

O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO LITORAL PARANAENSE (ZEE PR – LITORAL) COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA AMBIENTAL: EFETIVIDADE PELO LICENCIAMENTO E POTENCIAIS CONFLITOS

Shalom Moreira Baltazar¹

RESUMO

Este trabalho apresenta e analisa o zoneamento ecológico-econômico do litoral paranaense (Decreto Estadual nº 4.996/2016) enquanto instrumento de realização da ideia de justiça ambiental, problematizando sua efetividade à luz dos mecanismos que sugere ao processo administrativo de licenciamento ambiental para valorização da tecnicidade, participação popular e controle social, bem como sob a perspectiva de potenciais conflitos passíveis de advir de seus regramentos.

PALAVRAS-CHAVE

ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO. LITORAL PARANAENSE. JUSTIÇA AMBIENTAL. EFETIVIDADE. LICENCIAMENTO. CONFLITOS. DECRETO ESTADUAL 4.996/2016. DECRETO ESTADUAL 1.562/2011

SUMÁRIO

1. Introdução: o ZEE PR – Litoral como instrumento de justiça ambiental. 2. Mecanismos de tecnicidade, participação popular e controle social no regramento nacional e no ZEE PR – Litoral. 3. Potenciais conflitos de competência a partir das Zonas de Prognóstico definidas no ZEE PR – Litoral: harmonização pela via do licenciamento. 4. Potencial conflito entre o ZEE PR – Litoral e o Decreto Estadual nº 1.562, de 31/05/2011: novamente a solução pelo licenciamento. 5. Conclusão. 6. Bibliografia.

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (2017-2018). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Positivo (2005). Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/PR. Advogado. shalom.baltazar@gmail.com.

1. Introdução: o ZEE PR – Litoral como instrumento de justiça ambiental

O litoral paranaense se refere ao espaço geográfico que congrega os municípios de Antonina, Guaratuba, Guaraqueçaba, Matinhos, Morretes, Pontal do Paraná e Paranaguá, com uma área total de 6.333,233 km² e uma população estimada de 291.158 habitantes². Trata-se de região pujante em virtude não apenas de seus aspectos culturais (ex: populações, música e dança tradicionais) e de sua economia (ex: pesca, turismo, agricultura, pecuária, comércio e atividade portuária), mas também de seu patrimônio natural, em especial suas formações vegetais, cujas áreas de conservação chegam a 62,5% do total³.

Essa relevância socioeconômica e ambiental vem pautando iniciativas estatais e da sociedade em direção a uma convivência humana mais racional e à melhoria da qualidade de vida na região litorânea. Dentre elas, no âmbito do macroplanejamento normativo, destaca-se o Decreto Estadual nº 4.996, de 05/09/2016, que aprovou “o Regulamento que define o documento técnico científico Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Paranaense, ZEE PR – Litoral”.

Produto de ações interinstitucionais, pesquisas acadêmicas, oitivas da sociedade e iniciativa do governo estadual⁴, o ZEE PR-Litoral, enquanto instrumento voltado a “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas”⁵, apresenta “diretrizes e recomendações de ordenamento territorial de forma estratégica”⁶ que se voltariam, finalmente, a orientar o uso, a ocupação do solo e o desenvolvimento regional.

² Fonte: Dados do ITCG/2017 e IBGE/2017 compilados pelo IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em http://www.ipardes.pr.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=29, acesso em 16/10/2017.

³ Conforme BRITTEZ, Ricardo Miranda de; PRESTES, Marlon. & MACHADO, Mariana Augusto. Resultado do Mapeamento da Vegetação do Litoral do Paraná. In Anais do VIII CBUC - Trabalhos Técnicos 2015. Disponível em https://docs.ufpr.br/~edugeo/Bibliografia/Artigos/Artigo_RicardoBritez_VIIICBUC.pdf acesso em 16/10/2017): “A área total de abrangência do mapeamento é de 656.124 ha, retirando os corpos d’água, que na sua maior parte são áreas de baía temos 578.331 ha. Considerando esta última área como a área total, as formações vegetais bem conservadas do litoral somam 62,5 % da área total, as formações florestais em estágio médio correspondem a 19,7 % e as formações florestais em estágio inicial 7,7 %, o restante, 10,1 % são áreas antropizadas” (p. 6).

⁴ A priori vinculada a um complexo sistema nacional regulado pela Lei Federal nº 6.938, de 31/08/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), pelo Decreto Federal nº 4.297, de 10/07/2002 (estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE), pela Lei Federal nº 7.661 de 16/05/1998 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro) e pelo Decreto Federal nº 5.300, de 07/12/2004 (dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima).

⁵ Decreto Federal nº 4.297, de 10/07/2002, art. 3º, e Regulamento a que se refere o Decreto Estadual nº 4.996/2016, art. 2º.

⁶ Decreto Estadual nº 4.996/2016, art. 1º.

A ideia de se tomarem decisões governamentais de planejamento macrorregional para ordenação da ocupação e utilização do território, dos recursos naturais, de direcionamento geográfico da expansão urbana, voltadas ao aumento ou diminuição de pressão antrópica em áreas ambientalmente sensíveis, dentre outras variáveis no âmbito das quais se possa admitir uma regulação estadual-local harmonizada a preceitos nacionais gerais, surgiu nos Estados Unidos como parte das atribuições de uma *agência*⁷ que, *consequentemente*, assumiu substancial poder normativo e regulador⁸: a EPA – *Environmental Protection Agency*⁹ (Agência de Proteção Ambiental). Foi a partir de suas práticas, fundadas em prévio e contínuo monitoramento, que se consolidou o conceito de *planejamento racional* dentre os princípios da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 16/05/1972)¹⁰, do qual o *zoneamento* - expressamente enunciado no Brasil como princípio da Política Nacional do Meio Ambiente - deriva¹¹.

⁷ “Agência reguladora independente é uma autarquia especial, sujeita a regime jurídico que assegure a sua autonomia em face da Administração direta e investida de competência para a regulação setorial” (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. rev. atual., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 584).

⁸ Ou, como prefere a contemporânea doutrina administrativista alemã, um papel de *direção*, a partir do qual a Administração Pública, fundada não mais na ideia de *ato*, mas de *ação administrativa*, passa a propiciar “um aberto diálogo entre os políticos e os especialistas, como se evidencia nas reformas que tem experimentado o Direito Orçamentário, com o objeto de fazer viável a transferência da festa dos recursos a unidades descentralizadas: ou as reformas que versão sobre a formulação de acordos para a realização de diversas prestações; etc” (SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo, in J. BARNES ed., Innovación y reforma en el Derecho Administrativo. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. p. 33 – tradução livre).

⁹ “Nascida na aurora de elevada preocupação com a poluição ambiental, a EPA foi estabelecida em 2 de Dezembro de 1970 para consolidar em única agência uma variedade de pesquisas, monitoramentos, padrões e atividades de polícia para assegurar a proteção ambiental. Desde sua criação, EPA tem trabalhado para um ambiente mais limpo e saudável para o povo americano” (EPA – United States Environmental Protection Agency. EPA History. Disponível em: <https://www.epa.gov/history>, acesso em 16/10/2017 - tradução livre).

¹⁰ “Princípio 13 - Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população. Princípio 14 - O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar às diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger y melhorar o meio ambiente. Princípio 15 - Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista”.

¹¹ Lei Federal nº 6.938, de 31/08/1981. “Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (...)V - controle e *zoneamento* das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;”.

Foi nesse contexto, portanto, que o *zoneamento* surgiu como instrumento de gestão ambiental (*land planning or zoning for environmental management*)¹², passando a integrar o ferramental regulatório estatal com vistas à realização daquilo que Robert D. BULLARD denominou - ao analisar os problemas que se verificaram quando do surgimento da ideia de *zoneamento ambiental* nos Estados Unidos na década de 1980 - de *justiça ambiental*¹³.

O conceito de *justiça ambiental* remete à identificação e disciplina, de modo proporcional e equitativo, dos efeitos adversos à saúde humana e ao meio ambiente como resultados de programas, políticas e atividades, principalmente no que se refere a populações minoritárias e de baixa renda:

“As pessoas mais vulneráveis dos efeitos negativos da degradação ambiental são aquelas mais pobres, as quais possuem uma condição de vida precária em termos de bem-estar, desprovidas do acesso aos seus direitos sociais básicos (moradia adequada e segura, saúde básica, saneamento básico e água potável, educação, alimentação adequada etc. Ignorar a feição socioambiental que se incorpora hoje aos problemas ecológicos potencializa ainda mais a exclusão e marginalização social (tão alarmante no contexto brasileiro), já que o desfrute de uma vida saudável e ecologicamente equilibrada constitui premissa ao exercício dos demais direitos fundamentais, sejam eles de matriz liberal, sejam eles de natureza social. É com tal cenário socioambiental preocupante, já apontado por Ulrich Beck no tocante à distribuição desigual dos riscos ambientais, conforme abordamos no tópico antecedente, que buscamos alinhar algumas questões que permeiam tal discussão, a qual se coloca como um desafio para a concepção de justiça ambiental”¹⁴.

A pesquisa de BULLARD revelou que, no Estados Unidos, ao longo da década de 1980, decisões acerca de onde seriam destinados, por exemplo, resíduos (*waste*) de indústrias químicas, bem como instaladas plantas industriais de alto impacto ambiental, foram tomadas levando-se em consideração a concentração predominante de populações negras e de pequeno poder aquisitivo nos locais

¹² “O uso do solo é talvez a força dirigente mais significativa do impacto humano no ambiente natural. O desenvolvimento do solo para estabelecimento e recursos humanos coloca impactos críticos sobre si mesmo, assim como cobre a água, ar, uso de energia e de materiais” (RANDOLPH, John. *Environmental land use planning and management*. Washington: Island Press, 2004, p. 36 – tradução livre).

¹³ BULLARD, Robert D. *Unequal protection: environmental justice and communities of color*. San Francisco: Sierra Club Books, 1994; *The quest for environmental justice: human rights and the politics of pollution*. San Francisco: Sierra Club Books, 2005.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. & FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 104.

escolhidos. Tamanha a polêmica advinda desse *apartheid ambiental*¹⁵ e do movimento que a ele se opôs, que:

“Em Fevereiro, 1994, sete agências federais, (...) patrocinaram um simpósio nacional de saúde, ‘Necessidades de Saúde e Pesquisa para Assegurar Justiça Ambiental’. O comitê de planejamento da conferência foi único, nisso incluídos líderes de base do movimento de justiça ambiental, residentes de comunidades impactadas, acadêmicos e representantes de agências federais. O simpósio de saúde de 1994 reuniu 1,100 stakeholders diversos e aqueles mais afetados por poluição na mesa de tomada de decisão sobre questões de saúde em comunidades de cor. (...) Em 11 de Fevereiro, 1994, o Presidente Clinton assinou a Ordem Executiva 12898, que previu ações federais voltadas à justiça ambiental em populações minoritárias e de baixa renda. (...) A ordem executiva reforçou duas leis existentes: a Lei de Direitos Civis de 1964 – que proíbe práticas discriminatórias em programa de recebimento de fundos federais – e a Lei Nacional de Política Ambiental de 1969, que estabelece metas “para assegurar a todos os americanos um ambiente seguro, saudável, produtivo, cultural e esteticamente prazeroso”¹⁶.

Para BULLARD, a materialização da ideia de *justiça ambiental* por meio de instrumentos como o *zoneamento ambiental* (inserido no conceito mais abrangente de *land-use zoning*) cai por terra se não for reconhecida a importância de se adotarem mecanismos protecionistas, especialmente em favor dos interesses econômicos, sociais e ambientais de comunidades menos favorecidas e de locais com maior sensibilidade e deficiência de equipamentos públicos:

“O Zoneamento de uso do solo, então, é desenhado como um ‘instrumento de proteção’ para assegurar um ‘lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar.’ O Zoneamento intenciona, em última análise, influenciar e moldar o uso do solo de acordo com necessidades locais de longo alcance. O Zoneamento, restrições e outros mecanismos protecionistas de uso do solo falharam em efetivamente proteger comunidades minoritárias, especialmente aquelas de baixa renda. Logan e Molotch, em seu livro *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, contendem que várias classes sociais, com ou sem controles sobre o uso do solo, são ‘desigualmente capazes de proteger seus interesses ambientais. Em suas buscas por bairros de qualidade, os indivíduos geralmente se encontram competindo por equipamentos públicos desejáveis (i.e., boas escolas, polícia e proteção, serviço de saúde de

¹⁵ A expressão foi empregada por BULLARD como título de capítulo em seu trabalho, no qual apresenta a seguinte afirmação: “Some residents of the region suspect that their communities are rapidly becoming ‘sacrifice zones’ because of the placement there of garbage dumps, landfills, incinerators, and petrochemical plants. Nowhere is this more apparent than in southeast Louisiana, where unincorporated African American communities are especially vulnerable to industrial pollution” (Op. cit. p. 102-103).

¹⁶ BULLARD, Robert D. *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. 3rd Edition. Westview Press, 2000, p. 148/-149 – tradução livre.

qualidade, parques e estruturas de recreação) e resistindo características negativas (i.e., aterros, indústrias poluentes, estradas, projetos de habitação popular, estrutura para tratamento de dependentes químicos, abrigos, etc.)¹⁷.

A lição preliminar que se tira do exemplo norte-americano estudado criticamente por BULLARD é no sentido de que iniciativas de zoneamento que se pretendam justas devem ser capazes de dotar cada indivíduo, independentemente de sua raça ou posição social, de acesso aos canais de participação para tomada de decisões sustentáveis quanto ao estabelecimento de regras de restrição ao uso e ocupação do solo¹⁸, sob pena de proporcionar uma proteção desigual, não-isonômica e não-integral.

À luz desse prisma, passa-se a analisar concretamente o ZEE PR – Litoral, de modo a se verificar se houve observância às diretrizes concebidas justamente para assegurar efetividade técnica, participação social e controle social em seus regramentos.

2. Mecanismos de técnica, participação popular e controle social no regramento nacional e no ZEE PR - Litoral

No regramento nacional, os arts. 4º, 8º e 9º do Decreto Federal nº 4.297/2002 elencam a sustentabilidade, participação democrática, a valorização do conhecimento científico multidisciplinar, projetos específicos de mobilização social, envolvimento de grupos sociais interessados e coordenações estaduais com caráter deliberativo e participativo como princípios e pressupostos a serem observados no processo de elaboração e implementação do ZEE - precisamente para se evitem direcionamentos descompassados frente aos interesses das comunidades efetivamente impactadas, tendenciosos ou discriminatórios. No mesmo sentido, os arts. 16 e 17 dispõem sobre a constituição de rede integrada voltada ao compartilhamento de dados e informações, bem como sobre a obrigatoriedade de divulgação do conteúdo do ZEE com textos, ilustrações explicativas e em linguagem acessível à população em geral.

Já no âmbito do Decreto Estadual paranaense nº 4.996/2016, não foram previstos mecanismos específicos de controle popular ou controle social, presumindo-se, por força do art. 3º¹⁹, a ratificação do disposto em âmbito federal,

¹⁷ Op. cit., p. 08 – tradução livre.

¹⁸ “Tomadas de decisão e políticas ambientais geralmente espelham os arranjos de poder da sociedade dominante e de suas instituições. (...) A questão de quem paga e quem se beneficia das atuais políticas industriais e ambientais é central para essa análise de racismo ambiental e outros sistemas de dominação e exploração”. (Op. cit., p. 98 – tradução livre).

¹⁹ “Art. 3º As diretrizes e recomendações estabelecidas no Regulamento aprovado não substituem as exigências previstas na legislação ambiental federal e estadual vigente quanto às normas, diretrizes e critérios de licenciamento e fiscalização ambiental de empreendimentos”.

relegando-se aos planos diretores municipais a disciplina de eventuais particularidades locais (Regulamento, art. 33²⁰).

Esses *mecanismos, ferramentas* ou, ainda, *canais* são voltados à preservação da boa técnica (científica e administrativa), à participação dos efetivos e reais interessados nas medidas de zoneamento/planejamento a serem adotadas, ao controle social e, finalmente, à tomada de decisão pelo ente público competente. Seus objetivos são a construção da norma de conduta em alinhamento com seus destinatários finais (diretos ou indiretos), evitando-se decisões unilaterais, eventualmente comprometida com interesses escusos e, dessa forma, distantes da tutela adequada dos interesses difusos em jogo.

3. Potenciais conflitos de competência a partir das Zonas de Prognóstico definidas no ZEE PR – Litoral: harmonização pela via do licenciamento

O Prognóstico do ZEE PR – Litoral dividiu a região em seis zonas distintas, cujas regras de uso e ocupação foram definidas no respectivo Regulamento, a saber: ZPM - Zona de Proteção dos Mananciais; ZPL - Zona Protegida por Legislação Ambiental Específica (Mata Atlântica, Restinga, Manguezais, APAs, Parques e Estações Ecológicas); ZEPI - Zona de Expansão para UCs de Proteção Integral; ZU – Zona Urbana; ZDTO – Zona de Desenvolvimento das Terras Ocupadas. ZDD – Zona de Desenvolvimento Diferenciado. À exceção da ZU, da ZDTO e da ZDD, percebe-se que o tom dado pelo Regulamento aprovado pelo Decreto Estadual paranaense nº 4.996/2016 foi no sentido de se consolidarem, visualmente inclusive substanciais restrições ao uso e à ocupação do solo em praticamente todo o litoral.

Seja em razão das características topográficas e de relevo, seja em função do tipo de formação vegetal, seja devido à presença de recursos hídricos ou outros de maior sensibilidade, apenas as áreas circundantes aos núcleos urbanos já consolidados foram reconhecidas e indicadas como ainda sendo de potencial uso, mas sem prejuízo de análise concreta e detalhada pelo órgão ambiental competente. É o que dispõe a regra dos arts. 3º e 4º²¹, a qual deve ser aplicada à luz do mosaico de características socioambientais retratado no mapa de zoneamento que acompanhou o Regulamento trazido pelo Decreto Estadual nº 4.996/2016:

²⁰ “Art. 33. A consolidação do ZEE PR - Litoral e aplicações das diretrizes e recomendações apresentadas devem estar contempladas nos Planos Diretores Municipais, instrumento este que permite maior especificação de normas de uso e ocupação do território municipal”.

²¹ “Art. 3º As diretrizes e recomendações estabelecidas no Regulamento aprovado não substituem as exigências previstas na legislação ambiental federal e estadual vigente quanto às normas, diretrizes e critérios de licenciamento e fiscalização ambiental de empreendimentos.

Art. 4º São exceções as proibições estabelecidas às UANs pelo Decreto Estadual nº 5.040/1989, as obras e instalações de utilidade pública e interesse social a serem desenvolvidas na Zona de Desenvolvimento Diferenciado (ZDD), desde que previamente licenciadas pelo órgão ambiental competente”.

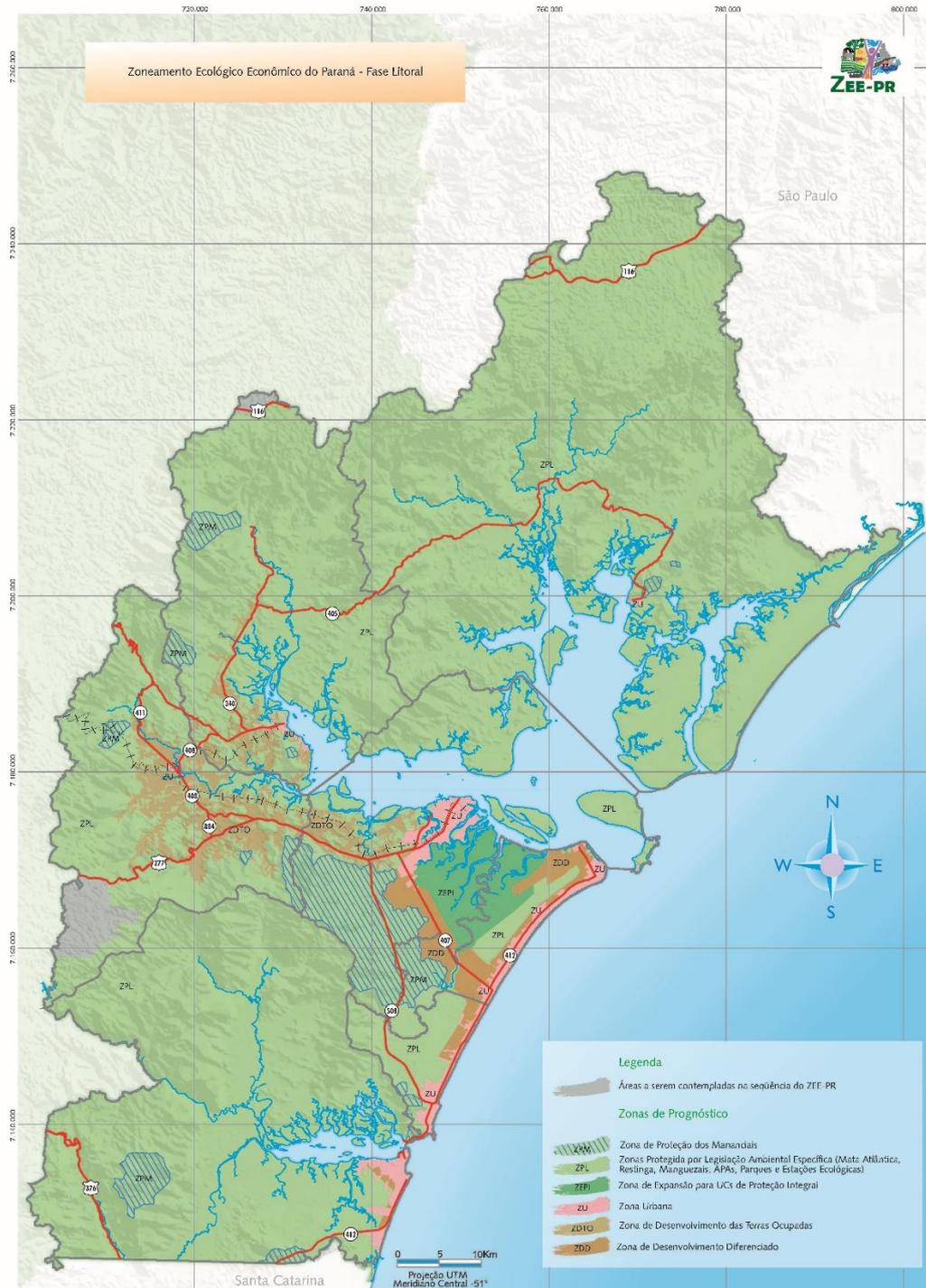


Figura 1 – Mapa anexo ao Regulamento aprovado pelo Decreto Estadual paranaense nº 4.996/2016

A despeito dessa macro-diretiva, a sobreposição de interesses locais, estaduais e federais em toda a região litorânea torna a missão do licenciamento complexa. Devido ao grande número de unidades de conservação e patrimônio cultural sob gestão dos mais diversos níveis de governo, às populações tradicionais (ex: índios, quilombolas, pescadores etc.) e, em especial, ao ambiente marinho presentes, a própria definição do ente competente para o licenciamento, a emissão do termo de referência ou mesmo o estabelecimento de rito adequado para condução do respectivo processo administrativo, em articulação com todos os eventuais intervenientes e interessados, se afiguram atividades administrativas de elevado nível de especialização e imbricação burocrática para sua realização. A fim de que não haja conflitos de atribuições, ou ao menos para que sejam minimizados, as disposições normativas afetas ao ZEE PR – Litoral têm de se articular e compatibilizar às regras estabelecidas na Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011, a qual, regulamentando os incisos III, VI e VII do *caput* e o parágrafo único do art. 23 da Constituição da República²², fixou normas de 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. Em especial, devem ser observadas as disposições dos arts. 7º, XIV e parágrafo único²³, quanto à

²² “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...)VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...)Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

²³ “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”.

competência da União, art. 8º, XIV²⁴ no que se refere à competência dos Estados, e 9º, XIII²⁵, no que toca aos Municípios.

Acerca da importância do sistema de cooperação estabelecido na Lei Complementar nº 140/2011 e do licenciamento ambiental no bojo dos instrumentos necessários à implementação do mandamento constitucional de promoção do desenvolvimento sustentável²⁶, Curt TRENNEPOHL, que presidiu o IBAMA entre os anos de 2011 e 2012, assim anota:

“Ao tempo que representa um dos mais importantes instrumentos para a garantia da qualidade de vida das presentes e futuras gerações, o licenciamento ambiental introduzido no cenário jurídico nacional desde a Lei 6.938/1981 era, também, um dos maiores pontos de discordância e polêmica, em função da falta de regulamentação do art. 23 da Constituição Federal, para definir as competências comuns dos entes federados, dentre as quais se destaca a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação das florestas, da fauna e da flora, dispôs que uma Lei Complementar deveria fixar as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Somente em dezembro de 2011 foi editada a Lei Complementar e, até então, tentou-se preencher a lacuna com leis ordinárias, decretos, resoluções e até portarias. Se, por um lado, estes atos eram incapazes de estabelecer quais as atividades sujeitas ao licenciamento, os tipos de licenças ou autorizações e as exigências para sua concessão, eram totalmente ineficazes para definir inquestionavelmente quem era a autoridade competente para emití-las”²⁷.

²⁴ “Art. 8º São ações administrativas dos 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;”.

²⁵ “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;”

²⁶ Assim interpretado pela Suprema Corte brasileira: “O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações”. (ADI 3540 MC. Relator Min. CELSO DE MELLO. Tribunal Pleno. Julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528)

²⁷ TRENNEPOHL, Curt. & TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: RT, 2016, p. 51-52).

Tendo-se em vista o poder de agenda institucional inerente a cada um desses atores, será à luz de cada caso concreto que as eventuais sobreposições e conflitos de atribuições eclodirão e demandarão entendimento recíproco entre os envolvidos, os quais, antes de adotarem espírito beligerante (e agravador do conflito), devem reconhecer o cenário de elevada complexidade diante do qual se está e, preferencialmente em consenso, reunirem esforços para materializarem, no microcosmo, a direção dada em abstrato pela Administração Pública.

4. Potencial conflito entre o ZEE PR – Litoral e o Decreto Estadual nº 1.562, de 31/05/2011: novamente a solução pelo licenciamento.

O Decreto Estadual nº 1.562, de 31/05/2011, declarou como de utilidade pública as áreas do Macrozoneamento da Área do Porto Organizado de Paranaguá que foram indicadas no mapa anexo à normativa com a legenda *áreas de expansão*. Esse ato executivo foi praticado, sob o prisma das normativas ambientais federais de regência, com base nas disposições do art. 4º²⁸ do Código Florestal então vigente (Lei Federal nº 4.771, de 15/09/1965) e art. 1º da Resolução CONAMA nº 369, de 28/03/2006²⁹, para fins de intervenção em áreas de preservação permanente onde serão instalados investimentos e obras de interesse público.

Numa primeira análise comparativa a olho nu, a recomendar ulterior sobreposição dos mapas utilizados em escala compatível mediante técnica computacional própria, vislumbra-se conflito parcial entre os locais indicados como Área de Expansão 1 e Área de Expansão 3 e as Zonas ZEPI e ZEPL do Regulamento aprovado pelo Decreto Estadual paranaense nº 4.996/2016, em Paranaguá e Pontal do Paraná respectivamente:

²⁸ “Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto”.

²⁹ “Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental”.

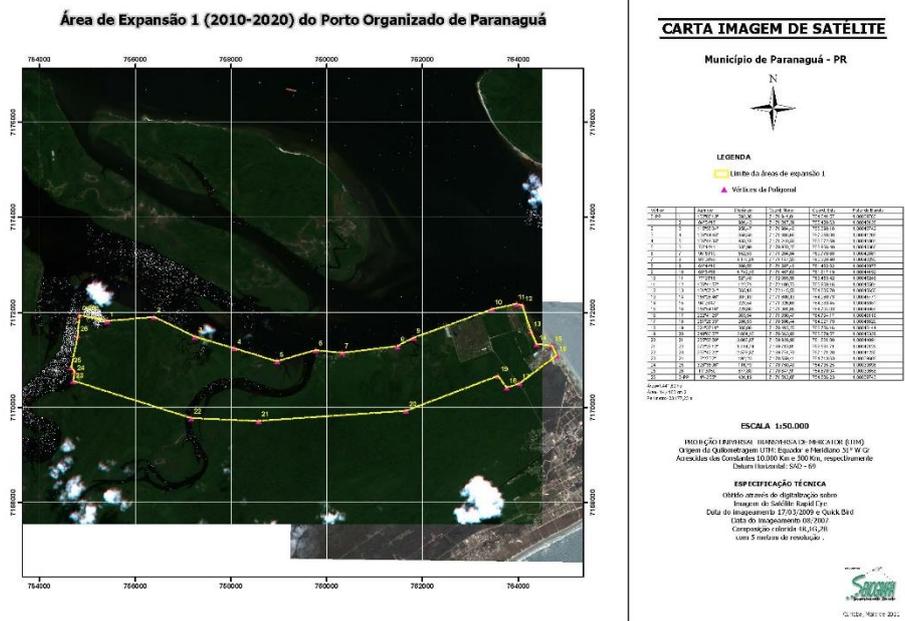
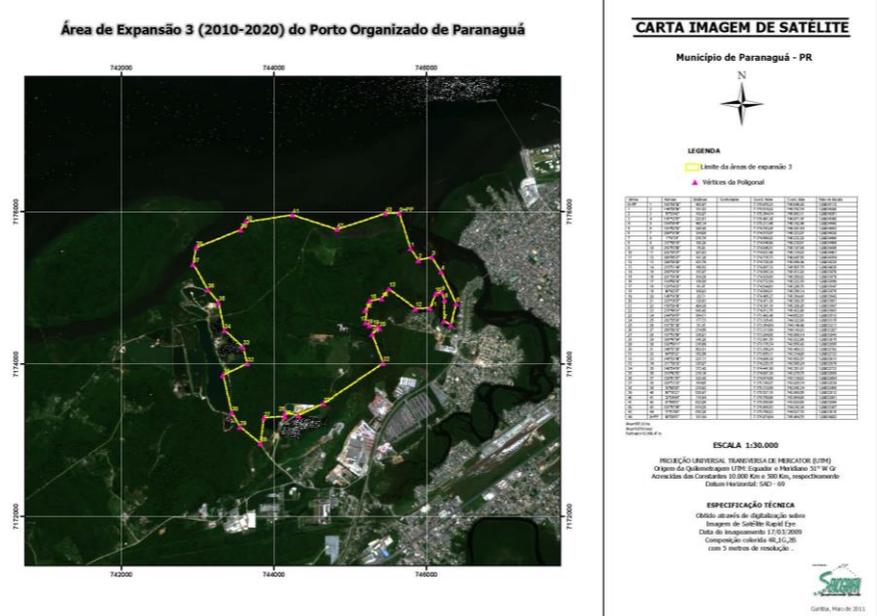


Figura 2 – Área de Expansão 1 – Anexo Decreto Estadual nº 4.996/2016



Considerando-se a anterioridade do Decreto Estadual nº 1.562/2011 em relação ao Decreto Estadual nº 4.996/2016, bem como a especialidade do primeiro no que se refere à delimitação concreta de locais prioritários a atividades portuárias de interesse macrorregional, novamente há que se socorrer do licenciamento ambiental, conforme surjam impasses em empreendimentos ou iniciativas de uso e ocupação nas áreas que regulamentam. Nessa empreitada, é mais uma vez útil a experiência registrada por Curt TRENNEPOHL, enquanto esteve à frente do licenciamento federal a cargo do IBAMA, no que se refere a conflitos de competência comumente vivenciados em âmbito administrativo:

“Na verdade, era possível observar dois tipos de conflito de competência entre os órgãos dos diferentes níveis da Federação, no exercício da competência comum, que podemos definir como conflito de competência negativo e conflito de competência positivo.

Tratando-se de atuação que pudesse gerar desgaste político, como autuações, embargos de obras ou interdições de atividades, era comum que se invocasse a falta de definição explícita da competência no sistema jurídico para afastar uma eventual responsabilização por omissão ou conivência.

Por outro lado, tratando-se de atuação da qual pudesse, resultar ganhos de imagem junto à opinião pública ou mesmo econômicos, órgãos de diferentes níveis buscavam avocar a competência. Nesse último caso, inseria-se, normalmente, o licenciamento ambiental, porque o Município e o Estado estão sempre dispostos a trazer em suas searas investimentos e empreendimentos que resultem em geração de empregos e renda, e, também, pela previsão das compensações resultantes do licenciamento dos empreendimentos de maior porte”³⁰.

Na medida em que as diretrizes em tese permissivas das Áreas de Expansão 1 e 3 e as Zonas ZEPI e ZEPL aparentemente passem a conflitar, num dado licenciamento concreto, com as restrições das Zonas ZEPI e ZEPL do Regulamento aprovado pelo Decreto Estadual paranaense nº 4.996/2016, caberá à autoridade pública ambiental a cargo de quem esteja a presidência do respectivo processo administrativo dirimir o impasse, utilizando-se para tanto de canais de interlocução que prestigiem todos os interessados, intervenientes e efetivamente impactados, e sempre prestigiando a técnica e a juridicidade em detrimento da conveniência política de momento.

³⁰ Op. cit. p. 92.

5. Conclusão.

É pertinente a denúncia feita por Robert D.. BULLARD acerca dos perigos decorrentes da desfaçatez de se utilizar o planejamento racional e instrumentos como o zoneamento para legitimação de decisões racistas, ineficientes e ambientalmente injustas.

O exemplo norte-americano também pode ser aproveitado sob a perspectiva dos mecanismos dos quais a administração pública e a sociedade passaram a se utilizar para se assegurarem primazia técnica, participação popular e controle social no processo decisório inerente à ideia de uma *direção administrativa planejada*.

O ZEE-PR é um marco normativo importante no âmbito do macroplanejamento estatal regional para a materialização das premissas e diretrizes nacionais pertinentes tanto ao zoneamento ecológico-econômico propriamente dito quanto ao planejamento costeiro.

A compatibilização dos multidimensionais interesses que convivem na região litorânea com vistas à realização do desiderato constitucional do desenvolvimento sustentável, mediante participação harmônica dos plurais atores que os representam, é missão do processo administrativo de licenciamento ambiental, desde que regido pelos preceitos de primazia da técnica, participação dos interessados e juridicidade.

6. Bibliografia

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, Lei Complementar nº 140, de 08/12/2011.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei Federal nº 4.771, de 15/09/1965.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei Federal nº 6.938, de 31/08/1981.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei Federal nº 6.938, de 31/08/1981.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei Federal nº 7.661 de 16/05/1998.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução nº 369, de 28/03/2006.

BRASIL. GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Decreto Estadual nº 4.996/2016.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Decreto Federal nº 4.297, de 10/07/2002.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Decreto Federal nº 4.297, de 10/07/2002.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Decreto Federal nº 5.300, de 07/12/2004.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3540 MC. Relator Min. CELSO DE MELLO. Tribunal Pleno. Julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528.

BRITZ, Ricardo Miranda de; PRESTES, Marlon. & MACHADO. Mariana Augusto. Resultado do Mapeamento da Vegetação do Litoral do Paraná. In Anais do VIII CBUC - Trabalhos Técnicos 2015. Disponível em https://docs.ufpr.br/~edugeo/Bibliografia/Artigos/Artigo_RicardoBritez_VIIICBU C.pdf, acesso em 16/10/2017.

BULLARD, Robert D. Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality. 3rd Edition. Westview Press, 2000.

BULLARD, Robert D. The quest for environmental justice: human rights and the politics of pollution. San Francisco: Sierra Club Books, 2005.

BULLARD, Robert D. Unequal protection: environmental justice and communities of color. San Francisco: Sierra Club Books, 1994.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. EPA – UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENC. EPA History. Disponível em: <https://www.epa.gov/history>, acesso em 16/10/2017.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Dados do ITCG/2017 e IBGE/2017. Disponível em http://www.ipardes.pr.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=29, acesso em 16/10/2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. rev. atual., São Paulo: Saraiva, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano Estocolmo, 16/05/1972. Disponível em www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc, acesso em 16/10/2017.

RANDOLPH, John. Environmental land use planning and management. Washington: Island Press, 2004, p. 36.

SARLET, Ingo Wolfgang. & FENSTERSEIFER, Tiago. Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo, in J. BARNES ed., Innovación y reforma en el Derecho Administrativo. Sevilla: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

TRENNEPOHL, Curt. & TRENNEPOHL, Terence. Licenciamento ambiental. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: RT, 2016, p. 51-52).