à altura dos desafios civilizatórios das transformações que envolvem o capitalismo contemporâneo, uma vez que ainda estamos vivendo uma transição paradigmática. Como forma de auxiliar nesse processo, podemos analisar a relação entre esses conceitos a partir da elaboração ou implementação de políticas públicas, bem como dos vieses da formação de identidades e dos fenômenos de resistência.

Portanto, quando se entende o território como uma trama de relações e organizações, percebe-se que a ideia de escalas múltiplas é natural na vida do ser humano, uma vez que todos os espaços pelos quais transitamos estão inseridos em esferas de poder, expressas em suas funções e significados, que sofrem pressões internas e externas, estando em uma mudança constante, ainda que tais modificações sejam somente percebidas a longo prazo.

A perspectiva de poder multidimensional tem em Claude Raffestin (1993) um de seus principais expoentes. Para o autor, o Estado é apenas uma das organizações ou um dos atores dessa trama de relações que coexiste com diversos outros atores, e a ação de recortar os espaços — comum a essa visão organizacional — deve-se à necessidade de encontrar a trama ou malha mais adequada para, considerando os seus meios, controlar o espaço e atingir fins complexos a partir de determinadas estratégias que dependem das relações do Estado com a população e com o meio.

Pela ótica de poder escalar, o espaço e o tempo são recursos políticos e sociais usados pelos atores no exercício de seu poder. Ao abordar o poder, Raffestin (1993) tinha como referência Foucault, ou seja, considerava que variantes distintas de poder eram produzidas nas relações sociais, o que fundamenta a sua multidimensionalidade. Ainda nesse contexto, todo ponto de exercício de poder pode ser considerado lugar de formação do saber; assim, a capacidade de transmutação do homem fundamenta o exercício do poder e das relações de poder.

Portanto, pode-se afirmar que o princípio da multidimensionalidade está inserido no conceito de território. Entretanto, percebe-se que há uma fragmentação nas abordagens territoriais. As instituições governamentais e agências multilaterais abordam o território de forma compartimentalizada, ignorando as conflitualidades existentes nos diferentes tipos de territórios contidos no conceito de território a ser desenvolvido. Além disso, tratam o território como uma unidade geográfica determinada, sem a perspectiva de organização escalar, o que prejudica a realização da multidimensionalidade do território, presente em muitos documentos.

A multidimensionalidade só é realizada quando a dimensão política se relaciona com as dimensões social, ambiental, cultural e econômica, o que depende das políticas de desenvolvimento adotadas, uma vez que essas vão determinar a organização territorial, ou seja, definirão os espaços de governança e o tratamento do território enquanto propriedade. Assim, quando a sociedade e as instituições sociais e governamentais constroem e delimitam um território, elas definem politicamente as dimensões que irão explorar a partir da sua perspectiva do território, de modo que a exploração de uma ou mais dimensões pode impactar, de forma positiva ou negativa, o desenvolvimento territorial em sua totalidade.

Nesse ponto, pode-se usar a tipologia do território de Fernandes (2009) para demonstrar as diversas escalas territoriais que se sobrepõem, as quais, junto com as diversas dimensões, também precisam ser consideradas na realização de qualquer política pública de desenvolvimento.

Segundo o autor, o primeiro território é formado por espaços de governança de diferentes escalas, quais sejam, nacional, regional, estadual, municipal ou distrital. O segundo território, por sua vez, é constituído pelas propriedades particulares, sendo uma fração do território municipal, que, por sua vez, é uma fração do território estadual e este é uma parte do território nacional, obedecendo, portanto, ao caráter jurídico da propriedade.

O autor vai além e propõe um terceiro território, que reúne todos os tipos de território, constituindo-se no espaço relacional destes que se expande ou retrai conforme a dinâmica das conflitualidades existentes em relação à forma de uso dos territórios, a exemplo dos blocos comerciais. Dentro desse modelo, as disputas em um nível territorial também têm reflexo no outro nível (FERNANDES, 2009).

Considerando que as relações sociais são complexas e que os processos de exclusão são uma realidade decorrente dos critérios de relevância social, a perspectiva de governança multinível, presente em muitos textos jurídicos e projetos governamentais, depende de um poder amplamente partilhado a partir da mediação entre os interesses dos atores, das escalas e dos poderes. Quando essa partilha mediada de poder não acontece, há uma impotência partilhada que permeia poderes, escalas e atores, uma vez que, para a realização dos objetivos das políticas públicas, é preciso que haja coordenação e compromisso entre essas esferas de poder.

A visão escalar do território favorece a compreensão de que as mudanças sociais, ambientais e territoriais como um todo dependem das diferentes relações estabelecidas entre as jurisdições locais, regionais, nacionais e internacionais. Além dos atores governamentais, diversos outros atores sociais, como movimentos sociais, indivíduos e instituições não

governamentais, interagem em um jogo escalar, apropriando-se das novas configurações territoriais e dos níveis de poder. Nesse sentido, pode-se compreender o território como um objeto central da luta política contemporânea, na medida em que as escalas se tornaram arenas e objetos de contestação pela interação de uma gama de forças sociopolíticas, que reconfigura a organização social do capitalismo (BRENNER, 2000).

A interpretação escalar das relações favorece a percepção das hierarquias territoriais assimétricas que beneficiam alguns atores e instituições na manutenção ou ampliação de seu poder territorial. Ademais, auxiliam na constatação de que é necessária alguma coerência escalar para uma abordagem mais democrática e socialmente justa do território, ainda que os interesses dos atores sociais e governamentais sejam diversos, os recursos sejam escassos e as dimensões territoriais não possam ser promovidas simultaneamente de forma igualitária.

1.2 A importância da análise da dominialidade diante de uma perspectiva multiescalar da gestão territorial

Dando sequência à perspectiva multiescalar abordada na seção anterior, é possível destacar três noções vistas como alicerces da concepção multiescalar da territorialidade. A primeira noção refere-se à flexibilização da construção de territórios, renunciando à limitação estrita das territorialidades; em seguida, tem-se a ideia de descontinuidade territorial, contestando o conceito de território-zona e admitindo a existência dos territórios-rede — dotados de mobilidade e fluidez —; por fim, a terceira noção diz respeito à admissão da denominada superposição territorial, cujo núcleo é a rejeição da exclusividade de uso do território e a aceitação do uso compartilhado (COELHO NETO, 2013).

Desta forma, o Estado tem papel decisivo na estruturação das escalas da gestão, tendo em vista que suas instituições assumem ativamente a função de demarcar, reproduzir, modificar e gerar as hierarquias escalares. Nesse sentido, é necessária uma análise dimensional dessa hierarquização para a produção de políticas mais integradas (SILVA; ETGES, 2019), a partir da exposição dos conflitos de interesse existentes e da análise das políticas de desenvolvimento.

No Brasil, a ocupação do território ocorreu de forma bem característica, a partir da ocupação privada de grandes porções de terra mediante a concessão de títulos da Coroa portuguesa. Assim, diferentemente da ocupação de boa parte do território europeu, onde a propriedade privada ocorreu em contraposição aos domínios do soberano, a constituição do que viria a ser o patrimônio da União ocorreu a partir das terras remanescentes sem ocupação particular.

O regime de sesmarias implantado no Brasil, caracterizado pela concessão de terras públicas para indivíduos com prestígio político com o objetivo de ocupação e cultivo, foi a origem do regime jurídico de propriedade fundiária brasileiro, que não valoriza os direitos territoriais decorrentes do uso da terra e dos recursos naturais de forma coletiva, ou seja, dos povos tradicionais (LAMBURGINI, 2018).

Essa forma de ocupação dominialista e latifundiária reverberou no tempo e resultou em um processo de transferência de domínios públicos para o domínio privado (LAMBURGINI, 2018). Após as sesmarias, com a instituição do regime de posse, o efetivo cultivo de terras passou a ser elemento do direito de afetação das terras públicas e, mais uma vez, a extensão da terra era feita pelo posseiro até o limite em que não houvesse resistência de outros (FAORO, 2001).

Com a regulamentação prevista pela Lei de Terras do Império, legitimou-se a passagem de grandes domínios de terra pública para o domínio privado a todos os detentores de títulos legítimos registrados, sem a preocupação com o uso público, o interesse geral e os objetivos da nação. Assim, estabeleceu-se um sistema de compra e venda de terras devolutas que afastou ainda mais a terra de ocupantes mais humildes.

A tensão relativa ao domínio público não ficava restrita ao binômio público-privado. Um exemplo disso foi a questão da dominialidade dos terrenos de marinha, uma vez que, desde o início da República, não havia disposição expressa sobre a sua titularidade pelos entes federativos. Diante disso, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 1905, reiterou o entendimento de que os terrenos de marinha não se confundem com as terras devolutas e são bens sob a soberania da União, não pertencendo aos Municípios, ainda que estes, por delegação de competência, pudessem outorgar o aforamento, ressaltando o caráter inalienável dos bens de uso público em virtude de suas características naturais e de sua localização (CARDOSO, 2010).

Com o advento do Código Civil de 1916, consagraram-se aos bens públicos as características de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade, independentemente de sua afetação (BRASIL, 1916). Tais características foram reforçadas pela Lei n.º 8.666/93, segundo a qual os bens públicos somente podem ser alienados mediante prévia autorização legal e por meio de licitação, salvo em casos de dispensa ou inexigibilidade do procedimento licitatório (BRASIL, 1993).

Hoje, a dominialidade levanta questões acerca dos direitos daqueles que se estabelecem em territórios públicos para fins de moradia. Ao todo, 33 milhões de brasileiros não possuem moradia ou habitação adequada, segundo relatório do Programa das Nações Unidas (AUGUSTO, 2018), e estas pessoas muitas vezes se estabelecem em imóveis ou terrenos

públicos. Nesse contexto, encontram-se, frente a frente, o interesse público e o direito constitucional à moradia, severamente prejudicado diante da condição social brasileira.

Nesse ponto, cabe salientar que a Constituição de 1988 também associou à propriedade o conceito de função social; assim, buscou-se garantir a função social das propriedades privadas, públicas, urbanas e rurais (BRASIL, 1988a). Portanto, a função social dos bens sob domínio público somente se concretiza com a utilização efetiva destes a serviço do interesse coletivo. Partindo dessa perspectiva, incumbe ao poder público disciplinar a utilização desses bens, a conciliação das suas formas de utilização e a fiscalização e a repressão de condutas que distanciem o uso desses bens da máxima satisfação do interesse público.

Por conseguinte, a gestão dos bens públicos deve orientar-se para a promoção dos direitos individuais e coletivos, bem como deve ser democrática, eficiente, legítima e transparente em todos os aspectos das políticas públicas incidentes sobre tais bens. Entretanto, todo o território nacional experienciou, desde a década de 1930, um desordenado e acelerado processo de ocupação e urbanização do território, reforçado pelos projetos industrializadores, integrativos e ocupacionais do governo, os quais eram desconexos dos aspectos culturais, ideológicos e naturais (SCHMINK; WOOD, 2012).

Frisa-se, ainda, que a análise multiescalar passa pela ideia de governança como organização territorial, decorrente das interações entre os atores públicos e privados, da valorização do capital territorial e da coesão territorial sustentável (PEREIRA; CARRANCA, 2011). Nesse sentido, a ação estatal dentro da perspectiva da dominialidade perpassa pela regulação territorial — terminologia que resume o conjunto de iniciativas voltadas para a gestão de assuntos públicos, mediante a participação dos diversos atores sociais, econômicos e institucionais (DALLABRIDA, 2010).

A referida regulação territorial demanda, para sua contextualização, o entendimento de dois conceitos basilares: gestão e desenvolvimento territoriais. A gestão territorial consiste nas iniciativas oriundas dos atores sociais, econômicos e institucionais no que tange ao uso dos territórios, assentando as bases para o desenvolvimento territorial. Este, por sua vez, está correlacionado com o processo de estruturação do território mediante a utilização de recursos e capitais, dinamizando a economia e melhorando substancialmente a qualidade de vida da população (DALLABRIDA, 2010).

Portanto, os conceitos de território, região, uso do território e políticas territoriais encontram-se relacionados nas perspectivas de estruturação e ordenamento territorial, bem como nas políticas de desenvolvimento em âmbito multiescalar, na medida em que diferentes atores modificam o território, exercendo seus poderes mediante políticas, programas

estratégicos e gestão territorial, com a capacidade de influenciar no desenvolvimento local e imprimir novos usos ao território (RUCKERT, 2016).

Assim, conjugam-se o planejamento econômico e a política territorial em ações intergovernamentais, visando a redução das desigualdades regionais nos campos social e territorial. As ações dos atores econômicos e sociais, públicos e privados, são potencializadas dentro de uma rede de complementariedade e especialização, bem como por uma distribuição mais equitativa das políticas e recursos públicos. Essa nova forma de governança descentralizada valoriza a promoção de soluções horizontais e verticais pela Administração Pública com o envolvimento da sociedade civil nos processos de decisão (PEREIRA; CARRANCA, 2011).

Ademais, cabe ressaltar a importância da análise escalar do domínio, pois possibilita o entendimento do processo de desenvolvimento territorial e a identificação dos atores responsáveis pela mobilização das escalas. Para Silva e Etges (2019), a análise serve como uma forma de exibir os conflitos de interesse e de elaborar as políticas de desenvolvimento territorial em conformidade com o projeto de desenvolvimento da sociedade.

1.3 Base legal da zona costeira brasileira dentro de uma perspectiva multidimensional

Tendo em vista a extensão, a riqueza natural e a multiplicidade de usos e ocupações desenvolvidas no território costeiro, faz-se necessário um processo de planejamento ambiental da área costeira que passe por um Plano de Gestão Ambiental Costeiro e pelo Zoneamento Ambiental da Área Costeira. O primeiro consiste em projetos e ações voltados para a conservação ambiental, baseados no zoneamento e nas diretrizes de usos de recursos naturais e de ocupação do solo, elaborados por instituições públicas e privadas, com a intervenção de representantes da sociedade civil. Já o Zoneamento Ambiental determina a ocupação territorial, ordenando as atividades realizadas na Zona Costeira com base nos recursos disponíveis.

Nesse sentido, a gestão do setor público deve estar orientada para o desenvolvimento econômico e social, dentro de uma perspectiva estratégica de definição de objetivos, planejamento, definição dos instrumentos, mensuração do desempenho e avaliação (NASCIMENTO, 2017). Portanto, a gestão da Zona Costeira deve ser estabelecida de forma multissetorial, dada a multiplicidade dos biomas encontrados na área e a complexidade dos problemas enfrentados.

Assim, a descentralização da gestão territorial e ambiental vem ao encontro das necessidades e dos desejos de todos os entes, ou seja, União, Estados, Municípios, grupos

sociais e comunidades, objetivando a participação ativa de todos esses atores no processo decisório (COELHO, 2000) acerca da ocupação, dos usos e da proteção do meio ambiente costeiro.

A partir dos conceitos abordados nas seções anteriores, a Zona Costeira brasileira é um território delimitado e construído pelas instituições sociais e estatais, sobre o qual existem diversas esferas de controle que vão além das dimensões econômicas e políticas estabelecidas pelos entes federativos. Não obstante, as decisões políticas e econômicas possuem grande reflexo sobre como as dimensões sociais, ambientais e culturais irão se estabelecer no território costeiro, seja em alinhamento, oposição ou reestruturação.

Isso significa que, para serem bem-sucedidos, as políticas públicas e os demais instrumentos, criados segundo os mais diversos projetos de desenvolvimento, não devem ser dicotômicos, centralizadores e separatistas. O Estado não pode ser o único agente do planejamento; as dimensões sociais, econômicas, ambientais, políticas e culturais devem ser consideradas a curto, médio e longo prazo, e as escalas de poder sobrepostas sobre o território devem seguir uma perspectiva mediada de governança multinível, considerando seus diversos interesses, para que haja uma coerência dentro da assimetria intrínseca às relações de poder.

Em 1987, a gestão integrada da Zona Costeira foi debatida por meio do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO), formulado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), já com o intuito de trazer bases para planejamento de ações integradas e participativas no território. Assim, em 1988, a Constituição Federal alçou a Zona Costeira ao patamar de patrimônio nacional; nesse mesmo ano, o gerenciamento costeiro foi instituído pela Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, por intermédio do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), que articulou a Política Nacional para os Recursos do Mar, a Política Nacional do Meio Ambiente e outras legislações ambientais (BRASIL, 1988b).

O PNGC foi revisado em 1997 para integrar todas as instâncias governamentais na sua estruturação e execução, uma vez que, até então, deixava a cargo dos Estados grande parte das ações. Assim, a Resolução CIRM n.º 5, de 3 de dezembro de 1997, aprovou o PNGC II, que está em vigor até os dias atuais (BRASIL, 1997a). No PNGC II, foi prevista, ainda, a criação do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), composto por diversas representantes de instituições autárquicas e ministeriais, bem como por empresas públicas, universidades, Estados e Municípios.

Nesse contexto, a gestão pública buscou regular a ocupação e a utilização dos recursos naturais existentes na Zona Costeira a partir da criação de um PNGC, como integrante da

Política Nacional para Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (BRASIL, 1988b). O PNGC subordina-se aos princípios e aos objetivos do PNMA, dispostos nos art. 2º e 4º da Lei n.º 6.938/1981, no sentido de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação do patrimônio ambiental, histórico, étnico e cultural (BRASIL, 1981).

Segundo o PNGC II, a densidade demográfica na Zona Costeira tende a crescer com o tempo e a sustentabilidade do meio ambiente e da ocupação humana na área e depende da manutenção da integridade e da saúde do sistema costeiro, resultado da gestão integrada entre os entes federal, estadual e municipal, juntamente com a sociedade e a iniciativa privada.

Nesse contexto, é criado o Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF), que estabelece o planejamento de ações estratégicas para a integração das políticas públicas incidentes na Zona Costeira, designando responsabilidades compartilhadas. O PAF tinha como meta promover a articulação das atividades e ações da União na Zona Costeira (BRASIL, 2005a). Entretanto, uma vez que o PNGC não estabeleceu regras para o uso de bens e recursos da área costeira, fez-se necessária a promulgação do Decreto n.º 5.300, de 7 de dezembro de 2004, para regulamentar as competências dos entes federativos, as regras de uso e ocupação da Zona Costeira, os limites, os objetivos e os instrumentos aplicáveis para a gestão costeira (BRASIL, 2004a).

Dessa forma, pelo disposto nos incisos do art. 7º do Decreto n.º 5.300/2004, aplicam-se à Zona Costeira os seguintes instrumentos:

- I - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC: conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira;
- II - Plano de Ação Federal da Zona Costeira - PAF: planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação;
- III - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC: implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC;
- IV - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - PMGC: implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal;
- V - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO: componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - SINIMA, que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira;
- VI - Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - SMA: estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental;

VII - Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC: consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão;

VIII - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC: orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão;

IX - macrodiagnóstico da zona costeira: reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais (BRASIL, 2004a).

A gestão costeira compete à União, aos Estados e aos Municípios de forma integrada. Essa forma de gestão está expressa no texto do PNGC como princípio, bem como na estrutura adotada para a gestão ambiental nacional, a partir da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), por meio da Lei n.º 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto n.º 99.274/1990, que estrutura as competências dos entes federativos, com o estabelecimento dos órgãos executivos e colegiados que atuarão na gestão ambiental e, conseqüentemente, na gestão da Zona Costeira (BRASIL, 1981).

Pelo disposto na Lei n.º 6.938/1981, compõem o SISNAMA:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios 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:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei n.º 8.028, de 1990)

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de 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; (Redação dada pela Lei n.º 8.028, de 1990)

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei n.º 8.028, de 1990)

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; (Redação dada pela Lei n.º 12.856, de 2013)

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei n.º 7.804, de 1989)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (BRASIL, 1981).

Ademais, considerando que o gerenciamento costeiro envolve setores como a indústria, pesca, transportes, turismo, entre outros, e com o intuito de promover a articulação integrada

entre as políticas da União para esses setores, foi criado também o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), órgão colegiado com representantes de diversos órgãos, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e os Ministérios dos Transportes e das Relações Exteriores (ASMUS et al., 2006).

Do exposto, pode-se inferir que o objetivo do gerenciamento costeiro nacional é preservar o meio ambiente costeiro, promovendo o desenvolvimento sustentável da região por meio de uma gestão política e social integrada (ASMUS et al., 2006). O processo de regulamentação dos usos e da ocupação da Zona Costeira, visando a manutenção de seu valor natural, histórico, biológico e cultural, a despeito da exploração econômica desenvolvida na área, envolve as várias escalas federativas, quais sejam, União, Estado e Município, em distintos níveis de interação. Essa interação se manifesta no território, explicitando o conceito de multidimensionalidade e de multiescalaridade da gestão costeira enquanto formulação e implementação de políticas públicas integradas incidentes sobre o mesmo território (SILVA; ETGES, 2019).

Nesse sentido, a gestão costeira brasileira passou por diversas fases do ciclo das políticas públicas, desde o momento em que a demanda social de ordenamento e proteção da área costeira foi inserida na agenda pública, passando pela delimitação das alternativas possíveis para a solução das questões levantadas, pela definição dos objetivos e dos marcos jurídicos, administrativos e financeiros, até a fase da implementação, onde os planos e programas são elaborados para colocar em prática a política pública. Entretanto, nas fases de execução, acompanhamento e avaliação, onde deveria ocorrer a supervisão da execução das políticas públicas e a mensuração e a análise dos seus efeitos, há uma lacuna entre a gestão integrativa, que é objetivada nos instrumentos normativos, e o que realmente ocorre na prática.

Cavalcante e Aloufa (2018) ressaltam que, além das normativas e projetos já citados, diversos instrumentos devem ser considerados concomitantemente para a gestão da zona costeira, como a política de recursos hídricos, resíduos sólidos e saneamento; a legislação sobre o patrimônio da União; o Estatuto das Cidades; as ações relativas às áreas protegidas; a pesca, a exploração de recursos naturais, o turismo, a navegação e a defesa nacional, entre outros.

Certamente, os planos, normas e projetos advindos da necessidade de proteção da área costeira mitigaram mais impactos decorrentes dos diversos usos da área do que se tais instrumentos nunca tivessem sido criados. Entretanto, a multiplicidade de instituições, normas, planos e processos que objetivam a organização do território costeiro acaba por dificultá-la,

uma vez que demanda a integração de dados e ações de diversos agentes, instituições, órgãos e esferas de poder para o saneamento de diversas carências.

Assim, é importante analisar os vícios da gestão costeira e estimular políticas públicas de proteção que considerem as necessidades atuais e a manutenção dos recursos naturais da zona costeira. Para tanto, faz-se necessária a análise dos instrumentos de gestão da Zona Costeira Nacional com o objetivo de definir as mudanças necessárias, seus respectivos motivos e para quem serão destinadas, uma vez que tais questões servirão de base para determinar o alcance político e social das políticas públicas a serem implementadas, sem perder de vista a dominialidade exercida nessas áreas.

1.4 O esforço da Lei Complementar 140/2009 para definir as competências para o licenciamento e a fiscalização

Conforme abordado na subseção anterior, a gestão ambiental é compartilhada entre os entes federativos. Entretanto, considerando a localidade onde será estabelecido o empreendimento ou será exercida determinada atividade, o empreendedor pode ter dúvidas quanto ao órgão licenciador, em virtude dos conflitos de competência entre os órgãos ambientais das esferas federativas acerca do exercício do licenciamento e da fiscalização ambiental.

Ainda que o licenciamento e a fiscalização de atividades poluidoras não sejam temas centrais do presente trabalho, uma vez que a pesquisa aborda a multiescalaridade e a descentralização da gestão ambiental costeira, é necessário destacar que a ausência da regulamentação do art. 23 do texto constitucional de 1988 facilitava a estipulação de critérios variados para que um ente federativo fosse competente para licenciar atividades poluidoras em detrimento de outras. Em consequência disso, os conflitos de competência refletiam na esfera fiscalizatória.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, lançou as bases da Política Nacional do Meio Ambiente, prevendo que a preservação, a melhoria e a recuperação ambiental são condições para o desenvolvimento socioeconômico. Essa lei previu diversos instrumentos para o desenvolvimento sustentável, dentre os quais o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Nesse sentido, a Resolução n.º 237/1997 do CONAMA estabeleceu, em seu art. 1º, o conceito de licenciamento ambiental, definindo-o como um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação

de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras (BRASIL, 1997b).

Segundo Padilha (2010), o licenciamento decorre do princípio da prevenção, na medida em que busca evitar danos a partir do levantamento de riscos e de medidas preventivas, traduzindo-se em um instrumento de gestão que serve para a efetivação do equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento. Da mesma forma, Machado (2011) afirma que a prevenção não é estática, devendo ser constantemente reavaliada para gerar políticas públicas e leis eficientes na proteção da qualidade ambiental e influenciar os empreendedores a buscar técnicas mais sustentáveis.

Nesse contexto, o art. 225 da Constituição Federal de 1988, que prevê o direito ao meio ambiente equilibrado, deve ser lido em conjunto com o disposto no art. 23 do mesmo diploma legal, o qual, em seus doze incisos, enumera a competência comum dos entes federativos, dentre as quais destacam-se a proteção do meio ambiente e a preservação das florestas, fauna e flora. Ademais, o parágrafo único do art. 23 estabelece que a fixação de normas para a cooperação entre os entes federativos, visando o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional, deverá acontecer mediante a edição de Leis Complementares (BRASIL, 1988a).

Partindo dessa disposição constitucional, com o objetivo de incentivar a gestão descentralizada das questões ambientais e garantir a gestão eficiente do meio ambiente, foi editada a Lei Complementar (LC) n.º 140/2011, fixando competências e normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas, decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora (BRASIL, 2011).

Em seu art. 7º, a Lei Complementar n.º 140/2011 trata da competência da União para a fiscalização e para o licenciamento ambiental, apresentando um rol taxativo:

Art. 7º São ações administrativas da União: [...]

XIII - **exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;**

XIV - **promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:**

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999;

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento. [...] (BRASIL, 2011, grifo nosso)

A competência da União, abordada no art. 7º da LC 140/2011, trata-se de uma competência concorrente para licenciar as atividades descritas no inciso XIV, já que o art. 15 prevê a competência supletiva dos demais entes federativos em caso de não atuação do ente originalmente competente, visando, assim, assegurar a preservação ambiental. Já a competência estadual para o licenciamento ambiental, conforme disposto no §1º do art. 25 da Constituição de 1988, tem caráter residual e está prevista no artigo 8º da referida Lei Complementar:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados: [...]

XIII - **exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;**

XIV - promover o **licenciamento ambiental** de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o **licenciamento ambiental** de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) [...] (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Aos Municípios cabe promover o licenciamento ambiental das atividades poluidoras a nível local, definidas pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, conforme o texto do art. 9º da Lei Complementar:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: [...]

XIII - **exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;**

XIV - **observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:**

a) **que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local**, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) **localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município**, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) [...] (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Assim, considerando que as competências dos entes federativos foram determinadas, os entes impactados por algum caso envolvendo o licenciamento de certas atividades poderão apenas se manifestar de forma não vinculante ao órgão licenciador, tecendo suas considerações sobre o caso, o que deverá ser considerado pelo órgão competente no ato da concessão da licença.

Outra mudança decorrente da edição da LC n.º 140/2011 foi a alteração da redação do art. 10 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional para o Meio Ambiente. O referido artigo, em sua redação original, dispunha que a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, dependeriam de prévio licenciamento por parte do órgão estadual competente, integrante do SISNAMA e do IBAMA, sem caráter supletivo e sem prejuízo de outras licenças exigíveis. Isso poderia gerar insegurança aos que precisavam de licenciamento para suas atividades.

Por sua vez, a LC n.º 140/2011 retirou da redação do art. 10 da Lei n.º 6.938/1981 essa previsão de licenciamento prévio por parte do órgão estadual e do IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças, bem como trouxe, no art. 13 de seu texto, que o licenciamento ambiental e a autorização de atividades ou empreendimentos devem ser feitos por um ente federativo. Assim, a Lei estabeleceu que, embora os reflexos de um empreendimento ou atividade se estendam a nível regional, caberá a apenas um órgão ambiental promover o seu licenciamento, conforme as regras de competência estabelecidas na própria Lei Complementar.

Nesse contexto, o órgão competente para o licenciamento de determinada atividade poluidora também é competente para promover a sua fiscalização pelo disposto nos artigos 7º, XIII; 8º, XIII; 9º, XIII e 17 da LC, sendo importante ressaltar que, em caso de eminente dano, qualquer órgão ambiental deverá tomar as medidas necessárias para evitar a sua concretização. Assim, as competências para fiscalização e para o exercício do poder de polícia não se confundem com a competência para o licenciamento, uma vez que cabem aos órgãos ambientais solicitar informações, realizar vistorias e impor medidas acautelatórias para impedir ou cessar danos. Além disso, são incumbências do órgão licenciador a lavratura do auto de infração e a instauração do processo administrativo para apuração de infrações.

Dessa forma, Bezerra e Gomes (2017) destacam que, quando os órgãos não licenciadores constatarem uma infração administrativa que não implique perigo de dano

imediatamente ou iminente ao meio ambiente, caberá a eles, nos termos do parágrafo primeiro do art. 17, comunicar o órgão licenciador a respeito da infração, para que este possa tomar as medidas sancionatórias cabíveis.

Urge salientar que prevalece o auto de infração lavrado por órgão da esfera competente para o licenciamento, conforme o previsto no parágrafo 3º do art. 17. Porém, em caso de omissão do órgão licenciador em fiscalizar determinada atividade ou empreendimento por si licenciado, os órgãos ambientais podem, inclusive, lavrar autos de infração. Esse entendimento é respaldado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ATIVIDADE PESQUEIRA. LEI 11.959/2009. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 10, CAPUT, DA LEI 6.938/1981. AUSÊNCIA DE LICENÇA DE OPERAÇÃO. ARTS. 60 E 70 DA LEI 9.605/1998 C/C O ART. 66 DO DECRETO 6.514/2008. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. LEI COMPLEMENTAR 140/2011. SISNAMA - SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. RESOLUÇÃO CONAMA 237/1997. EFEITOS DO ATO DE PROTOCOLO E DA TRAMITAÇÃO DE PEDIDO DE LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL. OMISSÃO OU INEFICÁCIA DOS ÓRGÃOS LOCAIS. COMPETÊNCIA SUPLETIVA DO IBAMA. 1. Trata-se, na origem, de Ação Anulatória de auto de infração lavrado pelo Ibama contra "Norte Pesca SA", por exercício de atividade econômica pesqueira sem Licença de Operação válida, em desrespeito ao art. 10, caput, da Lei 6.938/1981, à Lei 9.605/1998 e ao Decreto Federal 6.514/2008. O ilícito vem confessado pela empresa, embora alegue, em defesa, que teria requerido, e ainda dependia de deferimento, renovação de licença anterior. 2. A empresa autuada exerce, inequivocamente, atividade pesqueira, nos termos da Lei 11.959/2009. Irrefutável a competência federal para apreciar a matéria, sobretudo porque, no nosso ordenamento contemporâneo, a fauna ictiológica, a fauna malacológica, a carcinofauna, corais e outros seres vivos aquáticos não integram o domínio privado, e sim o domínio público, nele avultada a conexão com a União: são bens públicos o meio hídrico e os seres vivos que naturalmente (*naturalis libertas*) nele se encontrem. 3. Sob o ângulo técnico-jurídico, licenciamento ambiental designa procedimento administrativo formal, ínsito ao poder de polícia da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de controle do uso dos recursos naturais e da degradação do meio ambiente. Constitui gênero do qual derivam (como espécies de ato final) licença e autorização ambiental. Ou seja, falar de licenciamento ambiental é falar de autorização e licença, o que importa dizer que, em regra, os mecanismos de garantia da sociedade e das gerações futuras aplicáveis na expedição de licença ambiental se impõem simetricamente na autorização. COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS DO ESTADO 4. Na arquitetura constitucional, divide-se, em duas famílias, a competência do Estado, em sentido amplo, no domínio do Direito Ambiental. De um lado, a competência legislativa ambiental; do outro, a competência de implementação ambiental (= atribuição para administrar, também chamada de material). Ao manejar essas modalidades de competência ambiental, o legislador, o administrador e o juiz empenham-se intensamente em evitar centralização cega que, de cima para baixo, fulmine o princípio federativo, e descentralização cega que o aniquile ao reverso, de baixo para cima. 5. **Distinguem-se competência de licenciamento e competência de fiscalização e repressão, inexistindo correlação automática e absoluta entre os seus regimes jurídicos. Segundo a jurisprudência do STJ, atividades licenciadas ou autorizadas (irrelevante por quem) - bem como as não licenciadas ou autorizadas e as não licenciáveis ou autorizáveis - podem ser, simultaneamente, fiscalizadas e reprimidas por qualquer órgão ambiental, cabendo-lhe alçadas de atuação, além de outras, daí decorrentes, como interdição e punição: "havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o IBAMA pode exercer o seu poder de polícia administrativa, porque**

não se pode confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar" (AgInt no REsp 1.484.933/CE, Relatora Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 29/3/2017, grifo acrescentado). No mesmo sentido: AgRg no REsp 711.405/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 15/5/2009; REsp 1.560.916/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 9/12/2016; AgInt no REsp 1.532.643/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 23/10/2017. Cf. também: "o poder de polícia ambiental pode ser exercido por qualquer dos entes da federação atingidos pela atividade danosa ao meio ambiente" (AgInt no AREsp 1.148.748/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 24/5/2018, grifo acrescentado). 6. O princípio da unicidade do licenciamento ambiental significa que o procedimento correrá, formalmente, perante apenas um dos entes federativos, evitando-se, assim, duplicidade ou triplicidade capazes de ocasionar ações paralelas, desconexas ou não, que poderiam angariar incerteza e desperdício de recursos humanos, técnicos e financeiros, em prejuízo da eficiência e da segurança jurídica. 7. A unicidade é apenas procedimental, o que se encaixa perfeitamente no federalismo cooperativo, em si nada de anômalo, exceto se trouxer, em contrabando, tentativa de retirar, debilitar ou esvaziar poderes constitucionalmente atribuídos, ou seja, calar participação útil da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como afazeres próprios do exercício de sua autonomia e competência comum (CF, arts. 18, caput, e 23, VI e VII). **Unicidade não implica monopólio ou menosprezo, nem transmutação do comum em exclusividade.** PROTOCOLO DE PEDIDO DE LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO 8. Insustentável o argumento da recorrente de que a ação fiscalizadora e repressiva do Ibama seria indevida porque no momento da autuação tramitava requerimento de renovação de licença ambiental. Quanto a isso o Tribunal de origem consignou: "a licença ainda não havia sido expedida, dadas as diversas exigências não cumpridas pela empresa". 9. Ao contrário do que afirma a autuada (estaria ela "amparada por tramitação de licença perante o órgão municipal", grifei), lídimo amparo legal só possui aquele que age sob a égide de prévio e válido licenciamento ambiental. Evidentemente, quem requer à Administração, enquanto aguarda não passa de requerente, status postulatório que se mantém até a concessão efetiva do ato pretendido. Daí inconcebível que o interessado se sinta ou se comporte como se já fosse titular de direito administrativamente reconhecido, pois, no máximo, estampa mera expectativa de outorga. Tal qual sucede com a Carteira Nacional de Habilitação (CNH), mero protocolo ou tramitação de pedido de autorização ou licença, original ou em renovação, nada legitima, nada garante, nada promete, nada insinua, nada adianta. Tampouco exime de responsabilidade administrativa, civil e penal aquele que, por sua conta e risco, avança com empreendimento ou atividade ao arripio da lei, na marra mesmo, substituindo-se, sem título ou mandato, ao Estado, em processo de apropriação individual de função pública (poder de polícia) indelegável e não privatizável. 10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (BRASIL, 2020a, grifo nosso).

No caso da jurisprudência acima destacada, o IBAMA agiu corretamente ao autuar a Empresa Norte Pesca S/A por conduta infratora à legislação protetiva do meio ambiente, uma vez que os órgãos ambientais das esferas estadual e municipal ficaram inertes em autuá-la, mesmo diante da irregularidade de seu funcionamento, materializada por meio do exercício de atividade potencialmente poluidora sem licença de operação. Apesar disso, mesmo após a edição da LC 140/2011, ainda existem casos em que a competência fiscalizatória comum e a competência para conceder licenciamento ainda continuam sendo exercidas de maneira oposta aos parâmetros legais, como se demonstra na jurisprudência a seguir:

MULTA AMBIENTAL E EMBARGO DA OBRA. Rodoanel Trecho Norte. Obra licenciada pela CETESB. Desmate fora do projeto aprovado. Autuação e embargo da obra pela Prefeitura Municipal de São Paulo. LCF n.º 140/11, art. 13 e 17. Limite da competência concorrente. 1. Competência. Fiscalização em matéria ambiental. A LCF n.º 140/11 fixa normas para cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente e para o combate à poluição; estabelece que a autorização para a supressão de vegetação e a **fiscalização do empreendimento compete ao órgão licenciador, cabendo aos demais órgãos adotar medidas para evitar, fazer cessar ou mitigar a degradação ambiental iminente ou ocorrida, mas comunicando imediatamente ao órgão licenciador para as providências cabíveis.** Supremacia do órgão licenciador para fiscalização ambiental reconhecida. 2. Trecho Norte do Rodoanel. Licenciamento. Fiscalização. Coube à CETESB o licenciamento das obras do Trecho Norte do Rodoanel, tendo emitido Licença Ambiental de Instalação n.º 2.167 para a implantação da prioridade 1 do Trecho Norte. A LCF n.º 140/11 não impede a fiscalização pelos demais órgãos ambientais, mas reserva ao órgão licenciador a imposição das sanções e a apreciação dos projetos de recomposição, compensação e mitigação. **O município podia e pode fiscalizar; mas deve comunicar ao órgão licenciador as irregularidades encontradas, não autuar, sancionar, impor multa e embargo da obra como ocorrido. Os autos demonstram que o empreendedor e a CETESB não foram omissos; a infração foi comunicada, foi apresentado projeto de regularização com o acréscimo da área a recompor e a empresa foi autuada pelo órgão licenciador. Hipótese em que as sanções lavradas pelo município excedem as suas atribuições e não podem prevalecer.** 3. Sanções. Ainda que se admita por amor ao argumento a imposição de sanção pelo município, prevalece aquele lavrado pelo órgão licenciador. Aplicação do art. 17 § 3º da LCF n.º 140/11. Sanções, ademais, aplicadas com uma criatividade não prevista na lei e sem fundamento razoável. 4. Renovação das autuações do embargo. Pelas mesmas razões não sobrevivem as autuações e o embargo lavrado depois da denegação da segurança em primeiro grau, pois simples reiterações dos atos anteriores sem apoio em fato novo. Ordem denegada. Recurso da empresa provido para conceder a ordem e anular as autuações, multas e embargo lavrados pela Prefeitura. Agravo regimental prejudicado (BRASIL, 2015a, grifo nosso).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. MATERIAL RADIOATIVO. LEI COMPLEMENTAR N.º 140/2011. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. - **A Lei Complementar 140/2011 fixou critérios objetivos para identificação do órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental - Os casos que atraem a competência da União estão expressamente previstos no art. 7º (inciso XIV) da LC n.º 140/2011, dentre os quais inserem-se as atividades destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen) - alínea g - A previsão, pela LC 140/2011, de sua aplicabilidade apenas aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência (art. 18, grifado) não autoriza a conclusão de que os empreendimentos ou atividades radiativas que já tenham sido licenciados por órgão ambiental estadual antes da sua vigência permanecerão sendo licenciadas ad aeternum pelos Estados, inclusive em relação às renovações de licença de operação, cujos pedidos caracterizam novo processo de licenciamento** (BRASIL, 2020b, grifo nosso).

A primeira jurisprudência destacada aborda um caso em que a Companhia do Estado de São Paulo (CETESB) concedeu a licença de instalação para implantação da prioridade 1 do Trecho Norte do Rodoanel. A obra foi aprovada pela Coordenadoria de Biodiversidade e

Recursos Naturais (CBRN) quanto às condicionantes de manejo e de apoio à fauna silvestre; da mesma forma, a CETESB vistoriou o local e não apontou irregularidades.

Entretanto, em momento posterior, o Gerente de Divisão de Gestão Ambiental da empresa Dersa, responsável pela obra, informou à CETESB que, na implantação do empreendimento, no projeto executivo, a área de intervenção era maior que a área autorizada para supressão da vegetação. O gerente alertou, ainda, que o pedido de ajuste da área licenciada estava em andamento, mas que a vegetação havia sido suprimida, uma vez que o projeto já tinha sido encaminhado à obra.

A Dersa, então, solicitou orientação quanto aos procedimentos para regularização da situação e propôs, como critério de compensação para o empreendimento, a recuperação ambiental do dobro da área afetada. A CETESB, após inspeção, lavrou o auto de infração contra a Dersa, impondo a penalidade de multa e, mediante parecer técnico, entendeu que a proposta de ajuste de traçado da obra era satisfatória.

A Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, por meio do Departamento de Controle de Qualidade Ambiental, em atendimento à denúncia encaminhada por e-mail à Coordenação de Fiscalização Ambiental sobre a possível ocorrência de desmatamento irregular na área, compareceu ao local para verificar se houve dano ambiental. No entanto, a Secretaria lavrou autos de infração, termo de embargo de obra e auto de multa sem comunicar o órgão licenciador, que, por sua vez, não estava omissa.

Assim, o órgão ambiental municipal violou claramente as disposições da LC n.º 140/2011, uma vez que, segundo a referida Lei, a autorização para a supressão de vegetação e a fiscalização do empreendimento compete ao órgão licenciador, sendo dever dos demais entes federativos comunicar o órgão licenciador para a adoção das medidas cabíveis, além de adotar medidas para evitar, cessar ou mitigar a degradação ambiental. Ademais, salienta-se que o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão licenciador prevalece sobre aquele lavrado pelos demais entes federativos.

A segunda jurisprudência destacada, consiste em uma Apelação em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal contra o IBAMA, a Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (FATMA/SC) e a empresa Rigesa Celulose, Papel e Embalagens Ltda., que utiliza materiais radioativos no controle de qualidade de sua produção. Nesse processo, o Ministério Público Federal objetivou, com base no disposto no art. 7º, XIV, alínea “g”, da LC n.º 140/2011, que o IBAMA fosse declarado o ente competente para apreciar os pedidos de licenciamento ambiental relativos às atividades radioativas da Rigesa, cabendo a ele a renovação

das licenças ambientais de operação. Consequentemente, a Licença Ambiental de Operação, emitida pela FATMA/SC, seria reconhecida como indevida.

As jurisprudências acima expostas demonstram que, a despeito das inovações trazidas pela LC n.º 140/2011 quanto a regulamentação das atribuições administrativas ambientais, conflitos de competência ainda são recorrentes. Tais conflitos ganham relevância à medida que as divergências a respeito do exercício dessas competências impactam diretamente as políticas públicas, gerando insegurança jurídica entre os entes federativos, a sociedade e a classe empresarial e contribuindo para a fragilização da proteção ambiental.

1.5 A zona costeira brasileira sob a perspectiva da dominialidade

A Constituição Federal, no §4º do art. 225, incluiu a Zona Costeira no rol de patrimônios nacionais, caracterizando tal bioma como bem de interesse público. Em virtude disso, os bens públicos e privados existentes na área submetem-se a um regime especial de uso e gozo em prol da preservação dos recursos naturais e das características do bioma (BRASIL, 1988a).

Nesse sentido, na Zona Costeira estão presentes bens sob a dominialidade pública da União, Estados e Municípios e sob a dominialidade privada. Além disso, a própria Zona Costeira é bem de interesse público — qualificação que exprime uma intenção de uniformidade no tratamento das questões ambientais relativas a esse bioma. Nesse contexto, a problemática em torno da dominialidade dos bens públicos na Zona Costeira brasileira tem reflexos no poder de polícia ambiental, na aplicação das políticas ambientais e na própria tributação.

Assim, por disposição do Decreto n.º 5.300/2004, a Zona Costeira corresponde ao “espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não” (BRASIL, 2004a). A área abrange uma faixa marítima que se estende por doze milhas náuticas a partir das linhas de base (média de água mais baixa da maré), sob a dominialidade exclusiva da União enquanto bem de uso comum do povo, e uma faixa terrestre compreendida pelos limites dos Municípios litorâneos, sobre a qual incidem múltiplos domínios.

Por disposição constitucional, especificamente no art. 20, as praias marítimas, os lagos e rios que banham mais de um Estado, as ilhas oceânicas e fluviais, o mar territorial e os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União (BRASIL, 1988a). Diante do exposto, é importante ressaltar que as praias também são bens públicos de uso comum, de acordo com o art. 10 da Lei n.º 7.661/1988 (BRASIL, 1988b); já os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens de uso dominical, podendo, portanto, ser afetados para a prestação de um serviço público ou para o uso comum, conforme a sua utilização ou localização. Além disso, ainda que a União

exerça domínio sobre tais bens, também deve seguir as normas ambientais incidentes sobre elas.

É importante salientar, nesse ponto, que os bens dominicais podem ser cedidos, locados ou aforados; em virtude disso, foram criados os institutos da Permissão de Uso, condicionada à utilidade pública que o particular deve oferecer ao bem; da Concessão de Uso, de natureza contratual e discricionária, que geralmente é utilizada nos casos em que a utilização de área de uso comum exige grande investimento por parte do particular, e, por fim, da Concessão do Direito Real de Uso, por meio da qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de um terreno público ao particular para fins de urbanização, industrialização, edificação ou demais fins de interesse social (BRASIL, 1946, 1998). Portanto, aos particulares estabelecidos na Zona Costeira, cabe obedecer às normas legais definidoras de parâmetros de proteção ambiental.

Ademais, os bens que pertencem aos Estados e Distritos são as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito; as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio e as ilhas fluviais e lacustres. Ademais, conforme explanado anteriormente, a Constituição não enumerou os bens municipais, de modo que pertencerão aos Municípios os bens costeiros por eles adquiridos.

Ressalta-se que o texto constitucional não esclarece o tipo de domínio que a União exerce sobre os seus bens, os quais, ainda que sejam de sua titularidade, fazem parte do território de algum Estado e, principalmente, de um Município e, como parte desses territórios, estão inseridos no âmbito da autonomia e da jurisdição de tais entes. Ademais, a população dos Municípios Costeiros que ocupa essas áreas também as utiliza para diversos fins econômicos e sociais.

Nesse sentido, a questão do domínio se faz importante para a compreensão dos termos e regimes jurídicos aplicáveis à Zona Costeira brasileira, que, ao mesmo tempo, é bem de uso comum do povo, bem da União, terreno de marinha e patrimônio nacional, o que resulta em lacunas e omissões relevantes na administração e normatização da área. Assim, a ordenação do espaço costeiro brasileiro poderá ocorrer somente após sanados os diversos entraves institucionais e normativos existentes.

O Decreto n.º 5.300/2004 dispõe, em seus artigos 11 e seguintes, acerca da competência para a gestão da Zona Costeira, ressaltando que cabe ao Ministério do Meio Ambiente, ou seja, à esfera federal, avaliar a implementação do PNGC, a fim de compatibilizar os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento e as demais normas federais; promover a articulação dos órgãos e colegiados existentes nos entes federativos; propor normas gerais e implementar e

acompanhar programas de monitoramento, controle e ordenamento nas áreas de sua competência (BRASIL, 2004a).

Também em âmbito federal, compete ao IBAMA controlar e manter a qualidade do ambiente costeiro; executar ações visando a manutenção e a valorização de atividades econômicas sustentáveis nas comunidades costeiras; conceder o licenciamento ambiental dos empreendimentos de atividades de impacto regional ou nacional e promover a articulação com os Estados e os Municípios para a implantação de Unidades de Conservação federais, bem como auxiliar a implementação das unidades de conservação costeiras (BRASIL, 2004a).

Ao poder público estadual cabem o planejamento e a execução das atividades de gestão da Zona Costeira sob sua jurisdição; a elaboração do Plano Estadual de Gestão Costeira de acordo com a legislação federal; a promoção da articulação intersetorial e interinstitucional e o fortalecimento técnico das entidades envolvidas no gerenciamento costeiro (BRASIL, 2004a).

Por fim, cabem aos Municípios, de acordo com as normas, diretrizes e competências federais e estaduais, planejar e implementar as atividades de gestão da Zona Costeira em sua esfera de governo; promover a articulação do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro com a sociedade e regular o uso e a ocupação territorial para a promoção do desenvolvimento das cidades e comunidades, com a compatibilização dos seus instrumentos de ordenamento territorial com o zoneamento estadual (BRASIL, 2004a).

Percebe-se do exposto que a gestão costeira brasileira é uma política territorial, composta pelo conjunto de intervenções políticas a médio e longo prazo direcionadas para a área costeira, regulando o uso que múltiplos atores e setores fazem desse território. Essa gestão pressupõe a multidimensionalidade do poder, que é exercido pelo Estado, pela sociedade e pelo setor econômico a partir de diversas atividades exploratórias que estabelecem novos usos para o território. Assim, todo o plano de desenvolvimento da área costeira ocorre em múltiplas frentes governamentais, a partir da ação conjunta dos entes federativos (RUCKERT, 2016).

Entretanto, a implementação do PNGC ocorre de forma desigual nas regiões costeiras brasileiras, encontrando obstáculos para se desenvolver de forma harmônica entre os Estados e Municípios costeiros em virtude da diferença entre as políticas locais, os financiamentos, a capacidade técnica dos órgãos para a gestão costeira e o grau de organização social. Desta maneira, há uma ausência de compatibilização entre as políticas públicas nas escalas federativas, o que faz com que muitas vezes as políticas propostas pela União se distanciem das realidades e dos interesses locais (ASMUS et al., 2006).

As múltiplas formas de uso da Zona Costeira não são coordenadas para propiciar um planejamento harmônico entre os diversos órgãos competentes, que têm suas funções

relacionadas com a gestão de um mesmo espaço. Além disso, nem todos os Estados elaboraram o zoneamento estadual para regular as atividades exercidas na Zona Costeira, bem como muitos também não elaboraram seus Planos de Gerenciamento Costeiro (OLIVEIRA; COELHO, 2015), o que aumenta a distância entre a gestão integrada almejada e a realidade percebida na Zona Costeira nacional. Nesse contexto, mantém-se a precariedade do planejamento territorial para a ocupação ordenada da área costeira, sem o devido saneamento básico e sem a instituição de uma política fundiária para a ocupação litorânea.

Outrossim, ainda é fraca a participação social no gerenciamento costeiro, havendo a necessidade de estudos aprofundados sobre os processos que ocorrem na área costeira como um todo, ressaltando as particularidades locais, que servirão de base para os sistemas de informação nacionais, regionais e municipais. Essas informações, conseqüentemente, seriam utilizadas para estruturar políticas públicas mais regionalizadas e a formação de equipes mais capacitadas nos órgãos ambientais incumbidos da gestão costeira (ASMUS et al., 2006).

A Zona Costeira é gerida a partir de uma grande quantidade de normas, que às vezes são contraditórias entre si, gerando a possibilidade de ocupação desordenada e de insegurança jurídica para pessoas públicas e privadas que ocupam a área. Com efeito, há uma imprecisão no uso dos termos “bem de uso comum do povo”, “bens da União” e “patrimônio nacional”, que reflete na ausência de parâmetros claros para a atuação dos órgãos gestores da área costeira.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, resguardou o direito ao meio ambiente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade a obrigação de proteger e gerir de forma sustentável o patrimônio ambiental, considerando-o como bem de uso comum do povo. O uso da expressão “bem de uso comum do povo” determina que as características do meio não podem sofrer apropriação privada; portanto, mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particulares, é de responsabilidade do poder público e da coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente (BRASIL, 1988a).

Logo, a sociedade está legitimada a interferir na gestão, no controle e na fiscalização das políticas públicas ambientais, enquanto o poder público está obrigado a definir legalmente as unidades federativas, os espaços territoriais e seus componentes a serem resguardados, sendo vedada qualquer forma de utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam a proteção do meio.

São também responsabilidades do poder público exigir estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, que será tornado público; promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização para a preservação do meio ambiente e proteger

a fauna e a flora, sendo vedada qualquer prática que coloque em risco a sua função ecológica, provoquem extinção ou submetam os animais à crueldade (NAKAMURA, 2007).

No parágrafo 4º do art. 225 da CF, a Zona Costeira aparece como patrimônio nacional, de modo que a sua utilização deverá ser feita dentro dos ditames legais e das condições que assegurem a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais (NAKAMURA, 2007). A classificação quanto ao patrimônio nacional é atribuída às áreas relevantes para a manutenção dos biomas nacionais para as futuras gerações, sendo exigidos do possuidor cuidados que assegurem a preservação dos recursos naturais existentes na área. Portanto, o fato de ser um patrimônio nacional não garante o uso de forma indiscriminada pela sociedade, bem como não faz a área pertencer à União (OLIVEIRA; COELHO, 2015).

Da mesma forma, o fato de a Zona Costeira ser um bem de uso comum não significa que pertence ao Estado, mas que pertence à sociedade brasileira, possibilitando que Estados e Municípios possam gerir os seus recursos de acordo com os princípios sustentáveis do direito ambiental (NAKAMURA, 2007). Por ser bem de uso comum pertencente à coletividade, é inalienável, não permite usucapião e seu uso só pode ser restrito em virtude do interesse público, quando há a cobrança pelo uso, por exemplo.

Ainda com relação aos bens da União, a Constituição Federal não estabelece o que pode ser apropriado por particulares na faixa terrestre da área costeira, ressaltando apenas a necessidade de proteção da área, em virtude da sua importância enquanto ecossistema de uso comum, de modo que a sua utilização deve ser feita de acordo com os planos municipais de zoneamento territorial (OLIVEIRA; COELHO, 2015).

Nesse ponto, é importante fazer uma diferenciação entre faixa terrestre, orla marítima, terrenos de marinha e seus acréscimos, área de preservação permanente, unidades de conservação e espaços especialmente protegidos. A orla marítima está contida nos limites da Zona Costeira, pelo disposto nos arts. 3º, 22 e 23 do Decreto n.º 5.300/2004; a faixa terrestre da Zona Costeira é o espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira.

Ao mesmo tempo que o limite terrestre da orla marítima é de cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, a exemplo de praias, dunas e manguezais, onde estão localizados os terrenos de marinha e seus acréscimos. Nesse sentido, a área da orla é alvo de projetos específicos de planejamento para a implementação de uma gestão integrada entre o MMA e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), por meio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Por sua vez, os terrenos de marinha são localizados em uma faixa de 33 metros, medidos a partir da Linha de Preamar Média (LPM) em direção ao continente ou ao interior das ilhas costeiras com sede de Município, sendo demarcados também a partir de rios e lagoas com a influência de marés. Por sua vez, os acrescidos de marinha são segmentos de terra que antes eram cobertos pelo mar ou se constituíam em mangues, praias ou canais marítimos que foram aterrados após 1831, ano que a SPU tomou como referência para a instituição da Linha de Preamar Média, conforme Decreto-Lei n.º 9.760 de 1946 (BRASIL, 1946).

Nesse contexto, as propriedades privadas existentes nos terrenos de marinha se encontram em regime de concessão, de modo que o foro deve ser pago à União como uma taxa de ocupação de terrenos públicos, além dos impostos relativos à propriedade. Oliveira e Coelho (2015) destacam que, para a melhor proteção ambiental da Zona Costeira, poderiam ser concedidas atribuições mais amplas aos terrenos de marinha, para além das suas atuais funções de proteção da navegação e segurança da Zona Costeira. Outrossim, afirmam que a área deveria ser igualmente resguardada pelas normas locais, como o Plano Diretor da Cidade.

Salienta-se, nesse ponto, que os terrenos de marinha não são considerados como Áreas de Preservação Permanente, nem Unidades de Conservação. As Áreas de Preservação Permanente (APP), segundo o Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), situam-se às margens dos cursos de água, possuindo extensão variável entre 30 metros e 500 metros, dependendo da largura do curso. São áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, que tem a função de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, proteger o solo e assegurar o bem-estar humano, onde não é permitida a exploração econômica direta. As Unidades de Conservação também visam a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo classificadas em Unidades de Proteção Integral, as quais admitem apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, e Unidades de Uso Sustentável, que têm como objetivo estabelecer o uso sustentável de áreas preservadas e o desenvolvimento econômico das comunidades do entorno (BRASIL, 2012).

Diante do exposto, percebe-se que a Zona Costeira é protegida por diversos dispositivos ambientais e urbanísticos. Assim, a elaboração dos Planos de Gestão Integrada da Zona Costeira nos âmbitos federal, estadual e, principalmente, municipal deve considerar todas as relações sociais, econômicas e ambientais ocorridas na área, prevendo, assim, as condições de utilização dos recursos naturais, de ocupação, da coleta de lixo, de distribuição de água, do saneamento, da exploração mineral, de manutenção da qualidade de vida das comunidades tradicionais e do turismo, utilizando, para isso, indicadores atualizados e integrados à realidade local.

1.6 O desenvolvimento da zona costeira nacional e paraense

Os primeiros assentamentos portugueses em solo brasileiro localizaram-se, em sua maioria, na zona costeira, orientados no sentido leste-oeste. Nesse contexto, havia um adensamento populacional em cada entreposto comercial que se conectava com o porto principal, seguindo por rios e trilhas de forma descontínua (DINIZ, 2008).

Assim, formaram-se zonas de adensamento populacional, como o Recôncavo Baiano e os litorais fluminense, paulista e da Zona da Mata nordestina, bem como cidades portuárias relativamente isoladas, como Belém, São Luís, Fortaleza e Vitória. Ademais, nas vastas extensões do território que permaneceram isoladas ou pouco ocupadas, instalaram-se escravos fugidos, indígenas e pequenas comunidades, que são a origem das populações tradicionais litorâneas (BORELLI, 2007). Esse modelo de desenvolvimento do espaço colonial brasileiro expressa claramente a importância econômica do mercado externo na exploração nacional.

Já no final da década de 1950, houve a aceleração do processo de industrialização. Conseqüentemente, os setores que dependiam da exportação para escoar a produção e da importação de insumos se estabeleceram prioritariamente na costa brasileira, dando origem a complexos industriais. Além de destacar a industrialização como vetor do desenvolvimento da zona costeira, a literatura salienta ainda a importância da urbanização e da exploração turística para a expansão ocorrida ao longo dos anos (FARINACCIO, 2008; SILVEIRA; RODRIGUES, 2015; SERRA; FARIAS FILHO, 2019).

Nesse sentido, o fenômeno da segunda residência disseminou-se na região litorânea em virtude do poder de atração do capital já fixado nesse espaço e da valorização das características vocacionais da área, a exemplo do uso turístico e dos investimentos prioritários do governo, dotando determinadas áreas conforme o uso futuro estabelecido (MORAES, 2007). Isso mobilizou incorporadores, corretores, empreendedores da construção civil e proprietários de terras e trouxe consigo outro fenômeno: a favelização. Assim, à medida que as segundas residências se estabeleciam nos melhores espaços, a ocupação de áreas de grande vulnerabilidade ambiental cresceu exponencialmente, acompanhando ainda o movimento migratório para as metrópoles.

Moraes (2007) já destacava que o turismo na zona costeira estava associado a diversos processos, sendo estruturado enquanto setor na composição urbana da cidade litorânea, articulado aos espaços de segundas residências e ligado aos investimentos massivos para o desenvolvimento dessa função na área costeira, enquanto indutor de ocupação de novas áreas. Nesse contexto, os investimentos dos governos federal, estadual e municipal em infraestrutura,

como a construção de rodovias, aeroportos e rede elétrica, foram fundamentais para a atração de investidores multinacionais do turismo.

Entretanto, o modelo de ocupação da costa brasileira, centrado na sua preparação para a exploração econômica, e a falta de investimento público em infraestrutura urbana induziram, em diversos espaços, a segregação socioespacial e a degradação ambiental, o que apenas perpetuou os conflitos entre as comunidades e o poder público local (FROIS et al., 2021). Dentro desse contexto de “desenvolvimento”, a produção no espaço amazônico, estruturada décadas depois da colonização da costa brasileira, também ocorreu por meio do controle territorial com estratégias de apropriação geográfica e material da Amazônia. Essa forma de controle das áreas de rios e várzeas deu origem à urbanização e à construção de redes fluviomarinhas importantes para o comércio nacional e internacional (ABREU et al., 2020).

Concomitantemente à modernização do sistema portuário, a Amazônia passou por uma fase ferroviária, a partir da implantação da Estrada de Ferro Belém-Bragança, com o propósito de dinamizar a agricultura e a colonização efetiva da zona bragantina. Já entre os anos 1950 e 1980, com a expansão rodoviária, o processo de colonização se tornou mais intenso. A instituição de Planos Nacionais de Desenvolvimento, com os objetivos de segurança e colonização e a expansão da malha rodoviária, ocasionaram uma redefinição do sistema de cidades a partir da dinâmica de ocupação dos espaços ao longo das rodovias. Entretanto, ao contrário da ideia difundida de que a zona costeira paraense era um espaço vazio a ser povoado, ela já era ocupada por posseiros que tinham como atividades tanto a pesca e o aviamento quanto a plantação (ABREU et al., 2020).

Principalmente com a expansão da malha rodoviária, o turismo foi associado ao desenvolvimento humano como elemento impulsionador da economia. Entretanto, desde a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o planejamento regional foi executado a partir da elaboração de Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) e Planos de Turismo da Amazônia (PTA), que sofrem críticas pelos inúmeros financiamentos e para os quais diversas comunidades não foram consultadas (DIAS; FARIAS, 2015).

O primeiro PTA almejava a dinamização da economia e a ocupação da Amazônia a partir do seu potencial turístico. No contexto da época, segundo a Política de Desenvolvimento da Amazônia, esse território deveria participar do desenvolvimento econômico e social nacional como celeiro do mundo e berço do extrativismo. Já na década de 1980, em um período de transição política e econômica, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), antigo

Instituto Brasileiro de Turismo, buscava uma nova perspectiva de turismo preocupada com o turismo social e economicamente sustentável, instituindo o Projeto de Turismo Ecológico.

Nesse cenário, após várias tentativas de reorganização da EMBRATUR, já nos anos 1990, o segundo Plano Nacional de Municipalização do Turismo não teve somente o cunho de desenvolvimento econômico, uma vez que a SUDAM já percebia a necessidade de associar o turismo à sustentabilidade como alternativa para o desenvolvimento da Amazônia. Essa nova perspectiva implicaria a necessidade de um esforço político maior para o monitoramento das atividades realizadas na área. Entretanto, as ações decorrentes dessa política não conseguiram alcançar os resultados esperados pelo não atendimento da necessidade de uma maior articulação com a população local para o direcionamento do desenvolvimento turístico da área (DIAS; FARIAS, 2015).

Nesse ponto, é válido salientar que o turismo, dentro da perspectiva desenvolvimentista da globalização, gera controvérsias, na medida em que o turismo de massa, associado à falta de planos e programas de gestão costeira, pode gerar desgaste biológico, além de favorecer o processo de favelização, reflexo do turismo de segunda residência (casas de veraneio). Esse foi o contexto de criação da APA Algodoal-Maiandeuá, através do processo iniciado em 1989. Nessa mesma perspectiva, já em 1990, foi criado um consórcio entre o MMA e a EMBRATUR, com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a consecução do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo da Amazônia legal (PROECOTUR) (DIAS; FARIAS, 2015).

O PROECOTUR tem como objetivo estruturar as condições necessárias para que os Estados da Amazônia Legal (Acre, Pará, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão) consigam desenvolver uma gestão democrática e sustentável das áreas selecionadas para o ecoturismo. O PROECOTUR foi dividido em duas fases, denominadas de pré-investimento e investimento, que buscavam impulsionar o turismo na Amazônia; no entanto, o projeto foi descontinuado devido à ineficiência de suas ações frente a questões políticas, administrativas e econômicas, tais como a não liberação dos recursos previstos, o despreparo de gestores e técnicos para atender as necessidades operacionais e a descontinuidade das ações políticas a cada eleição.

Nesse contexto, já em 2001, o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Pará dividiu em seis as unidades de desenvolvimento turístico: Belém, Amazônia Atlântica, Marajó, Tapajós, Araguaia-Tocantins e Xingu, com o objetivo de identificar as potenciais atividades turísticas das sub-regiões do Estado. Posteriormente, o Plano de Turismo Ver o Pará reforçou a ideia da conservação do patrimônio natural e cultural do Estado enquanto um dos pilares do

desenvolvimento socioeconômico. Frisa-se que esta perspectiva de regionalização do turismo, em voga até a presente data, objetiva a convergência de todas as ações do Ministério do Turismo com a perspectiva turística dos Estados e Municípios.

Cabe salientar, que o Município de Maracanã se encontra dentro do rol de 49 Municípios que compõem a região da Amazônia Atlântica, área onde há o encontro da Floresta Amazônica com o Oceano Atlântico, criando um cenário com características específicas que propiciam a elevada riqueza ambiental.

Como visto na seção anterior, a profusão de instrumentos e ações aplicáveis sobre o espaço costeiro nacional e paraense, previstos no Decreto n.º 5.300/2004, objetiva a manutenção do equilíbrio ecológico necessário à promoção da qualidade de vida e do desenvolvimento econômico e social sustentável, considerando a manutenção da vida e o provimento de recursos pelo meio ambiente, a distribuição espacial de recursos, a viabilidade econômica e a governança democrática (SACHS, 2004).

Entretanto, por muito tempo, o desenvolvimento foi associado a fatores que marcam o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), rendas pessoais, industrialização e avanço tecnológico. Porém, não se pode considerar que somente esses fatores contribuem para a expansão de liberdades. Segundo Amartya Sen (2000), o crescimento econômico não pode ser um fim em si mesmo, devendo estar relacionado com a melhoria da vida dos indivíduos e com a promoção de liberdades constitutivas, que estão relacionadas às capacidades de evitar privações, como participação política e liberdade de expressão, e instrumentais, relativas à liberdade das pessoas de viverem do modo como desejarem.

Tais liberdades apresentam relação entre si, contribuindo para a promoção uma da outra, e são influenciadas pelas ações livres dos agentes mediante sua participação, escolha social e tomada de decisões públicas. Nesse contexto, capacidades podem ser aumentadas pelas políticas públicas; porém, quando políticas públicas são tomadas longe dos agentes sem o uso de suas diversas capacidades, essas mesmas políticas podem servir para a privação de liberdades e, conseqüentemente, para agravar as desigualdades sociais.

Nesse sentido, o verdadeiro desenvolvimento somente acontece onde há um projeto social subjacente. Portanto, a cultura, as relações sociais existentes no espaço e a evolução da própria biosfera em diferentes locais devem ser consideradas em qualquer política pública que interfira nas relações sociais, econômicas e ambientais, já que o desenvolvimento deve estar intrinsecamente ligado à sustentabilidade no tempo das civilizações (VEIGA, 2005).

Assim, as políticas públicas são a forma de o Estado interferir na reprodução econômica e social, expressando e moderando as relações de classe, bem como produzindo condições para

as relações de produção, de modo que a luta de classes ultrapasse a esfera econômica e alcance a esfera política. Desse modo, ainda que comumente essas políticas sejam divididas entre as que interferem na reprodução social e as que refletem na reprodução econômica, há uma necessária correlação entre o conteúdo dessas políticas que não deve ser mascarada, uma vez que reflete o desenvolvimento histórico das relações entre as forças políticas (TEIXEIRA, 1989).

A formulação de políticas públicas e a mobilização de recursos para colocá-las em prática dependem da disputa de interesses em diversas esferas decisórias. Isso significa que podem existir dentro de um mesmo país diversas formulações de políticas que irão afetar as camadas sociais de diferentes formas.

Depreende-se dessa perspectiva que o Estado não é uma abstração ou uma estrutura internamente coesa, mas um conjunto coordenado de agentes e agências com capacidades e recursos desiguais e interesses que, por vezes, podem ser divergentes. Tal perspectiva é útil para compreender como as configurações políticas afetam a ação governamental e vão reverberar na sociedade, mas também é essencial para o entendimento do grau de complexidade presente na formação de agendas e formulação de políticas públicas.

Assim, considerando os interesses diversos dos agentes, é preciso criar um quadro em que seus interesses estejam alinhados aos daqueles em benefício de quem eles trabalham, por meio de um accountability procedimental, onde os agentes são cada vez mais fiscalizáveis durante o processo de tomada de decisões, e de um accountability de desempenho, instituindo métricas plurais e horizontais de desempenho das agências públicas, em que cada ator avaliaria o desempenho do outro (BEVIR, 2011). Cabe ressaltar que, ainda que indicadores ou métricas não meçam a realidade, eles participam da sua construção social (TELLES, 2003).

Nesse sentido, Cavalcante e Aloufa (2018), a partir de uma análise documental do relatório “25 anos do Gerenciamento Costeiro no Brasil”, constataram que instrumentos legais, planos, programas e projetos têm trazido inúmeros resultados positivos para o gerenciamento costeiro, mitigando diversos impactos. Não obstante, ainda existem carências na gestão costeira que deverão ser sanadas para a promoção do ordenamento do uso dos recursos naturais e da ocupação da costa.

Assim, a despeito de todo o aparato normativo que embasa a gestão costeira, a Zona Costeira ainda sofre com derramamento de óleo; urbanização desordenada, com a consequente impermeabilização da costa por ocupações irregulares; erosão; supressão da vegetação de mangue e restinga; conflitos de usos do solo; contaminação hídrica; impactos sobre a pesca;

dragagem; aumento de ruídos; emissão de poluentes atmosféricos e geração de resíduos sólidos (CAVALCANTE; ALOUFA, 2018).

A partir dos anos 1990, o Estado passou por uma reestruturação orientada para os aspectos sociais, de modo que se passa a avaliar a governabilidade do Estado a partir da sua capacidade de implementar as políticas necessárias para a realização de objetivos comuns (OLIVEIRA; PISA, 2015), priorizando uma gestão eficiente dentro da tríade Estado, mercado e sociedade (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015).

Considerando o distanciamento entre a propriedade e a gestão, a governança aparece como uma técnica avançada de gerenciamento capaz de ser aplicada em diversas organizações, inclusive no setor público, visando garantir maior eficiência na tomada de decisões e reduzir o conflito de interesses, na medida em que toda a estrutura administrativa, política, normativa, econômica e social converge para a concretização dos objetivos pretendidos pelas partes (IFAC; CIPFA, 2014).

Segundo Schneider e Pezzella (2017), a governança, em seu sentido mais amplo, é tida como a produção de ordem social, de bens coletivos ou de solução de problemas mediante intervenção política e social intencional, que pode ocorrer por meio de decisões autoritárias (governança hierárquica) ou pelo estabelecimento de arranjos autônomos. Cabe destacar que a governança não abarca apenas agentes do Estado e instituições públicas como os únicos atores relevantes na alocação autoritária de valores, de modo que deve ser dado o devido destaque ao papel das redes na busca de objetivos comuns.

Ressalta-se, ainda, que governança e gestão são dimensões distintas da análise de redes interorganizacionais, as quais se relacionam para a obtenção de resultados coletivos esperados. A governança envolve um conjunto de definições quanto a regras, processo de tomada de decisões, estrutura e organização, visto que a realização de atividades complexas demanda uma coordenação multilateral, o que resulta na necessidade de organizar estruturalmente a ação de diversos agentes (SCHNEIDER; PEZZELLA, 2017). Dessa forma, há a necessidade de pelo menos algum grau de direcionamento central quanto ao objetivo a ser alcançado. Já a gestão é caracterizada pelo planejamento, pela implementação e pelo controle de práticas gerenciais dentro dos limites estabelecidos, de modo que as práticas de gestão podem variar em função dos objetivos coletivos e do modelo de rede.

Portanto, quando se aplica a governança à esfera pública, compreende-se a distribuição desigual de poder e interesse entre os agentes envolvidos. Nesse sentido, Bevir (2011) exemplifica essa desigualdade abordando os cidadãos e os políticos. Os cidadãos tentam maximizar seus interesses de curto prazo, ao invés de buscar políticas com efeitos

compartilhados a longo prazo; por sua vez, os políticos tentam maximizar interesses eleitorais de curto prazo, ao invés da responsabilidade fiscal.

Assim, a reflexão acerca do surgimento da governança ter ou não levado à prestação de serviços públicos mais eficientes é apenas uma consequência dos problemas de legitimidade e transparência que sugere existir, uma vez que as redes envolvem vários atores interdependentes na troca de recursos, com o intuito de atingir seus objetivos, e o desafio do governo passa a ser, então, gerenciar essas redes (RHODES, 1996).

Nesse sentido, Pierre e Peters (2020) salientam que é necessário refletir sobre os impactos das parcerias sociais sobre as estruturas e os processos de tomada de decisão do Estado, pois, para governar uma sociedade complexa, a liderança política é crucial para a mobilização de recursos de maneira a alcançar um objetivo coletivo, o que deve acontecer por meio de um processo competente e com conhecimento suficiente para gerar políticas relevantes e eficazes.

1.7 Conclusão da seção

A perspectiva multiescalar é intrínseca as relações humanas. Ao se apropriarem do espaço, os homens produzem territórios e territorialidades segundo suas normas e crenças. Deve-se compreender que os territórios são moldados a partir das dinâmicas internas e externas, as quais funcionam como incentivadoras ou desestimuladoras dos padrões de produção de organização social.

Compreender os territórios a partir da perspectiva multiescalar significa compreendê-los enquanto fluidos, contíguos e compartilhados. Essa visão de território-rede denota o caráter móvel do território em uma sociedade marcada pela heterogeneidade e pela multiplicidade. Nesse sentido, a regulação territorial demanda o entendimento de que as iniciativas dos atores sociais, econômicos e institucionais relativas ao uso dos territórios lançam bases para o desenvolvimento territorial, ou seja, para a estruturação territorial mediante a utilização de recursos e capitais.

Nesse contexto, o Estado assume papel decisivo na estruturação das escalas de gestão, na medida em que é capaz de demarcar, modificar e gerar hierarquias escalares de poder, influenciando no desenvolvimento local e imprimindo novos usos ao território. Podendo assim, estabelecer um terreno fértil para o desenvolvimento de uma governança descentralizada, valorizando a promoção de soluções horizontais e verticais, com o envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios da Administração Pública. De acordo com esse entendimento, os

diplomas legais que determinam o Zoneamento e o Planejamento Ambiental da Zona Costeira brasileira são uníssonos ao defender a descentralização da gestão territorial e ambiental da área.

Somente a partir de uma abordagem descentralizada e integrada na definição de objetivos, instrumentos, planejamento, mensuração de desempenho e avaliação de políticas, programas e ações desenvolvidos na área, é que se poderia abarcar a multiplicidade de usos e ocupações desenvolvidos nesse território, bem como compreender a diversidade dos biomas e a complexidade dos problemas enfrentados. Entretanto, as instituições, planos e processos incidentes sobre a área costeira acabam por atuar de forma desintegrada, o que, na prática, dificulta o atendimento de diversas carências.

Assim, definições como bem de uso comum do povo, bem da União e patrimônio nacional, aplicáveis à Zona Costeira brasileira — onde estão presentes bens sob a dominialidade pública e privada — criadas com intenção de uniformizar o tratamento das questões ambientais relativas a essa área, não conseguem atingir esse objetivo. Assim, em decorrência dos entraves institucionais e normativos, que dificultam a compreensão dos termos e regimes jurídicos incidentes sobre a área costeira nacional, a ordenação do espaço de forma compatibilizada em âmbito federal, estadual, municipal e distrital não se realiza efetivamente.

A partir da leitura da seção, restou claro que aspectos culturais e socioeconômicos permeiam a relação humana com a Zona Costeira. Nesse ponto, a seção destacou o turismo enquanto fenômeno sociocultural de grande importância para a modificação dos espaços litorâneos. Entretanto, salientou a necessidade de que o desenvolvimento do turismo nessas áreas não esteja dissociado da sustentabilidade. Essa visão auxiliará na compreensão das análises feitas na seção relativa ao diagnóstico da APA Algodão-Maiandeuá, localizada no Município de Maracaná, na região do Salgado Paraense, a qual é muito atrativa para o turismo.

A partir das reflexões realizadas na seção, pode-se concluir que as diversas condicionantes existentes ao longo da Zona Costeira nacional tornam a gestão integrada da área um desafio, o qual deve ser suplantado ao mesmo tempo em que se busca reduzir os efeitos negativos das pressões da ocupação antrópica.

2 GOVERNANÇA MULTIESCALAR E OBTENÇÃO DE RECURSOS NA APA ALGODOAL-MAIANDEUA

A cooperação entre atores governamentais e não governamentais, a partir da lógica da governança, favorece a formação de alianças e também evidencia conflitos decorrentes das assimetrias socioeconômicas encontradas nas escalas sociais, geográficas e federativas.

Reconhecendo que a defesa da Zona Costeira enquanto patrimônio nacional demanda a mobilização de atores e recursos, apresenta-se nessa seção, primeiramente, a estrutura de governança multiescalar em Unidades de Conservação costeiras. Em seguida, tece-se um panorama sobre a APA Algodual-Maiandeuá para, ao final, discutir sobre a complexidade do processo multiescalar de obtenção de recursos para APA costeira, a partir das especificidades da APA Algodual-Maiandeuá.

2.1 A dominialidade pública da União sobre a Zona Costeira

A gestão multiescalar e integrada da Zona Costeira consiste na governança de bens públicos, que, de acordo com o disposto no art. 98 do Código Civil, são os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, dispostas no art. 41 do mesmo Código, a saber, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e fundações públicas, as associações públicas e todas as entidades criadas por lei com a mesma natureza, ressalvada, em caráter residual, a propriedade particular de todos os demais bens (BRASIL, 2002).

Os bens públicos podem ser classificados, quanto à titularidade, em federais, estaduais, distritais e municipais. Os bens federais são aqueles pertencentes à União, enumerados no art. 20 e incisos da Constituição Federal, definidos como tal em virtude da segurança nacional, da proteção econômica do país, do interesse público e da extensão do bem (BRASIL, 1988a). O domínio da União sobre os seus bens justifica-se por diversos motivos: a defesa da soberania; a conservação do meio ambiente; a proteção dos povos indígenas; o controle sobre a exploração de recursos naturais e a garantia da propriedade sobre os imóveis adquiridos.

São classificados como bens federais em razão da segurança nacional as terras devolutas, necessárias para a defesa das fronteiras, das fortificações e das construções militares; os lagos e os rios; as ilhas oceânicas e fluviais; o mar territorial e os terrenos de marinha. Já os bens da União em razão da proteção à economia do país são compostos pelos recursos naturais da plataforma continental e da Zona Econômica Exclusiva, bem como os recursos potenciais de energia hidráulica e os recursos minerais. Os bens considerados da União em virtude do

interesse público nacional são as vias de comunicação federais, a preservação do meio ambiente, as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos, bem como as terras indígenas. Por fim, são bens federais em razão de sua extensão os lagos e rios que banham mais de um Estado (BRASIL, 1988a).

Já os bens pertencentes aos Estados e Distritos, enumerados no art. 26 da Constituição Federal, são as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito; as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio; as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não pertencentes à União (BRASIL, 1988a). Por fim, a Constituição não enumerou os bens municipais, tendo caráter residual. Pode-se citar como exemplos de bens municipais as praças, os jardins públicos, as ruas e demais bens que componham o patrimônio do Município e sua Dívida Ativa.

Odete Medauar (2007) destaca a existência da seguinte divisão de bens públicos no período colonial: bens públicos pertencentes ao rei; bens da coroa sob a administração do rei e bens fiscais. Entretanto, durante o período imperial, passou-se à seguinte repartição: domínio do Estado; domínio da Coroa e domínio público. Já na República, dividiram-se os bens públicos em bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais, o que foi mantido pelo Código Civil de 2002.

De modo geral, são bens de uso comum rios, praias, mares, estradas, ruas e praças; por sua vez, bens de uso especial consistem em edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal e, por fim, bens dominicais são patrimônio das pessoas jurídicas de direito público não afetados a uma finalidade específica, como os terrenos de marinha e seus acrescidos, as terras devolutas e as águas públicas. Medauar (2007) classifica ainda as ilhas públicas enquanto bens dominicais, quando não afetadas ao uso comum ou especial, podendo ainda ser objetos de concessão, permissão ou autorização de uso.

Nas subseções abaixo, serão abordadas as características de algumas áreas sob domínio da União que podem ser encontradas na APA Algodual-Maiandeuá e as imposições patrimoniais incidentes sobre estas, quando cabíveis.

2.1.1 Praias

Pela importância turística, riqueza biológica e função socioeconômica, as praias têm grande importância na Zona Costeira. Nesse sentido, o Plano de Manejo da APA Algodual-Maiandeuá ressalta que a força da atividade turística desenvolvida na APA tem ocasionado

impactos negativos, como a urbanização de praias, restingas e manguezais, por falta de planejamento e omissão dos órgãos governamentais no ordenamento da ocupação do espaço (PARÁ, 2012a). Assim, cabe buscar a definição desse bem público.

As praias têm seu conceito jurídico estabelecido no art. 10 da Lei n.º 7.661/1998. Assim, configura-se praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material dendrítico, composta por areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, na ausência desta, outro ecossistema (BRASIL, 1998b). De acordo com o disposto no rol exemplificativo do art. 99 do Código Civil, as praias são bem de uso comum do povo, garantindo-se o livre acesso à praia e ao mar, exceto nos casos em que existam limitações de interesse da segurança nacional ou estejam em áreas protegidas por legislação específica (BRASIL, 2002).

A praia pode ser classificada como marítima, quando ocorrer junto ao limite do mar territorial, sendo domínio da União; fluvial, quando ocorrer em algum rio, mesmo que este não tenha influência de maré — nesses casos, estará sob domínio do Estado, exceto quando sofrer a influência da maré em alguma parte ou o rio for federal, hipótese em que a praia será de dominialidade da União —, e lacustre, quando estiver junto às margens de uma lagoa ou laguna, de modo que, se a lagoa ou laguna for de domínio da União, a praia lacustre também será do seu domínio; se não, o domínio será estadual.

A área praiana tem como limite mínimo a preamar máxima e, como limite máximo, até o final da faixa subsequente de material dendrítico ou, na sua ausência, o início de um outro ecossistema, a depender da análise técnica, ou seja, abarca tanto a porção líquida quanto a porção terrestre sob a influência das marés. Nos casos em que houver dunas móveis em contato com a praia, estas constituirão um só ecossistema, em virtude da dependência da dinâmica sedimentar, de modo que serão enquadradas no conceito jurídico de praia, enquanto bens de uso comum.

As praias, portanto, são protegidas legalmente em razão de sua importância ecológica, enquanto bens de uso comum de domínio público, e têm seu acesso tutelado e garantido para a utilização comum da população, conforme o disposto no art. 21, do Decreto n.º 5.300, de 2004, sendo inalienáveis (BRASIL, 2004a). Nesse ponto, foi estabelecido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região em julgado que não são admitidas ocupações individualizadas que restrinjam uso coletivo; assim, somente em casos excepcionais — com a devida desafetação de bem de uso comum e transformação deste em bem de uso especial por meio de lei — pode ser erigida sobre as praias qualquer construção com autorização especial do poder público. Caso

contrário, este pode exigir que tais construções sejam removidas em virtude do interesse comum:

ADMINISTRATIVO. REINTEGRAÇÃO NA POSSE. TERRENO DE MARINHA. BEM DE USO COMUM DO POVO. INVIABILIDADE DA REGULARIZAÇÃO. BOA FÉ DO OCUPANTE. INDENIZAÇÃO.

1. Embora, de fato, a solução recomendável, nas hipóteses de ocupação irregular de terreno de marinha, seja a da regularização, no caso concreto, está é inviável, por se cuidar de área de praia, bem de uso comum do povo que não pode ser atribuído, individualmente, a particular.

2. A tolerância da União, admitindo a permanência no local desde 1986, e a boa-fé das rés, pleiteando a dita regularização, não justifica a manutenção, indefinidamente, da situação fática, impondo-se a reintegração ao patrimônio da União.

3. Diante da aludida boa fé e da inércia da União em buscar a desocupação, deixo de condenar as rés ao pagamento da indenização a que se refere a Lei n.º 9.636/98.

4. Apelação e remessa oficial parcialmente providas (BRASIL, 2005b).

Conforme pode ser observado a partir do caso acima, diante de ocupações irregulares, pode a União determinar a remoção forçada da construção e cobrar a multa prevista no art. 6º, II, do Decreto-Lei n.º 2.398/1987 (BRASIL, 1987), bem como também pode ser cobrada a indenização prevista no art. 10 da Lei n.º 9.636/1998.

A Lei n.º 9.636 estabelece, em seu art. 11, que cabe à SPU a fiscalização para que sejam mantidos a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União, podendo embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções, bem como ter o auxílio de força policial federal e estadual, se necessário (BRASIL, 1998). Pelo disposto no art. 11, §4º da Lei n.º 9.636/1998 e no art. 23 da Constituição Federal de 1988, é obrigação de todos os entes federativos zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, pelas áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e pelas áreas de uso comum do povo, cabendo às esferas federais agir em conjunto para a conservação dos terrenos de praia.

Nesse contexto, compete também à SPU a concessão de permissão de uso a título precário para a realização de eventos de natureza recreativa, esportiva, cultural ou educacional. Entretanto, na ocorrência de conflitos de competência relativos a autorizações e permissões para a realização de atividades em áreas de uso comum do povo, deve-se ter em vista a competência administrativa em relação à matéria, além da propriedade dos bens.

Dessa forma, deve-se verificar em cada caso a competência para autorizar determinadas atividades em área de praia. Em casos de atividade de grande vulto em terrenos de praia ou de empreendimentos duradouros que possam afetar a utilização coletiva do bem e o meio ambiente natural, é necessário, além da autorização por parte do Município, a permissão da União, estabelecendo as condições do uso ordenado do bem (FREITAS, 2004; CHAGAS, 2016).

Ademais, os proprietários de terrenos alodiais, contíguos aos terrenos de marinha, ou com domínio útil de terrenos de marinha não podem impedir o acesso às praias, sendo este garantido mediante servidão administrativa instituída na forma de lei incidente sobre a propriedade alodial ou sobre o terreno de marinha devidamente aforado. Há, portanto, nesses casos, a limitação ao direito de propriedade privada, sem a transferência do domínio ou da posse, mas com a indenização dos prejuízos suportados.

2.1.2 Terrenos de marinha e acrescidos

Os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens dominicais da União sujeitos a regime especial. O art. 2º do Decreto-Lei n.º 9.760/1946 estabelece que os terrenos de marinha estão situados em locais sobre a influência de maré, tendo uma profundidade de trinta e três metros, medidos horizontalmente da Linha da Preamar Média de 1831 em direção à parte da terra, localizados no continente, na costa marítima, na margem de rios, lagos ou estuários com influência de maré ou no contorno das ilhas (BRASIL, 1946). Cabe salientar que, na falta de demarcação da LPM, a SPU tem utilizado a linha de vegetação ou linha do jundu, caracterizada pelo início da vegetação jundu sempre existente para além das praias, estendendo-se para o interior da região (NIEBUHR, 2004).

Os terrenos de marinha não se confundem com os terrenos marginais, pela influência das marés nos terrenos de marinha e pela forma de medir as faixas em sua extensão, uma vez que os terrenos marginais estão compreendidos em uma faixa de 15 metros medida a partir da Linha das Enchentes Ordinárias e são, via de regra, de domínio do Estado, salvo quando o rio for federal. Já os acrescidos de marinha consistem no segmento posterior aos terrenos de marinha para o lado do mar, rios ou lagoas, formados natural ou artificialmente, tendo a mesma natureza jurídica, conforme o disposto no art. 3º do Decreto-Lei n.º 9.760/1946 (BRASIL, 1946).

Segundo Machado (2002), os terrenos de marinha passaram a ter valoração ambiental a partir da Constituição de 1988, desempenhando funções públicas de proteção da natureza, de acordo com a função social e ambiental da propriedade, pela sua classificação enquanto bens de uso comum do povo. Nesse sentido, deve haver uma gestão direcionada à utilidade e ao aproveitamento socioeconômico dos terrenos de marinha e seus acrescidos, como forma de viabilizar a atuação do poder público na concretização de direitos fundamentais, induzindo condutas positivas de manutenção do bem e garantindo a sustentabilidade das contas públicas.

Nesse sentido, Leite (2003) destaca que a Lei n.º 9.636/1998 proibiu a inscrição de qualquer ocupação atual ou preexistente que concorra ou tenha concorrido para o comprometimento da integridade das áreas de uso comum do povo e espaços territoriais especialmente protegidos, por força do princípio da responsabilidade civil pelo dano ambiental (BRASIL, 1998). A decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região é representativa deste entendimento:

DIREITO CIVIL. E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE TERRENO DE MARINHA OCUPAÇÃO IRREGULAR AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO.

1.Sem autorização de uso, os bens públicos da União, não podem ser utilizados ou explorados por particulares, em benefício próprio, em razão do interesse coletivo que prepondera pela função social dos bens de domínio público.

2.Cabe ao poder público ao poder público a fiscalização de qualquer utilização precária de seus bens e a repressão às infrações constatadas.

3.Na área ocupada – praia de Caperebus, bem público de uso comum do povo, as construções foram edificadas em terreno de marinha e em zona de preservação ambiental, caracterizando o esbulho, em razão da posse precária.

4.Apelação não provida (BRASIL, 2009a, grifo nosso).

Nos casos em que a LPM de 1831 se encontra dentro da faixa considerada como praia jurídica ou de outro bem de uso comum, a área não será considerada terreno de marinha, estando dentro da composição do bem de uso comum. Dessa forma, havendo alguma edificação sobre a praia, a regularização desta se torna inviável, uma vez que somente por meio de lei ou em conformidade com ela a destinação de bem de uso comum pode ser modificada, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n.º 855.749/AL:

ADMINISTRATIVO.REINTEGRAÇÃO DE POSSE. IMÓVEL DA UNIÃO DE USO COMUM DO POVO. TERRENO DE PRAIA. IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO.MULTA PREVISTA NO ART.10. PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 9636/98 DEVIDA.

I-A Lei n. 9636/98, que dispõe sobre a regularização e administração dos bens imóveis da União, veda a inscrição de ocupações que, dentre outros, “estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo” (art. 9, inc. II). Forte nesta norma, o Tribunal a quo determinou a reintegração da posse à União, de terrenos de praia irregularmente ocupados pelas ora recorridas.

II-Nada obstante, deixou de condená-las à multa prevista no parágrafo único do art. 10 da mencionada lei, à consideração de que estavam de boa-fé e tentaram regularizar a sua situação e, por outro lado, a inércia da União na busca da reintegração na posse da área, uma vez passados dezesseis anos, desde o seu estabelecimento na Praia do Francês, em Marechal Deodoro- AL.

III-Todavia, a existência ou não de boa-fé, consoante bem realçou a União, em suas razões recursais, não é motivo para se deixar de aplicar a multa em comento. E, ainda que fosse, não há falar em boa-fé, in casu, porquanto tinham as recorridas pela consciência de estarem ocupando terreno que não lhes pertencia, tanto que buscaram regularizar a situação, segundo ressaltou o próprio acórdão ora hostilizado.

IV-Consoante se depreende das normas aplicáveis, deverão as recorridas pagar à União, a título de indenização, pela ocupação ilícita de terreno de uso comum do povo, o correspondente a 10% do valor atualizado do domínio pleno deste terreno, tendo-se

como dies a quo 6 de março de 2002, data em que ajuizada a presente ação de reintegração de posse. Anteriormente a tal data, não se pode concluir ter a União sido privada da posse dos imóveis, vez que não buscou se imiscuir na sua posse. V-Recurso especial conhecido e provido (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Nota-se que os terrenos de marinha não se confundem com a praia. A faixa de praia pode ter dimensões variáveis, a depender da extensão do material dendrítico e de onde começa a vegetação natural ou outro ecossistema, de modo que somente diante do caso concreto pode ser aferido o seu tamanho. Já os terrenos de marinha podem ser aferidos a partir do procedimento de demarcação da LPM de 1831 feita pela SPU, podendo ultrapassar a faixa de praia e também existir onde não há praia, como a margem de rios e lagoas (NIEBUHR, 2004).

2.2 A competência municipal sobre a zona costeira

Embora exista dominialidade federal sobre ilhas costeiras, terrenos de marinha e acrescidos, são excluídas da dominialidade da União as ilhas costeiras com sede de Município, mantendo-se a dominialidade da União nas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal.

Nesse sentido, o Parecer MP/Conjur/JCJ/486-5.9.9/05, de 27 de maio de 2005, relativo ao Processo n.º 04905.000584/2005-62, aprovado pela Coordenação Jurídica da Secretaria do Patrimônio da União enquanto orientação para todas as unidades da SPU, determina que o conceito de sede de Município abrange o perímetro urbano da cidade, distinguindo-se da área rural, de modo que as áreas rurais permaneceriam sob o domínio da União (PAIVA, 2006).

A despeito da interpretação adotada pela SPU, Paiva (2006) destaca a discordância com a exposição de motivos da Emenda Constitucional n.º 46 de 2005, que alterou o texto do art. 20, IV da CF/88, de autoria do Deputado Edilson Andrino, publicado no Diário do Senado Federal, de 2 de abril de 2004 (BRASIL, 2004b), salientando ainda a sobreposição de terrenos de marinha e acrescidos em ilha costeira excluída do patrimônio da União. Segundo o Deputado, há ilhas costeiras que integram o território de Município porque estão compreendidas nos seus limites, ainda que separadas fisicamente por água do território da sede do Município.

A intenção da referida Emenda Constitucional era de excluir do potencial domínio da União as ilhas costeiras que contenham em sua área a sede de um Município ou mesmo um distrito, permanecendo na dominialidade da União somente as ilhas costeiras que não sofreram o processo de urbanização — o que, por sua vez, é uma característica alterável em virtude da dinâmica social, política e econômica de ordenação do território ao longo dos anos (PAIVA,

2006). Se esse entendimento fosse adotado, as ilhas de Algodual-Maiandeuá passariam para o domínio do Município de Maracanã.

No que tange à dominialidade, conforme abordado anteriormente, os terrenos no interior das ilhas costeiras são de domínio da União, desde que não pertençam, por qualquer título, aos Estados, aos Municípios e aos particulares (arts. 20 e 26, II, da CF/88) (BRASIL, 1988a). Portanto, nesses casos, o domínio da União depende de uma análise da titularidade prévia do imóvel, de modo que a apropriação errônea de determinada área pertencente a outrem gera ilicitude e nulidade do ato administrativo federal.

Nesse contexto, é de suma importância esclarecer que as terras interiores são compostas pela totalidade das terras insulares subtraída dos terrenos de marinha e seus acrescidos. Dentro da lógica residual da dominialidade, se as terras interiores pertencerem à União, serão denominadas de “nacional interior” ou de “terras interiores”, enquanto as terras pertencentes aos particulares serão denominadas de “terras alodiais” ou “terras particulares”. Esse domínio residual da União é um ponto claro de distinção entre as terras interiores e os terrenos de marinha e acrescidos.

Outrossim, considerando o disposto no art. 1º, II da Instrução Normativa n.º 2, de 27 de julho de 2018 da Secretaria de Patrimônio da União, a qual dispõe os critérios para identificação das áreas de domínio da União a ser feita pela SPU, são bens da União as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, as praias marítimas, as ilhas oceânicas e costeiras, excluídas destas as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e à unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II da CF/88, quais sejam, as áreas nas ilhas oceânicas e costeiras que estiverem sobre domínio de outros entes federativos ou de terceiros (BRASIL, 2018).

No Parecer n.º 00435/2021/NUJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU, a Advogada da União, Dra. Élide de Sousa Tavares Coelho, salientou a importância do reconhecimento pela SPU da validade e da eficácia do título apresentado pelos ocupantes de terras particulares para comprovar a cadeia dominial que os precedeu, com a demonstração da transferência regular do domínio do imóvel e caracterização da área como própria (AGU, 2021).

Nesse sentido, a Lei n.º 14.011, de 10 de junho de 2020, determinou que os particulares apresentassem à União, por ocasião da demarcação dos terrenos de marinha em ilhas costeiras, os seus títulos particulares para a atualização cadastral junto à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, cabendo a esta instituição a separação do terreno de marinha e acrescido da parte alodial (BRASIL, 2020c).

Nota-se, assim, que existem dificuldades na aplicação da Emenda Constitucional n.º 46/2005 para a titulação das posses e o reconhecimento das propriedades dos indivíduos que residem em ilhas costeiras. Nesse contexto, é necessário que a SPU, ao demarcar a Linha da Preamar Média, analise os fatos e documentações relacionados com a cadeia dominial dos imóveis, adotando as providências necessárias para a regularização das respectivas ocupações.

Por outro lado, o processo de intervenção antrópica no ambiente ocorrido nas últimas décadas, principalmente em ambientes costeiros, expôs a sociedade a vulnerabilidades ambientais, agravadas pela condição social (CARVALHO, M., 2015). A possibilidade de mitigar a pressão sobre os recursos disponíveis e melhorar os aspectos sociais surge quando medidas de planejamento são tomadas de forma articulada (VITALE, 2015).

Para o escopo dessa seção, distinguem-se a competência dominial da União, anteriormente abordada, da competência municipal para disciplinar as atividades desenvolvidas na Zona Costeira, conforme o disposto na Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, na Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e no Plano Diretor.

O princípio geral que norteia a divisão de competências entre os entes federativos é a predominância do interesse. Em âmbito municipal, há competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local, vide arts. 30, I e 182, §1º da CF/88, e competência suplementar à legislação estadual e federal, tendo em vista a predominância dos interesses locais, de acordo com o disposto no art. 30, II, da CF/88.

Assim, dentro do contexto de gestão da Zona Costeira, cabe ao Município disciplinar o uso e a ocupação do solo; cuidar do regramento das atividades exercidas na Zona Costeira por meio do poder de polícia e decidir sobre diversos aspectos do desenvolvimento local, tais como saneamento, saúde e educação.

A repartição de competências no Estado federativo brasileiro ocorre de forma horizontal, nos casos de competências comuns ou privativas, e vertical, em relação às competências concorrentes. As competências concorrentes podem ser cumulativas, quando um ente pode disciplinar determinada matéria na ausência de regramento estabelecido pelo ente superior a si, e não cumulativas, nos casos em que as matérias estão delimitadas pela extensão da norma (FERRAZ JÚNIOR, 1995).

Nesse sentido, a competência privativa da União está disposta no art. 21 da Constituição Federal de 1988, e a competência comum dos Estados, Distrito Federal e Municípios está presente no art. 23 do mesmo diploma legal. Por competência legislativa privativa entende-se que somente a União pode legislar sobre as matérias previstas nos incisos do art. 22 da

Constituição. Entretanto, a Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas a essas matérias.

No que tange a competência concorrente, prevista no art. 24 do texto constitucional, a União é responsável por fixar normas gerais, cabendo os Estados e o Distrito Federal complementá-las no que couber; na ausência de normas federais, cabe a tais entes legislar plenamente, por força do art. 24, §§2º e 3º da CF/88 (BRASIL, 1988a). Nos casos de ausência de normas gerais editadas por parte da União ou dos Estados, pode o Município editar normas particulares por analogia, por princípios gerais do direito ou pelo costume, o que Loureiro Filho (2018) denomina de legislação de regulamentação.

Pelo disposto no art. 23 da CF/88, a proteção ambiental é objeto de competência comum a todos os entes federativos. Nesse ponto, é de competência da União o macrozoneamento, com a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação territorial e desenvolvimento. Por sua vez, cabem aos Estados as competências não vedadas pela CF/88, conforme o disposto no art. 25, §1º da Constituição, podendo promover o mesozoneamento, de acordo com o macrozoneamento feito pela União e o microzoneamento feito pelo Município (BRASIL, 1988a).

Por fim, compete aos Municípios suplementar a legislação federal, observando as normas gerais da União e as normas estaduais de complementação, e legislar sobre assuntos de interesse local, promovendo, ainda, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme arts. 30 e 182 da CF/88 (CRUZ, 2012).

Nesse contexto, ao Município são asseguradas as capacidades de auto-organização política; autogoverno, por meio dos membros do legislativo e do representante do Executivo regularmente eleitos; autolegislação, elaborando leis de sua competência, e autoadministração, com a gestão das atividades de interesse local (SILVA, 2012). Essas podem ser definidas como toda questão que, de forma direta e imediata, atinge a comunidade residente em determinada área compreendida dentro dos limites municipais.

Loureiro Filho (2018) destaca que, mantendo a reserva domínial da União para a realização do interesse local, a administração municipal pode agir de forma mais ou menos extroversa em todos os aspectos que envolvem o uso e a ocupação do solo, buscando soluções para problemas como a ocupação irregular em terrenos de marinha e acrescidos e em áreas de preservação permanente, erosão e falta de saneamento básico. Nesse contexto, deve-se buscar a correta informação dos munícipes com o intuito de reduzir as barreiras burocráticas que geram

desconfiança, objetivando o envolvimento da comunidade no processo de planejamento municipal.

Para fazer frente à precariedade urbano-ambiental, o poder público, em especial o Município, tem o dever de buscar a regularização do solo, zelando pela qualidade de vida da população e empreendendo esforços para a consolidação do direito à moradia e para a garantia da função social da propriedade pública. Entretanto, o regime dominial dos bens públicos pode ser um entrave para os processos de regularização (MARQUES NETO, 2014).

Nesse ponto, na execução da política urbana, os Municípios podem utilizar todos os mecanismos previstos no art. 4º da Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Dentre esses mecanismos, salienta-se o Plano Diretor, o qual, enquanto instrumento para o planejamento da administração municipal e distrital, é capaz de orientar ações físico-territoriais e, inclusive, orçamentárias, na medida em que estabelece critérios para o atendimento da função social da propriedade, das metas e diretrizes da política urbana e das normas que condicionam o uso, gozo e disposição da propriedade, bem como critérios para a utilização dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O Plano Diretor apresenta o ordenamento territorial, que é materializado pelo zoneamento ecológico e econômico. Considerando que o planejamento urbano ocorre em um processo contínuo, o Estatuto da Cidade, no § 3º do seu art. 30, prevê que o Plano Diretor deve ser revisto, no mínimo, a cada dez anos (BRASIL, 2001).

Uma vez que, pelo disposto no art. 40, §1º do Estatuto da Cidade, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem conferir exequibilidade às diretrizes e prioridades previstas no Plano Diretor, as ações públicas apontadas neste devem estar de acordo com a realidade local e com o que se objetiva alcançar pelos próximos anos. Assim, considerando que o Plano Diretor de Maracanã é de 2006 (Lei Complementar n.º 9, de 5 de outubro de 2006), é necessário abrir um debate ambiental interdisciplinar com a participação popular, para que sejam revistas as políticas de planejamento ambiental e de ordenamento territorial, de forma a adequá-las à realidade atual, visando melhorar a preservação ambiental e a qualidade de vida dos munícipes.

2.3 A governança estadual sobre Unidades de Conservação

A criação de Unidades de Conservação auxilia na contenção da ocupação predatória dos territórios e na proteção do modo de vida das populações que se estabelecem nessas áreas, principalmente na Zona Costeira, área ameaçada pela ocupação desordenada. Ademais, do

ponto de vista socioeconômico, as UCs destacam-se pelo valor educacional e científico, pela relevância cultural e econômica da fauna e da flora presentes nas áreas, por serem fonte de subsistência das comunidades locais e por auxiliarem na manutenção dos recursos naturais e serviços ambientais (ONAGA; DRUMOND, 2011). Essas áreas vêm sendo gerenciadas, no Estado do Pará, por diferentes órgãos.

A gestão ambiental no Pará teve início com a Secretaria de Saúde Pública (SESPA), na Divisão de Ecologia e Saúde Ambiental. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 10.068, de 27 de abril de 1977, criou na SESPA o Departamento de Ações Básicas e Complementares (DABC), o qual ficou responsável pelo controle ambiental do Estado do Pará após a reestruturação da Secretaria. Em 1983, o DABC passou a se chamar Departamento de Ações Básicas, e a Divisão de Ecologia passou a ter competência para executar ações relativas à proteção do meio ambiente no âmbito estatal. Nessa época, a questão ambiental estava muito relacionada à saúde, dividindo-se em saúde ambiental e ecologia humana.

Já em 1988, a Lei Estadual n.º 5.457 criou a Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM); porém, esta somente foi implantada em 1991, com o objetivo de executar ações de controle e fiscalização ambientais, incentivar o desenvolvimento sustentável e a preservação dos recursos naturais para a melhoria da qualidade de vida das populações, como órgão pertencente ao SISNAMA (PARÁ, 1988). A Lei Estadual que criou a SECTAM também previu a criação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), regulamentado pela Lei Estadual n.º 5.610/1990. Posteriormente, por meio da Lei Estadual n.º 5.887, de 9 de maio de 1995, a Política Estadual do Meio Ambiente foi instituída (PARÁ, 1995).

Em 2007, a SECTAM passou por nova reestruturação a partir da Lei Estadual n.º 7.026, quando ficou responsável apenas pela agenda ambiental, tornando-se a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar, executar e controlar as atividades setoriais que visem à proteção, conservação e melhoria do meio ambiente, executando as políticas estaduais de meio ambiente e de recursos hídricos (PARÁ, 2007a).

A partir da Lei Estadual n.º 8.096, de 1º de janeiro de 2015, objetivando uma gestão descentralizada e voltada para a sustentabilidade no uso do meio ambiente e dos recursos hídricos, a SEMA passou à denominação de Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) (PARÁ, 2015).

Do desmembramento da SECTAM, além da SEMA, também foi criado o Instituto de Desenvolvimento Florestal (IDEFLOR) pela Lei Estadual n.º 6.963, de 16 de abril de 2007 (PARÁ, 2007b). Posteriormente, com a promulgação da Lei Estadual n.º 8.096/2015, o Instituto

teve suas atribuições expandidas, passando à denominação de Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio), o qual se constitui em uma autarquia, vinculada à SEMAS, com autonomia técnica, administrativa e financeira, que possui sede em Belém e atua em todo o Estado (PARÁ, 2015). Desde então, o Ideflor-Bio passou a ser o responsável pela gestão das Unidades de Conservação no Estado do Pará, em articulação com a SEMAS e demais órgãos e entidades ambientais competentes.

Em 2019, o Ideflor-Bio apresentou a minuta do decreto que regulamenta o art. 82 da Lei Estadual n.º 5.887 (Política Estadual do Meio Ambiente), de 9 de maio de 1995, criando o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). Atualmente, a gestão das Unidades de Conservação no Estado do Pará é norteadada pelo SNUC; assim, por meio da criação do SEUC, serão estabelecidos critérios para a criação de UCs em território estatal, definindo categorias de manejo conforme a realidade das UCs existentes na região. Até a homologação do decreto, ele ainda deverá passar por ajustes técnicos necessários e se submeter à apreciação do COEMA e à análise jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE/PA) (SOARES, 2019).

Em 2014, havia um total de 86 Unidades de Conservação no Estado do Pará, sendo 74,5% delas classificadas como Unidades de Uso Sustentável e 25,5% como Unidades de Proteção Integral. Até 2019, foram criadas mais 7 UCs; as unidades federais passaram a corresponder a 63,4% do total, as estaduais 27% e as municipais 9,6%. Atualmente, 60% do território do Estado do Pará é composto por áreas protegidas, considerando nesse cálculo Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais e terras indígenas e quilombolas; destas, 17% são de responsabilidade do Ideflor-Bio, a exemplo da APA Algodual-Maiandeuca (MADRINI, 2021).

Essas áreas foram criadas sob uma ótica preservacionista da biodiversidade e dos povos tradicionais que habitam esses espaços; porém, ainda sofrem com as ações antrópicas inadequadas. Para atingir o fim ao qual se propõem, é necessário um processo participativo entre as comunidades, os setores produtivos, os órgãos, os conselhos e as comissões técnicas envolvidos na geração de conhecimento do manejo e monitoramento dessas Unidades.

Reconhecendo essa necessidade de integração e com o intuito de debater sobre os desafios que envolvem a consolidação das UCs estaduais no Pará, foi realizado, em 2020, o I Seminário de Unidades de Conservação Estaduais no Pará, na sede do Ideflor-Bio, reunindo gestores das 26 UCs geridas pelo instituto e representantes de instituições e órgãos parceiros como a Universidade Federal do Pará (UFPA), o Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Instituto de Terras do

Pará (ITERPA), a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA) e o Batalhão de Policiamento Ambiental (BPA) (MARGARIDO, 2020).

Esse processo de reconhecimento da necessidade de ações integradas conecta o potencial de consolidação das Unidades de Conservação a um novo paradigma ecológico, em que as relações culturais e econômicas têm a mesma relevância para a determinação de qualquer iniciativa de sustentabilidade. Nesse contexto, reconhece-se que a raiz da problemática por trás das UCs estaduais não está no modelo de Unidade, mas na gestão, o que perpassa pela efetividade de manejo; pela aplicação de leis e de recursos financeiros para financiar a longo prazo o sistema de Unidades; pela capacitação na área ambiental destinada aos diferentes níveis de funcionários; pelo desenvolvimento de pesquisas contínuas e análise de lacunas e pela avaliação do manejo e das diretrizes, metas e estratégias para a sustentabilidade do uso dos recursos no interior e ao redor das Unidades de Conservação.

Diante dessa nova perspectiva, nota-se que a preservação da biodiversidade vai além da criação de Unidades de Conservação, independentemente do modelo implantado. Os diferentes setores do poder público e da sociedade devem investir em ações de fiscalização, formação de corredores ecológicos entre Unidades de Proteção Integral e de Uso Sustentável, educação ambiental e implantação de instrumentos econômicos de gestão capazes de induzir a adoção de práticas compatíveis com a conservação da natureza (ABREU et al., 2020).

É importante ressaltar, portanto, que somente a criação de uma Unidade de Conservação como alternativa para a conservação de recursos naturais não é suficiente para a efetiva preservação da diversidade biológica, ecológica, tampouco para a promoção do desenvolvimento sustentável, a restauração de ecossistemas e a proteção das comunidades tradicionais e dos conhecimentos locais e culturais.

Em 2013, a partir de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), constatou-se que 38% das Unidades de Conservação estaduais apresentavam baixo índice de implementação, 58% apresentavam médio índice de implementação e apenas 4% apresentavam alto índice de consolidação, sendo o Parque Estadual do Utinga a única Unidade nessa classificação. Esse baixo grau de implementação deve-se ao baixo investimento financeiro; à escassez de recursos humanos nas UCs; à falta de monitoramento da biodiversidade; ao uso público incipiente; à baixa articulação com as comunidades locais e à baixa efetividade na fiscalização ambiental (VEDOVETO et al., 2014).

O relatório do TCU destacou, ainda, o subaproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das UCs da Amazônia, na medida em que a disponibilidade de fontes

extraorçamentárias não é compatível com a necessidade. Ainda no tocante à questão orçamentária, apenas 33% do orçamento previsto nos Planos Plurianuais de 2008-2011 e 2012 para a criação e gestão de UCs foram executados, ou seja, do total de R\$ 99,1 milhões orçados, somente foram executados R\$ 32 milhões. Ademais, 93%, ou R\$ 27,8 milhões, do que foi investido na gestão de UCs entre 2008 e 2012 eram provenientes de compensação ambiental, sendo apenas 7%, ou R\$ 2,1 milhões, proveniente do Tesouro Estadual, segundo dados da execução financeira do Fundo Estadual do Meio Ambiente do Pará (FEMA) (VEDOVETO et al., 2014).

Essa escassez de recursos reflete na ausência de infraestrutura para uso público e de infraestrutura para a gestão da unidade; na falta de regularização fundiária e de valorização das comunidades existentes com a melhoria da qualidade de vida das pessoas residentes; na dificuldade de geração de conhecimento com a implementação de pesquisas e de monitoramento socioambiental, bem como nas dificuldades enfrentadas para o manejo de recursos naturais, a recuperação de áreas degradadas e a proteção das UCs por meio de atividades de sensibilização, educação ambiental e fiscalização (VEDOVETO et al., 2014).

Uma vez que, na atual estrutura de gestão de Unidades de Conservação no Estado do Pará, a agenda de Áreas Protegidas concorre com outras agendas consideradas prioritárias, em benefício das quais os investimentos para a consolidação das UCs são preteridos, o Imazon (VEDOVETO et al., 2014) propôs a promoção de uma nova cultura institucional voltada para resultados e para a valorização e formação profissional dos gestores e servidores. Assim, cabe ao órgão gestor, com estrutura e orçamentos próprios, promover parcerias com a sociedade civil para a defesa das UCs.

Outrossim, para que haja uma gestão efetiva, devem ser garantidos um número mínimo de funcionários nas UCs e uma estrutura adequada para subsidiar a gestão, respeitadas as diversas categorias de manejo e objetivos de conservação, compartilhando ações entre UCs federais, estaduais e municipais com o objetivo de otimizar recursos, compatibilizar planos de manejo e incentivar a participação social, a partir da educação ambiental, da comunicação e do ordenamento territorial.

Nesse sentido, foi proposta a edição de uma lei estadual que institua e regulamente o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, associada à criação de um órgão gestor com autonomia administrativa para criar condições concretas de consolidação das unidades e estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs estaduais. Outra estratégia proposta foi a cogestão das UCs por meio de parcerias com organizações não

governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e Organizações Sociais (OS).

Por fim, para melhorar a operacionalização dos recursos, devem-se buscar parcerias institucionais para conferir maior agilidade à alocação dos recursos; planejar o uso de recursos a partir da elaboração de um plano estadual, com metas e prazos para a consolidação de UCs estaduais, que será utilizado para regular a atuação do órgão gestor estadual, das parcerias e dos cogestores; ampliar o controle público e a transparência da execução financeira dos recursos e diversificar as fontes de receita do sistema estadual de UCs, incentivando parcerias público-privadas e o maior envolvimento do poder público municipal (VEDOVETO et al., 2014).

Para que se solucione o problema da ausência de mínimos recursos materiais — como saneamento, acesso a água de qualidade, regularização fundiária, dentre outras carências —, são necessários recursos financeiros, vontade política, planejamento, educação ambiental e recursos humanos. Pelo exposto, sustenta-se que, para a efetiva consolidação de Unidades de Conservação, com o devido ordenamento territorial e a realização de uma boa governança, é preciso que as instituições, a própria sociedade, os demais atores envolvidos no processo e os instrumentos e as medidas ambientais estejam integrados e em constante avaliação.

2.4 As especificidades da ilha Algodual-Maiandeuá/PA

O Pará é um dos Estados brasileiros com maior número de Municípios Costeiros, com um total de 36 Municípios, de acordo com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (ASMUS; KITZMANN; LAYDNER, 2004). O Município de Maracanã é um dos Municípios Costeiros paraenses e está localizado a 164 km da capital do Estado do Pará, com sede às margens do Rio Maracanã, tendo como principal afluente esquerdo o Rio Caripi. Possui uma área de 781 km², dividida em nove distritos, quais sejam: a sede do Município de Maracanã, Algodual, Boa Esperança, Bom Jardim, Km 26, Santa Maria do Caripi, São Roberto, Tatuatêua e Vila de São Benedito.

Nesse ponto, antes de adentrar as especificidades da ilha de Algodual-Maiandeuá, faz-se necessário explanar brevemente sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabelecido pela Lei n.º 9.985/2000. O SNUC constitui-se no conjunto de Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, ou seja, é composto por territórios e recursos naturais protegidos legalmente pelo poder público por meio de um regime especial de administração com objetivos de conservação socioambiental determinados, a serem executados pelos órgãos ambientais das esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 2000).

No SNUC, esses territórios são divididos conforme duas formas de manejo: Unidades de Proteção Integral, com uso humano extremamente restrito dos recursos naturais, e Unidades de Uso Sustentável, onde a ação humana é menos restrita. Ao todo, existem doze categorias de unidades com objetivos específicos; dentre elas, a APA é uma modalidade dentro do grupo das UCs de Uso Sustentável.

Conforme o disposto no art. 2º, VI e XI da Lei n.º 9.985/2000, as Unidades de Proteção Integral são porções territoriais voltadas para a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas pela interferência humana, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. Já as Unidades de Conservação de Uso Sustentável são porções territoriais em que se admite certa exploração do ambiente, de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e os processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os atributos ecológicos de forma socialmente justa e economicamente viável (BRASIL, 2000).

São classificadas como Unidades de Proteção Integral: a Estação Ecológica; a Reserva Biológica; o Parque Nacional; o Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre. Já o grupo das Unidades de Uso Sustentável é composto pelas seguintes Unidades: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva da Fauna; Reserva do Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Dentre os tipos de Unidades de Conservação, interessa a essa subseção abordar as características da Área de Proteção Ambiental (APA). As APAs são criadas pelo poder público com a participação da sociedade civil, podendo ser instituídas sobre domínios públicos ou privados. Assim como toda Unidade de Conservação, devem possuir um Plano de Manejo, que é o documento técnico mediante o qual são estabelecidos o zoneamento, as normas que determinam o uso da área e o manejo dos recursos naturais. Ademais, as Área de Proteção Ambiental são gerenciadas por meio de um Conselho Gestor, que pode ser consultivo ou deliberativo, e deve envolver todos os grupos sociais, órgãos e entidades relacionados à APA, buscando equacionar os conflitos da região.

Enquanto Unidades de Conservação de Uso Sustentável, é permitido que haja nas APAs o desenvolvimento de atividades para a exploração econômica, desde que os recursos ambientais e os processos ecológicos não sejam colocados em risco, ou seja, desde que não afronte a finalidade ambiental da Unidade.

O art. 15 da Lei n.º 9.985/00 define a APA como uma área extensa, em sua maioria, com um certo grau de ocupação humana e dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais, importantes para a qualidade de vida e para o bem-estar humano. Assim, a criação de

uma APA tem como objetivos proteger a diversidade biológica, ordenar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

De acordo com os ditames legais, as Áreas de Proteção Ambiental podem ser criadas abrangendo terras de domínio público e privado. Dessa forma, no caso de áreas públicas, as restrições e exigências são definidas pelo órgão gestor. Ademais, no que tange às áreas de domínio privado, ao ser instituída uma APA, os particulares gozarão de seu domínio respeitando as normas e exigências relativas à Unidade constituída.

Nesse sentido, objetivando evitar ou minimizar a degradação dos recursos naturais da Zona Costeira, podem ser instituídas Unidades de Conservação para a sua proteção. Entretanto, Correa (2010) já destacava que, no que tange ao bioma marinho-costeiro, somente 1,5% das águas jurisdicionais brasileiras estão em Unidades de Conservação. Posteriormente, Bernardo e Nogueira (2016) ressaltaram em suas análises que, em fevereiro de 2015, todas as Unidades de Conservação ocupavam 17,2% do território continental brasileiro, mas havia uma proteção desproporcional entre os biomas: a Amazônia tinha o maior percentual de áreas protegidas, com 9,9% em áreas de Proteção Integral e 17,1% em áreas de Uso Sustentável, enquanto a área marinha e o Pantanal possuíam índices de proteção abaixo de 3%, estando 0,1% do bioma marinho em áreas de Proteção Integral e 1,4% em áreas de Uso Sustentável.

Nesse contexto, deve-se atentar para o fato de que a proteção da Zona Costeira não é assegurada somente com a edição de decretos de criação de Unidades de Conservação (PÁDUA, 2011). Ainda que, diante das suas particularidades e do interesse na manutenção da qualidade ambiental, as APAs permitam a urbanização, a convalidação de propriedades privadas e a gestão multiescalar, como é o caso da APA Algodual-Maiandeuá, estas somente atingirão os fins para os quais foram instituídas com o efetivo enfrentamento de problemas relacionados à aquisição de recursos para manutenção, fiscalização, plano de manejo, conselho gestor, entre outros, que são entraves para consolidação das UCs.

A gestão das UCs no Pará inicia-se a partir da promulgação da Lei Federal que instituiu o SNUC, estabelecendo normas e exigências para a gestão das UCs a serem criadas, tais como a elaboração de um Plano de Manejo e a formulação de um Conselho Gestor para discutir as demandas da APA (BRASIL, 2000).

Em todo o Estado do Pará, existem oitenta e seis UCs, divididas entre federais, estaduais e municipais; destas, dezoito são APA, duas federais, oito estaduais e oito municipais. Em âmbito estadual, o Ideflor-Bio, por meio da Diretoria de Gestão e Monitoramento (DGMUC), administra as Unidades de Conservação estaduais, criado pela Lei Estadual n.º 8.096/2015 (PARÁ, 2015).

O Conselho Gestor da APA de Algodual-Maiandeuá foi constituído pela Portaria n.º 291/2006 da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) (PARÁ, 2006), possuindo 14 membros, sob a presidência do Ideflor-Bio. As instituições governamentais que compõem o Conselho Gestor da APA são: Museu de Pesquisa Emílio Goeldi (MPEG); Superintendência do Patrimônio da União (SPU); Universidade Federal do Pará – Núcleo de Meio Ambiente (UFPA/NUMA); Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

O Conselho conta ainda com oito conselheiros não governamentais: Associação Comunitária dos Pescadores Artesanais da Vila de Algodual (ACPAVA); Associação dos Canoeiros de Algodual (ACA); Grupo Ambiental de Fortalezinha (GAF); Associação Comunitária dos Moradores da Ilha de Maiandeuá (ACMM); Associação Comunitária de Desenvolvimento e Preservação da Ilha de Maiandeuá (ACDESPIM); Cooperativa dos Lancheiros da Ilha de Maiandeuá (CLIMAM); Associação dos Moradores de Camboinha (AMC) e Associação das Pousadas e Hotéis de Algodual (APHA). O Conselho Gestor tem por objetivos o desenvolvimento das comunidades locais, a conservação dos recursos naturais e a valorização da diversidade cultural por meio dos diálogos entre os membros.

O Ideflor-Bio, por sua vez, é uma autarquia estadual que tem por finalidades exercer a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e da biodiversidade e a gestão da política estadual para a produção e desenvolvimento da cadeia florestal e executar políticas de preservação, conservação e uso sustentável da biodiversidade, da fauna e flora terrestres e aquáticas. O instituto integra o Conselho Gestor da APA Algodual-Maiandeuá e tem uma sede na vila de Algodual (Figura 1), tendo desenvolvido alguns projetos pontuais, como o projeto Aprender para Empreender, com o objetivo de capacitar os empreendedores locais para receber melhor os turistas; a campanha de vacinação dos animais e a Semana do Meio Ambiente, entre outras ações de educação ambiental.

Figura 1 – Sede do Ideflor-Bio, instituto responsável pela gestão das Unidades de Conservação do Estado do Pará, localizada na Vila de Algodal, na APA Algodal-Maiandeuá.



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

A gestão, iniciada em 2018, traçou como objetivo incentivar a pesquisa na área e atualizar o Plano de Manejo, que foi constituído em 2012 e ainda é uma das únicas fontes de dados sobre a ilha. Segundo o SNUC, o Plano de Manejo de uma UC deve ser atualizado a cada 5 anos para melhor orientar as ações desenvolvidas na área (BRASIL, 2000).

É importante frisar que as Áreas de Proteção Ambiental têm alta relevância biológica e, portanto, as ações para conservação e uso sustentável da biodiversidade brasileira devem ser prioritárias. Dessa forma, a gestão dos recursos naturais deve ser organizada localmente mediante a atuação conjunta dos órgãos ambientais e da comunidade local, por meio de instrumentos técnicos. Nesse ponto, podemos citar como exemplo de instrumento técnico de grande relevância para a gestão da APA o Plano de Manejo, o qual, conforme os objetivos gerais da Unidade de Conservação, estabelece o seu zoneamento, as normas que devem ordenar o uso da área e o manejo dos recursos naturais.

A APA Estadual Algodal-Maiandeuá (PARÁ, 2012a) é localizada no Município de Maracanã, situada no litoral nordeste do Estado do Pará, na microrregião do Salgado, tendo como limites o Oceano Atlântico ao Norte, o Furo do Mocooca ao Sul, o Rio de Maracanã e a

Reserva Extrativista de Maracanã a Leste, bem como o Rio Marapanim a Oeste. A APA, que tem aproximadamente 3.100,34 ha., é constituída por duas ilhas: a Ilha de Algodal, com 605,52 ha, e a Ilha de Maiandeuá, com 2.494,82 ha., separadas por um furo intermitente, denominado de Furo Velho/Igarapé das Lanchas. Dentro do Território da APA, existem quatro vilas: Algodal, na Ilha de Algodal; Cambainhas, Fortalezinha e Mocooca, na Ilha de Maiandeuá, bem como demais ocupações humanas na Praia da Princesa, na Passagem, na Pedra Chorona e em algumas propriedades fora das vilas mencionadas (Figura 2).

Figura 2 – Edificação que representa a intervenção humana na paisagem natural da Praia da Princesa na Vila de Algodal.



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

O processo de criação da APA de Algodal-Maiandeuá iniciou-se em 1989, quando o Grupo Ecológico da Ilha de Maiandeuá (GEIMA) procurou técnicos do Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP) com o objetivo de que fosse elaborado um projeto para resguardar as belezas cênicas e os recursos naturais locais diante da crescente atividade turística, iniciada na área desde a década de 1950.

A minuta do Projeto de Lei n.º 110, de 30 de novembro de 1989, foi elaborada a partir de um levantamento de dados e de visitas de reconhecimento do local. Em maio do ano seguinte, o Departamento de Meio Ambiente da Secretaria de Estado de Saúde Pública elaborou um

diagnóstico ambiental preliminar, que resultou na promulgação da Lei Estadual n.º 5.621 de 27 de novembro de 1990, publicada no Diário Oficial do Estado em 6 de dezembro de 1990 (PARÁ, 1990). Referida Lei dispõe sobre a criação da APA Algodoal-Maiandeuá (Figura 3), que é a primeira Unidade de Conservação criada legalmente pelo Estado do Pará na Zona do Salgado Paraense, área considerada crítica pelo relatório de criticidade da SECTAM-PA, sob a coordenação do Programa de Gerenciamento Costeiro (GERCO-PA), tendo em vista a qualidade de vida da população desde 2002.

Figura 3 – O Governo do Estado do Pará e o Ideflor-Bio informam via placa bilingue (português e inglês) que a localidade é uma Área de Proteção Ambiental protegida por lei, advertindo sobre as condutas proibidas na região e disponibilizando meios de contactar o Ideflor-Bio. Placa localizada na entrada da ocupação Baixada Fluminense, em área de mangue com edificações e saneamento irregular.



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

O acesso à APA pode ocorrer pelo Município de Maracanã, a partir das rodovias BR-316, PA-127 e PA-395, seguindo pela Estrada do Quarenta até o Porto do Quarenta, atravessando por meio de barcos, canoas e rabetas de associados e particulares pelo Furo do Mocooca, chegando na APA ao sudoeste, pela vila de Mocooca. Outra forma de chegar na APA é por meio das rodovias supracitadas até o porto no distrito de Marudá, no Município de Marapanim, vizinho de Maracanã, atravessando o Rio Marapanim e chegando na APA pela vila de Algodoal, localizada no noroeste (MAUÉS et al., 2011). A entrada e saída pelo Município

de Marapanim é a mais comum entre moradores e turistas, conforme destacado no Plano de Manejo da APA e observado em visitas exploratórias na área (Figura 4).

As quatro vilas não são pavimentadas e não possuem sistema coletor de águas pluviais e/ou servidas (Figura 5). Os meios de transportes disponíveis para deslocamento dentro das vilas são bicicletas e carroças. Na Vila de Algodual, os carroceiros, barqueiros e canoieiros estão organizados em associações, quais sejam, ACMM, CLIMAM e ACA.

Figura 4 – Barcos e lanchas ancorados no novo trapiche, ainda em construção, na chegada da APA Algodual-Maiandeuá, na Vila de Algodual. O local concentra o maior fluxo de pessoas e mercadorias, por meio de embarcações que fazem o trajeto entre a Vila de Algodual e o Porto de Marudá, em Marapanim.



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

Figura 5 – Rua no centro da Vila de Algodual que exemplifica as demais vias da ilha, tendo como característica predominante a ausência de pavimentação.



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

A APA de Algodual-Maiandeuá possui uma variedade de ecossistemas, como praias, dunas, restingas, campos naturais salinos, bosques de mata primitiva, mangues, áreas de lagos, igarapés e furos (MAUÉS et al., 2011), com 54 espécies vegetais características do bioma costeiro amazônico, utilizadas para alimentação, medicina, construção civil e geração de energia. Na área podem ser encontradas, ainda, 25 espécies de animais terrestres, 177 espécies de aves e diversas espécies aquáticas, como peixes, tartarugas, crustáceos, golfinhos, turus, raias, tubarão e cação (MAUÉS et al., 2011).

A Unidade de Conservação APA Algodual-Maiandeuá é composta por duas ilhas continentais/costeiras. Pelo disposto no Decreto-Lei n.º 9.760/1946 e na Constituição Federal de 1988, em seu art. 20, IV e VI, referidas ilhas são bens imóveis da União. Outrossim, competem à SPU administrar, conservar e adotar providências relativas à sua dominialidade, além de identificar, demarcar, administrar, destinar, caracterizar, arrecadar e fiscalizar o patrimônio imobiliário da União (BRASIL, 1946).

No Pará, a SPU é representada pela Superintendência Regional (SPU/PA), a qual, dentro da linha de ação de regularização fundiária, identifica e cadastra famílias ribeirinhas que atendam os preceitos da Portaria n.º 100, de 3 de junho de 2009 (BRASIL, 2009b) e da Portaria n.º 89, de 15 de abril de 2010 (BRASIL, 2010), para o recebimento de Título de Autorização

de Uso. Porém, conforme levantamento realizado pela SEMA em 2007, a maioria dos moradores da APA Algodual-Maiandeuá não dispunham de documentos que concedessem o uso para moradia ou para outra atividade emitidos pela SPU/PA, tendo como único documento o recibo de compra e venda, algumas vezes registrado no Cartório de Maracanã.

Em alguns casos, a ocupação e o uso da terra podem ser conflitantes com a manutenção da integridade biológica da área. Esse é o caso do processo de favelização, descrito por Mascarenhas (2006), segundo o qual ocorre a ocupação de praias, dunas e mangues como reflexo da população local empobrecida, que vende as terras que ocupam para sobreviver, passando a ocupar áreas menos valorizadas, e do crescimento da quantidade de pousadas e de casas de veraneio na área central, que pressiona a população local para se deslocar para áreas mais afastadas. Essas ocupações irregulares, advindas da pressão imobiliária exercida pelo crescimento do turismo, violam o disposto na Lei Federal n.º 12.651/2012, que proíbe a instalação e a interferência humanas em APPs (Figuras 6 a 10).

Figura 6 – Ocupação humana em área de mangue, denominada de Baixada Fluminense, com presença de postes de energia elétrica para a população e palafitas (lado direito da foto) em partes que são alagadas.



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

Figura 7 – Palafita com tubulações expostas sobre área de mangue na Baixada Fluminense



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

Figura 8 – Palafitas em área de mangue denominada de Camambá.



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

Figura 9 – Lixo e tubulações expostas entre vigas de palafitas em área de mangue no Camambá



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

Figura 10 – Tubulações e esgoto expostos na rua em área de mangue em ocupações no Camambá



Fonte: Akira Takatsuji (2022).

Conforme o disposto no Plano de Manejo da área, cabem ainda à SPU/PA as ações de fiscalização e de atendimento de denúncias e a realização do Projeto Orla, que tem como objetivo o gerenciamento integrado da orla marítima, com foco na Zona Costeira flúvio-estuarina do Estado do Pará. O referido projeto consiste em uma iniciativa do governo federal para compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial dos territórios sob a propriedade ou guarda da União, por meio de articulações intergovernamentais e interinstitucionais feitas pelas coordenações nacional, estadual e municipal.

Assim, verifica-se que a APA Algodual-Maiandeuá está sob a gestão concomitante de três esferas de governo: a Prefeitura de Maracanã (gestão municipal), o Ideflor-Bio (gestão estadual) e a SPU (gestão federal), as quais, entretanto, não atuam de forma integrada, o que reflete na qualidade de vida local e na preservação ambiental.

Nesse contexto, compete ao Município de Maracanã a gestão política das vilas existentes na APA, a ser exercida pelos seus representantes distritais, uma vez que a APA é considerada distrito de Maracanã. Deste modo, o Município é responsável por questões relacionadas a segurança pública, saúde e educação. Ademais, conforme a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 96, I, o Plano Diretor do Município deveria orientar o ordenamento fundiário e territorial da área (MARACANÃ, 1990); em seu art. 47, porém, o Plano Diretor abriga apenas parte da ilha, qual seja, a vila de Algodual (MARACANÃ, 2006).

Nesse contexto, Fischer e Benatti (2016) destacam que, com o advento do Estatuto da Cidade, suplantou-se a ideia de que o conceito de cidade estaria ligado somente à área urbana. Assim, as áreas rurais ganharam destaque e passaram a ser de competência dos Municípios; por essa razão, as Unidades de Conservação são instrumentos da política urbana. Portanto, as Unidades de Conservação em que é permitida a presença humana e cuja finalidade do uso do solo esteja ligada à reprodução física e cultural de comunidades tradicionais devem estar integradas ao planejamento municipal, para que essas comunidades possam ser beneficiadas com a infraestrutura adequada às suas necessidades.

Outrossim, no Plano de Manejo da APA, na parte de Zoneamento, Recomendações e Restrições, pode ser encontrada apenas uma menção genérica, estabelecendo que toda construção civil, demolição, reforma e ampliação de edificações efetuadas por particulares ou entidades públicas em Zona de Alta Intervenção será regulamentada por normas específicas, devendo ter autorização do Ideflor-Bio e da Prefeitura Municipal (PARÁ, 2012a).

Depreende-se do exposto que a gestão territorial da APA depende de uma atuação compartilhada entre os entes, a qual não ocorre, conforme se observou em visitas e na literatura (SOUSA, 2011; VILHENA, 2013; HONDA, 2018; CANTO et al., 2018). A ocupação de zonas

restritas é um problema antigo, que poderia ser resolvido com fiscalização permanente e atuante antes da construção em local irregular, uma vez que, quando o loteamento já está estabelecido, a desapropriação ou a aplicação da responsabilidade civil deixa de ser um meio eficaz para o benefício tanto coletivo, no que tange ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto individual, no tocante ao direito à propriedade privada.

A omissão das entidades em atuar conjuntamente para a proteção do meio ambiente de forma eficaz tem maior importância diante da dominialidade pública dos elementos que o compõem e da multiplicidade de instrumentos normativos de prevenção e reparação existentes. Assim, a inação das autoridades contribui indiretamente para a perpetuação do agravamento da degradação ambiental.

Honda (2018), durante a realização de sua pesquisa, verificou que a maioria dos moradores não possui os documentos ou a titulação de posse de terra e das suas propriedades, o que, além de facilitar a especulação imobiliária das residências, impede que os cidadãos tenham acesso a benefícios e linhas de crédito necessárias para que haja investimento na infraestrutura dos estabelecimentos, impactando negativamente na qualidade do turismo.

É importante salientar, ainda, que as vilas da APA de Algodoal-Maiandeuá são desprovidas de infraestrutura de drenagem superficial, de modo que a água superficial é drenada para as praias, as restingas, os igarapés ou os mangues, o que pode provocar alagamentos, mistura de água com resíduos sólidos, contaminação dos aquíferos e dificuldades de acesso à água de boa qualidade, que ocorre, em sua maioria, por meio de poços artesianos. As dificuldades citadas podem ser agravadas nos períodos de alta temporada, como nas férias de julho-dezembro e em feriados, com o aumento de turistas na cidade, a exemplo do que ocorre na vila de Algodoal (MASCARENHAS, 2006).

Deve-se considerar, ainda, que, nos períodos de alta temporada, a APA pode receber, em média, 10.000 a 25.000 visitantes, conforme dados de dezembro de 2017, apurados pela Associação de Pousadas e Hotéis e pela Associação dos Lancheiros, de acordo com o número de passagens compradas no porto (HONDA, 2018). Considerando que a maior parte dos visitantes se concentra na vila de Algodoal, o aumento populacional na área sem a infraestrutura adequada sobrecarrega o lençol freático, o que resulta na escassez de água nesses períodos e no aumento da produção de dejetos, que entopem fossas, e da produção de lixo, o qual fica disperso por toda a área da vila, inclusive na área das praias, mangues e dunas, comprometendo a qualidade da água. Ainda que haja a coleta regular de lixo, apenas parte dos resíduos sólidos produzidos na ilha é levada para os lixões do Município de Maracanã; o que sobra é queimado (RIBEIRO, 2010).

Outro conflito socioambiental presente na área é a retirada de recursos naturais, como areia, pedras e madeira das áreas de praia, falésias e mangues para a comercialização e construção civil. Essa situação ocorre por dois motivos: a falta de uma política habitacional, o que faz com que pessoas que não tenham condições de adquirir material de construção fora da ilha busquem a extração irregular para a construção civil, e a falta de políticas públicas de incentivo e de desenvolvimento social que abordem outras práticas econômicas para as famílias que têm o turismo — atividade sazonal — como sua principal fonte de renda.

Em virtude da pandemia de covid-19, não foi possível realizar a pesquisa de campo prevista no início dos trabalhos. Entretanto, durante visita técnica, realizada em 2019, para o desenvolvimento de uma Oficina de Cartografia Participativa no âmbito do Projeto Integração, Biodiversidade e Socioecologia (IBIS) e em conversas com os moradores locais em 2022 e 2023, foram apontadas a descrença quanto aos órgãos gestores da APA; a necessidade de práticas de educação ambiental de forma contínua e a sazonalidade de ações e projetos de incentivo a atividades que sirvam como fonte de renda nas épocas de baixa temporada.

Nesse contexto, Vilhena (2013) e Honda (2018) destacam, como possíveis soluções para as problemáticas citadas, a execução de ações nas escolas, barcos e lanchas, promovendo os objetivos de conservação dos recursos naturais e do meio ambiente da APA; o incentivo a iniciativas sustentáveis de construção e exploração sustentável dos produtos da área, quais sejam, mariscos, peixes, moluscos, crustáceos, ervas medicinais, hortaliças, frutas nativas e mandioca; o aumento no número de coleta de lixo, atualmente feita duas vezes na semana, quantidade insuficiente na alta temporada; a distribuição de placas informativas de caráter turístico e de advertência quanto ao despejo de lixo e à retirada de recursos naturais da área e, por fim, a realização de reuniões periódicas entre a comunidade e os órgãos gestores.

A gestão de uma Unidade de Conservação envolve muitos desafios, pois exige recursos humanos para o monitoramento da área com capacitação para a resolução de conflitos socioambientais existentes em virtude do uso dos recursos naturais, além da atuação coordenada entre os órgãos gestores, conselhos, equipes técnicas e comunidade local para a resolução de problemas e a aplicação de recursos financeiros para qualificar técnicos e garantir suprimentos para os estudos da área, que devem acontecer com regularidade (RIBEIRO, 2010; LOUREIRO, 2004).

Nesse sentido, a ineficiência da gestão ambiental da APA Algodual-Maiandeuá reflete-se na não resolução dos conflitos de uso e ocupação de territórios ambientalmente sensíveis, como áreas de mangues, dunas e restingas, em decorrência da favelização, da ausência de fiscalização intensa e da expansão humana desordenada, com a população local sem documento

de posse da terra. Ademais, dentro do contexto de ausência de saneamento, da dificuldade de acesso à água tratada e do tratamento inadequado do lixo, o turismo que movimentava a economia local acaba incrementando o impacto ambiental na área.

Portanto, pode-se afirmar que a ação ineficaz e desordenada dos diversos entes estatais é responsável pela privação de acesso a direitos básicos por parte da população, os quais lhe proporcionariam uma vida digna, gerando um quadro grave de exclusão social. É nessa perspectiva que a governança consiste em um caminho de efetivação de direitos, mediante o aperfeiçoamento de redes para a resolução de problemas e a concretização de objetivos comuns por intervenção política e social. Assim, somente sob essa forma de gestão é que os objetivos de proteção e desenvolvimento sustentável da Zona Costeira, presentes nas diversas normas que abarcam a área, serão plenamente efetivados.

2.5 Multiescalaridade na obtenção de recursos para APA Costeira

É dever dos quatro entes federativos atuar conjuntamente em defesa do meio ambiente e, conseqüentemente, da Zona Costeira, conforme o disposto no art. 225 da Constituição Federal e no art. 5º, XI, do PNGC. Para tanto, a atuação preventiva e corretiva dos entes federativos demanda a mobilização de recursos de diferentes tipos, tais como normativo, humano, operacional e financeiro.

Ademais, a referida atuação deve ocorrer dentro dos limites estabelecidos pelo federalismo; porém, há um desequilíbrio entre as atribuições dos entes federativos e a arrecadação que necessitam para cumprir com as suas responsabilidades. Diante dessa problemática, nas subseções seguintes, serão abordadas algumas imposições patrimoniais que podem ser feitas em APA costeira, com o objetivo de aumentar a arrecadação de recursos para os entes federativos, de modo a fazer frente aos ônus de prevenir e mitigar os danos ambientais.

2.5.1 As imposições patrimoniais da União sobre os terrenos de marinha e acrescidos

O gerenciamento feito pela União sobre o exercício de uso de bens públicos federais indica que o aproveitamento econômico dos terrenos de marinha e seus acrescidos pode ser exercido mediante o pagamento de foro ou da taxa de ocupação, bem como mediante alienação do domínio direto para o terceiro, nos limites da Lei n.º 13.240/2015 (BRASIL, 2015b).

Os terrenos de marinha pertencentes à União podem ser aforados para particulares, em consonância com o disposto no Decreto-Lei n.º 9.760/1946 e com o art. 2.038, §2º, do Código

Civil de 2002 (BRASIL, 2002). Por meio do aforamento, a União faz uma concessão administrativa de 83% do domínio útil de determinado imóvel e mantém 17% do domínio direto, coexistindo, nesses casos, a conveniência de destinar o imóvel e de manter o vínculo de propriedade. A Instrução Normativa MPDG n.º 3, de 9 de novembro de 2016, disciplina os procedimentos e critérios administrativos para a concessão do aforamento (BRASIL, 2016).

O foro deve ser pago por quem tem contrato de aforamento com a União, sendo determinado em valor proporcional ao do domínio pleno e pago de forma anual. Constitui-se, assim, em uma das espécies de receita patrimonial, isto é, não se trata de tributo, e sim de uma contraprestação paga pelos particulares pelo uso de bens que pertencem a todos os brasileiros, enquanto bens da União. São isentas desse pagamento as famílias de baixa renda, consideradas assim aquelas que tem renda familiar de até cinco salários-mínimos.

A base de cálculo do foro, definida no art. 101 do Decreto-Lei n.º 9760/1946, é o valor atualizado do domínio pleno, excluídas as benfeitorias e aplicada uma alíquota de 0,6%, chegando-se ao valor que deve ser pago pelo foreiro, preenchidos os critérios da regra matriz de incidência (BRASIL, 1946).

Por sua vez, a taxa de ocupação, estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 2.398/1987, será sempre cobrada quando houver a inscrição da ocupação por requerimento do ocupante, por meio da transferência por ato entre vivos, em razão da morte ou de ofício pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, isto é, deve ser cobrada em virtude da ocupação dos terrenos de marinha ainda não aforados (BRASIL, 1987).

Na ocupação, as partes não realizam contrato, sendo concedida apenas uma autorização de uso de bem público emitida pela União ao particular. A taxa de ocupação será lançada anualmente a contar da efetiva inscrição da ocupação no Registro Imobiliário Patrimonial, mediante autorização da União por meio da emissão de Certidão de Inscrição da Ocupação ao particular. O valor da taxa é calculado a partir da multiplicação da alíquota de 2% sobre a base de cálculo, que é o valor atualizado do domínio pleno, excluídas as benfeitorias. Essas receitas patrimoniais são recolhidas à Conta Única do Tesouro e são revertidas para o benefício de toda a população; desse montante, 20% são repassados aos Municípios onde se localizam os imóveis que originaram a cobrança.

Ainda no tocante à ocupação, salienta-se que não há transferência de nenhum direito real sobre o bem. A autorização para ocupar o bem público pode ser transferida por ato entre vivos ou causa mortis com registro do ato perante a União, nova inscrição e novo registro de ocupação no Registro Imobiliário Patrimonial.

O laudêmio também é uma espécie de receita patrimonial, a qual, nos casos de alienação do domínio útil do terreno ou de inscrição de ocupação, é paga pelo transmitente à União, em quantia correspondente a 5% sobre o valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias. O laudêmio é devido a partir do registro do ato de averbação, que atesta a transferência do direito da ocupação ou do domínio útil do aforamento junto à SPU, conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 9.760/1946 (BRASIL, 1946) e no Decreto-Lei n.º 2.398/1987 (BRASIL, 1987), alterado pela Lei n.º 13.240, de 2015 (BRASIL, 2015b).

A constituição do foro, da taxa de ocupação e do laudêmio ocorre por meio do lançamento, ou seja, da inscrição da ocupação ou do contrato de aforamento, que torna formal o vínculo obrigacional individual (CARVALHO, P., 2005). Por meio do lançamento, constitui-se o crédito fiscal patrimonial e declara-se a existência da relação jurídica estabelecida entre a União e o particular.

O foro e a taxa de ocupação são receitas correntes com ingresso anual, aferidas regularmente, que podem ser utilizadas para arcar com as despesas públicas ordinárias de incidência anual. Já o laudêmio é uma receita extraordinária, uma vez que sua hipótese de incidência somente ocorre na transmissão onerosa do domínio útil.

Com o advento da Lei n.º 13.240/2015, após ingressar nos cofres do Tesouro Nacional, 20% da arrecadação destas receitas patrimoniais deve ser direcionada aos Municípios e ao Distrito Federal, de acordo com a localização dos bens públicos que originaram a arrecadação (BRASIL, 2015b). Essa receita transferida pela União aos Municípios e ao Distrito Federal tem caráter devolutivo, visto que não tem o foco de reduzir as desigualdades nacionais e sim de devolver a receita para o local da arrecadação, independentemente de qualquer análise social (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017). Com as transferências intergovernamentais, de modo geral, objetiva-se a desconcentração de receitas para a realização de políticas públicas em âmbito local, as quais também serão financiadas a partir da arrecadação própria (MENDES, 2004).

Essa porcentagem é repassada aos Municípios em 1º de fevereiro de cada ano, de acordo com a arrecadação do ano anterior, desde que o Município envie à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, órgão responsável pelo lançamento das imposições patrimoniais, até 30 de junho, o valor venal atualizado dos terrenos ou acrescidos de marinha localizados em seu território, nos termos do art. 1º, §5º do Decreto-Lei n.º 2.398/1987 (BRASIL, 1987). Caso não proceda dessa forma, o Município ou o Distrito Federal poderá ser punido com a perda de repasse.

Conforme os dados fornecidos pela SPU¹, em 2019, o Município de Maracanã recebeu R\$ 374,26 a título de transferência relativa aos 20% da arrecadação das receitas patrimoniais dos terrenos de marinha e acrescidos em seu território. Pressupõe-se, assim, que em 2019 a SPU arrecadou um total de R\$ 1.871,30. Tanto o valor arrecadado quanto o valor repassado são, portanto, inexpressivos dentro do orçamento municipal.

A obrigação de informação por parte dos Municípios a respeito do valor venal dos terrenos de marinha sob sua jurisdição foi revogada pelo art. 9º da Lei n.º 14.011, de 10 de julho de 2020 (BRASIL, 2020c). Em pesquisa junto ao site da SPU, não consta qualquer informação quanto aos valores que deveriam ter sido repassados ao Município de Maracanã no ano de 2020.

Por fim, é importante ressaltar que, em 2020, a Secretaria de Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia divulgou uma transferência de recursos para cem Municípios de dezenove Estados e para o Distrito Federal, no valor total de R\$ 50 milhões, correspondente a 20% do que a SPU arrecadou em 2019 em diversas localidades do país, como pagamento de taxas de ocupação, foro e laudêmio. Além disso, segundo dados da própria Secretaria, os Municípios que mais receberam recursos estão nos Estados de São Paulo (R\$ 21 milhões), Pernambuco (R\$ 8 milhões), Espírito Santo (R\$ 5,6 milhões) e Distrito Federal (R\$ 2,7 milhões) (ROSSI, 2020).

2.5.2 ICMS Verde arrecadado por Maracanã

A Lei n.º 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentou o art. 225 da Constituição Federal de 1988, buscando proteger o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A criação de UCs, de modo geral, objetiva a proteção do meio ambiente de atividades lesivas, o uso racional dos recursos naturais, o incentivo à pesquisa, o controle do desmatamento ilegal e a promoção de estratégias de desenvolvimento sustentável.

Visando integrar o SNUC a outras políticas públicas fiscais, sociais e ambientais, o Governo do Estado do Pará, por meio do ICMS Ecológico, instituído pela Lei Estadual n.º 7.638/2012, realiza transferências aos Municípios que investem na criação de Unidades de Conservação em seus territórios (PARÁ, 2012b). Essa política objetiva estimular as iniciativas de conservação e manutenção dos serviços ambientais.

¹ Dados disponíveis no site de Consulta do Repasse SPU aos Municípios. Disponível em: <https://sistema.patrimoniode todos.gov.br/#/mapaSite?consultaRepasseSpu=true#barra-identidade>. Acesso em: 8 out. 2022.

O ICMS Ecológico, conhecido no Pará como ICMS Verde, foi adotado no Estado em 2012, com a introdução de critérios ambientais na repartição da receita do ICMS pertencente aos Municípios, conforme o disposto no art. 158 da Constituição Federal (BRASIL, 1988a). Por meio dessa política tributária ambiental, dentro de uma perspectiva de uso do federalismo fiscal para fins ambientais (TUPIASSU, 2006), visa-se concretizar o direito ao meio ambiente equilibrado, compensando os Municípios que abrigam áreas protegidas em seu território e incentivando-os a conservar a sua biodiversidade e promover o desenvolvimento sustentável.

Por meio do Decreto Estadual n.º 1.064, de 28 de setembro de 2020, com o intuito de melhor adequar-se à realidade municipal, o valor do ICMS Verde a ser repassado é calculado segundo uma análise multivariada com a atribuição de pesos para cada variável, conforme a proporção territorial do Município. As variáveis que compõem a nova metodologia são: Cadastro Ambiental Rural; Área de Reserva Legal; Área de Preservação Permanente; Remanescente de Vegetação Nativa; Área Antropizada; Área de Uso Restrito; Área de Uso Sustentável e Análise de Cadastro Ambiental Rural Municipal. Nesse novo formato, a variável Área Antropizada substitui as variáveis Área Degradada, Desflorestamento e Desflorestamento em Área Protegida (PARÁ, 2020b).

De acordo com essa fórmula de análise, a proporção de área de Cadastro Ambiental Rural dos Municípios será avaliada de acordo com as áreas cadastráveis, a avaliação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal será de acordo com a área cadastrada e somente ocorrerá após a inscrição do CAR, e as demais variáveis serão calculadas de acordo com a proporção da área dos Municípios, conforme dados do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR/PA).

A análise do valor auferido pelo Município de Maracanã, a título de repasse do ICMS Verde no exercício financeiro de 2019, seguiu o disposto no Decreto n.º 1.696, de 7 de fevereiro de 2017, na época em vigor (PARÁ, 2017). O repasse ocorria de acordo com pesos, critérios e indicadores analisados a partir de quatro fatores. O primeiro fator analisava a Regularização Ambiental conforme os indicadores de Cadastro Ambiental Rural (CAR); Área de Preservação Permanente (APP); Reserva Legal (RL) e Área Degradada (AD). O segundo fator, denominado de Gestão Territorial, era composto pelos indicadores: Áreas Protegidas de Uso Restrito; Áreas Protegidas de Uso Sustentável; Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas. Já o terceiro fator, denominado de estoque florestal, era formado pelo remanescente florestal; por fim, o quarto fator era denominado de fortalecimento da gestão ambiental municipal, sendo composto pela capacidade de exercício da gestão ambiental.

Após um cálculo multivariado, seguindo uma fórmula que considerava um determinado peso para cada fator, obtinha-se um índice do montante de ICMS Verde a ser repassado para cada Município. Segundo a Portaria SEMAS-PA n.º 1.310 de 2017, no ano de 2018 o fator 1 tinha peso de 44,565%; o fator 2, 29,871%; o fator 3, 14,223%, e o fator 4, 11,341%.

No exercício de 2019, o Município de Maracanã previu receber de ICMS Verde o montante de R\$ 296.000,00 (duzentos e noventa e seis mil reais); porém, recebeu R\$ 991.731,33 (novecentos e noventa e um mil, setecentos e trinta e um reais e trinta e três centavos). Esse recurso auferido é distribuído entre o Fundo Municipal de Meio Ambiente de Maracanã e a Prefeitura, de modo que ao primeiro cabem 30% e ao segundo cabem 70% do total do repasse.

Com a alteração do art. 2º da Lei Municipal n.º 49/2019, feita pela Lei Municipal n.º 69/2021, o poder municipal delimitou as áreas prioritárias para a aplicação do recurso obtido com o repasse do ICMS Verde e as adequou aos fatores analisados para repasse. Pelo disposto na nova redação do referido artigo, o montante auferido deve ser investido da seguinte forma:

Art. 2º. Visando garantir à sociedade maracanaense o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme fundamenta o art. 225 da Constituição Federal do Brasil, os recursos provenientes do ICMS Verde serão distribuídos em cotas distintas entre o Fundo Municipal de Meio Ambiente de Maracanã (FMMAM) e a Prefeitura Municipal de Maracanã (PMM), devendo ser o primeiro órgão a receber importe referente a 30% (trinta por cento) do valor arrecadado mensalmente, e o segundo órgão receberá a importância de 70% (setenta por cento) [...], devendo ser aplicados com as seguintes finalidades:

I – estrutura e instrumentalização do órgão de coordenação, controle e execução da Política Municipal de Meio Ambiente [...];

II – melhorar os indicadores socioambientais do Município de Maracanã, observados prioritariamente os de controle e redução do desmatamento;

III – incentivar ações e projetos voltados à preservação e uso sustentável de recursos naturais do Município de Maracanã, priorizados aqueles de natureza fundamentalmente educativa e informativa;

IV – investir em ações e projetos voltados à preservação e uso sustentável dos recursos naturais do Município de Maracanã, principalmente em:

a) Aprimoramento e incentivo da inscrição, retificação, análise e validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR);

b) Formação e financiamento do núcleo específico de licenciamento e núcleo específico de suporte jurídico;

c) Formação, implementação e manutenção da coleta seletiva;

d) Disseminação de modelos e ações voltadas à produção sustentável e de adequação ambiental;

e) Controle de qualidade ambiental e monitoramento dos recursos hídricos de águas superficiais e nascentes no território municipal;

f) Ações de educação Ambiental;

g) Consultorias para elaboração de laudos técnicos ambientais e consultorias ambientais;

h) Projetos de aquisição de mudas para reflorestamento e arborização;

i) Desenvolvimento de pesquisas e ações na área de biodiversidade e conservação;

j) Aprimoramento e aparelhamento da fiscalização nas áreas de proteção e conservação ambiental;

- k) Aquisição de material permanente, de consumo e outros insumos necessários ao desenvolvimento de ações, dos programas e projetos relacionados ao meio ambiente sustentável**
- l) Cursos de capacitação voltados à gestão ambiental, fiscalização e manejo sustentável do meio ambiente aos membros do quadro de servidores da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SEMMA;**
- m) Custeio total de despesas com pessoal, inclusive com horas extras, gratificações e diárias para viagens de membros efetivos, comissionados e temporários lotados na Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SEMMA;**
- n) Custeio de despesas voltadas ao transporte inclusive manutenção, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SEMMA (MARACANÁ, 2019, grifo nosso)**

Cabe tecer algumas considerações quanto à implementação do ICMS Verde no Estado do Pará. Foram desenvolvidas pesquisas que destacaram diversos problemas quanto à análise e à aferição do cálculo desses fatores, bem como incongruências que exigem critérios mais equânimes para a repartição de receita entre os Municípios, considerando as suas ações para a melhoria da condição ambiental em seus territórios.

Dentre os problemas elencados, destaca-se a autodeclaração municipal quanto ao cumprimento dos requisitos do art. 8º da Resolução 120/2015, no que tange ao indicador de capacidade de exercício da gestão ambiental, ou seja, para o licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades de impacto ambiental. A autodeclaração, ainda que vise garantir a autonomia municipal, é desprovida de controle por parte do Estado quanto à estrutura municipal existente para o exercício da gestão ambiental, gerando incongruência entre o repasse feito e a aptidão efetiva dos Municípios para a gestão (TUPIASSU; CRUZ; GROS-DÉSORMEAUX, 2019).

No que tange ao índice de desmatamento, Merlin e Oliveira (2016) destacam que, ainda que os Municípios não tenham apresentado o devido engajamento, não tenham aumentado os recursos destinados à gestão ambiental, tampouco estejam efetivamente combatendo o desmatamento, eles vêm sendo recompensados com repasses do ICMS Verde.

Quanto às variáveis Áreas Protegidas de Uso Restrito, Áreas Protegidas de Uso Sustentável, Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas, não é possível aferir como ocorre a aplicação do recurso do ICMS Verde, devido à ausência de um fundo de natureza contábil que possibilite a emissão de relatórios. Ademais, observou-se que o valor total arrecadado por cada Município é diretamente proporcional à variação da extensão de áreas queimadas, em preterição à extensão das áreas de preservação que fundamentaram a instituição do ICMS Verde (CORDEIRO et al., 2017).

2.5.3 Taxa municipal de proteção ambiental

O Município pode instituir taxas de polícia desonerando o orçamento público para assegurar uma estrutura de gestão ambiental e cumprir com dever de preservar o meio ambiente, previsto no art. 9º da LC n.º 140/2011, atendendo ainda as demais demandas sociais (BRASIL, 2011). Cabe ressaltar, ainda, que pela competência prevista no art. 30, I e II da Constituição, o Município é capaz de legislar sobre assuntos de interesse local (BRASIL, 1988a). Logo, as taxas de polícia ambiental instituídas pelo ente municipal são limitadas às atividades de interesse local, cobradas como contraprestação pela atuação do Município ao regular as liberdades individuais e a propriedade individual em busca da prevalência do interesse geral, devendo ser paga por quem deu causa ao exercício de seu poder de polícia.

Podemos citar como exemplo de taxa de polícia ambiental a Taxa de Preservação Ambiental (TPA), a qual deve ser cobrada pelo exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente em seu território. A TPA é calculada pelo custo estimado da atividade pública para a recuperação, proteção e manutenção do meio ambiente natural e para a promoção da qualidade de vida dos indivíduos, em função da degradação e impacto ambiental causados pelos visitantes.

A cobrança da TPA em território nacional teve início em 1989, quando o Estado de Pernambuco, dispondo de sua competência tributária, instituiu no distrito estadual de Fernando de Noronha a cobrança permanente da Taxa de Preservação Ambiental a ser feita a todo turista logo no desembarque (PERNAMBUCO, 1989).

Espelhando-se em outras Taxas de Preservação Ambiental instituídas no país, o Município de Maracanã, no exercício de sua competência, criou um Projeto de Lei que visa instituir na área da APA de Algodual-Maiandeuá uma TPA, a ser cobrada pelo exercício regular de seu poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, assim como em razão da utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da estrutura física implantada na APA e do acesso e fruição ao patrimônio natural.

Essa taxa, se instituída, teria como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e do impacto ambiental causados pelos turistas, bem como seria lançada e arrecadada no valor de R\$ 10,00 (dez reais), nos trapiches na hora do embarque ou desembarque dos turistas. Os recursos obtidos com a arrecadação da TPA seriam investidos na preservação ambiental, prioritariamente no tratamento de água, esgotamento sanitário, destinação adequada do lixo e no combate ao assoreamento dos cursos d'água.

Das Taxas de Preservação Ambiental criadas, a taxa instituída em Noronha e a TPA instituída no Município de Bombinhas (2013) são as únicas que seguem operantes no território nacional, após esta última ter tido a sua constitucionalidade ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos do Recurso Extraordinário n.º 1160175/SC (BRASIL, 2019).

Entretanto, tanto a TPA de Bombinhas quanto a TPA instituída em Governador Celso Ramos — outro Município localizado no Estado de Santa Catarina — enfrentam problemas quanto ao custo de manutenção do serviço e à arrecadação, tendo em vista o grau de inadimplência. Em virtude disso, em 2021, a Prefeitura de Bombinhas iniciou a cobrança de 80% do que ainda não foi recolhido desde a instituição da taxa, valor que alcança a soma de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) (CERVENKA, 2021). Além disso, desde agosto de 2020, a TPA de Governador Celso Ramos, um ano após a sua instituição, está suspensa pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina por motivo de inviabilidade operacional (TCE/SC SUSPENDE..., 2020).

A TPA instituída no Distrito de Morro de São Paulo pela Prefeitura de Cairu, Estado da Bahia, também enfrentou questionamentos acerca de sua constitucionalidade. Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelo Ministério Público Federal considerou que a instituição da taxa limitaria o direito à liberdade de tráfego, suspendendo a sua cobrança. Porém, tendo em vista a importância dos valores arrecadados para a manutenção da política ambiental na ilha (COBRANÇA..., 2016), a Prefeitura instituiu em 2017 uma Tarifa por Uso do Patrimônio (TUPA), que, apesar de ter os mesmos objetivos que ensejaram a instituição da TPA, constitui-se em uma tarifa sujeita aos princípios do direito administrativo, sendo, dessa forma, descaracterizada por sua cobrança decorrer de previsão legal e pressupor a utilização de todos os serviços prestados em decorrência do uso ou da fruição do patrimônio do arquipélago.

Ao analisar tais taxas, deve-se considerar que o ente federativo municipal arrecada uma parcela residual de receitas conforme os limites impostos pela CF/88. Ainda que essa descentralização de receitas o favoreça, ao mesmo tempo o torna dependente financeiramente dos repasses feitos pelos Estados e pela União, em virtude da baixa arrecadação dos tributos próprios. Essa circunstância retira dos Municípios parte de sua autonomia financeira e política, diminuindo o grau de decisão política na aplicação dos recursos e na forma de desenvolvimento local, uma vez que resta pouca receita disponível para investimento, já que a maioria das transferências é distribuída para a execução de políticas públicas específicas (PAMPLONA; VERBICARO, 2010).

As TPAs em questão foram instituídas mediante leis que apresentam elevado grau de semelhança e geralmente sofrem com a inviabilidade operacional, tendo em vista o custo de

manutenção dos mecanismos de cobrança frente ao valor arrecadado e o alto grau de inadimplência. Desse modo, a receita auferida pela aplicação da TPA torna-se extremamente variável, sendo inviável a sua manutenção em casos de diminuição no fluxo de visitantes, como no caso da TPA instituída no Município de Ilhabela, que em junho de 2020 teve a sua cobrança suspensa em virtude dos impactos da pandemia de covid-19 no número de visitantes (PREFEITURA..., 2020).

Ressalta-se, ainda, que a receita das Taxas de Preservação se destina ao custeio de despesas específicas, ou seja, seria mais vantajoso aos Municípios se houvesse a devida arrecadação dos impostos de sua competência, à medida que entram para o cofre geral do governo.

É importante compreender que o padrão arrecadatório dos tributos locais pode variar conforme o esforço fiscal do Município, o seu porte, as características da região em que se encontra, a densidade populacional e o grau de urbanização e renda. Portanto, seria necessário que, na divisão de competências tributárias, as heterogeneidades regionais e municipais fossem contabilizadas para a formulação de um plano de desenvolvimento nacional equitativo, uma vez que é crucial direcionar a aferição de receita de acordo com a vocação fiscal regional e municipal, objetivando o desenvolvimento do país. Há, portanto, a demanda por uma revisão das atribuições dos entes federativos em relação à arrecadação necessária para cumprir com o que lhes é esperado de forma efetiva.

Nesse contexto, pode-se inferir, a partir dos exemplos trazidos neste tópico, que os Municípios vêm exercendo a sua capacidade tributária de forma criativa, instituindo taxas de fiscalização ambiental sem o devido controle sobre base de cálculo, fato gerador, alíquota, valor cobrado e destinação de receita. Apesar de a criação de tais taxas ser justificada pela preservação do meio ambiente equilibrado, o objetivo principal dos entes subnacionais é a obtenção de receita dentro do federalismo fiscal.

Ademais, a criação de uma Taxa de Preservação a ser aplicada na área apenas atacaria uma frente do problema de gestão enfrentado em muitas Unidades de Conservação municipais: a falta de recursos financeiros. Resta, no entanto, a necessidade de uma atuação coordenada entre os órgãos gestores, conselhos, equipes técnicas e comunidade local para a resolução de problemas. A competência tributária deve ser exercida de acordo com os princípios do direito tributário e baseada em estudos prévios que justifiquem a taxa cobrada e estimem seu impacto no turismo, o reflexo positivo na manutenção ambiental, a melhor época para cobrança, o valor gasto com a manutenção do sistema de cobrança, o índice de inadimplência, entre outros parâmetros. Assim, a simples importação de um instrumento tributário pode gerar apenas a

replicação dos mesmos problemas já enfrentados em outros Municípios e um instrumento desconexo da realidade local.

Ao analisar a viabilidade de instituição de uma TPA na APA Algodual-Maiandeuá, deve-se considerar que normalmente a instituição de taxas desse tipo enfrenta debates acerca de sua constitucionalidade, sob o argumento de que a instituição da taxa limita o direito à liberdade de tráfego. Ademais, apenas a instituição de uma TPA não seria suficiente para resolver os problemas encontrados na área da APA Algodual-Maiandeuá, os quais demandam uma efetiva gestão coordenada dos agentes responsáveis pela área.

Diante do potencial turístico da APA Algodual-Maiandeuá, se houvesse investimentos em infraestrutura, fomento e regulamentação da visitação, conseqüentemente haveria um maior benefício da economia local a partir do desenvolvimento de um turismo mais consciente, considerando o valor agregado à existência da Unidade, resultando em uma aproximação entre gestão e sociedade. Ademais, a fiscalização pode ter ainda um duplo efeito: o desestímulo de atos ilícitos e a geração de receita, que, por sua vez, poderia ser destinada para o investimento em proteção e conservação ambiental.

Nesse contexto, percebe-se que é necessário garantir recursos financeiros que assegurem uma estrutura de gestão ambiental, uma vez que a efetivação do direito ao meio ambiente e dos demais direitos necessários para uma existência digna demanda a realização de políticas públicas e, conseqüentemente, a existência de aporte financeiro a ser investido, desde que alocado por intermédio de uma gestão eficaz.

Uma nova compreensão da gestão pública envolve transparência e cooperação entre instituições públicas, privadas e entes federativos, bem como a participação cidadã, de modo que, diante do panorama complexo que envolve as heterogeneidades municipais e as interações sociopolíticas de cada região, a gestão pública possa, a partir de uma autoanálise e de um controle interno e externo, avaliar as demandas dos diversos atores sociais, bem como suas convergências e divergências. Partindo desta análise, é possível desenvolver planos de contingência, visando atender o desenvolvimento humano sustentável conexo à realidade local, aos seus valores e a suas tradições e necessidades.

Partindo do pressuposto de que não há uma fórmula única que determine o que é desenvolvimento, este deve ser definido e avaliado de acordo com a realidade local, o atendimento dos direitos fundamentais resguardados e a própria evolução das necessidades e das relações humanas.

2.6 Conclusão da seção

Nessa seção, foram abordadas as características dominiais de algumas áreas que podem ser encontradas na APA Algodual-Maiandeuá, conforme demonstrado no diagnóstico acerca das suas especificidades. Destacou-se, ainda, a governança exercida pelo Estado do Pará sobre as Unidades de Conservação estaduais. Por fim, foram tecidos comentários acerca do complexo processo multiescalar para a obtenção de recursos para APA costeira, considerando as imposições patrimoniais cabíveis, de acordo com as competências e os domínios dos entes federativos.

A gestão multiescalar e integrada da Zona Costeira consiste na governança de bens públicos pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Nesse contexto, os bens públicos podem ser classificados quanto à titularidade em federais, estaduais, distritais e municipais. Considerando a dominialidade pública da União e as características do locus de pesquisa, entendeu-se por diferenciar as praias dos terrenos de marinha e seus acrescidos. As primeiras são conceituadas juridicamente no art. 10 da Lei n.º 7.661/1988 e classificadas como bens de uso comum do povo; já os terrenos de marinha e acrescidos encontram-se conceituados no art. 2º do Decreto-Lei n.º 9.760/1946 e estão sujeitos ao regime especial.

Diante da necessidade de mitigar a pressão sobre os recursos disponíveis e melhorar os aspectos sociais, surge a necessidade de que a SPU, ao demarcar a Linha de Preamar Média, analise se as áreas de ocupação humana são próprias para esse fim, bem como se os fatos e as documentações relacionadas à cadeia dominial dos imóveis são válidos, adotando as providências necessárias para a regularização das ocupações humanas.

As medidas de planejamento da área costeira devem ser tomadas de forma articulada. Nesse sentido, distinguiram-se na seção a competência dominial da União e a competência municipal para disciplinar o uso e a ocupação da Zona Costeira. Com base no princípio da predominância do interesse, competem aos Municípios costeiros participar da aplicação do PNGC por meio dos órgãos ou das entidades locais, integrados ao SISNAMA; instituir seus Planos de Gerenciamento Costeiro por intermédio de lei, de acordo com o regramento estabelecido pelos Planos Nacionais e Estaduais, e elaborar ou revisar seu Plano Diretor Municipal para adequá-lo a outros instrumentos de gestão e ordenamento.

Assim, respeitando a dominialidade da União e a competência administrativa ambiental desta para realizar o zoneamento ambiental em nível macro, os Municípios podem, inclusive, buscar soluções para problemas como a ocupação irregular em terrenos de marinha e em áreas de preservação permanente.

A Constituição Federal de 1988, além de enunciar no caput do art. 225 que o meio ambiente equilibrado é direito de todos, estabeleceu no §1º, III do mesmo artigo que, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos. Nesse sentido, é importante salientar que as Unidades de Conservação integram o rol de espaços territoriais especialmente protegidos.

O responsável pela gestão das Unidades de Conservação criadas pelo Estado do Pará é o Ideflor-Bio. Desde 2020, o instituto vem demonstrando reconhecer a necessidade de articular suas ações com a SEMAS, com os gestores das Unidades de Conservação estaduais e com os demais órgãos e entidades ambientais parceiros, no intuito de buscar soluções para a consolidação da Unidades de Conservação estaduais — problemática que envolve a efetividade de manejo, a aplicação de leis e a necessidade de recursos humanos, operacionais e financeiros.

A APA Algodoal-Maiandeuá é uma Área de Preservação Costeira, e, assim como muitas outras no país, sua gestão demanda a atuação de mais de um ente federativo. Entretanto, a gestão integrada — decorrente dessa sobreposição de competências para a gestão e fiscalização da APA — não é concretizada; conseqüentemente, a APA Algodoal-Maiandeuá permanece distante de sua consolidação enquanto Área de Preservação, convivendo com problemas relacionados principalmente ao uso do solo e às dinâmicas ocupacionais. Diante dessa problemática, a ausência de atuação efetiva e coordenada e a burocratização da responsabilidade das entidades públicas envolvidas no processo de gestão da APA são capazes de gerar nos atores sociais certa confusão quando necessitam buscar o poder público para fazer denúncias ou buscar auxílios.

Dentre os recursos necessários para a atuação dos entes federativos em defesa do meio ambiente, encontra-se o recurso financeiro. Nesse ponto, os entes federativos devem buscar suplantar o desequilíbrio que há entre as suas atribuições e os recursos auferidos mediante esforço próprio ou transferências.

Com o intuito de salientar a complexidade a ser enfrentada pelos entes federativos para auferir recursos financeiros para a gestão de APA Costeira dentro de uma perspectiva multiescalar de imposições patrimoniais, utilizou-se das especificidades do lócus de pesquisa para demonstrar que as cobranças realizadas pela União em relação aos terrenos de marinha, denominadas de foro, taxa de ocupação e laudêmio, dependem diretamente da demarcação da LPM e da regularização das ocupações estabelecidas nessas áreas. Dependendo do valor arrecadado pela SPU e transferido para os Municípios, as receitas do foro e da taxa de ocupação podem ser utilizadas para arcar com despesas públicas correntes; porém, no caso do Município de Maracanã, o valor repassado é inexpressivo dentro do orçamento.

No que tange ao ICMS Verde, repassado pelo Estado do Pará aos Municípios, que investem na criação de Unidades de Conservação, é necessário analisar e buscar soluções para as incongruências existentes na análise dos fatores considerados no cálculo do valor devido. Por exemplo, no que tange ao indicador de capacidade de exercício de gestão ambiental, a autodeclaração feita pelos Municípios precisa de algum controle por parte do Estado, para maior congruência entre o repasse e a aptidão efetiva dos Municípios para a gestão ambiental. A título exemplificativo, o Município de Maracanã, onde está localizada a APA Algodão-Maiandeuá, recebeu, em 2019, a título de ICMS-Verde, bem mais do que havia previsto; porém, diante dos problemas socioambientais observados na APA, o Município não demonstrou ter uma atuação efetiva na gestão ambiental.

Por fim, a partir da análise de outras Taxas de Preservação Ambiental instituídas no território nacional, considerou-se que a simples criação de uma TPA na APA de Algodão-Maiandeuá, espelhando as demais TPAs já criadas, além de enfrentar debates a respeito da sua constitucionalidade, pode se mostrar economicamente inviável e não resultar em uma melhoria da qualidade ambiental da área. Desse modo, seria mais vantajoso que o Município aprimorasse o padrão arrecadatório dos tributos locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa objetivou compreender como é delineada a gestão de Unidades de Conservação Costeiras em múltiplas escalas federativas e territoriais. Objetivando responder tal problema, a pesquisa teórica foi ilustrada com um breve estudo de caso da APA Algodual Maiandeua, localizada no Estado do Pará. Para tanto, ao longo de seu desenvolvimento, a Zona Costeira brasileira foi analisada de acordo com os conceitos de multiescalaridade, dominialidade e território, buscando, a partir da análise do objeto de pesquisa escolhido, qual seja, a APA Algodual-Maiandeua, elucidar a dominialidade e multiescalaridade existente no território, para, por fim, demonstrar as imposições patrimoniais que podem ser feitas pela União, pelo Estado do Pará e pelo Município de Maracanã na APA Algodual-Maiandeua.

Nesse sentido, a pesquisa tem como base a ideia de que uma análise territorial, quando alheia à análise do espaço em sua totalidade, valoriza erroneamente determinadas frações do espaço, tirando-as do contexto de uma totalidade em constante movimento de construção. Assim, reconhecer a indissociabilidade entre espaço e território reforça naturalmente a perspectiva da multiescalaridade inerente ao processo de produção do espaço e dos territórios.

Diante disso, acompanhar a relação entre as escalas e domínios incidentes sobre o espaço costeiro é essencial para as análises abrangentes dos diversos territórios inseridos nele, bem como para o saneamento de diversas carências e para a concretização da gestão integrada, que demanda a conexão de dados e ações de diversos agentes, instituições, órgãos e esferas de poder. Essa visão auxilia no diagnóstico da APA Algodual-Maiandeua, que, por se localizar no Município de Maracanã, está em uma área com forte atração turística, a saber, a Zona do Salgado Paraense.

Nota-se que a não concretização de um sistema de gerenciamento integrado entre os diversos entes e as escalas federativas envolvidos na gestão da área resulta em uma fraqueza institucional e normativa que distancia a APA da concretização dos fins para os quais foi criada, enquanto Unidade de Conservação de Uso Sustentável. Assim, para a consolidação da APA enquanto UC, é necessário o enfrentamento de problemas institucionais, seja quanto à obtenção de recursos humanos e financeiros, seja quanto a investimentos e à preservação do ecossistema, da cultura, da estética da área e da gestão participativa.

Nesse sentido, a percepção da multiescalaridade existente na APA Algodual-Maiandeua se faz relevante para a compreensão de que a profusão de termos, limites e regimes jurídicos aplicáveis à área dificulta a sua regulação e proteção, em virtude da confusão e da sobreposição de enquadramentos. Dessa forma, reflete-se na APA algo que é percebido na gestão costeira

como um todo: a existência de uma lacuna integrativa, que demonstra uma falha nas fases de execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas implementadas pelos entes federativos.

Nesse contexto, conforme abordado anteriormente, caberiam à SPU a fiscalização para a manutenção da destinação, do interesse público e da integridade dos bens da União; o embargo de serviços e obras e a aplicação de multas e demais sanções, podendo ter o auxílio de forças policiais federais e estaduais, se necessário. Além disso, também compete à SPU a atualização da Linha da Preamar Média, que se faz necessária para a delimitação da faixa de praia e dos terrenos de marinha e, conseqüentemente, auxiliará a regularização das ocupações humanas nesses espaços.

Desde 2020, no âmbito da gestão das Unidades de Conservação criadas pelo Estado do Pará, o Ideflor-Bio reconhece que a preservação da biodiversidade não está ligada apenas à criação de uma UC, demandando, assim, a efetividade de manejo e a aplicação de leis e recursos financeiros; a capacitação; o desenvolvimento de pesquisas; a análise de lacunas na integração das políticas existentes para as áreas e, por fim, a avaliação do plano de manejo, das diretrizes, metas e estratégias para a sustentabilidade do uso dos recursos no interior e ao redor das Unidades de Conservação. Dessa forma, uma observação atenta das ações dessa autarquia se faz necessária, para que se possa avaliar se essa nova perspectiva implicará ações práticas e efetivas em prol da preservação do meio ambiente e das comunidades existentes nas UCs estaduais.

Nesse contexto, o Município, enquanto autoridade local, está mais próximo do cidadão e, portanto, tem grande importância na educação e na mobilização dos munícipes em prol da definição da agenda relativa a necessidades da área. Dessa forma, competem ao Município conjugar o Zoneamento Costeiro e o Zoneamento Urbano Municipal; ordenar as atividades realizadas nas áreas sujeitas a disciplina e tributação municipais e instituir seu Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, coordenando-o com os planos estadual e nacional.

Cabe salientar que a estrutura legal que é exigida dos Municípios costeiros também depende do apoio instrumental/normativo realizado por parte do Estado, enquanto cogestor da área. Nesse sentido, ressalta-se que, apenas em 2020, por meio da promulgação da Lei n.º 9.064/2020, o Estado do Pará instituiu a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro; agora, enfrenta a problemática de colocar em prática seus instrumentos.

O presente trabalho considera que o desenvolvimento sustentável — objetivo a ser atingido com a criação de uma APA costeira — somente será efetivado quando as competências dos órgãos e das entidades envolvidos na gestão multiescalar dessas áreas forem claras, bem

como quando estes forem atuantes e presentes na área, fiscalizando a atividade humana e a qualidade ambiental, em um diálogo contínuo com a população local e com os visitantes. Dessa forma, em conjunto, esses entes poderão buscar soluções para os problemas da área, propondo, planejando e avaliando as políticas e as normas incidentes no espaço.

Uma das problemáticas que compromete a consolidação das Unidades de Conservação é a necessidade de obtenção de recursos financeiros a serem investidos na preservação do ecossistema. Nesse sentido, em sua última seção, a presente pesquisa analisou as imposições patrimoniais que podem ser feitas pela União, pelo Estado do Pará e pelo Município de Maracanã na APA Algodão-Maiandeuá, de acordo com a dominialidade e a multiescalaridade da gestão ambiental e fiscal da área.

O pacto federativo, disposto na Constituição Federal, traz a perspectiva de descentralização administrativa, distribuindo competências distintas para os três níveis de governo. Nesse contexto, para a efetivar a autonomia administrativa e a concretização dos direitos fundamentais, é importante que seja feita uma análise a respeito da organização do Estado, considerando a distribuição das competências político-administrativas dos entes federativos e de seus encargos administrativos.

Nesse contexto, a arrecadação da taxa de ocupação, foro e laudêmio incidentes sobre os terrenos de marina e acrescidos, sob domínio da União, importariam no acréscimo de receita somente para este ente federativo, vez que apenas 20% da arrecadação destas receitas patrimoniais deve ser direcionada aos Municípios e ao Distrito Federal, de acordo com a localização dos bens públicos que originaram a arrecadação. Considerando o valor inexpressivo recebido pelo Município de Maracanã em 2019 — qual seja, R\$ 374,26 — é necessário que a SPU realize na área a regularização dos imóveis localizados em terrenos de marinha e acrescidos, bem como analise as condições das ocupações realizadas em áreas especialmente protegidas.

No âmbito da competência estadual tributária, destaca-se nessas considerações finais que os repasses feitos pelo Estado aos Municípios, a título de ICMS e de ICMS Verde, são de grande importância para a política fiscal e para o orçamento público, principalmente nos Municípios de pequeno porte, como Maracanã, que acabam dependendo dessa e de outras transferências para arcar com as suas despesas. Entretanto, é necessário que os governos locais busquem conhecer a capacidade fiscal de suas localidades, empreendendo esforços para aumentar a sua arrecadação ao lançar devidamente os tributos aos que são legalmente obrigados ao pagamento, aumentando a arrecadação dos impostos, taxas e contribuições.

Por fim, a partir da presente pesquisa, compreende-se que a gestão de uma APA costeira somente pode acontecer de forma multiescalar e dentro de um processo de governança, ou seja, o processo político de tomada de decisão, que envolve diversos atores e determina a criação e avaliação de ações, planos e projetos incidentes sobre área costeira, pressupõe a existência do processo de debate e articulação em todas as escalas envolvidas, principalmente com os atores e as instituições da escala local. Dessa forma, a falta de articulação impacta diretamente na criação, no planejamento e na execução das políticas desenvolvidas para a área, impedindo que a Unidade de Conservação se consolide enquanto área de preservação efetiva.

Ademais, é necessário destacar a relevância da escala municipal, enquanto ente federativo mais próximo da realidade e das necessidades locais. Tais entes precisam desenvolver a sua capacidade tributária para atender a necessidade fiscal dos custos de prover os serviços públicos, de modo que seus gastos sejam direcionados para abarcar a transversalidade de ações integradas necessárias para a conservação da biodiversidade e para a promoção do desenvolvimento sustentável e dos demais direitos resguardados constitucionalmente.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Walber Lopes de *et al.* Zoneamento Geoambiental a partir das Unidades de Conservação: subsídios para a Gestão Integrada da Zona Costeira Paraense. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 13, n. 6, p. 3042–3059, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe/article/view/245075>. Acesso em: 27 set. 2022.
- ALCÂNTARA, Valderí; PEREIRA, José; SILVA, Erica. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, ed. esp., p. 11–29, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11>. Acesso em: 26 fev. 2022.
- ASMUS, Milton Lafourcade *et al.* Gestão Costeira no Brasil: instrumentos, fragilidades e potencialidades. **Gerenciamento Costeiro Integrado**, v. 4, p. 52–57, 2006. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/2053>. Acesso em: 15 jan. 2022.
- ASMUS, Milton; KITZMANN, Dione (coord.); LAYDNER, Claudia (colab.). **Gestão costeira no Brasil: estado atual e perspectivas**. Montevideo: Ecoplata; Laboratório de Gerenciamento Costeiro; Fundação Universidade Federal do Rio Grande, 2004. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/2174>. Acesso em: 20 mar. 2022.
- AUGUSTO, Otavio. 33 milhões de brasileiros não tem onde morar. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 3 maio 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/05/03/interna-brasil,678056/deficit-de-moradias-no-brasil-chega-a-6-3-milhoes-sp-tem-a-maior-defa.shtml>. Acesso em: 15 de nov. 2021.
- BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista de Serviço Público**, Brasília, DF, v. 68, n. 3, p. 583–610, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>. Acesso em: 15 maio 2022.
- BANERJEE, Subhabrata Bobby. Who sustains whose development? Sustainable development and the reinvention of nature. **Organization Studies**, v. 24, n. 1, p. 143–180, 2003. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0170840603024001341>. Acesso em: 13 nov. 2021.
- BERDEGUÉ, Julio A.; BEBBINGTON, Anthony; ESCOBAL, Javier. Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. **World Development**, v. 73, p. 1–10, 2015. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0305750X1400326X>. Acesso em: 26 set. 2022.
- BERNARDO, Carolina Tavares da Silva; NOGUEIRA, Jorge Madeira. Os 15 anos de SNUC: uma análise à luz da Economia Ambiental. **Revista Espacios**, v. 37, n. 21, p. 22, 2016. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n21/16372122.html>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103–114, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YkZsZbDQpz94zmpNdrRWwyt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BEZERRA, Luiz Gustavo Escorcio; GOMES, Gedham Medeiros. Lei Complementar n.º 140/11 e fiscalização ambiental: o delineamento do princípio do licenciador sancionador primário. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1738–1765, out. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29016>. Acesso em: 20 maio 2023.

BOMBINHAS. **Lei Complementar n.º 185, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Taxa de Preservação Ambiental – TPA e dá outras providências. Bombinhas, SC: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/lei-complementar/2013/19/185/lei-complementar-n-185-2013-institui-a-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-e-da-outras-providencias-2013-12-19-versao-original>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BORELLI, Elizabeth. Urbanização e qualidade ambiental: o processo de produção do espaço da costa brasileira. **Revista Internacional Interdisciplinar Interthesis**, v. 4, n. 1, p. 1–27, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/894>. Acesso em: 22 fev. 2022.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer n.º 00435/2021/NUCJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU**. Direito Constitucional e outros. Consulta. Pedido de reconhecimento de dominialidade própria da porção nacional interior. Fundamentação legal: Art. 20, IV e Art 26, II da CF/88; Art. 1º, alínea d do Decreto-Lei n.º 9.760/46 e Art. 6º, da Lei n.º 14.011, de 10 de junho de 2020. Pela possibilidade do atendimento do Pleito da Patrimonial Ilha dos Frades, de considerar a área nacional interior da Fazenda Proteção e Socorro como própria, condicionada ao atendimento da recomendação contida neste opinativo. Brasília, DF: AGU, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/e-cjus/pareceres-referenciais-das-e-cjus/patrimonio-1/pareceres-2021-1/PARECERn.00435.2021.NUCJUR.ECJU.PATRIMNIO.CGU.AGU.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro. **Plano de ação Federal para a Zona Costeira do Brasil**. Brasília, DF: CIRM; GI-GERCO, 2005a. Disponível em: https://web.archive.org/web/20060519144908/http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa/_arquivos/pafzc_out2005.pdf. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **Resolução CIRM n.º 5, de 3 de dezembro de 1997**. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Brasília, DF: Marinha do Brasil, 1997a. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/resolucao-5-1997.pdf>. Acesso em: 1 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, DF: CONAMA, 1997b. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 6 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del2398.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 140, de 8 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 8 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/113240.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

BRASIL. **Lei n.º 14.011, de 10 de junho de 2020.** Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14011.htm. Acesso em: 19 maio 2022.

BRASIL. **Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071impressao.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651compilado.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. **Instrução Normativa nº 3, de 9 de novembro de 2016.** Brasília, DF: MPPGD, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=14/11/2016&pagina=178>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. **Instrução Normativa nº 2, de 27 de julho de 2018.** Dispõe sobre os conceitos e os critérios para identificação das áreas de domínio da União, de gestão da SPU, relacionadas nos incisos III, IV, VI e VII do art. 20 da Constituição Federal. Brasília, DF: MPPGD, 2018.

Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/07/2018&jornal=515&pagina=145&totalArquivos=165>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 15, de 2004**. Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal. Diário do Senado Federal, n. 49, 2004b, p. 9022–9023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/771?sequencia=28>. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Secretaria de Patrimônio da União. **Portaria n.º 89, de 15 de abril de 2010**. Brasília, DF: SPU, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias-da-spu/arquivos/2016/portaria-89-2010-tau.pdf/view>. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. Secretaria de Patrimônio da União. **Portaria n.º 100, de 3 de junho de 2009**. Brasília, DF: SPU, 2009b. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-antigos-privados/portarias-da-spu/arquivos/2016/portaria-100-2009-autorizacao-de-uso-varzeas-revoga-portaria-284-2005.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial n.º 855.749**. Administrativo. Reintegração de Posse. Imóvel da União de Uso Comum do Povo. Terreno de Praia. Impossibilidade de Regularização da Ocupação. Multa Prevista no art.10. Parágrafo Único, da Lei n. 9636/98 devida. Relator: Ministro Francisco Falcão, 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/17708/inteiro-teor-100027022>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial n.º 1802031 PE 2019/0064624-3**. Administrativo e Ambiental. Atividade Pesqueira. Lei 11.959/2009. Licenciamento Ambiental. Art. 10, caput, da Lei 6.938/1981. Ausência de Licença de Operação. Arts. 60 e 70 da Lei 9.605/1998 c/c o Art. 66 do Decreto 6.514/2008. Poder de Polícia Ambiental. Lei Complementar 140/2011. SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente. Resolução Conama 237/1997. Efeitos do Ato de Protocolo e da Tramitação de Pedido de Licença ou Autorização Ambiental. Omissão ou Ineficácia dos Órgãos Locais. Competência Supletiva do Ibama. Relator: Ministro Herman Benjamin, 11 de setembro de 2020a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/930640313>. Acesso em: 22 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 1160175**. Agravo regimental no recurso. Constitucional e tributário. Taxa de preservação ambiental – TPA: constitucionalidade. Precedentes. Agravo regimental ao qual se nega provimento. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5544062>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Civil n.º 00343838820138260053 SP 0034383-88.2013.8.26.0053**. Multa Ambiental e Embargo da Obra. Rodoanel Trecho Norte. Obra licenciada pela CETESB. Desmate fora do projeto aprovado. Autuação e embargo da obra pela Prefeitura Municipal de São Paulo. LCF n.º 140/11, art. 13 e 17. Limite da competência concorrente. Relator: Torres de Carvalho, 7 de fevereiro de 2015a. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=AC%3A+0034383-88.2013.8.26.0053+SP+0034383-88.2013.8.26.0053>. Acesso em: 22 maio 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (7. Turma Especializada). **Apelação Cível n.º 415330/RJ**. Direito civil e processual civil. Ação de manutenção de posse. Terreno de marinha. Ocupação irregular. Ausência de autorização. Relatora: Desa. Salete Maccaloz, 25 de maio de 2009a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-2/4288024>. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação em Ação Civil Pública n.º 50008550620154047214 SC 5000855-06.2015.4.04.7214**. Ação Civil Pública. Licenciamento Ambiental. Material Radioativo. Lei Complementar n.º 140/2011. Competência da União. Relator: Ricardo Teixeira do Valle Pereira, 28 de outubro de 2020b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/1114302593>. Acesso em 23 maio 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (3. Turma). **Apelação Cível n.º 314149-AL**. Administrativo. Reintegração na Posse. Terreno de Marinha. Bem de Uso Comum do Povo. Inviabilidade da Regularização. Boa fé do ocupante. Indenização. Relator: Des. Élio Siqueira, 15 de setembro de 2005b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-5/7879352>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRENNER, Neil. The Urban Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 24, n. 2, p. 361–378, 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2427.00234>. Acesso em: 26 set. 2022.

CANTO, Otávio do *et al.* Conflitos socioambientais e gestão do território em unidades de conservação da zona costeira do Estado do Pará Amazônia-Brasil. *In*: SILVA, Christian Nunes da; OLIVEIRA NETO, Adolfo da Costa; SOBREIRO FILHO, José (org.). **Perspectivas e análises do espaço geográfico**: dinâmicas ambientais e uso dos recursos naturais. Belém, PA: GAPTA-UFPA, 2018, p. 87–114. Disponível em: <https://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/392>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil**: função social e regularização fundiária. 2010. 260 p. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143146.pdf>. Acesso em: 8 out. 2022.

CARVALHO, Márcia E. S. Riscos e vulnerabilidades socioambientais na bacia costeira do rio Vaza Barris/Sergipe/Brasil: Contribuições para o planejamento e gestão ambiental. *In*: Congresso sobre Planejamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa, 8., 2015, Aveiro. **Anais [...]**. Aveiro: Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, 2015. Disponível em: http://www.aprh.pt/ZonasCosteiras2015/pdf/2B1_Artigo_056.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAVALCANTE, Juliana; ALOUFA, Magdi. Gerenciamento Costeiro Integrado no Brasil: Uma análise qualitativa do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 8, n. 2, p. 89–107, 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/1815>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CERVENKA, Lucas. Bombinhas cobra R\$15,5 milhões de taxa de preservação ambiental. **Correio de Santa Catarina**, Florianópolis, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.correiosc.com.br/bombinhas-cobra-r-155-milhoes-de-taxa-de-preservacao-ambiental/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

CHAGAS, Erick Joseph Rabelo. Ocupação irregular em terrenos de praia: uma visão jurídica. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 27 jul. 2016. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47084/ocupacao-irregular-em-terrenos-de-praia-uma-visao-juridica>. Acesso em: 27 set. 2022.

COBRANÇA de Taxa em Morro de São Paulo é suspensa, diz Prefeitura. **G1**, Salvador, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/bahia/noticia/2016/12/cobranca-de-taxa-em-morro-de-sao-paulo-e-suspensa-diz-prefeitura.html>. Acesso em: 26 set. 2022.

COELHO NETO, Agripino Souza. Componentes definidores do conceito de território: a multiescalaridade, a multidimensionalidade e a relação espaço-poder. **GEOgraphia**, v. 15, n. 29, p. 23, 2013. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13652>. Acesso em: 26 set. 2022.

COELHO, Franklin Dias. **Desenvolvimento econômico local no Brasil**: as experiências recentes num contexto de descentralização. Santiago: Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe, 2000. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31395/S0002160_pt.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

CORDEIRO, Salenne Pinho *et al.* ICMS VERDE como mecanismo de transferência fiscal para gestão de base comum de recursos: Evidências Contábeis. **Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, v. 8, p. 302–312, 2017. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/753>. Acesso em: 20 maio 2022.

CORREA, Carine. **A Biodiversidade na Zona Costeira e Marinha do Brasil**. Juiz de Fora: Laboratório de Climatologia e Análise Ambiental da UFJF, 2010. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20181120124608/https://www2.ufjf.br/labcaa/2010/10/18/a-biodiversidade-na-zona-costeira-e-marinha-do-brasil/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CRUZ, Gabriela Moccia de Oliveira. **A competência legislativa suplementar do Município na Constituição Federal de 1988**. 2012. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5807>. Acesso em: 27 set. 2022.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **Redes**: Revista do Desenvolvimento Regional, v. 15, n. 3, p. 165–186, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5520/552056845009.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2022.

DIAS, Danielle Rodrigues; FARIAS, André Luís Assunção de. A Experiência do Planejamento Regional em Bases Territoriais na Amazônia: O Caso da Regionalização do Estado do Pará. **Desenvolvimento em Questão**, v. 13, n. 32, p. 178–208, 2015. Disponível em:

<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/3079>. Acesso em: 27 set. 2022.

DINIZ, Marco Túlio Mendonça. **Bases para um Plano de Gestão Integrada de Zonas Costeiras em Jacaúna-Aquiraz-CE**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Centro de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008. Disponível em: http://www.uece.br/wp-content/uploads/sites/60/2020/02/marco_tulio_dissertacao.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARINACCIO, Alessandro. **Impactos na dinâmica costeira decorrentes de intervenções em praias arenosas e canais estuarinos de áreas densamente ocupadas no litoral de São Paulo, uma aplicação do conhecimento a áreas não ocupadas**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências) — Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/21/21133/tde-25062008-150136/pt-br.php>. Acesso em: 22 fev. 2022.

FAVARETO, Arilson. A Dimensão Territorial do Desenvolvimento Brasileiro Recente e os Vetores de uma Transição Ecológica nos Marcos da Agenda 2030. **Informe GEPEC**, v. 23, p. 172–190, 2019. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/22752>. Acesso em: 22 jan. 2020.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. *In*: SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério (org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular; UNESP, 2009, p. 197–215.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 90, p. 245–251, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acesso em: 15 jun. 2022.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; BENATTI, José Heder. A questão da terra e a regularização fundiária na Amazônia. *In*: ALMEIDA, Maria Cristina Soares de; MAY, Peter H. (org.). **Gestão e governança local para a Amazônia sustentável**. Rio de Janeiro: IBAM, 2016.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Zona Costeira e Meio Ambiente: aspectos jurídicos**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) — Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2004.

FROIS, Rafael *et al.* (org.). **Lazer, Turismo e Desenvolvimento Regional na Amazônia Legal: Diálogos Interdisciplinares**. Foz do Iguaçu: Efeito Sete, 2021. E-book.

HONDA, Yohane Figueira. **Área de proteção ambiental da ilha de Algodual: conflitos socioambientais e perspectivas de governança**. 2018. 105 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) — Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/10742>. Acesso em: 25 mar. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS; CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. Nova Iorque; Londres: IFAC; CIPFA, 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2022.

LAMBURGINI, Welington José. **A propriedade privada e o regime de terras no Brasil: apontamentos sobre as formas jurídicas de apropriação**. 2018. 81 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2018. Disponível em: <https://www.ri.unir.br/jspui/handle/123456789/2285?mode=full>. Acesso em: 26 set. 2022.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. **O município e a zona costeira urbana**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

LOUREIRO, Carlos. **Trajetória e Fundamentos da Educação Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MADRINI, Patrícia. Unidades de Conservação são aliadas na política de preservação da biodiversidade. **Agência Pará**, Belém, PA, 9 jun. 2021. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20210610012305/https://agenciapara.com.br/noticia/28918/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MARACANÃ. **Lei Complementar n.º 9, de 5 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Maracanã, em atendimento ao art. 182 da Constituição Federal, do Capítulo III da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 — Estatuto da Cidade — e da Lei Orgânica do Município de Maracanã, e dá outras providências. Maracanã, PA: Prefeitura Municipal, 2006. Disponível em: <https://camaramaracana.pa.gov.br/lei-complementar-no-009-2006-de-05-de-outubro-de-2006/plano-diretor-2006-lei/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

MARACANÃ. **Lei Municipal n.º 49, de 27 de maio de 2019**. Dispõe sobre a regulamentação da cota de ICMS Verde repassado do Município de Maracanã pelo governo do Estado do Pará, e dá outras providências. Maracanã, PA: Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: <https://maracana.pa.gov.br/lei-no-049-2019-de-27-de-maio-de-2019-dispoe->

sobre-a-regulamentacao-da-cota-de-icms-verde-repassado-do-municipio-de-maracana-pelo-governo-do-estado-do-para-e-da-outras-providencias/. Acesso em: 22 maio 2022.

MARACANÃ. **Lei Orgânica do Município de Maracanã**. Maracanã, PA: Câmara Municipal Constituinte, 1990. Disponível em: <https://maracana.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/Lei-Org%C3%A2nica-do-Munic%C3%ADpio.pdf>. Acesso em: 27 set. 2022.

MARGARIDO, Priscila. A gestão das Unidades de Conservação estaduais e seus desafios é tema de seminário. **Agência Pará**, Belém, PA, 11 fev. 2020. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/17862/a-gestao-das-unidades-de-conservacao-estaduais-e-seus-desafios-e-tema-de-seminario/>. Acesso em: 8 out. 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MASCARENHAS, Abraão Levi dos Santos. **Análise geoambiental da Ilha de Algodual-Maiandeuá/PA**. 2006. 133 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/973>. Acesso em: 27 set. 2022.

MAUÉS, Andrea *et al.* **Guia de visitação da APA de Algodual-Maiandeuá**. Belém, PA: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MENDES, Marcos José. Federalismo fiscal. *In*: ARYATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (org.). **Economia do Setor Público**, v. 1. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004, p. 421–461.

MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu; OLIVEIRA, Adriano Carvalho. ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 13, n. 25, p. 277–306, 2016. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/595>. Acesso em: 27 set. 2022.

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

NAKAMURA, Ione Missae da Silva. Área de Proteção Ambiental do Arquipélago do Marajó: análise do Município de Muaná. *In*: MORAES, Raimundo; BENATTI, José Heder; MAUÉS, Antonio Moreira (org.). **Direito ambiental e políticas públicas na Amazônia**. 5. ed. Belém, PA: Ice, 2007, p. 147–187.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Terrenos de Marinha: aspectos destacados. **Revista de Doutrina do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Santa Catarina, 24 ago. 2004. Disponível em:

https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao002/joel_niebuhr02.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263–1290, 2015. Disponível em: http://www.scielo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501263&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 27 set. 2022.

OLIVEIRA, Carina Costa de; COELHO, Luciana. Os limites do planejamento da ocupação sustentável da zona costeira brasileira. **Revista de Direito Internacional**, v. 12, n. 1, p. 125–148, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3371>. Acesso em: 27 jan. 2022.

ONAGA, Cristina Aragão; DRUMOND, Maria Auxiliadora (org.). **Efetividade de Gestão da Unidades de Conservação no Estado do Pará**. Brasília: WWF-Brasil; SEMA/PA; ICMBio, 2011. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/rappam_pa15072011_baixa.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. *In*: MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva. (org.). **Dez Anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília, DF: MMA, 2011.

PAIVA, Adriano Martins de. As repercussões da EC 46/05 que excluem do domínio da União as ilhas costeiras que contenham sede de Município. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 18, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2006;2000762619>. Acesso em: 10 jun. 2022.

PAMPLONA, Karla Marques; VERBICARO, Loiane Prado. O desenvolvimento do Estado brasileiro em face das vicissitudes do Federalismo Fiscal e Político. *In*: DIAS, Jean Carlos; FONSECA, Luciana Costa da (org.). **Sustentabilidade: Ensaios sobre direito ambiental**. São Paulo; Belém: Método; Cesupa, 2010.

PARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Pará**. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional n.º 82, de 9 de dezembro de 2020. Belém, PA: Assembleia Estadual Constituinte, 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243099>. Acesso em: 29 set. 2022.

PARÁ. **Decreto n.º 1.064, de 28 de setembro de 2020**. Regulamenta a Lei Estadual n.º 7.638, de 12 de julho de 2012, e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado, 2020b. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2020_01064.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

PARÁ. **Decreto n.º 1.696, de 7 de fevereiro de 2017**. Revoga o Decreto Estadual n.º 775, de 26 de junho de 2013, dando nova regulamentação a Lei Estadual n.º 7.638, de 12 de julho de 2012, e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado, 2017. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/507.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

PARÁ. **Lei Estadual n.º 7.026, de 30 de julho de 2007**. Altera dispositivos da Lei n.º 5.752, de 26 de julho de 1993, que dispõe sobre a reorganização e cria cargos na Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente- SECTAM, e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado, 2007a. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2007/07/30/9773/>. Acesso em: 29 set. 2022.

PARÁ. **Lei Estadual n.º 5.887, de 9 de maio de 1995**. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/ESTADUALPA/LEI5887-090595.PDF>. Acesso em: 25 mar. 2022.

PARÁ. **Lei Estadual n.º 6.963, de 16 de abril de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – IDEFLOR-Bio e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal - FUNDEFLO, e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado, 2007b. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/50217.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

PARÁ. **Lei Estadual n.º 8.096, de 1º de janeiro de 2015**. Dispõe sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado, 2015. Disponível em: http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/lp2015_08096_lei_8.096_de_1.1.2015.pdf. Acesso em: 29 set. 2022.

PARÁ. **Lei n.º 7.638, de 12 de julho de 2012**. Dispõe sobre o tratamento especial de que trata o §2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará. Belém, PA: Governo do Estado, 2012b. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/10362.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

PARÁ. **Lei Ordinária n.º 5.457, de 11 de maio de 1988**. Cria a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e dá outras providências. Belém, PA: Governo do Estado, 1988. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/459.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

PARÁ. **Lei Ordinária n.º 5.621, de 27 de novembro de 1990**. Dispõe sobre a criação de Área de Proteção Ambiental de Algodual-Maiandeuá no Município de Maracanã. Belém, PA: Assembleia Legislativa, 1990. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/372.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2022.

PARÁ. Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Portaria n.º 291, de 6 de junho de 2006**. Belém, PA: SECTAM, 2006. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/160338>. Acesso em: 27 set. 2022.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Plano de manejo da Área de Proteção Ambiental de Algodual-Maiandeuá**. Belém, PA: SEMA, 2012a. Disponível em:

https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/2114_20160311_175754.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

PEREIRA, Margarida; CARRANCA, Maria Adelaide. Coesão territorial e governança: Abordagem multiescalar. *In*: SANTOS, Norberto; CUNHA, Lúcio (ed.). **Trunfos de uma Geografia Activa**: desenvolvimento local, ambiente, ordenamento e tecnologia. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, p. 421–428. Disponível em: <https://digitalisdsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/30829/1/46-%20trunfos%20de%20uma%20geografia.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PERNAMBUCO. **Lei n.º 10.403, de 29 de dezembro de 1989**. Institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dispõe sobre a sua competência tributária e dá outras providências. Recife: Governo do Estado, 1989. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3311&tipo=TEXTTOATUALIZADO>. Acesso em: 8 out. 2022.

PIERRE, Jon.; PETERS, B. Guy. **Governance, politics and the state**. 2. ed. Londres: Bloomsbury Publishing, 2020.

PREFEITURA Ilhabela suspende cobrança da TPA e licitação para empresa administrar o serviço. **Radar Litoral**, São Sebastião, SP, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://radarlitoral.com.br/noticias/14960/prefeitura-ilhabela-suspende-cobranca-da-tpa-e-licitacao-para-empresa-administrar-o-servico>. Acesso em: 11 jun. 2023.

PUREZA, Fabiana; PELLIN, Angela; PADUA, Claudio. **Unidades de conservação**. São Paulo: Matrix, 2016.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RESTAKIS, John. **Public Policy for Partner State**. Quito: FLOK Society; IAEN, 2014. Disponível em: <http://flokociety.org/docs/Ingles/3/3.4.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 27 set. 2022.

RIBEIRO, Jocilete de Almeida. **Área de proteção ambiental da Ilha do Combu, Belém/PA**: desafios de implantação e de gestão de uma unidade de conservação. 2010. 155 f. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) — Núcleo de Meio Ambiente; Universidade Federal do Pará, Belém, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3203>. Acesso em: 22 maio 2022.

ROCHA, Herivelto Fernandes. Disputa territorial, conceitualização e atualidade da Reforma Agrária no Brasil. **GeoGraphos**, v. 4, n. 50, p. 433–462, 2013. Disponível em: <https://web.ua.es/es/revista-geographos-giecryal/documentos/herivelto-fernandes.pdf?noCache=1364503807774>. Acesso em: 26 set. 2022.

ROSSI, Thais. Municípios do ES receberão R\$5,6 milhões de pagamentos por taxa de marinha. **ES Hoje**, Vitória, 20 fev. 2020. Disponível em:

<https://eshoje.com.br/2020/02/municipios-do-es-receberao-r-56-milhoes-de-pagamentos-por-taxa-de-marinha/>. Acesso em: 27 set. 2022.

RUCKERT, Aldomar Arnaldo. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul. **Revista de Geopolítica**, v. 1, n. 1, p. 17–32, 2016. Disponível em: <http://revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/1/3>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond. 2004.

SANTOS, Bruna Mykaelle Pereira. **Variabilidade hidroclimática e sua relação com a erosão costeira na Praia de Ajuruteua (Bragança-Pa)**. 2019. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Ambiental e Energias Renováveis) — Universidade Federal Rural da Amazônia, Belém, PA, 2019. Disponível em: <http://www.bdta.ufra.edu.br/jspui/handle/123456789/1443>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAQUET, Marcos Aurelio. Contribuições para o entendimento da obra de Manuel Correia de Andrade: geografia, região, espaço e território. **Geo UERJ**, v. 2, n. 21, p. 152–171, 2010. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/1481>. Acesso em: 26 set. 2022.

SCHMINK, Marianne; WOOD, Charles H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Tradução de Noemi Miyasaka Porro e Raimundo Moura. Belém: EDUFPA, 2012.

SCHNEIDER, Yuri; PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. Direitos Fundamentais, Administração Pública e Sustentabilidade: novos objetivos e direcionamentos das atividades decisórias administrativas (atos e processos administrativos) dos Municípios sob a perspectiva de uma “sociedade de risco” e da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, n. 3, p. 364–380, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/187963>. Acesso em: 27 fev. 2022.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, Janilci Silva; FARIAS FILHO, Marcelino. Expansão Urbana e Impactos Ambientais na Zona Costeira Norte do Município de São Luís (MA). **Raega: O Espaço Geográfico em Análise**, v. 46, n. 1, p. 7–24, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/52552>. Acesso: 22 fev. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Taciane Lais; ETGES, Virginia Elisabeta. A Análise Multiescalar nos Estudos das Dinâmicas Territoriais e suas Implicações no Desenvolvimento Regional. *In: Encontro*

Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 18., 2019, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANPUR, 2019.

SILVEIRA, Marcos; RODRIGUES, Adyr. Urbanização turística no Brasil: um foco em Florianópolis – Santa Catarina. **Via Tourism Review**, n. 7, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/viatourism/630>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SOARES, Priscila. Ideflor-Bio apresenta a minuta do Sistema Estadual de Unidades de Conservação. **Rede Pará**, Belém, PA, 20 maio 2019. Disponível em: <https://redepara.com.br/Noticia/196968/ideflor-bio-apresenta-minuta-do-sistema-estadual-de-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 29 set. 2022.

SOUSA, Rosigleyse Corrêa de. **Capacidade de carga recreacional, percepção dos usuários e qualidade da água em três praias turísticas da Costa amazônica**. 2011. 101 f. Dissertação (Mestrado em Biologia Ambiental) — Instituto de Estudos Costeiros, Universidade Federal do Pará, Bragança, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/handle/2011/2843>. Acesso em: 27 mar. 2022.

TCE/SC SUSPENDE cobrança de Taxa de Preservação Ambiental em Governador Celso Ramos. **Rádio TCE/SP**, Florianópolis, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-suspende-cobranca-de-taxa-de-preservacao-ambiental-em-governador-celso-ramos>. Acesso em: 8 out. 2022.

TEIXEIRA, Sonia Fleury (org.). **Reforma Sanitária: em busca de uma teoria**. Rio de Janeiro: Costrez/ABRASCO, 1989.

TELLES, Vera. Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais. *In*: Seminário Internacional sobre Indicadores Sociais para Inclusão Social, 1., 2003, São Paulo. **Trabalhos [...]**. São Paulo: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP, 2003. Mesa: Indicadores sociais entre a objetividade e a subjetividade.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TUPIASSU, Lise; CRUZ, Gisleno; GROS-DÉSORMEAUX, Jean-Raphaël. Autonomia x equidade: o dilema da utilização do critério gestão ambiental no ICMS ecológico paraense. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 10, n. 1, p. 151–182, 2019. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/23816>. Acesso em: 27 set. 2022.

VEDOVETO, Mariana *et al.* **Desafios para a consolidação das Unidades de Conservação estaduais do Pará: financiamento e gestão**. Belém, PA: Imazon, 2014. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Desafios%20para%20consolidacao%20de%20UCs%20no%20PA.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2022.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável: Desafio do Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VILHENA, Klycia de Souza. **Educação ambiental e gestão de unidades de conservação:** um estudo de caso na Área de Proteção Ambiental Algodal-Maiandeuá. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) — Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/handle/2011/5250>. Acesso em: 28 mar. 2022.

VITALE, Silvia Pereira de Sousa Mendes. Caminhos para uma gestão integrada: Aproximação e conflito entre planos hídricos e plano urbano em Guaratinguetá, SP. **Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 11, n. 6, p. 337–348, 2015. Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/forum_ambiental/article/view/1272. Acesso em: 27 set. 2022.