



Programa
Cátedras Brasil

Caderno 120

Sumário Executivo

A regulação da gestão integrada, da
conservação e do uso sustentável da zona
costeira e do espaço marinho

Autora
Carina Costa de Oliveira

Parecerista Convidado
Vinícius Halmenshlager

Coleção: *Regulação*



Sumário Executivo

1) Contextualização do problema

As normas aplicáveis à zona costeira e ao espaço marinho são insuficientes para garantir a gestão integrada, a conservação e o uso sustentável do ambiente e dos recursos. O caso ocorrido em 2019 das manchas órfãs de óleo no litoral brasileiro demonstra a fragilidade tanto das instituições quanto dos instrumentos jurídicos existentes para lidar com danos causados ao meio ambiente marinho. Tanto aspectos procedimentais quanto substanciais seguem uma abordagem setorial baseada na gestão principalmente de recursos terrestres e não dos recursos marinhos ou do meio ambiente marinho. Há, ainda, maior foco da regulação na zona costeira do que no espaço marinho. É relevante apresentar o contexto geral do espaço sob análise para que o problema seja evidenciado.

No que concerne ao contexto geral da zona costeira e do espaço marinho brasileiro, o Estado possui 3,5 milhões de km² de zona econômica exclusiva e mais de 10.000 km de zona costeira formada por 17 estados federais e cerca de 400 municípios abrigam mais de 50 milhões de pessoas. As principais atividades desenvolvidas nesse espaço são: exploração de petróleo, mineração, navegação, atividade portuária, turismo, pesca e aquicultura. Elas representam 19% do PIB

brasileiro em um valor estimado de 2 trilhões de reais¹. Apesar dessa relevância, a zona costeira e o espaço marinho ainda não são prioritários na elaboração de políticas públicas e, por esse motivo, observa-se um pluralismo desordenado na regulação do espaço.

Institucionalmente, cada atividade é regulada por órgãos administrativos diferentes, sob uma perspectiva setorial. Há aproximadamente 147 normas federais e 59 instrumentos sobre o tema, previstos de modo fragmentado. A falta de definições claras, de competências precisas dos órgãos e de instrumentos adaptados à gestão integrada, à conservação e ao uso sustentável do espaço marinho resulta em uma desarticulação entre os usos múltiplos da zona costeira e do espaço marinho. O Direito tem uma função central nesse contexto, em decorrência da necessidade de garantir previsibilidade na garantia da segurança jurídica para os usos, bem como para a formalização de instrumentos de gestão, judiciais e extrajudiciais específicos para a gestão sustentável do ambiente marinho.

Há um Projeto de Lei em tramitação sobre o tema denominado "Política Nacional para a Gestão Integrada, a Conservação e o Uso Sustentável do Sistema Costeiro-Marinho"². Uma das formas de organizar e de articular os diversos usos e atividades na zona costeira e no espaço marinho é por meio de uma norma geral que possa tratar sobre o tema em uma única lei. Esse projeto de pesquisa se propôs a analisar e a lapidar o Projeto de Lei em andamento, bem como propor um Decreto capaz de consolidar definições, princípios, objetivos, regras e procedimentos aplicáveis ao espaço.

2) Informações básicas do desenvolvimento da pesquisa

A fim de lapidar o PL 6969/2013, bem como de propor um Decreto, foi necessário:

- a) estudar as definições importantes sobre o tema por meio de análise de normas e de bibliografia;
- b) analisar o ordenamento jurídico aplicável ao tema. Foram selecionadas 147 normas principais sobre diversos temas relacionados à zona costeira e ao espaço marinho;

.....

1 Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/noticias/economia-mar%C3%ADtima-rende-r-2-trilh%C3%B5es-para-o-brasil-por-ano>. Acesso em: 15 jun 2021.

2 Projeto de Lei 6.969 de 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>. Acesso em 15 ago 2021.

- c) avaliar as competências dos órgãos da Administração Pública Federal;
- d) selecionar e analisar casos emblemáticos julgados por tribunais;
- e) identificar os instrumentos existentes para a gestão sustentável do ambiente e dos recursos marinhos;
- f) analisar o Direito de alguns Estados que já possuem legislação avançada sobre os problemas jurídicos identificados no Brasil. Os dois países selecionados, em razão da similaridade institucional, geográfica, cultural e/ou social foram: Portugal e Canadá;
- g) avaliar se o PL 6969/2013 pode contribuir com a implementação das metas do ODS 14.

3) Análise concisa

Os principais resultados da pesquisa foram: 1) identificação das normas, julgados e instrumentos de gestão sustentável aplicáveis ao tema; 2) identificação dos atores relevantes para o PL 6969/2013; 3) organização das definições, das competências, dos princípios, as obrigações e os instrumentos relacionados ao PL 6969/2013; 4) levantamento do conteúdo necessário para um Decreto que regulamente o futuro PL 6969/2013; 5) estudo do direito comparado; 6) conexão do PL 6969 com o ODS 14; 7) proposta de uma versão substitutiva para o PL; 8) Proposta de um Decreto; 9) Revisão bibliográfica.

O primeiro resultado do projeto demonstra que a hipótese inicial de pluralidade e setorialização normativa e institucional da gestão da zona costeira e do espaço marinho foi confirmada. As fontes primárias da pesquisa foram organizadas em diversas tabelas do *word* para apresentar as normas, os julgados e os instrumentos relevantes para a pesquisa (Tabelas 1 a 12 do Anexo). Para esse produto, que se encontra detalhadamente no anexo, foram identificados: 147 normas principais, 24 julgados principais e 59 instrumentos empregados na gestão sustentável dos recursos marinhos no ordenamento nacional. Pelo quantitativo indicado observa-se que a hipótese inicial foi comprovada.

Com relação às normas, os seguintes setores/temas foram considerados na pesquisa: 1. aquicultura e pesca (13 normas principais); 2. atividade portuária e navegação (29 normas principais); 3. biodiversidade (17 normas principais); 4. delimitação marinha/política nacional marinha (6 normas); 5. gestão ambiental (7 normas); 6. mineração (19 normas); 7. petróleo (29 normas); 8. poluição (12 normas);

9.turismo (6 normas); 10.zona costeira (9 normas).

No que concerne aos julgados e aos instrumentos, os mesmos temas das normas foram objeto de pesquisa. Com relação aos primeiros, foram selecionados principalmente os casos dos tribunais superiores (STF e STJ). Alguns casos muito emblemáticos de tribunais de segunda instância foram incluídos em razão da repercussão para a gestão sustentável dos recursos marinhos. Foram selecionados 24 casos para análise.

Os instrumentos para a gestão sustentável da zona costeira e do espaço marinho foram identificados nas normas utilizadas para a pesquisa e integrados na Tabela 12 incluída no anexo. Entre os instrumentos judiciais, extrajudiciais, de gestão, de controle identificados, podem ser citados os seguintes: relatórios, zoneamentos, sistemas de informação, planos de ação, licenciamento, estudos de impacto, plano de intervenção, diagnósticos, sistemas de monitoramento, controle, comitês, instrumentos de prevenção e de reparação, contrato, regimes, autorizações, compensações, subsídio. Conclui-se que o PL 6969/2013 contempla grande parte dos instrumentos existentes no ordenamento jurídico e inova na criação de outros.

O direito comparado foi utilizado nessa pesquisa de modo exemplificativo. Entre os países que têm normas gerais sobre os oceanos, destaca-se a *Ocean Act* de 1996 do Canadá³. Outro exemplo interessante que foi citado e analisado foi o caso de Portugal.

4) Principais conclusões

A pesquisa demonstra que há lacunas institucionais e normativas que ainda precisam ser aparadas a fim de implementar uma gestão integrada, bem como a conservação e o uso sustentável do espaço marinho. A segurança jurídica normativa que pode ser obtida por meio de normas mais claras favorecerá a redução de controvérsias como conflito de competências ou o uso de instrumentos inadequados ao espaço marinho. Nesse sentido, sugere-se a aprovação do PL 6969/2013, por meio da proposta do substitutivo incluído no Relatório Final do Projeto. Além disso, sugere-se que os elementos norteadores da proposta de Decreto feita no Relatório Final também sirvam como uma base relevante para a regulamentação da Lei. Seguem abaixo os principais motivos dessas conclusões:

1) As definições relacionadas à gestão integrada, à conservação e ao uso

.....
3

Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/O-2.4.pdf>. Acesso em: 15 mai 2021.

sustentável do espaço marinho não são precisas, estão fragmentadas ou inexistem;

2) Os objetivos e as diretrizes da gestão do espaço marinho ainda não tiveram como foco uma abordagem ecossistêmica. As políticas existentes para o espaço marinho estão relacionadas ao uso dos recursos e não à conservação do meio ambiente marinho;

3) A integração das alocações realizadas para o uso dos recursos do espaço marinho, sob a perspectiva institucional, poderá ser realizada por meio da criação de um balcão eletrônico único, sugerido no Decreto;

4) O PL e o Decreto reúnem os principais instrumentos aplicáveis ao tema, o que facilita a conexão entre eles por meio de mecanismos indicados no Decreto;

5) Há necessidade de garantia de participação de todos os atores envolvidos no tema;

6) A maioria das políticas aplicadas ao espaço marinho estão previstas em Decreto que, por natureza, não é estável. É necessário, portanto, uma lei no âmbito do poder legislativo, construída por diversos atores;

7) O Direito português inspirou alguns instrumentos inseridos no Decreto sobretudo no que concerne à integração entre instituições e os instrumentos;

8) Não se optou pela criação de um órgão geral como um Ministério do Mar nesse projeto, pois não me parece um caminho possível a curto e médio prazo. Optou-se, portanto, pelos caminhos mais concretos. Contudo, certamente, a existência de um Ministério que pudesse reunir todas as competências hoje exercidas pela CIRM, sob a coordenação da SECIRM (Comando da Marinha), seria o ideal;

9) Observa-se que o PL e o Decreto são formas de implementar as metas e os indicadores do ODS 14.



Clique aqui para baixar o **Sumário Executivo** separado. Compartilhe!