

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

RODRIGO GOLIVIO PEREIRA

ORDENAMENTO COSTEIRO E SOCIOAMBIENTALISMO:
o caso da Prainha de Arraial do Cabo

Niterói
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Rodrigo Golivio Pereira

ORDENAMENTO COSTEIRO E SOCIOAMBIENTALISMO:
o caso da Prainha de Arraial do Cabo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

**Niterói
2018**

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a. Dr.^a Giulia Parola – orientadora
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Pedro Avzaradel – co-orientador
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Enzo Bello
Universidade Federal Fluminense

Prof.^a. Dr.^a Rosangela Marina Luft
Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Université Paris I – Panthéon – Sorbonne

RESUMO

A presente dissertação tem por finalidade investigar a eficácia, sob a ótica socioambiental, da gestão do conflito dessa natureza ocorrido na Prainha de Arraial do Cabo, município da Região dos Lagos, Rio de Janeiro. A pesquisa consiste em estudo de caso e análise qualitativa da disputa socioambiental materializada em procedimentos administrativos e judiciais acerca da disputa socioambiental entre diversos grupos sociais locais pelo espaço público da Prainha de Arraial do Cabo, para o exercício de diversas atividades, como o comércio, estacionamento de veículos, pesca artesanal e turismo. À faixa de areia também é conferida especial atenção, tendo em vista sua característica de bem público de uso comum do povo, e os problemas decorrentes da sua utilização de modo exclusivo por comerciantes, que ali instalam mesas e cadeiras e pelos pescadores artesanais, para encalhe de pequenos barcos de pesca. Como referencial teórico, o socioambientalismo é abordado, inicialmente sob o aspecto filosófico, com as contribuições da *Deep Ecology*, de Arne Naess, e a *Ética da Responsabilidade*, de Hans Jonas. Em contraponto à perspectiva ecocêntrica, é abordado o antropocentrismo jurídico ecológico de Ingo Sarlet e Thiago Festerseifer. O trabalho segue com a verificação do regime jurídico da zona costeira e com as considerações teóricas filosóficas e jurídicas acerca do caso estudado, mediante a utilização das técnicas de revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso, sendo importante destacar o papel de observador participante que o autor assume em parte do caso estudado.

Palavras-chave: Socioambientalismo. Ética. Meio ambiente. Participação. Conflitos ambientais. Arraial do Cabo.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to investigate the effectiveness, from the socioenvironmental point of view, of the management of the conflict that occurred in Prainha de Arraial do Cabo, in the Região dos Lagos, Rio de Janeiro. The research consists of a case study and qualitative analysis of the socioenvironmental dispute materialized in administrative and judicial procedures, for the public space of Prainha de Arraial do Cabo, for the exercise of various activities, such as commerce, car parking, artisanal fishing and tourism. Particular attention is also given to the sand strip, given its characteristic of public good for the common use of the people, and the problems arising from its use exclusively by merchants, who install tables and chairs there and by artisanal fishermen, of small fishing boats storage. As a theoretical reference, socio-environmentalism is approached, initially under the philosophical aspect, with the contributions of Arne Naess's Deep Ecology and Hans Jonas's Ethics of Responsibility. In contrast to the ecocentric perspective, the ecological juridical anthropocentrism of Ingo Sarlet and Thiago Festerseifer is approached. The work follows the verification of the legal regime of the coastal zone and the theoretical philosophical and juridical considerations about the studied case, through the use of bibliographic revision techniques, documentary analysis and case study, being important to highlight the participant observer role that the author assumes in part the case studied.

Keywords: Socio-environmentalism. Ethic. Environment. Participation. Environmental conflicts. Arraial do Cabo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa Carmen Sant'Anna e à minha filha Carolina Sant'Anna Pereira, por suportarem minha ausência pelo tempo necessário à conclusão da presente dissertação.

Aos professores Giulia Parola, orientadora, e Pedro Avzaradel, co-orientador, agradeço imensamente pelas precisas orientações e pelas brilhantes aulas de direito ambiental que me fizeram decidir pelo tema desta pesquisa.

Sou também imensamente grato aos professores Enzo Bello e Rosângela Luft, pelas valiosas críticas feitas quando da qualificação desta dissertação, que serviram de guia para a conclusão deste trabalho.

Por fim, agradeço aos colegas, servidores e professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da UFF pelo carinho e profissionalismo durante o período de realização do curso de mestrado.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

AKIPRA - Associação dos Quiosqueiros da Prainha

APP - Área de Preservação Permanente

CIRM - Comissão interministerial para os Recursos do Mar

CNA - Companhia Nacional de Álcalis

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INEA – Instituto Estadual do Ambiente

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

ONU – Organização das Nações Unidas

PNGC – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

PRM - Procuradoria da República no município

Resex-Mar AC – Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo

SEA – Secretaria Estadual do Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SPU - Secretaria de Patrimônio da União

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta UC – Unidade de Conservação

ZCVS - Zona de Conservação da Vida Silvestre

ZIE - Zona de Influência Ecológica

À minha amada filha Carolina.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 –.....	17
DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA GESTÃO DO CONFLITO SOCIOAMBIENTAL DA PRAINHA DE ARRAIAL DO CABO.....	17
1.1 Breve contexto geográfico, econômico e etnográfico do conflito socioambiental.....	17
1.2. O Ministério Público Federal na Região dos Lagos e os instrumentos jurídicos disponíveis para a composição do conflito socioambiental.....	20
1.3. A institucionalização do conflito socioambiental na Prainha de Arraial do Cabo.....	21
1.4 A judicialização do caso.....	26
1.5 A panaceia do projeto de revitalização: TAC firmado no âmbito da ACP nº 2012.51.08.000768-5.....	32
1.6 Insuficiência do TAC firmado: primeiro termo aditivo ao TAC firmado no âmbito da ACP nº 2012.51.08.000768-5.....	34
1.7 Novas contingências: segundo termo aditivo ao TAC firmado no âmbito da ACP nº 2012.51.08.000768-5 – a necessária defesa dos interesses dos pescadores tradicionais.....	35
1.8 Do necessário ordenamento do comércio na faixa de areia: a fundação do marco normativo sobre as atividades ambulantes na orla marítima da Prainha....	39
1.9 A recomposição dos interesses em conflito: os <i>food trucks</i> como alternativa viável de cumprimento da lei com respeito aos interesses sociais envolvidos.....	41
CAPÍTULO 2 –.....	44
MEIO AMBIENTE, ORDENAMENTO COSTEIRO E SOCIOAMBIENTALISMO: ECOLOGIA PROFUNDA, ÉTICA DA RESPONSABILIDADE E ANTROPOCENTRISMO JURÍDICO ECOLÓGICO.....	44
2.1 A crise ecológica e a proteção jurídica do meio ambiente.....	44
2.2 O movimento da Deep Ecology (ecologia profunda), segundo a ecofilosofia de Arne Naess.....	46
2.3 A ética da responsabilidade segundo Hans Jonas.....	51
2.4 A constitucionalização da proteção ambiental no Brasil: antropocentrismo, ecocentrismo e socioambientalismo.....	57
2.5 Considerações sobre o regime jurídico da Zona Costeira no Brasil.....	60
CAPÍTULO 3 –.....	71
EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL DA GESTÃO DO CONFLITO DA PRAINHA DE ARRAIAL DO CABO.....	71
3.1 A praia no contexto urbano: entre o desenvolvimento econômico e a proteção socioambiental.....	71
3.2 Da efetiva proteção à pesca artesanal na Prainha: a diversidade cultural no uso da praia e a preservação do modo de vida dos pescadores artesanais.....	76
3.3 Efetividade da proteção à vegetação de restinga da região das Casuarinas pelo estacionamento de veículos.....	79
3.4 A questão do exercício do comércio na faixa de areia e o antropocentrismo jurídico ecológico: bem público de uso comum do povo, preservação do	

ecossistema local e a dignidade humana da população local da Prainha de Arraial do Cabo. A solução dos <i>food trucks</i>	81
3.5 Projeto de requalificação da Orla da Prainha: ecologia rasa ou possibilidade de minimização dos danos ambientais?.....	86
3.6 Das limitações dos instrumentos jurídicos disponíveis ao Ministério Público para gerenciar o conflito socioambiental.....	87
CONCLUSÃO.....	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	92

INTRODUÇÃO

A ideia da presente dissertação de mestrado tem origem na percepção do autor acerca da relevância das questões socioambientais para a sociedade brasileira, sobretudo no contexto do caso da Prainha de Arraial do Cabo, onde há intensa disputa pela ocupação do espaço público da praia seja para o exercício do comércio, seja para a prática de atividades de lazer, pesca, etc. O contato do autor com o socioambientalismo remonta ao mês de dezembro de 2008, quando, após atuar como Procurador Federal da Advocacia- Geral da União por 6 anos, ingressou no Ministério Público Federal como Procurador da República no Estado de Roraima, na época da intensa disputa acerca da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Posteriormente, o autor oficiou durante um ano na Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, onde também verificou as intensas disputas de terra entre fazendeiros e indígenas, além da luta dos trabalhadores rurais pela reforma agrária. De volta ao Estado do Rio de Janeiro, sua terra natal, exerceu suas funções na Procuradoria da República em Campos de Goytacazes, de 2013 a meados de 2014, quando foi removido para a Procuradoria da República no Município de São Pedro da Aldeia, cuja circunscrição territorial abrange os municípios de São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Iguaba Grande, Araruama e Saquarema. Em todas essas lotações foi possível perceber as tensões oriundas da relação entre os homens e destes com a natureza, sobretudo quando o contato com a terra ou com o mar é o meio de vida das populações locais. Esse quadro instigou o autor a algumas reflexões acerca da preservação do meio ambiente, em contraste com a manutenção de um modo de vida digno às populações que tem no contato com a natureza o seu meio de vida.

A percepção prévia da importância dos problemas socioambientais, associada à atuação profissional diária do autor frente ao caso da Prainha de Arraial do Cabo foram fatores determinantes para a eleição dessa situação concreta como objeto da presente pesquisa. Com efeito, a zona costeira é um ecossistema que sofre intensa pressão decorrente da especulação imobiliária, turismo, pesca, lazer e toda a sorte de interesses capitalistas. Este cenário se mostra-se ainda mais preocupante na Região dos Lagos, onde a exuberância das paisagens serve de atrativo para

diversas espécies de modelos de exploração predatória dos recursos naturais. Por outro lado, ali vivem populações que subsistem da pesca artesanal e tem nos recursos naturais seu meio de vida. Outros, sem o amparo de emprego formal e necessitando auferir renda para sustentar sua família, precisam exercer alguma atividade econômica onde tudo acontece- na praia- local que atrai os turistas, com todo o seu poderio econômico.

O caso da Prainha de Arraial do cabo se mostrou ideal como objeto de estudo, haja vista o conhecimento do autor acerca dos conflitos ali ocorridos e também pela pluralidade de grupos sociais e instituições públicas e privadas interessados. Cuida-se de um exemplo clássico de um microcosmo socioambiental brasileiro, com elementos que variam do interesse dos comerciantes em trabalhar na praia à busca dos moradores locais pela preservação da praia com a redução do comércio ambulante. Como pano de fundo, o espelho d'água da Prainha integra a Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo - Resex-Mar AC. Os pescadores artesanais desenvolvem atividade secular de pesca no local e disputam com comerciantes e turistas o espaço na areia para aportar os pequenos barcos de pesca denominados "caícos". Tudo isso tendo como paisagem uma bela praia de águas cristalinas, cuja preservação depende do ordenamento urbanístico da orla da praia e da regulação do exercício do comércio na areia.

A tensão entre a proteção do meio ambiente, a preservação do modo de vida tradicional dos pescadores artesanais e os interesses econômicos dos comerciantes locais tem como combustível o encerramento das atividades da Companhia Nacional de Álcalis no ano de 2006, indústria que empregava grande parte das famílias locais, ocasionando uma severa crise econômica na cidade.

A metodologia utilizada será a de pesquisa qualitativa de estudo de caso, conforme leciona Robert Yin. O desafio de fazer uma pesquisa qualitativa é grande, mormente quando o autor não possui experiência como pesquisador. São, portanto, modestas as expectativas com relação ao resultado do presente estudo, sem que com isso se trate de empreitada menos desafiadora. O tema da pesquisa é o socioambientalismo, projetado no estudo de caso envolvendo a Prainha de Arraial do Cabo, o que implica a abordagem das particularidades da zona costeira. Um objetivo que talvez não seja tão modesto, é o de fazer generalizações¹ ao final da pesquisa.

¹Robert Yin adverte: " Você certamente tem a opção de concordar com esses papéis limitados, mas você também pode querer ter a opção de tentar generalizar os resultados de seu estudo. Nesse caso,

Esta busca tem por finalidade conferir caráter instrumental ao presente estudo, de modo que sirva, se não para a solução, para mediação de conflitos socioambientais, proporcionando uma existência pacífica e harmoniosa para os grupos sociais que compartilham o uso da praia.

A proposta do estudo é, ao final, reunir os elementos coletados e possibilitar a utilização da teoria para a generalização, a partir do estudo de caso. Esse processo é o que se denomina de generalização analítica.²

O problema central da pesquisa consiste em se aferir o grau de efetividade (eficácia social) da gestão do conflito socioambiental pelos segmentos do Estado envolvidos. Importante a distinção entre eficácia social e eficácia jurídica, tendo em vista que a primeira, ao contrário da segunda, não depende unicamente do regular processo legislativo e sim da resposta da sociedade ao comando da norma.³ Tal concepção se mostra adequada para a análise qualitativa de um conflito socioambiental, de modo que será possível, com o estudo do caso concreto, aferir o grau de eficácia das normas de ordenamento costeiro da orla da Prainha.

o fundamento lógico para querer generalizar os resultados de um único estudo é o fato de que qualquer estudo (qualitativo ou não) só pode coletar uma quantidade limitada de dados, envolvendo números limitados de unidades de coleta de dados.

Contudo, a maioria dos estudos pode produzir maior valor se seus resultados e conclusões tiverem implicações que vão além dos dados coletados - ou seja, o quanto os resultados podem ser "generalizados" para outros estudos e outras situações. Quanto mais uma pesquisa de qualquer tipo pode ser generalizada dessa forma, mais ela será valorizada. Isso é verdade mesmo quando um estudo tenha apenas uma unidade de coleta de dados, tais como um estudo de caso único. Como fazer generalizações de pesquisa qualitativa é, assim, mais uma escolha que merece sua máxima atenção." in, Yin, Robert K, Pesquisa qualitativa do início ao fim. Tradução: Daniel Bueno; revisão técnica: Dirceu da Silva. - Porto Alegre: Penso, 2016. p.88

²Conforme Robert Yin: "Perceba que o objetivo de uma generalização analítica ainda é generalizar para essas outras situações concretas, e não apenas contribuir para a construção de teoria abstrata. Além disso, perceba que as generalizações, os princípios ou as ilações aprendidas de um, estudo de caso podem potencialmente se aplicar a uma variedade de situações, muito além de qualquer definição estrita da população hipotética de "casos semelhantes" representados pelo caso original." in, Yin, Robert K, Estudo de caso: planejamento e métodos; tradução: Cristhian Matheus Herrera. - 5. ed. Porto Alegre: Bookman 2015.p. 44

³" A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social." In, Barroso, Luís Roberto, O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 6. ed. atual. - Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 85.

Outro aspecto metodológico que deve ser ressaltado é a posição, ainda que parcial, do autor como observador participante. Robert Yin aponta algumas oportunidades incomuns proporcionadas pela posição de observador participante⁴, mas destaca também alguns desafios.

Antes de tecer maiores considerações sobre o tema, cumpre destacar que a posição de observador participante ocupada pelo autor é apenas parcial. O conflito socioambiental estudado teve origem em 1999 e persiste, ainda em 2018. São, portanto, quase duas décadas de constantes interações entre os grupos sociais e instituições envolvidas, de modo que a presença do autor, que ocorreu entre meados de 2014 e final de 2017 (em dezembro de 2017 o autor foi removido para a Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro) durou apenas três anos e meio. Não obstante, algumas situações citadas por Yin se aplicam ao caso.

Uma das oportunidades apontadas por Yin como disponíveis ao observador participante está relacionada com a capacidade de se obter acesso aos eventos ou grupos que, de outro modo, seriam inacessíveis ao estudo. Este ponto, no caso concreto, não consiste em uma grande vantagem, haja vista que os dados da pesquisa estão em fontes à disposição do público em geral. Contudo, a participação nas reuniões e decisões acerca do caso certamente permite uma melhor compreensão e conhecimento do acervo documental produzido no decorrer do conflito. Outra oportunidade apontada diz respeito à capacidade de captar a realidade do ponto de vista de alguém "interno" a um estudo de caso, não de alguém externo a ele. Esta oportunidade é realmente um diferencial da posição de observador participante. Num conflito socioambiental como o da Prainha, existem nuances que só são percebidas num contato diário com os representantes dos órgãos públicos, da sociedade civil organizada e dos grupos sociais interessados. No caso da Prainha não é diferente, pois a proximidade com os eventos permite algumas conclusões pouco visíveis à distância. Também é destacada por Yin a possibilidade de manipulação de eventos menores, como convocar uma reunião do grupo de pessoas no caso. Sob esse aspecto, o autor optou por não exercer qualquer tipo de manipulação que interferisse intencionalmente na pesquisa. A opção resulta do imperativo ético de agir conforme o membro do Ministério Público

⁴Yin, Robert K, Estudo de caso: planejamento e métodos; tradução: Cristhian Matheus Herrera. - 5. ed. Porto Alegre: Bookman 2015.p. 121

oficiante no caso, ou seja, no estrito exercício das funções institucionais previstas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988. Assim, no presente caso, não houve a manipulação de eventos com a finalidade de contribuir para a pesquisa.

Quanto aos desafios apontados como típicos da posição de observador participante, Yin⁵, citando Becker, afirma que estes se referem à parcialidade produzida. Em primeiro lugar, é levantada a possibilidade de que o pesquisador assuma posições de defesa contrárias aos interesses da boa prática da ciência social, em razão da sua proximidade com o caso. Esta é uma preocupação absolutamente legítima e deve ser observada na presente pesquisa.

Outro desafio é atinente à possibilidade de o observador participante passar a apoiar o grupo ou a organização que está sendo estudada. É indubitável que o autor, na qualidade de membro do Ministério Público Federal, tenha uma tendência a observar com maior zelo as questões trazidas pelos povos tradicionais, indígenas, quilombolas e, no caso, pescadores artesanais, cujos interesses lhe são confiados por expressa determinação legal e constitucional e cujas demandas lhe são conhecidas. O mesmo se pode dizer em relação ao meio ambiente, nos termos do artigo 129, III da Constituição de 1988. Na atuação do Ministério Público Federal na gestão do conflito socioambiental da Prainha, o ordenamento costeiro é tomado como um instrumento de proteção do meio ambiente e da preservação da pesca tradicional local, protegida pela Resex Mar-AC. A proteção aos demais grupos sociais também encontra amparo constitucional do artigo 129, III, de modo que a ponderação deve ser feita no caso concreto, ou seja, ganham relevo, aqui, os demais interesses coletivos e difusos, notadamente os de cunho social, de que se revestem os interesses dos quiosqueiros.

É de se destacar, no ponto, o desafio de se desvestir de uma tendência claramente legalista, que deriva da vinculação da atuação do MPF à *defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*, nos exatos termos do artigo 127, Caput, da Constituição Federal de 1988. Este exercício, embora funcione como vetor orientador do presente trabalho, inevitavelmente pode se revelar insuficiente em alguns pontos. Esta tendência é, aliás, uma das razões pelas quais a parte teórica da presente pesquisa,

⁵ Yin, Robert K, Estudo de caso: planejamento e métodos; tradução: Cristhian Matheus Herrera. - 5. ed. Porto Alegre: Bookman 2015.p. 121

notadamente o Capítulo 2, seja iniciada pelas doutrinas filosóficas de Arne Naess (Deep Ecology) e Hans Jonas (A ética da responsabilidade). Esta foi uma maneira que o autor encontrou para se despir do rigor do legalismo que a atividade profissional de Procurador da República lhe impõe.

Um terceiro desafio é concernente ao risco de o observador participante conferir demasiada atenção em relação ao papel do observador. Este desafio também mereceu especial atenção. Esta dissertação não tem por objeto o Ministério Público Federal, embora cuide de um estudo de caso no qual a participação do MPF é intensa. Houve um cuidado, na elaboração dos capítulos, para que as referências ao Ministério Público não fossem demasiadas, de modo a interferir nos aspectos filosóficos e jurídicos do socioambientalismo, tema central do presente trabalho.

A dissertação foi segmentada em três capítulos. O primeiro se refere ao caso concreto, e traz uma exposição minudente dos procedimentos legais adotados pelo Ministério Público Federal na busca da solução do conflito socioambiental do ordenamento da Prainha, tanto em relação à faixa de areia, quanto ao calçadão, ou orla. Em seguida, o leitor é conduzido ao capítulo 2, que trata da parte teórica do trabalho. São trazidos os fundamentos da Deep Ecology, de Arne Naess. Em seguida, é abordado o antropocentrismo jurídico ecológico de Ingo Sarlet e Thiago Fensterseifer, doutrina que pondera os extremos do ecocentrismo com o antropocentrismo, sob a luz dos princípios constitucionais e dos direitos humanos. Ao final do capítulo o texto traz o regime jurídico-constitucional da zona costeira no Brasil. No capítulo 3 é feito o cotejo da matriz teórica com o caso concreto, de modo a extrair considerações acerca da efetividade da gestão socioambiental do conflito sob estudo, indicando os avanços e retrocessos na gestão democrática do espaço da Prainha. Ao final, tem-se a conclusão do trabalho com considerações extraídas da pesquisa, que, se, por um lado, não esgotam o tema ou apontam soluções definitivas, por outro, projetam luz sobre a possibilidade de uma convivência harmônica e democrática dos grupos sociais que fazem uso da praia com o respeito ao ecossistema local e sob o manto de uma ética de responsabilidade para as presentes e futuras gerações.

CAPÍTULO 1

DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA GESTÃO DO CONFLITO SOCIOAMBIENTAL DA PRAINHA DE ARRAIAL DO CABO

O estudo de caso desta dissertação de mestrado envolveu a atuação profissional do autor como titular do 2º Ofício da Procuradoria da República em São Pedro da Aldeia, Rio de Janeiro. No exercício da função de membro do Ministério Público Federal - MPF, o autor foi incumbido de gerir uma ação civil pública, um inquérito civil e outros procedimentos administrativos, cujos objetos, como será adiante descrito, relacionam-se com o conflito socioambiental da Prainha de Arraial do Cabo. Neste capítulo, serão delineados o contexto e as circunstâncias de ordem física, jurídica e social em que o conflito objeto da pesquisa está inserido. Embora o conflito estudado tenha origem no ano de 1999, o autor atuou, em São Pedro da Aldeia, a partir de 2014, de modo que, em parte do caso sob estudo, atuou como observador participante.

1.1 Breve contexto geográfico, econômico e etnográfico do conflito socioambiental

A Prainha, objeto da pesquisa, está localizada no município de Arraial do Cabo, na Região dos Lagos, no Rio de Janeiro, distante 140km da capital. Descrita por Lobão como “a praia mais ‘urbanizada’ de Arraial do Cabo”⁶, possui faixa de praia de cerca de novecentos metros de extensão e se localiza na entrada da cidade. É uma praia muito popular, devido ao fácil acesso, às areias brancas e às águas cristalinas⁷. Seu espelho d’água integra a Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo – Resex Mar-AC, unidade de conservação de uso sustentável que tem por finalidade proteger a pesca artesanal local.

⁶ LOBÃO, Ronaldo Joaquim da Silveira. Análise de Dois Casos de Modelos de Gestão Compartilhada em Pescarias Artesanais: Reservas Extrativistas Marinhas (Brasil) vs. Áreas de Manejo e Exploração de Recursos Betônicos (CHILE). In **Revista Confluências**, v. 14, n.1. Niterói: PPGSD-UFF, dezembro de 2012, p. 80.

⁷ Idem.

O Município de Arraial do Cabo possui 27.715 habitantes, segundo o último censo, realizado em 2010.⁸ O salário médio dos trabalhadores formais, em 2015, era de 2,2 salários-mínimos e a taxa de escolarização de seis a quatorze anos de idade era de 99,2% (2010). O município dispunha, em 2015, de treze escolas de ensino fundamental e sete de ensino médio.⁹ O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* da cidade é de R\$27.618,93, situando-se em 34º entre os 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A cidade de Arraial do Cabo foi fundada em 1503 pelo conquistador Américo Vespúcio e pertencia ao município de Cabo Frio, do qual era distrito, até o ano de 1985, quando da sua emancipação. A economia da cidade gira em torno da pesca, do turismo e da atividade de mergulho. A principal atividade historicamente exercida em Arraial do Cabo é a pesca artesanal. Essa atividade é favorecida pelo fenômeno da ressurgência, que se caracteriza pela elevação de águas profundas, de origem polar, as quais trazem consigo um grande volume de nutrientes. A ressurgência aumenta os estoques de peixe disponíveis, incrementa a previsibilidade da atividade pesqueira e imprime uma característica de extrema transparência à água do mar, o que torna Arraial do Cabo um dos melhores pontos de mergulho subaquático da América do Sul.¹⁰ Devido à sua posição geográfica, a Prainha não é alcançada pelo fenômeno da ressurgência, o que diferencia os pescadores locais dos pescadores de outras regiões de Arraial do Cabo nas quais o fenômeno ocorre, pois estes se utilizam de artes de pesca distintas.¹¹

Apesar da tradição pesqueira de Arraial do Cabo, em 1943 houve a implantação, no local, da Companhia Nacional de Álcalis (CNA)¹², indústria produtora de barrilha – matéria-prima para a fabricação de vidro –, o que passou a gerar empregos e atrair trabalhadores de outras regiões para a cidade. Essa modificação na dinâmica da economia de Arraial do Cabo é de grande importância para a presente pesquisa, uma vez que a sociedade local sofreu sensível alteração em seu

⁸ Fonte: Sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na Internet. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/arraial-do-cabo/panorama>> Acesso em: 27 de março de 2018.

⁹ Idem.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.cbpds.com.br/html/RESEX.htm>> Acesso em: 27 de março de 2018.

¹¹ LOBÃO, Ronaldo Joaquim da Silveira. Análise de Dois Casos de Modelos de Gestão Compartilhada em Pescarias Artesanais: Reservas Extrativistas Marinhas (Brasil) vs. Áreas de Manejo e Exploração de Recursos Betônicos (CHILE). In: **Revista Confluências**, v. 14, n.1. Niterói: PPGSD-UFF, dezembro de 2012, p. 79.

¹² Sobre a história da Álcalis, ver PEREIRA, Walter Luis. **Cabo das tormentas e vagas da modernidade: uma história da Companhia Nacional de Álcalis e de seus trabalhadores. Cabo Frio (1943 – 1964) Arraial do Cabo. Tese (Doutorado em História Social) Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2009.**

modo de vida, passando de um modo econômico exclusivamente tradicional extrativista para um modelo de produção capitalista industrial. O impacto das alterações econômicas provocado pela Álcalis não passou despercebido por Simone Coutinho Prado, que asseverou:

Quando um nato diz de si que seus saberes eram “primitivos” ou “atrasados”, ele reflete o quanto assimilou do significado do termo “civilizado”, quando o viu ser usado pelos agentes de transformação social aos quais se submeteu. Seja ele oriundo do perfil desenvolvimentista do governo, que pode contar principalmente com militares, seja aplicado segundo os migrantes, que em sua maioria ocuparam posições dentro da CNA com maiores rendimentos; seja ele dos turistas que possuem, como alguns migrantes, “as melhores casas” e, supostamente, “cultura”; seja através dos pressupostos acadêmicos direcionados pelos profissionais das ciências brasileiras, que passaram pelo Cabo, preocupados com os problemas teóricos do desenvolvimento social sob a moldura das influências estrangeiras, principalmente norte-americanas, sem esquecer que o financiamento para a construção da CNA foi francês.¹³

A companhia Álcalis se localiza na região próxima à Prainha, tendo sua presença afetado, inclusive, as relações sociais entre os pescadores da Prainha e os da Praia Grande, como observa Lobão:

A influência da ressurgência ocorre apenas em algumas de suas praias, aquelas voltadas para oeste ou para o norte. As praias voltadas para o leste – Prainha e do Pontal – não são beneficiadas por este regime de correntes. Tal fenômeno provocou um corte longitudinal nas relações sociais da pesca em Arraial do Cabo (Britto, 1999). Os pescadores da Prainha eram conhecidos como caringôs, e não como cabistas. Aqueles eram os “estrangeiros”, que tinham chegado para trabalhar na Álcalis, e estes os “nativos”.¹⁴

A trajetória de proeminência da Álcalis como polo gerador de emprego e renda em Arraial do Cabo chegou ao fim em 2006, após décadas de crise, com a paralisação das atividades da sociedade empresária. Esse fato ocasionou a perda de emprego de cerca de setecentas pessoas, que, sem outras alternativas, passaram a se dedicar à pesca. A estimativa da prefeitura municipal é que, entre

¹³ PRADO, Simone Coutinho. **A propósito da reserva extrativista de pesca artesanal marinha de Arraial do Cabo/RJ**: quando as minhocas vivem de peixes, ‘ser cabista é ser pescador’. In: XXII REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. Fórum de Pesquisa 3: Conflitos Socioambientais e Unidades de Conservação. Brasília, julho de 2000. p. 8/9

¹⁴ LOBÃO, Ronaldo Joaquim da Silveira. Análise de Dois Casos de Modelos de Gestão Compartilhada em Pescarias Artesanais: Reservas Extrativistas Marinhas (Brasil) vs. Áreas de Manejo e Exploração de Recursos Betônicos (CHILE). In: **Revista Confluências**, v. 14, n.1. Niterói: PPGSD-UFF, dezembro de 2012, p. 79.

empregos diretos e indiretos, a paralisação das atividades da Alcalis tenha atingido cerca de 7.000 pessoas.

Resta descrita, assim, de modo resumido, a atmosfera social, econômica e etnográfica na qual surgiu o conflito socioambiental estudado.

1.2. O Ministério Público Federal na Região dos Lagos e os instrumentos jurídicos disponíveis para a composição do conflito socioambiental

O Ministério Público¹⁵ é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Possui, entre suas funções institucionais, a de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. O Ministério Público Federal exerce essas funções quando há interesse da União envolvido¹⁶, o que ocorre tanto na defesa do patrimônio público federal quanto nos casos de ameaça a bens da União e unidades de conservação federais. Na função institucional de defesa dos interesses difusos e coletivos, ganha relevo para o presente trabalho de pesquisa a atuação do MPF nas áreas de proteção ao meio ambiente e ao patrimônio público.

A presença do MPF na Região dos Lagos se tornou mais visível a partir de 26 de março de 2004, com a inauguração da sede do órgão em São Pedro da Aldeia. A Procuradoria da República no município de São Pedro da Aldeia tem por atribuição atuar em circunscrição territorial composta por sete municípios do estado do Rio de Janeiro: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Arraial do Cabo, São Pedro da Aldeia, Iguaba Grande, Araruama e Saquarema.

No que concerne aos instrumentos jurídicos de atuação do MPF na defesa do meio ambiente, estes se subdividem entre os de natureza extrajudicial e judicial. Na esfera extrajudicial destacam-se o inquérito civil, a recomendação, o compromisso de ajustamento de conduta e a audiência pública. Na órbita judicial, ganham relevo a ação civil pública e o compromisso de ajustamento de conduta firmado em juízo. Eventualmente, os fatos apurados pelo MPF, na tutela do meio ambiente, podem

¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. p. 127-129.

¹⁶ BRASIL. Op. Cit. Art. 109.

constituir crimes ambientais, previstos na Lei nº 9.605/98, hipótese na qual o órgão promoverá a respectiva ação penal.

É importante notar que os inquéritos civis e demais atos administrativos praticados pelo MPF, quando relacionados à atuação temática em meio ambiente e patrimônio cultural, se submetem ao controle da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, órgão colegiado que funciona em Brasília. Na hipótese de interesses de indígenas, quilombolas ou povos tradicionais o órgão de revisão é a 6ª CCR.

1.3. A institucionalização do conflito socioambiental na Prainha de Arraial do Cabo¹⁷

O conflito socioambiental objeto da presente pesquisa tem raízes em 16 de junho de 1999, data na qual foi lavrado auto de infração pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), contra os cidadãos Gilberto da Gama, José E. da Gama e Izabel R. da Gama, pela infração ambiental descrita como: “Construção de quiosque em área de zona costeira sem autorização do órgão competente.¹⁸” A partir daí, houve comunicação do fato ao Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, que encaminhou o expediente à Procuradoria da República no município de Niterói – com atribuição para atuar na Região dos Lagos, à época –, que, por sua vez, instaurou, em 20 de julho de 1999, o Procedimento Administrativo MPF/PRM/S.PEDRO/Nº 08120.010034/99-99, sob a rubrica: “Construção de quiosques em área de zona costeira sem autorização do órgão competente – Prainha – Arraial do Cabo.”

Ciente da irregularidade ambiental, a Procuradora da República então oficiante se deslocou, em 18 de agosto de 1999, para a Prainha de Arraial do Cabo e lavrou relatório de vistoria *in loco*, com o seguinte teor:¹⁹

¹⁷ Instauração e tramitação do Procedimento Administrativo MPF/PRM/S.PEDRO/Nº 08120.010034/99-99, com o objeto: Construção de quiosques em área de zona costeira sem autorização do órgão competente.

¹⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. **Procedimento Administrativo MPF/PRM/S.PEDRO/Nº 08120.010034/99-99**. Niterói, 20 de julho de 1999. p. 6.

¹⁹ *Ibid.*, p. 11.

A chegada ao Município deu-se às 16:05, em razão do órgão do MPF signatário, ter ido inicialmente a Saquarema fazer inspeção e a São Pedro da Aldeia fazer audiência.

Inicialmente dirigiu-se a signatária à localidade denominada Prainha em Arraial do Cabo. Ao chegar ao local, tudo foi fotografado, tendo este Órgão percorrido toda a extensão da praia onde os quiosques foram construídos, saliente tratar-se de quiosques de alvenaria de tamanho grande e literalmente construídos sobre as areias da praia, restando tão somente uma pequena faixa de areia e a água devido ao tamanho das construções.

Nada mais havendo a tratar, retornou este órgão do Ministério Público a Niterói, chegando às 18:30.

Niterói, 19 de agosto de 1999.

Nedja Gorete de Almeida Rocha Kaspary
Procuradora da República.

Este foi o ponto de partida, há quase dezenove anos, para a atuação do Ministério Público Federal no caso objeto da presente pesquisa. Após a vistoria *in loco*, foram ouvidas a prefeitura, que afirmou que os quiosques então em funcionamento eram irregulares²⁰, mas que estava-se construindo mais seis quiosques, concebidos em um projeto da prefeitura e da Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Esta, por sua vez, informou a concessão de autorização provisória de construção dos quiosques pedidos pela prefeitura até a autorização definitiva.²¹ No mesmo documento, o órgão da União solicitou “plantas de situação e localização das seis áreas requeridas possibilitando assim o início dos estudos de regularização.”

Em junho do ano 2000, o MPF requisitou ao Ibama que realizasse perícia na Prainha, a fim de comprovar eventual dano ambiental.²² Essa requisição não foi cumprida, mesmo após reiterada seis vezes²³, de modo que, em 22 de agosto de 2001, foi lavrado novo despacho, requisitando diligência de vistoria ao Ibama e a remessa ao MPF de documentos autorizadores da construção de quiosques na praia²⁴. Finalmente, em 14 de março de 2001, foi lavrado parecer técnico relativo à vistoria técnica realizada na Prainha de Arraial do Cabo, a fim de verificar eventuais construções irregulares na praia.²⁵ No corpo do parecer técnico, o então gerente substituto da Resex-Mar Arraial do Cabo, destacou:

²⁰ Ibid., p. 18.

²¹ Ibid., p. 19.

²² Ibid., p. 66

²³ Ibid., p. 69, 72, 74, 78,81, 84.

²⁴ Ibid., p. 86.

²⁵ Ibid., p.93-101.

Fica claro, que após doze anos sem os respectivos Planos, a imagem da ZONA COSTEIRA não poderia ser outra, revelada atualmente com intenso processo de ocupação desordenada, políticas de gestão equivocadas, superposição de poderes em escala Nacional, Regional e local, com extrema inobservância de normas federais, ocasionando reincidentes desequilíbrios ambientais indesejáveis, com a difusão de ocupação humana desordenada, alterando não só a natureza do arco praiial da Praia Prainha, mas também o entorno das lagoas, suas franjas e bordas, as regiões estuarinas da ZONA COSTEIRA, que já não suportam mais a sobrecarga de poluição ambiental, redundando na morte das lagoas litorâneas, na interferência biótica e física dos ecossistemas (restingas e manguezais) no Estado do Rio de Janeiro, cujos empreendimentos imobiliários são instalados, sem a devida e necessária elaboração de estudos de Impacto Ambiental e Respectivos Relatórios, sem a prévia autorização do IBAMA, sem a licença do órgão ambiental Estadual competente e ainda sem a licença de obras do órgão local, infringindo concomitantemente a Legislação Ambiental Federal, em áreas, inclusive, de preservação permanente, não havendo na legislação afeta qualquer discriminação quanto aos limites político-administrativos ou outros mecanismos equivalentes, senão aqueles onde a qualidade do meio ambiente é o verdadeiro limite.

Em setembro de 2001, os técnicos da Secretaria de Patrimônio da União realizaram vistoria na Prainha de Arraial do Cabo. No relatório de vistoria, foi feita menção ao plano de revitalização ou urbanização da Prainha:

Primeiramente estivemos na Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo – RJ, onde estivemos reunidos com o Sr. Secretário de Projetos, Obras e Serviços, Dr. J. Bruno Menescal que nos mostrou o anteprojeto que será adotado nesta praia, e nos informou que já havia notificado a todos os donos dos quiosques quanto a padronização dos mesmos. O referido secretário se prontificou a enviar a esta Gerência todo o projeto de urbanização da Prainha, para procedermos a regularização das áreas aonde estarão alocados os referidos quiosques.²⁶

A partir de então, o panorama do conflito ambiental se desenhou da seguinte forma: a orla da Prainha permaneceu ocupada por quiosques construídos irregularmente, sem autorização do poder público municipal, sem o respectivo licenciamento ambiental e sem autorização da Secretaria de Patrimônio da União. A atuação do Ministério Público Federal, direcionada para a remoção dos quiosques que infringiam a legislação ambiental, enfrentou diversos entraves, como provam os múltiplos ofícios expedidos à prefeitura de Arraial do Cabo para solucionar o problema. Verifica-se pelo teor do Ofício nº 7/2002²⁷ que a prefeitura municipal informa não ter concedido autorização para a instalação dos quiosques, porém, na prática, não se mobilizou para solucionar o problema.

²⁶ Ibid., p. 107.

²⁷ Ibid., p. 121.

De fato, a prefeitura municipal de Arraial do Cabo tentou “regularizar”, junto à SPU, os quiosques já instalados na Prainha. Em que pese o gerente regional da SPU tenha iniciado procedimento nesse sentido²⁸, este foi cessado por ordem da gerência de área de empreendimentos sociais, em memorando vazado nos seguintes termos:

Solicitamos suas providências urgentes no sentido de tornar sem efeito o procedimento administrativo nº 10768.027.790/99-01, de 14.12.1999, que concedeu autorização provisória à Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo (RJ), para construção de quiosques na orla marítima daquele Município e providenciar, junto àquele Órgão, a retirada imediata das construções já edificadas no local, tendo em vista encontrarem-se dentro dos limites da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo, criada por Decreto de 3 de Janeiro de 1997, conforme cópia em anexo. 2. A propósito, informamos que o processo em epígrafe trata da Cessão Gratuita da área em questão, ao IBAMA, para a regularização da referida Reserva e encontra-se em tramitação nesta Gerência.²⁹

A sequência de ofícios, requisições e solicitações de providências pelo MPF aos órgãos competentes – prefeitura de Arraial do Cabo, Ibama, Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), etc. – teve curso durante os anos seguintes, sendo de se destacar o teor do relatório de vistoria³⁰ realizado na Prainha, pela pela Federação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – Feema, em 04 de abril de 2006, por requisição do MPF, do qual consta que

“observa-se diversos usos que conflitam com a função recreacional da praia, com destaque para a ocupação da praia para reforma e reparos de barcos de pescadores e ao fundo os imóveis ao lado do costão do morro do Forno na Prainha. Como se pode observar a área do costão rochoso permanece intacta. Em virtude da vocação pesqueira da região e da falta de infraestrutura de apoio náutico, a praia vem sendo utilizada para guarda e reparos de embarcações de pesca.” e acrescenta: “observa-se o principal dano ambiental perpetrado na área foi decorrente da remoção do cordão de duna adjacente, com o intuito de criar espaço para localização de quiosque e onde a área adjacente é ocupada por uma avenida litorânea que permite livre acesso à praia, é o trecho onde há maior ocupação de unidades multifamiliares ao longo da avenida litorânea.”

Em 27 de outubro de 2006, após insistentes requisições do MPF, a Gerência Regional do Patrimônio da União lavrou novo relatório de vistoria³¹, no qual se constatou a presença de vinte quiosques padronizados, erguidos pela prefeitura,

²⁸ Ibid., p. 131.

²⁹ Ibid., p. 135.

³⁰ Ibid., p. 313-323.

³¹ Ibid., p. 338-349.

estendendo-se sobre uma pequena faixa de areia, sem autorização da SPU para funcionamento. Quanto às cadeiras de mesas que ocupavam a areia da praia, asseverou-se que era de responsabilidade da prefeitura o ordenamento desses equipamentos. Verificou-se também, na ocasião, a presença de doze quiosques em madeira, em área não urbanizada da União. Como medidas adotadas, a Gerência Regional de Patrimônio da União resolveu

Oficiar a Prefeitura de Arraial do Cabo, a fim de providenciar o Pedido de Cessão da área de marinha ocupada pelos 32 quiosques naquela praia, e também quanto o (sic) ordenamento de equipamentos(mesas e cadeiras) que ocupam a área de uso comum do povo (areia).³²

O quadro fático de ocupação irregular da Prainha estava exaustivamente delineado. A SPU informou, em 1º de novembro de 2006, a situação à prefeitura.³³

Munido das informações coletadas pela SPU na vistoria de 27 de outubro de 2006, o MPF expediu a Recomendação PRM/SPA nº 10/2006³⁴, em 13 de novembro de 2006, que, após uma série de considerandos de ordem jurídica, concluiu:

RESOLVE, neste ato, RECOMENDAR ao MUNICÍPIO DE ARRAIAL DO CABO/RJ, representado por seu Exmo. Prefeito Municipal, Sr. Henrique Sérgio Mellman, seja realizada, em prazo não superior a 15 (quinze) dias úteis, a remoção /demolição dos quiosques, barracas e similares instalados irregularmente na orla da Praia da Prainha, naquele Município, sem autorização do IBAMA, da FEEMA e da GRPU, posto que incompatíveis com as normas de proteção ao meio ambiente, mediante promoção do competente procedimento administrativo com a notificação dos interessados para remoção ou demolição voluntária dos quiosques, barracas e similares, adotando, em caso de recusa, as medidas inerentes à autoexecutoriedade do ato administrativo, valendo-se do seu poder de polícia para tanto.

Em resposta à Recomendação PRM/SPA nº 10/2006, a prefeitura de Arraial do Cabo informou que alguns quiosqueiros possuíam contratos de locação com a prefeitura pelo prazo de dez anos e haviam impetrado mandado de segurança na justiça estadual para assegurar seus direitos. Por essa razão, a prefeitura informou que não poderia proceder à demolição recomendada³⁵.

Diante do impasse, o membro do MPF se reuniu com um grupo de quiosqueiros, em 7 de dezembro de 2006, para tentar compor o conflito socioambiental. Os representantes da Associação dos Quiosqueiros da Prainha

³² Ibid., p. 339.

³³ Ibid., p. 363.

³⁴ Ibid., p. 366-371.

³⁵ Ibid., p. 377-379.

(AKIPRA) alegaram que não causavam dano ambiental e que estavam dispostos a aderir a uma solução conciliatória.³⁶

Decorrido quase um ano da reunião entre o membro do MPF e os quiosqueiros, após diversas diligências do órgão ministerial, a questão socioambiental ainda não estava equacionada, o que levou à realização de outra reunião, na sede do MPF em São Pedro da Aldeia, em 1º de outubro de 2007. Nessa reunião ficou pactuado que o município, em conjunto com os quiosqueiros, estaria incumbido de apresentar um projeto de ordenamento dos quiosques da Prainha.³⁷

1.4 A judicialização do caso³⁸

Após a construção de um consenso entre quiosqueiros, prefeitura municipal de Arraial do Cabo e Ministério Público Federal de que seria apresentado um projeto de ordenamento da orla da Prainha, o tempo passou e o famigerado projeto ou plano de ordenamento não foi apresentado. Em 14 de dezembro de 2007, foi requisitado à prefeitura municipal de Arraial do Cabo que elaborasse

Plano de Ordenamento do uso da faixa de areia da Prainha, estipulando, inclusive, o número máximo de mesas, cadeiras, guarda-sóis e equipamentos similares que poderão ser dispostos pelos quiosques na faixa de areia, de modo a não privar os banhistas do livre trânsito e uso da referida praia.³⁹

Em 2 de janeiro de 2008, a prefeitura municipal de Arraial do Cabo comunicou aos quiosqueiros que, a partir de 7 de janeiro de 2008:

Não seria permitida a cobrança de consumação mínima; Não seriam permitidas mesas, cadeiras ou espreguiçadeiras de madeira na faixa de areia, somente de plástico e em perfeito estado de conservação; A distância permitida na faixa de areia, para a colocação de mesas e cadeiras, a partir do calçadão seria de 07 (sete) metros; O número máximo de mesas por quiosque, não deveria exceder 20 (vinte) na faixa de areia e 10 (dez) na varanda, obedecendo ao limite das colunas ao telhado, sendo apreendidas

³⁶ Ibid., p. 384-385.

³⁷ Ibid., p. 444-445.

³⁸ Ação Civil Pública nº 000076813.2012.4.02.5108. 2ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia, distribuída em 12 de abril de 2012.

³⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Procedimento Administrativo MPF/PRM/S.PEDRO/Nº 08120. 010034/99-99**. Niterói, 20 de julho de 1999. p. 453.

pela fiscalização o restante encontrado, independente de estarem sendo utilizadas ou não; As mesas retangulares na faixa de areia seriam contadas como duas; que o material não autorizado seria recolhido pela fiscalização; deveria ser respeitada como área livre para banhistas, o espaço entre um quiosque e outro, bem como 01 (um) metro na direção das escadas para acesso do turista à água, e as bordas do calçadão entre a extremidade do mesmo e as colunas do telhado.⁴⁰

Em 29 de maio de 2008, o MPF oficiou à prefeitura municipal de Arraial do Cabo, requisitando informações sobre a realização de diligências de fiscalização, ocasião na qual recomendou que fosse incluída, no plano de ordenamento de uso da Prainha, a expressa proibição de que fossem distribuídas mesas, cadeiras e outros equipamentos na faixa de areia, sem a prévia solicitação do cliente.⁴¹ Essa recomendação buscava sanar o sério problema causado aos cidadãos frequentadores da Prainha, que consistia no loteamento da areia da praia, devido à ocupação permanente da maior parte da superfície da areia por barracas dos quiosqueiros, cujo uso dependia do pagamento de aluguel.

Além da gestão para evitar o uso privativo da faixa de areia pelos quiosqueiros, o MPF promoveu, em 8 de outubro de 2008, a retirada de pequenas embarcações, que se encontravam sem condições de uso e permaneciam encalhadas na beira da Prainha. São embarcações tradicionalmente denominadas de caícos. Ademais, reafirmou-se as medidas recomendadas anteriormente.⁴²

Não obstante todos os atos promovidos nos anos de 2007 e 2008, diante da inércia da prefeitura municipal de Arraial do Cabo, o MPF, em abril de 2009, reiterou, pela segunda vez, a requisição de providências por parte na municipalidade cabista.⁴³ Somente em 14 de julho de 2009, a prefeitura municipal realizou diligência na Prainha e relatou ter encontrado no local vários caícos, asseverando:

a maioria em plena atividade, e 10 (dez) em péssimo estado de conservação, estas embarcações foram notificadas e foi dado um prazo de dez dias para que o proprietário fizesse a retirada. Em nova incursão, verificamos que algumas já tinham sido retiradas e como o prazo dado expirou dia 11 do corrente mês, as que ainda estiverem no local devem ser removidas para um local apropriado.⁴⁴

Adotadas as medidas de proteção da orla da Prainha, foi protocolada, em 5 de março de 2010, na Procuradoria da República no município de São Pedro da

⁴⁰ Ibid., p. 456-457.

⁴¹ Ibid., p. 470.

⁴² Ibid., p. 481.

⁴³ Ibid., p. 492.

⁴⁴ Ibid., p. 495.

Aldeia (PRM São Pedro da Aldeia), representação, formulada por cidadão, com o seguinte teor:

Denúncia de crime ambiental praticado em Arraial do Cabo – Rio de Janeiro, mais especificamente na Prainha. Construção de quiosques não-removíveis em área de proteção ambiental, inclusive com a utilização de toda a extensão de faixa de areia para instalação de mesas, cadeiras, e barracas. Frisa-se novamente o fato da utilização de toda a faixa de areia em uma área de proteção ambiental.⁴⁵

O documento indica que a situação de violação das normas de ordenamento costeiro na Prainha de Arraial do Cabo era crônica e cíclica, haja vista a intensa atuação do Ministério Público Federal, há, pelo menos, uma década, para sanar os problemas que, a despeito de diversos compromissos firmados pelo órgãos públicos responsáveis, continuavam a ameaçar o meio ambiente local e a acirrar as tensões entre os grupos sociais envolvidos.

Outra representação, levada ao MPF pelo cidadão Carlos Jorge Jaber, em 5 de maio de 2010, evidencia como se apresentava o ambiente da Prainha de Arraial do Cabo para as pessoas que buscavam frequentar o local.⁴⁶

Senhores, Neste feriadão passado estive no Município de Arraial do Cabo-RJ e observei que na prainha os quiosques estão colocando mesas e cadeiras até a beira d'água. Não existe lugar para o banhista colocar uma toalha ou uma cadeira. Obviamente, se utilizar uma das cadeiras dos quiosques fatalmente terá que consumir. Cabe, então, um pergunta: Até trinta e três metros da preamar não é terreno da União? (Marinha) Pode a prefeitura autorizar a exploração comercial nas areias das praias? Findando: As casuarinas que existiam no lado esquerdo da mencionada praia foram cortadas para a construção de mais barracas e ampliar estacionamento pago. Com a palavra o Douto Ministério Público Federal.

Diante da persistência do conflito socioambiental, o MPF voltou a cobrar da prefeitura de Arraial do Cabo informações sobre a suposta construção de novos quiosques na Prainha, bem como sobre as autorizações da prefeitura e o licenciamento ambiental.⁴⁷

Após diversas diligências, em janeiro de 2011, a prefeitura municipal de Arraial do Cabo informou ao MPF a inexistência de obras de construção de novos quiosques fixos. Confirmou, porém, que há cerca de uma década a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) explorava estacionamento na Prainha.⁴⁸

⁴⁵ Ibid., p. 504. Representação de 5 de março de 2010, junto à PRM São Pedro da Aldeia.

⁴⁶ Ibid., p. 507. Representação por e-mail no Fale Conosco do MPF, datada de 29 de abril de 2010.

⁴⁷ Ibid., p. 509. Despacho de 19 de maio de 2010.

⁴⁸ Ibid., p. 528-530. Ofício Proger nº 6/2011, de 17 de janeiro de 2011.

Este estacionamento, conforme constatado pela prefeitura, foi objeto de autuação, sob a descrição: “Estacionamento em APP⁴⁹ sem licença ambiental degradando vegetação nativa e atividade poluidora em área de preservação.”⁵⁰

Quanto aos quiosques, a prefeitura municipal de Arraial do Cabo informou que eles não possuíam alvará de funcionamento emitido pela municipalidade, bem como careciam de licenciamento ambiental. A prefeitura revelou que realizava estudos, sem, contudo, concluí-los, por questões financeiras. Quanto à inscrição na SPU, apenas dois deles tinham algum registro na Gerência de Patrimônio da União.

Instado pelo MPF a verificar o local, o Ibama fez nova vistoria *in loco*⁵¹, onde constatou que: a) os quiosques ali presentes estavam em terreno de Marinha; b) os quiosques foram erguidos em área de preservação permanente, de acordo com a Resolução Conama nº 303/02, art. 3º item IX, alínea a, e, quando da implantação do ordenamento da orla da Prainha, promovido pela prefeitura municipal de Arraial do Cabo, em 1990, a vegetação do local foi suprimida e as características naturais da região alteradas; c) os principais impactos causados pela construção dos quiosques foram a alteração das características naturais da região e o impedimento da regeneração natural da vegetação; d) durante o procedimento de vistoria, não foi visualizado qualquer tipo de lançamento ou despejo de efluentes promovidos pelos quiosques nas areias da praia; e) os quiosques incidiam sobre área anteriormente ocupada por vegetação de restinga, foram construídos em alvenaria e possuíam banheiros e sistema de esgotamento sanitário; f) o estacionamento existente na Prainha estava situado no canto esquerdo da praia, de forma fragmentada – parte ocupava área anteriormente tomada por restinga, uma Área de Preservação Permanente (APP), e estava situada de frente para os quiosques, ao passo que outra parte, também situada em APP, estaria na interface da encosta do morro com a restinga; uma terceira parte se situava num aplanado na encosta do morro, que não se enquadrava como APP –; g) ainda existiam caícos (pequenas embarcações) nas areias da Prainha, que pertenciam aos pescadores artesanais da Resex-Mar de Arraial do Cabo.

⁴⁹ A área de Proteção Permanente - APP é definida pelo novo Código Florestal, instituído pela Lei 12.651/2012, , no seu artigo 3º, inciso II, nos seguintes termos: “Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;”

⁵⁰ Ibid., p. 536. Auto de Constatação nº 1 – SEMA.

⁵¹ Ibid., p. 582/606. Laudo de Vistoria nº 15/2011.

Diante da constatação de que a busca de uma solução consensual entre administração pública local, órgãos ambientais competentes e grupos sociais envolvidos já durava mais de uma década sem resultado efetivo, o MPF adotou a via judicial para a solução do conflito. Ajuizou contra o município de Arraial do Cabo a Ação Civil Pública com Pedido de Antecipação de Tutela nº 000076813.2012.4.02.5108.⁵² Na introdução da petição inicial da referida ACP, foi esta a síntese do conflito socioambiental judicializado:

1. BREVE INTRODUÇÃO

O Ministério Público Federal instaurou o procedimento nº 08120.010034/99-99, destinado a apurar a ocorrência de danos ambientais na Prainha, localizada em Arraial do Cabo.

Tais danos, em sua maioria, são resultantes da construção e do funcionamento de quiosques na referida localidade sem licença ambiental, o que é pior, sem qualquer repressão efetiva por parte da Prefeitura, a qual, ao longo dos anos, contribuiu decisivamente para a degradação ambiental ora combatida. Ademais, verificou-se o funcionamento de um irregular estacionamento de veículos na Prainha, em área de preservação permanente, também com a direta e ilegal aquiescência do Município de Arraial do Cabo.

A presente ação destina-se, em suma, a obter a condenação do referido Município nas obrigações de impedir a continuidade das atividades degradantes e de reparar integralmente os danos ambientais, que se materializaram em terrenos de marinha, em área de preservação permanente e em zona de entorno da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo.

Como causas de pedir, o MPF alegou a ocorrência de danos ambientais, apurados no âmbito do Procedimento nº 08120.010034/99-99, inclusive com base nas constatações de órgãos de proteção ao meio ambiente como Feema, Ibama e Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Asseverou o MPF a constatação de um cenário de degradação ambiental, com a construção de um calçadão e quiosques de alvenaria sobre área de vegetação de restinga. Aduziu o autor que se verificava a presença de 31 quiosques, localizados em terreno de marinha e área de preservação permanente, nos termos da Resolução Conama nº 303/02, art. 3º, IX, a, além de um estacionamento no canto esquerdo da praia, igualmente localizado em área de preservação permanente. Todas essas intervenções levadas a efeito sem o devido licenciamento ambiental.

Na ação, o MPF apontou o município de Arraial do Cabo como responsável pela degradação do meio ambiente da Prainha, por fomentar, mediante atos ilegais, a ocupação irregular da praia, como se extrai do seguinte trecho:

⁵² Ibid., p. 643-667. Petição inicial da ACP nº 2012.51.08.000768-5.

Nota-se, portanto, que o Município de Arraial do Cabo, além de ter erguido ilegalmente as construções causadoras de degradação da Prainha, firmou atos jurídicos que, a pretexto de “legitimar” a exploração econômica por particulares, chancelava e estimulava o desenvolvimento de uma atividade que, por ausência de licença ambiental, era tão ilegal quanto a própria construção dos quiosques.⁵³

Em suma, a ação civil pública ajuizada pautou-se nos seguintes pressupostos de fato: a) severa degradação ambiental na Prainha; b) contribuição do município de Arraial do Cabo na causação dos danos ambientais; c) continuação da exploração dos quiosques mesmo após o Decreto municipal nº 1.107/2001; d) descumprimento da recomendação ministerial.

Sob a ótica jurídica, a ação se baseou no dano ambiental decorrente das ilegalidades praticadas pelo município de Arraial do Cabo, em infringência à legislação de proteção à zona costeira e às áreas de preservação permanente.

Após as considerações de fato e de direito, o MPF requereu, com fundamento no art. 273 do Código de Processo Civil (CPC), a concessão de tutela antecipada, sem oitiva da parte contrária, para que, sem prejuízo da sanção penal prevista no art. 330 do Código Penal (CP), fosse determinado ao município de Arraial do Cabo que:

- a) no prazo de 10 dias, contado da intimação:
 - a.1 cessasse todo e qualquer estacionamento de veículos em qualquer ponto da Prainha, sob pena de multa de R\$5.000,00 por dia de descumprimento;
 - a.2 fosse proibido o acesso de veículos ao local, isolando a área para que nela não mais trafegassem veículos, sob pena de multa de R\$5.000,00 por dia de descumprimento; e
 - a.3 multasse e removesse todos os veículos que, eventualmente, estivessem estacionados no local – art. 24, VI e VII, e art. 181, XIX, ambos do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) –, sob pena de multa de R\$5.000,00 por constatação de descumprimento.
- b) lacrasse, interditasse e cessasse o funcionamento de todos os quiosques que, nos termos do Laudo de Vistoria nº 15/2011, do Ibama, estivessem instalados na Prainha, sob pena de multa de R\$5.000,00 por dia de descumprimento;

⁵³ Ibid., p. 653. Trecho da petição inicial da ACP nº 2012.51.08.000768-5.

- c) demolisse todos os quiosques que, nos termos do Laudo de Vistoria nº 15/2011, do Ibama, estivessem instalados na Prainha, sob pena de multa de R\$5.000,00 por dia de descumprimento;
- d) removesse todo entulho originado da demolição, sob pena de multa de R\$5.000,00 por dia de descumprimento;
- e) proibisse a instalação de novos quiosques no local, sob pena de multa de R\$5.000,00 por descumprimento.

Ao receber a ação civil pública, o juízo da 2ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia deferiu o pedido de antecipação de tutela, em caráter liminar, em decisão de 10 de maio de 2012.⁵⁴ Contudo, em 25 de abril de 2013, foi celebrado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) envolvendo o Ministério Público Federal, a Colônia dos Pescadores de Arraial do Cabo-Z5 e o município de Arraial do Cabo. Com a celebração do TAC, o instrumento foi submetido ao juízo da 2ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia, que exarou sentença extinguindo o processo, sem resolução de mérito, na forma do art. 269, III, do CPC.⁵⁵

1.5 A panaceia do projeto de revitalização: TAC firmado no âmbito da ACP nº 2012.51.08.000768-5

Antes da análise do teor do acordo celebrado entre o MPF e o município de Arraial do Cabo, importa sinalizar que este teve por finalidade compor o conflito socioambiental que já se encontrava posto em juízo. A concepção do TAC se deu em razão da dinâmica do relacionamento entre as partes envolvidas no conflito e a possibilidade de solução da questão por iniciativa do próprio município réu na ação civil pública.

Diante do deferimento de liminar e do prazo em curso para a adoção das medidas determinadas pela Justiça Federal de São Pedro da Aldeia, o município de Arraial do Cabo apresentou ao MPF um projeto de revitalização e recuperação da área degradada e firmou Compromisso de Ajustamento de Conduta⁵⁶, comprometendo-se a: fiscalizar a proibição de estacionamento e acesso de veículos em qualquer ponto da Prainha; efetuar, no prazo avençado, a demolição de todos os

⁵⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. **Procedimento Administrativo MPF/PRM/SPA 1.30.009.000346/2013-66**. São Pedro da Aldeia, 25 de abril de 2013. fl.223

⁵⁵ Ibid., Conforme sentença homologatória de acordo, cuja cópia se encontra à fl. 34.

⁵⁶ Ibid., p. 28-33. Conforme Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

31 quiosques que, nos termos do Laudo de Vistoria nº 15/2011, do Ibama (anexo 2), estavam instalados na Prainha; efetuar a remoção, até a data avençada, de outros *stands* que estivessem ocupando, irregularmente, áreas públicas; remover, até a data avençada, todo o entulho decorrente da demolição; promover o cadastro, até a data pactuada, dos vendedores ambulantes atuantes na Prainha, fiscalizando para que não promovessem o descarte irregular de resíduos no local; fornecer, até a data pactuada, à Colônia de Pescadores de Arraial do Cabo – Z5, cópia das plantas que constituem os anexos I e II do TAC.

Ademais, o município de Arraial do Cabo se obrigou a: elaborar e executar projeto de revitalização e recuperação da área degradada, contemplando, pelo menos: a observância dos limites atuais do calçadão – salvo estruturas de madeira que prescindam da colocação de vigas na areia, a elaboração e implementação de projeto de recuperação de área degradada, para replantio de vegetação nativa na área de preservação permanente localizada no canto esquerdo da Prainha, com período mínimo de manutenção de três anos; a recuperação da faixa de areia e da vegetação de restinga, conforme termo de referência do Inea; a colocação de quiosques, sobre deck de madeira, no canto esquerdo da Prainha, que, ao final do piso de bloquetes intertravados, deveria ser recuado ao máximo, de forma a permitir a recuperação da faixa de areia e da vegetação de restinga; submeter o projeto a prévio licenciamento ambiental perante a Secretaria de Meio Ambiente de Arraial do Cabo, com a inclusão, no licenciamento, de item relativo ao zoneamento e sinalização das áreas destinadas ao desenvolvimento das atividades de pesca tradicional; obter, previamente à implementação do projeto, junto à Secretaria de Patrimônio da União, cessão de uso, com encargo, da área necessária; editar ato normativo que estabelecesse que os estudos e projetos para o licenciamento de empreendimentos cujo empreendedor seja o ente municipal devem ficar a cargo da secretaria responsável, não podendo ser elaborados pela Secretaria de Meio Ambiente – objetivando evitar confusão entre município empreendedor e município licenciador, considerando-se ser incompatível a elaboração de estudos e projetos e a análise e aprovação pelo mesmo órgão –; disponibilizar, mediante instrumento legal competente, área destinada ao desenvolvimento da atividade de pesca tradicional na Prainha; apresentar, quadrimestralmente, relatórios quanto ao cumprimento do termo, até a declaração, pelo MPF, do integral cumprimento das cláusulas que não fossem de caráter contínuo; condicionar a prévio procedimento licitatório, nos termos

da Lei nº 8.666/93, posteriores cessões de uso, locação ou qualquer outra forma de transferência de quiosques implantados para particulares.

A Colônia de Pescadores de Arraial do Cabo – Z5 comprometeu-se a promover a gestão da área destinada ao desenvolvimento da atividade de pesca tradicional na Prainha, em conformidade com normas objetivas e transparentes, debatidas e definidas pela comunidade dos pescadores tradicionais da Prainha.

A celebração do TAC foi claramente impulsionada pela possibilidade de adoção de medidas que acarretariam na manutenção da atividade comercial na Prainha, atendendo-se, ao mesmo tempo, os ditames legais relativos à proteção ambiental e ao patrimônio público. A prefeitura acenou com a proposta de realização do projeto de revitalização da orla da Prainha, na esperança de atender aos interesses dos quiosqueiros e da própria prefeitura, que se beneficiaria do fomento ao turismo pelo "desenvolvimento" da área, mediante ação de urbanização. Esse processo de urbanização da orla tem sido adotado na região para solucionar a questão socioambiental de comércio e uso da praia. São exemplos a revitalização da Praia dos Anjos e da Praia Grande em Arraial do Cabo e da Praia do Forte, em Cabo Frio.

1.6 Insuficiência do TAC firmado: primeiro termo aditivo ao TAC firmado no âmbito da ACP nº 2012.51.08.000768-5

Mesmo após a pactuação e homologação do TAC pelo município de Arraial do Cabo, os prazos avençados para a demolição dos quiosques não foram cumpridos. O município solicitou, em 11 de novembro de 2013, a prorrogação, para a data de 30 de março de 2014, do cumprimento de algumas cláusulas do TAC, notadamente as que envolviam a remoção dos quiosques e do entulho da Prainha, sob a justificativa de “evitar comoção social”⁵⁷. Esse pedido de prorrogação foi aceito pelo MPF e deu origem ao primeiro termo aditivo do TAC e ilustra um aspecto relevante do conflito socioambiental objeto do presente estudo: o poder público municipal se apresenta no processo como catalisador dos interesses dos administrados donos de quiosques, os quais compõem a base eleitoral do prefeito. Este, por sua vez, busca conciliar os respectivos compromissos de campanha com os comandos normativos

⁵⁷ Ibid., p. 28-33. Memo Progem nº 200/2013.

de proteção ambiental, patrimônio da União e demais regras do direito administrativo.

Por outro lado, é nítida a relevância da atividade econômica para as pessoas que exploravam, ainda que de modo irregular (sob uma ótica estritamente legalista), o comércio na orla da Prainha. O prazo de demolição dos 31 quiosques, que se estendia até 31 de outubro de 2013, foi prorrogado para 30 de março de 2014, ou seja, foi permitido aos ocupantes dos quiosques trabalhar por “mais um verão”, de modo a diminuir a comoção social que a remoção dos quiosques causaria. Assim, o conflito socioambiental se estendeu por mais um verão, amparado pelo primeiro termo aditivo ao TAC, cuja celebração demonstra que o MPF, embora ciente da necessidade de se trazer o ordenamento da Prainha para a esfera da legalidade, sempre esteve sensível à repercussão social desse complexo empreendimento. Mesmo com a prorrogação do prazo, o MPF verificou que, em 4 de abril de 2014, a remoção pactuada ainda não havia sido levada a efeito pela prefeitura de Arraial do Cabo, o que ensejou a comunicação ao juízo da 2ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia, pleiteando a aplicação de multa pessoal no valor de R\$100.000,00 ao prefeito de Arraial do Cabo.

1.7 Novas contingências: segundo termo aditivo ao TAC firmado no âmbito da ACP nº 2012.51.08.000768-5 – a necessária defesa dos interesses dos pescadores artesanais

Após a remoção dos quiosques para a realização das obras de revitalização da Prainha, outra questão sensível, sobre o conflito socioambiental, foi trazida ao MPF pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O órgão de defesa das unidades de conservação e gestor da Resex-Mar Arraial do Cabo, concluiu, após análise minuciosa do projeto de revitalização apresentado pela prefeitura de Arraial do Cabo, que o conteúdo do projeto colocava em risco a atividade de pesca tradicional na Prainha. Veja-se o seguinte trecho do Ofício nº172/2014/RESEXMar AC-ICMBio⁵⁸:

(...) 6. Considerando que o período de verão é a melhor temporada da pesca, o aumento no número de turistas no verão na Prainha interfere diretamente na atividade dos pescadores, informação corroborada no

⁵⁸ Ibid., pp. 159-160. Ofício nº172/2014/RESEXMar AC-ICMBio.

Relatório Ambiental Simplificado (RAS) apresentado junto à documentação do projeto de Requalificação Ambiental da Prainha em sua página 48. Portanto, entendemos que não é adequada a existência de quiosques nos primeiros 100 metros a partir dos paióis de forma a garantir uma menor intervenção de banhistas e clientes dos quiosques na área de uso dos pescadores, restituindo assim o espaço à “comunidade de pescadores da Prainha que mantém a atividade secular da pesca” (RAS pag.49). Outro ponto que vem corroborar com a necessidade de deixar esses primeiros 100 metros sem quiosques é que existem alguns projetos, podendo citar o Projeto de Turismo de Base Comunitária, a serem desenvolvidos junto à comunidade pesqueira, e que podem demandar de estruturas de apoio que necessitarão de espaço junto à área de uso do pescador.

Instaurou-se, então, novo contencioso sobre os interesses dos pescadores tradicionais da Prainha em serem contemplados com um espaço no “empreendimento” de revitalização da orla da praia.

O município de Arraial do Cabo, inicialmente, refutou as alegações do ICMBio, inclusive trazendo razões de ordem econômica, relativas à extinção da Álcalis.⁵⁹

[...] Ocorre, Senhor Procurador da República, compete ao Ente Federativo, antes de adentrar na resposta propriamente dita, levar ao conhecimento de Vossa Senhoria que após sua emancipação, ocorrida no ano de 1985, fatos relevantes concorreram para a redução de receitas municipais, decorrência, num primeiro momento, do fechamento da Companhia Nacional de Álcalis, que no auge de sua produção gerava mais de 7 mil empregos diretos/indiretos, portanto sofrendo forte impacto em suas receitas e socialmente, decorrência dos milhares de empregos perdidos.

Em seguida o município de Arraial do Cabo passou a atacar a pretensão do ICMBio de beneficiar os pescadores:

Ocorre, Senhor Procurador da República após o TAC ter sido cancelado por todos os Órgãos diretamente envolvidos/interessados, o que foi feito perante o Procurador da República antes mencionado e homologado judicialmente, inclusive com trânsito em julgado, o Município deflagrou todos os procedimentos necessários às aprovações ambientais pertinentes, devendo ser ressaltado que o edital do processo licitatório já foi publicado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, quando passou a ser surpreendido com as exigências que passaram a ser postas pelo ICMBio, sendo forçoso concluir que a iniciativa, além de inoportuna e atemporal, posto que ausente o registro de qualquer impugnação referente ao que pretende atualmente rediscutir e fere as tratativas que foram formalizadas através do TAC e homologadas judicialmente.

Por tais razões confia o Ente Federativo que esse Órgão venha rejeitar os objetivos perquiridos pelo já citado Instituto

Diante da contenda gerada pelo pleito do ICMBio de reservar um espaço no canto direito da Prainha para os pescadores artesanais, foi convocada audiência

⁵⁹ Ibid., p. 212-215. Ofício Proger n° 91/2015.

pelo MPF, na sede da Procuradoria da República no município de São Pedro da Aldeia, onde persistiu a resistência do município de ceder aos pescadores o espaço exigido pelo ICMBio⁶⁰:

[...] Os representantes do município pontuam que, embora não tenha ocorrido a assinatura do TAC pelo ICMBio, seus representantes participaram ativamente da discussão do projeto arquitetônico de vitalização da Orla da Prainha tendo sido acolhidas todas as suas reivindicações. Aduzem, portanto, que há comportamento contraditório do ICMBio no que concerne ao condicionamento feito atualmente na etapa do licenciamento ao que teria sido previamente discutido, com a alegada concordância do órgão.

O membro do MPF que presidia a audiência enfatizou a necessidade de que os interesses dos pescadores fossem contemplados no projeto de revitalização:

[...] no que concerne à solicitação do ICMBio de readequação do projeto para atender à demanda dos pescadores, esta decorre do exercício de atribuição do órgão no âmbito do processo de licenciamento ambiental de modo que, sendo a RESEXMAR-AC unidade de conservação cujo objetivo inclui a proteção à pesca tradicional, têm-se em princípio que o órgão age dentro das suas atribuições. A presente discussão acerca da readequação do projeto parece ser o último ponto que está a inviabilizar o licenciamento e início de execução do empreendimento. Diante desse estado de coisas, solicitou-se aos representantes do município que fossem sensíveis à solução dessa questão de modo a propiciar o avanço na execução de obras.

Apesar da manifestação favorável do MPF ao pleito dos pescadores, o município continuou resistindo e o impasse persistiu, até que, em nova audiência na sede da Procuradoria da República no município de São Pedro da Aldeia, com a presença do prefeito de Arraial do Cabo, a questão finalmente foi equacionada, nos seguintes termos:

[...] Após intensa discussão acerca dos aspectos envolvidos no empreendimento as partes chegaram a um acordo sobre a possibilidade de adequação do projeto pela Prefeitura de Arraial do Cabo, de modo a ampliar a área do módulo de beneficiamento do marisco para melhoria da planta de beneficiamento, deslocando o primeiro Quiosque (tomando-se como referência a esquerda do módulo de beneficiamento de mariscos) para o limite esquerdo do segundo e deslocando o segundo para ficar ao lado do terceiro. Concluiu-se que as alterações da planta propostas pelo Prefeito de modo a atender à demanda do ICMBio constitui-se em avanço nas conquistas dos pescadores tradicionais do local, bem como, preservam o interesse da Prefeitura em não fazer profunda alteração no projeto original. Outrossim, por proposta do Procurador da República, concordam as partes com a colocação de sinalização por placas, etc, na área tradicionalmente ocupada por pescadores, informando sobre a presença dos pescadores no local e incentivando o respeito à atividade da pesca tradicional.

⁶⁰ Ibid., p. 230-231. Ata de audiência de 2 de julho de 2015 na sede da Procuradoria da República, no município de São Pedro da Aldeia.

Verifica-se, assim, que a intervenção do projeto de revitalização da orla não exerce pressão apenas sobre o meio ambiente. Os pescadores artesanais locais, por fazerem uso do espaço da Prainha, passaram a disputar com o comércio, fomentado pela prefeitura, a ocupação da área na qual exerciam, tradicionalmente, suas atividades. Foi necessária a firme atuação do ICMBio e do Ministério Público Federal para resguardar um espaço mínimo para o exercício da atividade de pesca no local.

Após intenso processo de mediação e negociação do conflito entre a prefeitura de Arraial do Cabo e o ICMBio – que tutelava os direitos dos pescadores artesanais –, o município de Arraial do Cabo concordou em destinar parte do empreendimento aos pescadores artesanais da Prainha.⁶¹

As alterações no projeto de revitalização da Prainha, destinadas a garantir os interesses dos pescadores tradicionais, foram formalizadas e submetidas a homologação judicial, no segundo termo aditivo ao Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado nos Autos nº 2012.51.08.000768-5, documento subscrito pelos representantes legais do município de Arraial do Cabo, do ICMBio, da Colônia de Pescadores de Arraial do Cabo e pelo Procurador da República no município de São Pedro da Aldeia.⁶²

⁶¹ Ibid., p. 317: “(...) Reportando-nos aos termos da Ata de Audiência de 13/08/2015, é o presente para dar ciência a Vossa Senhoria que objetivando dirimir o questionamento que impedia o “nada a opor” por parte do ICMBio para com o licenciamento ambiental do Projeto de Revitalização da Orla da Prainha, o Exmo. Sr. Prefeito do Município, mantido o nº de módulos previstos para serem destinados a atividade exercida por quiosqueiros, concordou com a solução proposta por esse r. Procurador da República e que contou com a anuência de todas as partes envolvidas e se formaliza através do presente ofício, para que surta os efeitos legais.

Por oportuno, esclarece que referida decisão decorre dos esforços da Equipe Técnica da Secretaria Municipal de Obras, cujos estudos, possibilitaram ao Executivo a tomada de decisão acima expressada ora formalizada, conseqüentemente fazer a cessão do módulo (quiosque) localizado no canto direito da Prainha (olhando-se de frente para o mar), próximo ao módulo de beneficiamento de marisco, para os pescadores tradicionais, para utilização exclusiva nas atividades típicas da pesca, a serem definidas posteriormente pela RESEXMAR-AC em conjunto com a colônia Z5.(...)”.

⁶² Ibid., p. 329-332.

1.8 Do necessário ordenamento do comércio na faixa de areia: a fundação do marco normativo sobre as atividades ambulantes na orla marítima da Prainha

Não obstante os enormes esforços empreendidos para implementar o ordenamento costeiro da Prainha de Arraial do Cabo, um aspecto do conflito socioambiental se tornava cada vez mais evidente: o aumento dos problemas surgidos devido à ocupação desordenada da faixa de areia do local.

O projeto de revitalização da Prainha envolvia a construção de estrutura, na orla da praia, para viabilizar o exercício do comércio de modo ordenado, além de reservar espaço ao exercício da atividade de pesca tradicional no local. A realização de obras para a alteração da estrutura física do local (urbanização) não se presta, contudo, para solucionar os graves problemas decorrentes da ocupação desordenada da faixa de areia – fonte de grande tensão entre os grupos sociais que disputam constantemente esse espaço público⁶³.

Os conflitos surgidos na faixa de areia são, em parte, causados pelos ocupantes dos quiosques, que costumam “lotear” a faixa de areia da Prainha com barracas e cadeiras para acomodar os clientes, normalmente turistas e visitantes. Por outro lado, é notória a ausência de regras claras com relação aos limites do exercício da atividade comercial na praia. Ocorre que a faixa de areia da Prainha de Arraial do Cabo é muito estreita – entre 6 e 23 metros –, de modo que a colocação de estruturas fixas no local acaba por instituir a ocupação privada e exclusiva de um bem público, de uso comum do povo, excluindo os demais cidadãos do uso do local.

Essa faceta do conflito socioambiental sob estudo também foi objeto da atuação da Procuradoria da República de São Pedro da Aldeia. O Ministério Público Federal, preocupado com o acirramento dos conflitos relativos à ocupação irregular da faixa de areia, resolveu instaurar inquérito civil para tratar especificamente do tema.⁶⁴ Instaurado o inquérito civil, determinou-se a realização de vistoria no local pelo setor de transporte e diligências da Procuradoria da República no município de São Pedro da Aldeia. O relatório lavrado quando da realização da vistoria esclarece,

⁶³ BRASIL, Lei nº 7.661/88. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, 16 de maio de 1988. Publicada no **DOU**, de 18 de maio de 1988. Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

⁶⁴ Inquérito Civil 1.30.009.000025.2015-23-PRM-SPA, Instaurado em 05 de fevereiro de 2015, na Procuradoria da República no Município de São Pedro da Aldeia, RJ.

de modo preciso, o cenário de ocupação ou apropriação irregular do espaço público da Prainha de Arraial do Cabo:⁶⁵

Contexto: Trata-se de praia de aproximadamente 715 metros de comprimento cuja largura varia de 6 metros até 23 metros, disputada por pescadores artesanais tradicionais, banhistas, 31 quiosqueiros, diversas “carrocinhas ambulantes” e reboques de “banana-boats”.

No lado esquerdo de quem olha para o mar, localiza-se área de restinga degradada, conhecida como “Casuarinas” passível de recuperação, com aproximadamente 275 metros de comprimento.

No lado direito, localiza-se tradicional área de uso dos pescadores artesanais, onde realizavam arrasto e conserto de redes, guarda movimentação e manutenção de pequenas embarcações, atualmente reduzida de aproximadamente 120m para 65m em consequência da atividade de 04 quiosques que situam-se na mesma extremidade da praia.

No meio restam 320 metros onde concentram-se os outros 27 quiosques disputando a superfície que sobra para posicionar suas mesas com cadeiras e sombreiros. Os “proprietários” reclamam que a prefeitura “autorizou” 30 mesas por quiosque, mas só conseguem espaço para apenas 25 em frente de “suas áreas” devido ao traslado dos quiosques que anteriormente se localizavam na área das casuarinas e passaram a coexistir nesta área central.

O cenário de degradação ambiental e ocupação desordenada por particulares do espaço público da Prainha, constatado na diligência de vistoria, motivou o MPF a requisitar informações ao prefeito de Arraial do Cabo sobre as normas municipais de ordenamento do exercício do comércio na faixa de areia. Apurou-se que o Código de Posturas Municipal de Arraial do Cabo delegava ao prefeito a regulamentação das atividades comerciais desenvolvidas na praia, bem como a existência de omissão na edição do respectivo decreto.

Essa situação de fato levou à expedição de recomendação⁶⁶ ao prefeito de Arraial do Cabo, para que elaborasse o decreto a que se referem os artigos 140 e 142 do Código de Posturas do Município de Arraial do Cabo/RJ, no prazo razoável de sessenta dias, observando os seguintes parâmetros mínimos quanto à atividade de comércio ambulante na faixa de areia das praias de Arraial do Cabo: a) o comércio ambulante na faixa de areia das praias de Arraial do Cabo/RJ seria permitido para exercício da atividade em ponto fixo – com uso de tendas – ou sem ponto fixo – com o uso de equipamentos que possam ser transportados a tiracolo –; b) a prefeitura de Arraial do Cabo/RJ poderia proibir o comércio ambulante na modalidade com ponto fixo na faixa de areia de determinada(s) praia(s) do município, desde que a extensão ou largura da faixa de areia, a proteção ao meio

⁶⁵ Ibid., p. 3.

⁶⁶ Ibid., p. 39-45. Recomendação.

ambiente e/ou a garantia da ordem pública na praia recomendassem essa vedação. Além disso, foram fixadas disposições mínimas sobre o conteúdo do decreto municipal de ordenamento da faixa de areia.

A recomendação expedida pelo Ministério Público Federal foi acatada pelo prefeito de Arraial do Cabo, que supriu a omissão normativa e editou o Decreto nº 2.470, de 5 de julho de 2017, que “Dispõe sobre as atividades de comércio ambulante na orla marítima do Município de Arraial do Cabo e dá outras providências.”

Criou-se, a partir de então, um marco regulatório preciso das atividades comerciais nas praias de Arraial do Cabo, possibilitando o ordenamento do comércio ambulante nas praias do município.

1.9 A recomposição dos interesses em conflito: os *food trucks* como alternativa viável de cumprimento da lei com respeito aos interesses sociais envolvidos

A dinâmica da busca de uma solução para o conflito socioambiental da Prainha de Arraial do Cabo sofreu profunda alteração com a crise financeira que se abateu sobre o estado do Rio de Janeiro, que declarou estado de calamidade em maio de 2016.

Paralelamente à execução das obras de intervenção urbana pactuadas, chegaram à PRM São Pedro da Aldeia informações acerca da degradação ambiental e do cenário caótico na Prainha, cujas obras estariam paralisadas.⁶⁷

O município de Arraial do Cabo, ao firmar o TAC, com o compromisso de realizar as obras de ordenamento da orla da Prainha, buscou ajuda financeira junto ao governo do estado do Rio de Janeiro, para a realização das obras. Em 31 de maio de 2016, o governo do estado informou à empresa responsável pela realização das obras a suspensão do respectivo contrato de obras, tendo por fundamento “a atual situação financeira do Estado, que tem sido amplamente divulgada pela imprensa nacional.”⁶⁸

⁶⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. **Procedimento Administrativo MPF/PRM/SPA 1.30.009. 000346/2013-66**. São Pedro da Aldeia, 25 de abril de 2013. p. 367 e 370. Cf. manifestação de cidadão de PRM-SPA-RJ- 0000154/2016 e Ofício nº 11/2016, do Movimento Ecoar pela transparência e cidadania.

⁶⁸ Ibid., p. 388. Conforme OF/SEOBAS/SUBPROG nº 227/2016.

Ante a paralisação das obras e a necessidade de adoção de um plano alternativo de ordenamento da orla da Prainha que fosse suficiente para garantir a higidez do ecossistema local e reduzir as tensões do conflito socioambiental ali instalado, enquanto não realizadas as obras pactuadas no TAC, a Procuradoria da República em São Pedro da Aldeia promoveu audiência com os representantes dos quiosqueiros e do legislativo municipal. Nessa ocasião, após apresentarem as dificuldades que atravessavam desde a demolição dos quiosques, os quiosqueiros propuseram, como solução transitória para o problema, a permissão temporária para o exercício do comércio em *food trucks*, que ficariam estacionados no calçadão, fora da faixa de areia e respeitando as normas ambientais.⁶⁹ A proposta de autorização de comércio em *food trucks*, de modo temporário, enquanto não executadas as obras pactuadas no TAC, teria a vantagem de não envolver a colocação de estruturas fixas na praia, além de ter partido dos próprios quiosqueiros, o que minimizaria a tensão no conflito instaurado. A adoção dessa solução foi consagrada em audiência envolvendo os representantes do município de Arraial do Cabo e da Resex-Mar, que concordaram em pactuar o terceiro termo aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado nos Autos n°2012.51.08.0000768-5.⁷⁰

A solução aventada teve por escopo possibilitar a organização e pacificação do espaço público da Prainha, com respeito ao meio ambiente e aos pescadores artesanais locais. Em suma, o novel termo aditivo ao TAC consagrou a possibilidade de autorização, em caráter temporário, pela prefeitura municipal de Arraial do Cabo, do funcionamento de *food trucks*, em área situada no calçadão da Prainha, até a conclusão das obras de revitalização da orla, sob as seguintes condições: a) a presença dos veículos de *food truck* não poderia impedir a livre circulação dos transeuntes pelo calçadão da Prainha; b) ficaria proibida a colocação de mesas, cadeiras e de quaisquer outros equipamentos, pelos titulares de autorização para funcionamento de *food trucks*, sobre a faixa de areia e a vegetação de restinga da Prainha; c) fora dos horários estabelecidos pelo município, os veículos de *food truck* e respectivos equipamentos não poderiam permanecer localizados sobre o calçadão da Prainha; d) os veículos de *food truck* deveriam estar posicionados em distância a ser definida pela prefeitura de Arraial do Cabo, através da respectiva Secretaria de

⁶⁹ Ibid., p. 464-465. Ata de audiência de 4 de maio de 2017.

⁷⁰ Ibid., p. 472-475. Terceiro termo aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado nos Autos n°2012.51.08.0000768-5.

Meio Ambiente, em conjunto com o ICMBio; e) os titulares de autorização para funcionamento de *food trucks* na Prainha deveriam manter permanentemente limpo o calçadão da Prainha em área correspondente a um círculo de raio igual à metade da distância para os veículos vizinhos, cujo centro seja ocupado pelo veículo.

O município, por sua vez, ficou encarregado de manter sanitários móveis, rateando o custo de tais equipamentos com os detentores das autorizações. Ao ICMBio restou a responsabilidade de acompanhar a demarcação das áreas onde seriam instalados os *food trucks*, de modo a garantir os interesses dos pescadores artesanais locais.

O terceiro termo aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado nos Autos nº 2012.51.08.0000768-5 foi submetido à homologação do juízo da 2ª Vara Federal de São Pedro da Aldeia e constitui, até o momento, o derradeiro esforço do MPF e dos demais órgãos envolvidos na composição do conflito socioambiental instalado na Prainha de Arraial do Cabo.

CAPÍTULO 2

MEIO AMBIENTE, ORDENAMENTO COSTEIRO E SOCIOAMBIENTALISMO: ECOLOGIA PROFUNDA, ÉTICA DA RESPONSABILIDADE E ANTROPOCENTRISMO JURÍDICO ECOLÓGICO

2.1 A crise ecológica e a proteção jurídica do meio ambiente

A proteção jurídica do meio ambiente é um fenômeno relativamente novo na história da humanidade. Com efeito, a tutela jurídica do meio ambiente tornou-se uma necessidade em face da chamada crise ecológica. A crise ecológica originou-se por uma relação de total desrespeito dos seres humanos em relação à natureza e se agravou, sobretudo, com a revolução industrial e o desenvolvimento do capitalismo. Algumas sociedades agiram de modo absolutamente predatório em relação ao meio ambiente, esgotando seus recursos e colocando, assim, em risco, a própria sobrevivência. Essas nações são mencionadas por alguns estudiosos como “Gerações Gafanhoto”⁷¹.

Premidos pela constante pressão exercida sobre o meio ambiente e pela chamada “pegada ecológica”, as principais nações do mundo passaram a se preocupar com as consequências do desequilíbrio ambiental para a humanidade. O desenvolvimento tecnológico trouxe consigo alterações no meio ambiente que passaram a ser objeto de constante preocupação. Esse estado de coisas não passou despercebido por Hans Jonas, que formulou o princípio da responsabilidade, concebendo como essencial uma postura ética e firme de responsabilidade para com a atual e as futuras gerações nas relações do homem com a natureza. A ética da responsabilidade inspira os princípios da precaução e da prevenção – art. 225, §1º, V, da Constituição Federal de 1988 (CF/88)⁷². Ulrich Beck também considerou a relação do homem com os avanços tecnológicos para conceber a sociedade de risco.⁷³

⁷¹ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia. (Org.); VAL, Eduardo. M. (Org.). **Democracia ambiental na América Latina: uma abordagem comparada**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. v. 1. 444 p. p. 23.

⁷² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 47.

⁷³ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade – 1944**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

A defesa da natureza como bem jurídico teve por ponto de partida o movimento ambientalista iniciado na década de 1960. Um marco desse movimento foi a inserção de novos atores sociais na esfera política, destacando-se a atuação da sociedade civil organizada como importante elemento do surgimento da democracia ambiental. Esse movimento culminou na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972, após a qual as Constituições de diversos Estados passaram a incluir o meio ambiente como bem juridicamente protegido.⁷⁴

A proteção do meio ambiente foi permeada, ao longo da história, por diversas cosmovisões – diferentes maneiras de se enxergar a Terra e o Cosmos –, por parte dos indivíduos, Estados e sociedades.⁷⁵ No desenvolvimento da humanidade, algumas iniciativas foram influenciadas por uma cosmovisão antropocêntrica, ao passo que, sobretudo nos tempos mais recentes, a visão ecocêntrica tem ganhado relevância.

Com efeito, as tentativas de superar a crise ecológica, sob uma ótica meramente antropocêntrica, não se têm mostrado exitosas, como adverte Giulia Parola:

Há somente uma Terra e ela está em perigo. Ela já sobreviveu a períodos de destruição e reconstrução; mas pela primeira vez, os perigos que a Terra está enfrentando não derivam de uma revolução natural, mas de atividades antrópicas e de uma “postura parasita” do homem que tem empurrado o Planta aos seus limites.

Assim, a nossa época é caracterizada por uma crise ecológica global e cada questão é, de uma forma ou de outra, ligada a esta crise. Por exemplo, as guerras estão lentamente se tornando conflitos ambientais pelo controle dos alimentos e da água e também a negação dos direitos humanos fundamentais são conectados com questões ambientais.

Um outro exemplo desta conexão é a crise econômica que foi provocada pela gestão irresponsável dos bens naturais como resultado de uma concepção do crescimento baseado em inesgotáveis recursos, pelas políticas desenvolvimentistas agressivas e pelo consumo e abuso deles. Algumas nações conseguiram chegar ao ponto de “esgotá-los” em pequeno espaço de tempo, por isso foram denominadas como “gerações gafanhotos”.

Além disso, a crise ambiental é também fruto de instrumentos legais inadequados e de uma abordagem jurídica demais antropocêntrica: em primeiro lugar as leis ambientais que regram os recursos naturais não são, a maioria das vezes, alinhadas com a realidade ecológica. Elas compartimentam recursos em categorias separadas, sem levar em conta os princípios biológicos que reconhecem que a natureza é um conjunto de relações entre todos os elementos naturais.

Em segundo lugar, a crise ecológica apontou a fragilidade e incapacidade dos governos de proteger os recursos naturais em nome dos

⁷⁴ GARCIA, José E. Soriano et al (orgs.). **Direito Constitucional Ibero-Americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. v. 1. p. 133.

⁷⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 105.

seus cidadãos. O fracasso das Conferências de “Copenhague”, em 2009, do “RIO +20”, em 2012 e da recente Conferência de “Paris” em 2015, confirmou que, infelizmente, o sistema de governança ambiental internacional ainda não sabe, ou não quer, efetivamente, enfrentar a crise ecológica. O Estado democrático nacional também não tem demonstrado ser capaz de cumprir suas promessas institucionais na defesa do meio ambiente.

Diante desse panorama podemos deduzir que a escolha de um sistema de governança democrático seja errada? A resposta é não, mas este modelo político precisa encontrar umas novas dimensões: uma participativa e uma outra ecocêntrica.⁷⁶

O antropocentrismo tem origem no estoicismo e no catolicismo, tendo sido reforçado pelo humanismo moderno. Contudo, conforme Milaré, não era unanimidade, mesmo entre os antigos:

Há constatações curiosas, até mesmo paradoxais, que remontam aos tempos pré-industriais. Eram sucessivamente os tempos do Renascimento, dos inícios da Ciência Moderna e do Iluminismo, que tanto enfatizam o privilégio da razão humana, autônoma e independente de qualquer limite que não fosse ela mesma. No entanto, havia quem contestasse esse privilégio. Na realidade, sempre houve críticos da arrogância e do despotismo do Homem em relação à Natureza. Diz ele:⁷⁷ “Em fins do século XVII, a própria tradição antropocêntrica sofria acentuada erosão. A aceitação explícita da ideia de que o mundo não existe somente para o homem pode ser considerada como uma das grandes revoluções no pensamento ocidental, embora raros historiadores lhe tenham feito justiça. Por certo, pensadores antigos, cínicos, cétricos e epicuristas, que negaram ser o homem centro do universo, ou a humanidade objeto de especial preocupação dos deuses. Na era cristã, houve contestações ocasionais à autocomplacência antropocêntrica, tal como a dos pensadores cétricos, entre os quais Celso, que no século II d.C. atacou tanto os estoicos como os cristãos, afirmando que a natureza existia tanto para os animais e plantas quanto para os homens. Era absurdo pensar que os porcos foram criados especialmente para servirem de alimento ao homem, dizia Porfírio um século depois; por que não acreditar que o homem fora feito para ser comido pelos crocodilos?”⁷⁸

2.2 O movimento da *Deep Ecology* (ecologia profunda), segundo a ecofilosofia de Arne Naess

O movimento ecológico que ganhou força no cenário global nas décadas de 1960 e 1970, embora tivesse por foco a proteção do meio ambiente, não foi homogêneo em suas bases filosóficas. Sob o ponto de vista ético, o fundamento de

⁷⁶ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia. (Org.); VAL, Eduardo. M. (Org.). **Democracia ambiental na América Latina: uma abordagem comparada**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. v. 1. 444 p. p. 23-24.

⁷⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 105.

⁷⁸ KEITH, Thomas. O homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800). São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 198. Apud MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 105.

proteção do meio ambiente iria além do simples foco ao combate à poluição e ao esgotamento dos recursos naturais. A visão reducionista da ecologia tinha por finalidade maior garantir o bem-estar das pessoas habitantes dos países desenvolvidos, altamente industrializados e devoradores dos recursos naturais. A essa concepção de ecologia, Arne Naess denominou “*shallow ecology*”, ou *movimento de ecologia rasa*⁷⁹. Como contraponto a essa ecologia rasa, Naess concebeu o movimento da ecologia profunda “*deep ecology movement*”, como uma rejeição da visão meramente antropocêntrica do meio ambiente, considerando o valor intrínseco da natureza, independentemente da sua relação com o homem. A ecologia profunda considera o meio ambiente como um conjunto de interações globais, que não se restringe às relações do homem com a natureza, mas às complexas interações existentes entre todos os seres vivos, sem reconhecer qualquer tipo de hierarquia axiológica entre os interesses dos seres humanos e das demais formas de vida presentes na biosfera.

O igualitarismo biosférico é adotado como princípio, de modo que todas as formas de vida sejam objeto de um profundo respeito por parte dos ecologistas, reconhecendo-se o igual direito à vida como axioma. A tentativa da humanidade de ignorar sua intrínseca independência sobre a natureza e de estabelecer uma relação de sujeição do meio ambiente ao homem acarretou a alienação do homem em relação a ele mesmo. A supervalorização da necessidade de ocupação do espaço natural pelo homem, em detrimento das demais formas de vida, leva à necessidade de reavaliação da necessidade de crescimento da população mundial e à revisão das perspectivas ambientais para o futuro. Naess sugere a reinterpretação da máxima evolucionista da “sobrevivência do mais adaptado”, no sentido de coexistir e cooperar em operações complexas de relacionamento. A valorização da competição entre as espécies leva à destruição dentro das comunidades das próprias espécies. Assim, a abordagem da ecologia profunda favorece a diversidade de formas de vida e diferentes culturas dentro da própria humanidade. Sob esse aspecto, a ecologia profunda é contrária à formação de classes, de modo a aplicar o princípio da diversidade e evitar a divisão dos grupos humanos entre exploradores e explorados. Em suma, os princípios do igualitarismo biosférico, da diversidade e o anticlassista integram a atitude ecológica numa perspectiva de ecologia profunda.

⁷⁹ NAESS, Arne. *The shallow and the deep, long-range ecology movement. A summary Inquiry*. 16:1.1973. p. 95.

Nas palavras de Naess:

Biospherical egalitarianism – in principle. The ‘in principle’ clause is inserted because any realistic praxis necessitates some killing, exploitation, and suppression. The ecological field-worker acquires a deep-seated respect, or even veneration, for ways and forms of life. He reaches an understanding from within, a kind of understanding that others reserve for fellow men and for a narrow section of ways and forms of life. To the ecological field-worker, the equal right to live and blossom is an intuitively clear and obvious value axiom. Its restriction to humans is an anthropocentrism with detrimental effects upon the life quality of humans themselves. This quality depends in part upon the deep pleasure and satisfaction we receive from close partnership with other forms of life. The attempt to ignore our dependence and to establish a master-slave role has contributed to the alienation of man from himself.⁸⁰

A ecologia profunda enxerga a luta contra a poluição e o combate ao esgotamento de recursos, comumente objeto de uma ecologia rasa, sob uma outra perspectiva, preocupando-se com consequências de ordem social, que integram a ética da responsabilidade. Para atingir esses objetivos, os adeptos da ecologia profunda advogam uma postura independente por parte dos ecologistas. Nesse aspecto, ganha relevo o papel das organizações não-governamentais, que adquiriram bastante destaque nos movimentos ambientalistas a partir da década de 1960.

A diversidade e a simbiose também compõem a base principiológica da ecologia profunda, de modo a maximizar o potencial de sobrevivência das espécies, a chance de novas formas de vida e a riqueza das formas.

Outro princípio da ecologia profunda proposto por Naess em 1973 foi o da complexidade – não complicação. Cuida-se da distinção entre a complexidade entre as interações da forma de vida na biosfera – que deve ser valorizada e respeitada como consequência da diversidade – e as complicações advindas da adoção do uso de tecnologia e de novas técnicas, sem considerar a necessária responsabilidade ecológica na implementação das políticas.

Ainda como efeito do respeito à diversidade, a ecologia profunda pugna pela ampliação da autonomia local nos processos de tomada de decisão, como forma de preservar as características e os interesses culturais locais, que se podem perder quando existe uma longa cadeia hierárquica a ser seguida.

⁸⁰ Ibid., p. 95-96.

O movimento da *Deep Ecology* busca influenciar a formulação de políticas ambientais, de modo que os princípios acima expostos sejam incorporados pelas legislações em âmbito local e global, de modo a dotá-las de força normativa.

A *Deep Ecology*, conforme concebida por Naess, propõe-se a ser uma ecosofia ou ecofilosofia, que não se atém apenas aos fatos, mas está atrelada a valores. A ecologia tem um aspecto meramente científico que a *Deep Ecology* busca superar, de modo a construir uma sabedoria que abranja postulados, normas, valores e hipóteses do universo.

A *Deep Ecology* deu origem a diversas variações do movimento ecológico e influenciou a ecologia em âmbito mundial.

Em abril de 1984, após quinze anos de formulações e reflexões sobre a *Deep Ecology*, Arne Naess, juntamente com George Sessions, publicaram os oito princípios básicos da *Deep Ecology*, de modo a ampliar a difusão da filosofia e torná-la mais acessível a pessoas de diferentes posições religiosas e filosóficas. São eles:

1. O bem-estar e o florescimento da vida humana e não humana na Terra têm valor em si próprio – valor intrínseco, inerente. Esses valores são independentes da utilidade do mundo não humano para propósitos humanos (tradução nossa).⁸¹
2. Riqueza e diversidade de formas de vida contribuem para a realização desses valores e são valores em si mesmos.(tradução nossa)⁸²
3. Humanos não possuem o direito de reduzir essa riqueza e diversidade, a não ser para satisfazer às suas necessidades vitais.(tradução nossa)⁸³
4. O florescimento da vida e cultura humanas é compatível com o decréscimo substancial da população humana. O florescimento da vida não humana exige esse decréscimo.(tradução nossa) ⁸⁴
5. A atual interferência humana com a vida não humana é excessiva e a situação piora rapidamente.(tradução nossa)⁸⁵
6. As políticas devem ser, então, modificadas. Essas políticas afetam a economia básica e as estruturas tecnológica e ideológica. O

⁸¹

NAESS, Arne; SESSIONS, George. *Basic Principles of Deep Ecology*. 1984 <<http://www.deepecology.org/platform.htm>> Acessado em: 28 de março de 2018. 1. *The well-being an flourishing of human and nohuman Life on Earth have valçue in themselves (synonyms: intrinsic value, inherent value). These values are independent of the usefulness of the non-human world for human purposes.*

⁸² Ibid. 2. *Richness and diversity of life forms contribute to the realization of these values and also values in themselves.*

⁸³ Ibid. 3. *Humans have no righjt to reduce this richness and diversity except to satisfy vital needs.*

⁸⁴ Ibid. 4. *The flourishing of human life and cutures is compatible with a substantial decrease of the human population. The flourishing of nohuman life requires such a decrease.*

⁸⁵ Ibid. 5. *Present human interference with the nohuman world is excessive, and the situation is rapidly worsening.*

estado de coisas resultante será profundamente diferente do presente.(tradução nossa)⁸⁶7. A mudança ideológica consiste principalmente na apreciação da qualidade de vida – concernente a situações de valor inerente – ao invés de aderir a um padrão de vida cada vez maior. Existirá uma profunda consciência em distinguir o que é grande do que é grandioso.(tradução nossa)⁸⁷8. Aqueles que subscreverem os pontos acima possuem a obrigação direta ou indireta de tentar implementar as mudanças necessárias.(tradução nossa)⁸⁸

Os princípios acima resumem o conteúdo do movimento da *Deep Ecology*, que exerceu e exerce profunda influência do direito ambiental, em nível global, embora, como será abordado mais à frente no presente trabalho, seja contrastado por uma visão antropocêntrica guiada pela sociedade de consumo de massa e que projeta a ecologia rasa, em muitas ocasiões, como vetor orientador das políticas ambientais.

A ecofilosofia da *Deep Ecology* não escapou à crítica da doutrina. Teóricos de matriz marxista, adeptos da noção de “Capitalismo Verde”, classificam a *Deep Ecology* como uma teoria romântica do ambientalismo, pois, nas palavras de Enzo Bello e Allana Dalla Santa⁸⁹:

[...] A linha teórica conhecida como *Deep Ecology*, por exemplo, nega a materialidade no momento em que ignora a capacidade de modificação da natureza pelo homem. Uma análise histórica não espera que os avanços tecnológicos e as formas de intervenção da natureza recuem.

Outros autores, como Sarlet e Festerseifer, reconhecem a importância da *Deep Ecology*, inclusive para preservar a dignidade de animais não humanos,

[...] objetivando o reconhecimento de um fim em si mesmo, ou seja, de um valor intrínseco conferido aos seres sensíveis não humanos, que passam a ter reconhecido o seu status moral e dividir com o ser humano a mesma continuidade moral, conforme proposto pela *Deep Ecology* de Arne Naess destacada na epígrafe. Tais considerações implicam o reconhecimento de deveres jurídicos a cargo dos seres humanos, tendo como beneficiários os animais não humanos e a vida em geral. Em outras palavras, pode-se falar também de limitações aos direitos fundamentais (dos seres humanos) com

⁸⁶ Ibid. 6. *Policies must therefore be changed. These policies affect basic economic, technological, and ideological structures. The resulting state of affairs will be deeply different from the present.*

⁸⁷

Ibid. 7. *The ideological change is mainly that of appreciating life quality (dwelling in situations of inherent value) rather than adhering to an increasingly higher standard of living. There will be a profound awareness of the difference between big and great.*

⁸⁸ Ibid. 8. *Those who subscribe to the foregoing points have an obligation directly or indirectly to try to implement the necessary changes.*

⁸⁹ BELLO, Enzo; DALLA SANTA, Allana Ariel Wilmsen. Capitalismo verde e crítica anticapitalista: “proteção ambiental” no Brasil. In: **Revista Jurídica**, v. 3, n. 48, Curitiba, 2017. p. 130.

base no reconhecimento de interesses (jurídico-constitucionais) não humanos -senão direitos- legitimados constitucionalmente, como é facilmente identificado na tutela dispensada à fauna e à flora através da vedação constitucional de “práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”! (art. 225, §1º, VII) [...].⁹⁰

Resta demonstrada, assim, a importância teórica da *Deep Ecology* para o debate acerca da proteção ecológica, notadamente como contraponto a um antropocentrismo exagerado, que tende a relegar a segundo plano a higidez das formas de vida não humanas ou que não obedeçam à lógica desenvolvimentista contemporânea.

2.3 A ética da responsabilidade segundo Hans Jonas

O estudo da visão ecocêntrica do meio ambiente não pode prescindir da análise das ideias propostas pelo filósofo Hans Jonas, que buscou estabelecer a ética da responsabilidade, colocando o homem como responsável pela existência da vida no presente e no futuro, de modo que suas ações e comportamentos em relação aos usos e aplicações da tecnologia seriam limitados pelo imperativo ético.

Hans Jonas nasceu em 1903, na cidade de Mönchegladbach (Alemanha), e morreu em 1993, em Nova Iorque. Foi discípulo de Edmund Husserl e Martin Heidegger na Universidade de Freiburg (1920). Após a ascensão do nazismo ao poder, Jonas, de origem judaica, deixou a Alemanha e migrou para Palestina (1933), Canadá (1949) e, finalmente, Estados Unidos (1955). Em 1966, Hans Jonas publicou a obra *The Phenomenon of Life, Toward a Philosophical Biology*. Nesta obra o autor fundou os parâmetros de uma filosofia da biologia. Em 1979 publicou *Das Prinzip Verantwortung – Versuch einer Ethic für die Technologische Zivilisation*⁹¹, traduzido para o inglês somente em 1984. Nesta última obra, Jonas se preocupa com as consequências do agir humano, que, com o desenvolvimento da tecnologia, passa a promover alterações duradouras e perigosas no ambiente natural.

Com o advento da modernidade, a humanidade passou a conferir à ciência e à tecnologia um alto grau de confiança e a crer, inabalavelmente, que o

⁹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 63.

⁹¹ JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**. Ensaio de uma ética para uma civilização tecnológica. Tradução do original alemão Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006. p. 17.

conhecimento levaria ao domínio da natureza e à satisfação das necessidades humanas. Contudo, os fatos ocorridos durante a Segunda Guerra Mundial, notadamente a detonação das bombas atômicas de Hiroshima e Nagasaki, despertaram em Hans Jonas a percepção da necessidade de se estabelecer uma ética no agir humano, não apenas em relação aos outros homens mas também em relação à natureza.

Jonas discorre sobre a necessidade do estabelecimento de uma nova ética, diferente da ética tradicional, uma vez que essa última tinha por escopo o agir humano em relação às circunstâncias imediatas, não sendo considerados os efeitos futuros dos atos praticados. Assim, “a significação dizia respeito ao relacionamento direto de homem com homem, inclusive o de cada homem consigo mesmo; toda ética tradicional é antropocêntrica.”⁹²

Esse antropocentrismo do agir humano era voltado ao presente, pois não se concebia a *techne* (habilidade) como algo capaz de transformar a natureza de modo duradouro e impactante na vida humana. Esse caráter imediato da ética revelava-se nos mandamentos e na máxima da ética tradicional, que,

fossem quais fossem suas diferenças de conteúdo, demonstram esse confinamento ao círculo imediato da ação. “Ama o teu próximo como a ti mesmo” ; “faze aos outros o que gostarias que eles fizessem a ti” ; “instrui teu filho no caminho da verdade”; “Almeja a excelência por meio do desenvolvimento e da realização das melhores possibilidades da tua existência como homem”; “submete o teu bem pessoal ao bem comum”; “Nunca trate os teus semelhantes como simples meios, mas sempre como fins em si mesmos”; e assim por diante.⁹³

Jonas destaca que, em todas essas máximas, o universo moral consiste nos contemporâneos e as consequências do agir humano não se projetavam *além da extensão previsível do tempo de suas vidas*.⁹⁴

Esse estado de coisas veio a ser modificado com o desenvolvimento tecnológico. O agir humano passou da esfera privada para uma dimensão muito maior, afetando inclusive as gerações futuras. A descoberta do impacto das modificações provocadas pela tecnologia sobre a natureza levou à crise ambiental e ao surgimento da ciência do meio ambiente (ecologia).

⁹² Ibid., p. 35.

⁹³ Ibid., p. 36.

⁹⁴ Idem.

*Isso impõe à ética, pela enormidade de suas forças, uma nova dimensão, nunca antes sonhada, de responsabilidade.*⁹⁵

O hiato entre a força da previsão e o poder de agir produz um novo problema ético. Reconhecer a ignorância torna-se, então, o outro lado da obrigação do saber, e com isso torna-se uma parte da ética que deve instituir o autocontrole, cada vez mais necessário, sobre o nosso excessivo poder. Nenhuma ética anterior vira-se obrigada a considerar a condição global da vida humana e o futuro distante, inclusive a existência da espécie. O fato de que hoje eles estejam em jogo exige, numa palavra, uma nova concepção de direitos e deveres, para a qual nenhuma ética e metafísica antiga pode sequer oferecer os princípios, quanto mais uma doutrina acabada.⁹⁶

No ponto, mostra-se adequado colocar luz sobre a lição de Ulrich Beck, que, ao tratar dos problemas advindos da sociedade de risco, alerta:⁹⁷

O conceito de risco tem realmente a importância sócio-histórica que lhe é aqui assinalada? Não se trata de um fenômeno originário de qualquer ação humana? Não serão os riscos justamente uma marca da era industrial, em relação à qual deveriam ser nesse caso isolados? É certo que os riscos não são uma invenção moderna. Quem – como Colombo – saiu em busca de novas terras e continentes por descobrir assumiu riscos. Estes eram, porém, riscos *personais*, e não situações de ameaça global, como as que surgem para toda a humanidade com a fissão nuclear ou com o acúmulo de lixo nuclear. A palavra “risco” tinha, no contexto daquela época, um tom de ousadia e aventura, e não o da possível autodestruição da vida na Terra. Também, as florestas são devastadas há muitos séculos – inicialmente através da sua conversão em pastos e em seguida através da exploração inconsequente da madeira. Mas o desmatamento contemporâneo acontece *globalmente* – e na verdade como consequência *implícita* da industrialização – com consequências industriais e políticas inteiramente diversas. São afetados, por exemplo, também e especialmente países com ampla cobertura florestal (como Noruega e Suécia), que sequer dispõem de muitas indústrias poluentes, mas que têm de pagar pelas emissões de poluentes de outros países altamente industrializados com a extinção de florestas, plantas e animais.(...)

Os riscos e ameaças atuais diferenciam-se, portanto, de seus equivalentes medievais, com frequência semelhantes por fora, fundamentalmente por conta da *globalidade* de seu alcance (ser humano, fauna, flora) e de suas causas modernas. São riscos da modernização. São um *produto de série* do maquinário industrial do progresso, sendo *sistematicamente* agravados com seu desenvolvimento ulterior.

Outro aspecto ressaltado na obra de Hans Jonas é a adoção da tecnologia, nos tempos modernos, como vocação da humanidade. Com o desenvolvimento da ciência, a tecnologia passou a ser utilizada de forma independente da necessidade. Nos tempos antigos, as intervenções do homem na natureza eram impulsionadas

⁹⁵ Ibid., p. 39.

⁹⁶ Ibid., p. 41.

⁹⁷ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade** – 1944. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

pela necessidade. Com a modernidade, a tecnologia passou a ser um meio de se alcançar o constante progresso, com duração indefinida, de modo a aperfeiçoar o domínio do *homo sapiens* sobre a natureza. Nesse contexto,

a tecnologia assume um significado ético por causa do lugar central que ela agora ocupa subjetivamente nos fins da vida humana. Sua criação cumulativa, isto é, o meio ambiente artificial em expansão, reforça, por um contínuo efeito retroativo, os poderes especiais por ela produzidos: aquilo que já foi feito exige o emprego inventivo incessante daqueles mesmos poderes para manter-se e desenvolver-se, recompensando-o com um sucesso ainda maior – o que contribui para o aumento de suas ambições. Esse *feedback* positivo de necessidade funcional e recompensa – em cuja dinâmica o orgulho pelo desempenho não deve ser esquecido – alimenta a superioridade crescente de um dos lados da natureza humana sobre todos os outros, e inevitavelmente às custas deles. Não há nada melhor que o sucesso, e nada nos aprisiona mais que o sucesso.⁹⁸

Importantes as considerações do filósofo sobre o perigo de um vácuo ético com relação ao uso da tecnologia. O fato de a ciência ter-se dissociado da religião não significa que se deva descuidar da ética no emprego da tecnologia. O uso da capacidade científica deve levar em conta os saberes que definirão que determinada tecnologia será usada. Esses saberes têm sido desprezados pelo cientismo moderno e pelo niilismo, o que pode ter consequências catastróficas, no longo prazo. Nas palavras de Jonas⁹⁹:

Trata-se de saber se, sem restabelecer a categoria do sagrado, destruída de cabo a rabo pelo *Aufklärung* [iluminismo] científico, é possível ter uma ética que possa controlar os poderes extremos que hoje possuímos e que nos vemos obrigados a seguir conquistando e exercendo. Diante de ameaças iminentes, cujos efeitos ainda podem nos atingir, frequentemente o medo constitui o melhor substituto para a verdadeira virtude e a sabedoria.

De modo a formular um imperativo ético para a responsabilidade, Jonas inverte o imperativo categórico de Kant, que dizia: “Aja de modo que tu também possas querer que tua máxima se torne lei geral”. Segundo o autor, “um imperativo adequado ao novo tipo de agir humano e voltado para o novo tipo de sujeito atuante deveria ser mais ou menos assim: Aja de modo a que os efeitos da tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma autêntica vida humana sobre a Terra”.¹⁰⁰

O imperativo formulado por Jonas é mais direcionado à política pública do que à conduta privada, como o de Kant. Não impede que o indivíduo, ao agir, sacrifique-

⁹⁸ JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**. Ensaio de uma ética para uma civilização tecnológica. Tradução do original alemão Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006. p. 43.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 65.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 47.

se, mas veda o sacrifício das futuras gerações. Jonas admite que é difícil fundamentar teoricamente o seu imperativo e considera suficiente apresentá-lo como um axioma.¹⁰¹

Para uma ética de responsabilidade, Jonas considera essencial uma heurística do medo, que obrigue o homem a avaliar as consequências positivas e negativas dos seus atos, de modo a tomar a decisão correta. Surge daí algum grau de incerteza mas, diante dessa situação, o homem deve ter a “coragem para assumir a responsabilidade”¹⁰².

A teoria da responsabilidade estabelece os pais e o homem de Estado como paradigmas eminentes. A responsabilidade original dos pais em relação aos filhos serve de paradigma arquetipo para evidenciar a ligação da responsabilidade com o ser vivo. A capacidade de causalidade do homem traz consigo um dever objetivo, sob a forma de responsabilidade externa.¹⁰³

Finalmente, Jonas formula um conceito de responsabilidade, ao afirmar que

A responsabilidade é o cuidado reconhecido como obrigação em relação a um outro ser, que se torna “preocupação” quando há uma ameaça à sua vulnerabilidade. Mas o medo está presente na questão original, com a qual podemos imaginar que se inicie qualquer responsabilidade ativa: o que pode acontecer a ele, se eu não assumir a responsabilidade por ele? Quanto mais obscura a resposta, maior se delinea a responsabilidade. Quanto mais no futuro longínquo situa-se aquilo que se teme, quanto mais distante do nosso bem-estar ou mal-estar, quanto menos familiar for o seu gênero, mais necessitam ser diligentemente mobilizadas a lucidez da imaginação e a sensibilidade dos sentidos.¹⁰⁴

Ao tratar da ética do futuro, Jonas estabelece dois deveres que dela derivam.¹⁰⁵ O primeiro deles é o dever de “visualizar os efeitos de longo prazo”. Esses efeitos devem ser considerados de acordo com a heurística do temor, pois “o que deve ser temido ainda não foi experimentado e talvez não possua analogias na experiência do passado e do presente. Portanto, o *malum* imaginado deve aqui assumir o papel do *malum* experimentado. Como essa representação não acontece automaticamente, ela deve ser produzida intencionalmente: portanto, obter uma projeção desse futuro torna-se um primeiro dever, por assim dizer introdutório, daquela ética que buscamos.”

¹⁰¹ Ibid., p.48.

¹⁰² Ibid., p. 351.

¹⁰³ Ibid., p.175-176.

¹⁰⁴ Ibid., p. 352.

¹⁰⁵ Ibid., p.72.

Como segundo dever, Jonas aponta a obrigação de se adotar a atitude de se deixar afetar pela salvação ou pela desgraça das gerações vindouras, mesmo que não nos atinja diretamente, nem a qualquer outra pessoa ligada a nós por laços de amor ou convívio direto.¹⁰⁶

Esses dois deveres, associados à heurística do temor, devem nortear a construção da ética da responsabilidade.

Apesar da sua reconhecida importância, o pensamento de Jonas encontra objeções, reconhecidas pelo próprio filósofo, que assinalam que seu pensamento “contraria os dogmas mais arraigados do nosso tempo: o de que não existe verdade metafísica e o de que não se pode deduzir um dever do ser.”¹⁰⁷

Mario Sergio Alencastro aponta outras relevantes oposições à obra de Jonas¹⁰⁸:

Críticas não faltaram ao seu trabalho. Seu grande amigo e interlocutor, o filósofo Günther Anders, por exemplo, era um dos que afirmava que as fundamentações éticas, religiosas e filosóficas, propostas no decorrer da história, apresentam-se hoje como obsoletas. Para ele, o empreendimento de Jonas, em fundar uma nova ética, era absolutamente utópico e que buscar novos recursos em uma metafísica era – a partir de gesto clássico-recuar no tempo (RÖPCKE; DAVID, 2004, P.195-203).

De fato, ao procurar fundar a ética na vida – atribuindo a ela um valor inerente e afirmando que há a obrigação de se garantir sua viabilidade futura – , Jonas recai, implicitamente, em uma metafísica da vida, sendo que é uma tentativa de colocar a ética em base objetiva, contrastando com o subjetivismo que tem caracterizado a maioria dos sistemas éticos atuais (HABERMAS, 2004, p. 23-26).

Não obstante as críticas opostas, são essas as ideias de Hans Jonas, ao deslocar a esfera de responsabilidade do homem no tempo e no espaço, para que sejamos considerados responsáveis pelas alterações causadas no meio ambiente pelo uso de novas tecnologias, mesmo que, de forma imediata, esses efeitos não sejam sentidos e que, para o futuro, sequer sejam conhecidos.

As ideias de Hans Jonas, em conjunto com os ensinamentos da *Deep Ecology*, de Arne Naess, são importantes expressões de uma visão maior de responsabilidade em relação ao meio ambiente, deslocando a esfera de proteção e preocupação para além dos interesses antropocêntricos imediatos.

¹⁰⁶ Ibid., p. 72.

¹⁰⁷ Ibid., p. 95.

¹⁰⁸ ALENCASTRO, Mario Sergio. **Hans Jonas e proposta de uma ética para a civilização tecnológica**. Paraná, Rev. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 19, p. 13-27, jan/jun. 2009. Editora UFPR.

2.4 A constitucionalização da proteção ambiental no Brasil: antropocentrismo, ecocentrismo e socioambientalismo

A Constituição de 1988 erigiu o meio ambiente¹⁰⁹ a bem constitucionalmente protegido, gozando de um capítulo próprio na Lei Maior. Trata-se de inovação na tradição constitucional brasileira, que não contemplou proteção jurídica direta ao meio ambiente nas experiências constitucionais anteriores, limitando-se a atribuir à União, desde a Constituição de 1934, competência para legislar sobre água, energia, florestas, caça e pesca. É de se destacar, contudo, que a Conferência de Estocolmo influenciou a legislação infraconstitucional, como se observa do teor da Lei nº 6.938/81¹¹⁰.

O artigo 225 da Lei Maior, ao asseverar que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, enfoca o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, essencial à qualidade de vida. A simples leitura do dispositivo constitucional traz a percepção da característica antropocêntrica na proteção do meio ambiente, ou seja, a proteção do meio ambiente é concebida para o homem e em função do homem.

Embora a leitura do texto constitucional induza a uma imediata percepção do antropocentrismo na concepção da proteção ao meio ambiente, essa característica não se revela absoluta. Sarlet e Fensterseifer consideram que, muito embora a Constituição de 1988 tenha uma concepção antropocêntrica, esse antropocentrismo comporta temperamentos e reconhece valor intrínseco não só ao ser humano, mas a outras formas de vida não humanas e à natureza¹¹¹. Essa concepção de antropocentrismo jurídico ecológico se revela, segundo os autores, nos deveres de proteção postos no art. 225, §1º, da CF/88. Assim, deveres como “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das

¹⁰⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Art. 225.

¹¹⁰ GARCIA, José E. Soriano et al (orgs.). **Direito Constitucional Ibero-Americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. v. 1. p. 133.

¹¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. Sarlet e Fensterseifer citam diversos autores que compartilham desse entendimento.

espécies e ecossistemas” ou “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” se reportariam à proteção autônoma dos bens jurídicos apontados. Desse modo, a Constituição de 1988 não adota um antropocentrismo clássico, e sim um antropocentrismo jurídico ecológico ou relativo.¹¹² Em apoio a essa concepção, alguns tipos penais previstos na Lei nº 9.605/1998, como, por exemplo, o artigo 32, que trata do delito de maus-tratos a animais.¹¹³

Giulia Parola propõe o enfrentamento da crise ecológica mediante a adoção da democracia ambiental, como forma de superar o antropocentrismo no direito ambiental, adotando-se uma abordagem ecocêntrica. A autora propõe uma nova noção de cidadania, que se fundamenta “na vigência dos Direitos humanos ambientais, contrabalançada com o reconhecimento dos direitos da Natureza.”¹¹⁴ Neste sentido, propõe o reconhecimento dos deveres ecológicos, como forma de contrabalançar o antropocentrismo puro do direito ao meio ambiente equilibrado, além de conferir ao cidadão o direito à participação democrática nos processos de tomada de decisão em matéria ambiental.

Ao analisarem o ordenamento jurídico brasileiro, Sarlet e Fensterseifer, ao destacar as alternâncias entre biocentrismo e antropocentrismo, fazem o devido temperamento, como se extrai da seguinte passagem:

No entanto, não nos parece que a abordagem, supostamente biocêntrica seja predominante na caracterização dos tipos penais trazidos pela Lei 9.605/1998. O crime de poluição ambiental, por exemplo, previsto no seu art.54, estabelece o enquadramento em tal tipo “causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”. Ou seja, de acordo com o conteúdo normativo trazido pelo tipo penal da poluição ambiental na Lei 9.605/1998 – diga-se de passagem, um dos mais importantes do diploma penal ambiental brasileiro e com a maior pena prevista entre os tipos elencados, com reclusão de 1 a 5 anos para hipótese “qualificada” dos seus §§2º e 3º –, a proteção do ser humano (vida, integridade física e saúde) e a tutela da Natureza (fauna e flora) mesclam-se na conformação de um bem jurídico ambiental complexo, mas com suposta preponderância para a proteção humana de modo a reforçar a abordagem de um *antropocentrismo jurídico ecológico* por nós sustentada.¹¹⁵

¹¹² Idem.

¹¹³ Ibid., p. 49.

¹¹⁴ AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia. (Org.); VAL, Eduardo. M. (Org.). **Democracia ambiental na América Latina: uma abordagem comparada**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. v. 1. 444 p . p. 27.

Surge então, em relação à Constituição de 1988 e ao ordenamento dela decorrente, a concepção de um antropocentrismo jurídico ecológico, que concentra elementos de uma abordagem ecocêntrica do direito ambiental com características marcadamente antropocêntricas. Sarlet e Fensterseifer seguem justificando a concepção do antropocentrismo jurídico ecológico, inclusive com referência à obra de Klaus Bosselman:

Não há hoje edificação jurídica – teórica e normativa – para romper com a tradição antropocêntrica, sendo, na nossa ótica, a “superação do antropocentrismo clássico” no sentido da conciliação dos valores humanos e ecológicos, de modo a proporcionar a sua integração e, ao mesmo tempo, reconhecer a interdependência que lhes é inerente, o caminho mais ajustado ao atual regime jurídico (nacional, comparado e internacional) de que dispomos. A devida proteção ecológica passa, necessariamente, pela consolidação e efetivação integradora dos direitos fundamentais liberais, sociais e ecológicos, sem o que a proteção do ambiente será mera ficção e tinta no papel. Há, conforme pontua Klaus Bosselman, a possibilidade de “coexistência” entre os paradigmas “antropocêntrico” e “ecocêntrico” dentro do sistema protetivo estabelecido pelo Direito Ambiental.

Resta então, demarcada uma terceira formulação que supera o antropocentrismo e o ecocentrismo puros, conjugando ambas as visões do direito ambiental, de modo a se construir um novo caminho jurídico para a proteção ecológica.

Para além do antropocentrismo jurídico ecológico, importa destacar a superação do modelo de Estado Social, como variação da moderna concepção de Estado de Direito, por um modelo de Estado Socioambiental, que mantém as conquistas do Estado Social – que já havia superado o Estado Liberal. Assim, além da ampla proteção à dignidade da pessoa humana, o Estado Socioambiental de Direito agrega a dimensão ecológica, voltada a um meio ambiente equilibrado para as gerações presentes e futuras.¹¹⁶

Trata-se do surgimento de um constitucionalismo socioambiental como evolução do constitucionalismo social, de modo a buscar a erradicação da

¹¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 49-50.

¹¹⁶ Ibid., p. 62.

desigualdade no acesso às condições humanas mínimas de bem-estar. Essa concepção se afasta dos extremos do antropocentrismo e do ecocentrismo exagerados, focando-se no desenvolvimento sustentável, sob os aspectos econômico, social e ambiental.¹¹⁷ Esse entendimento decorre da compreensão do alcance do comando normativo do art. 225, *caput*, da Constituição Federal, que traz, em seu § 1º, rol extenso de deveres de proteção ambiental.

Para o presente trabalho, ganham relevo as noções de antropocentrismo jurídico ambiental e de Estado Socioambiental de Direito.

2.5 Considerações sobre o regime jurídico da Zona Costeira no Brasil

A Zona Costeira é definida como patrimônio nacional, nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988, devendo sua utilização ser feita na forma da Lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. Essa definição denota a combinação de aspectos ecocêntricos com antropocêntricos, respeitando-se as populações tradicionais e induzindo ao tratamento da matéria sob um viés socioambiental.

O sentido do termo “patrimônio” não é aquele propriamente jurídico, conforme já asseverou o Supremo Tribunal Federal (STF), como se vê no seguinte julgado:

A norma inscrita no art. 225, § 4º, da CF deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, inc. XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. O preceito consubstanciado no art. 225, §4º, da carta da república, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica Brasileira) também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.¹¹⁸

¹¹⁷ Ibid., p. 63.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 134.297/SP. Rel. Min. Celso de Mello. Publicado no DJU de 22 de setembro de 1995.

No Brasil, existe intensa pressão das atividades econômicas sobre a Zona Costeira, chegando a representar cerca de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.¹¹⁹

Conforme leciona Paulo Affonso Leme Machado¹²⁰:

A lei brasileira não considerou a Zona Costeira como uma área de compartimentos estanques e cientificamente conceituou esse espaço como um local de interação entre o ar, o mar e a terra.

A Resolução 1, de 21.11.1990 (DOU 27.11.1990, p. 22.634), da Comissão interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), aprovou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). O plano foi submetido, antes de sua aprovação, ao CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. A resolução entrou em vigor na data da sua publicação.

A referida resolução define Zona Costeira como “ a área de abrangência dos efeitos naturais resultantes das interações características das unidades ecossistêmicas litorâneas e inclui as atividades socioeconômicas que aí se estabelecem”. (item 3.1 da resolução).

A Lei nº 7.661/88 instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), com o objetivo de orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural. Para dar cumprimento ao PNGC, o governo federal instituiu o Projeto Orla, com a seguinte finalidade¹²¹:

O Projeto Orla é uma iniciativa do governo federal, supervisionado pelo Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), tendo como coordenadores a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente (SQA/MMA) e a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/ MP). O objetivo primeiro do projeto é compatibilizar as políticas ambiental e patrimonial do governo federal no trato dos espaços litorâneos sob propriedade ou guarda da União, buscando, inicialmente, dar uma nova abordagem ao uso e gestão dos terrenos e acrescidos de marinha, como forma de consolidar uma orientação cooperativa e harmônica entre as ações e políticas praticadas na orla marítima.

São objetivos estratégicos do Projeto Orla: Fortalecer a capacidade de atuação e a articulação de diferentes atores do setor público e privado na gestão integrada da orla, aperfeiçoando o arcabouço normativo para o ordenamento de uso e ocupação desse espaço; Desenvolver mecanismos institucionais de mobilização social para sua gestão integrada; Estimular atividades socioeconômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável da orla. As bases para desenvolvimento destes objetivos estão de acordo com a fundamentação legal presente no próprio texto constitucional, que reafirma o caráter público das praias e a propriedade

¹¹⁹ FREITAS, Mariana Almeida Passos. **Zona costeira e meio ambiente**. 1ª ed. 2005, 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011. p. 25.

¹²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 1099.

¹²¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla: fundamentos para gestão integrada**. Brasília, 2006. p. 6.

estatal dos terrenos e acrescidos de marinha, estabelecendo atribuições e competências na defesa do patrimônio natural e cultural do país. Assim, o Projeto Orla apoia-se diretamente em dois documentos legais que amparam de forma integral seus objetivos e ações, a saber: a Lei 7.661 de 1988 e a Lei 9.636 de 1998, e no Plano de Ação Federal para a Zona Costeira.

As tipologias da Zona Costeira incluem: manguezal; restinga e dunas; faixa de praia; promontórios e costões; recifes, parcéis, bancos de algas e pradarias de fanerógamas; ilhas costeiras e oceânicas; complexos estuarinos.

Para os fins do presente trabalho, ganha relevância o regime jurídico das tipologias de restinga, dunas e faixa de praia.

Entende-se por restinga um conjunto de ecossistemas que compreende comunidades vegetais florísticas e fisionomicamente distintas, situadas em terrenos predominantemente arenosos, de origens marinha, fluvial, lagunar, eólica ou combinações destas, de idade quaternária, em geral com solos pouco desenvolvidos. Estas comunidades vegetais formam um complexo vegetacional edáfico e pioneiro, que depende mais da natureza do solo que do clima, encontrando-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões associadas, planícies e terraços.¹²²

As dunas são unidades geomorfológicas de constituição predominante arenosa, com aparência de câmoros ou colinas, produzidas pela ação dos ventos, situadas no litoral ou no interior do continente, podendo estar recoberta ou não por vegetação (Resolução Conama nº 303/2002).

Em função da fragilidade dos ambientes de restinga litorânea, as dunas assumem um papel de suma importância na proteção da costa contra ressacas, além de impedirem a intrusão salina no lençol freático e nos aquíferos.

*Nas dunas há uma vegetação nativa composta principalmente de gramíneas e plantas rasteiras, que desempenham importante papel em sua formação e fixação. São plantas adaptadas às condições ambientais, com altos índices de salinidade.*¹²³

Dunas e restingas são constantemente objeto de degradação ambiental em razão de se localizarem em áreas de grande valor econômico e turístico, em frente às praias. Sua proteção possui especial relevância pois são elementos bióticos que protegem a costa e são responsáveis pelo equilíbrio dos ecossistemas costeiros.

¹²² Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 261, de 30, de junho de 1999. Aprova parâmetro básico para análise dos estágios sucessivos de vegetação de restinga para o Estado de Santa Catarina.

¹²³ FREITAS, Mariana Almeida Passos. **Zona costeira e meio ambiente**. 1ª ed., 2005, 5ª reimpr., Curitiba: Juruá, 2011.p. 61

As praias podem ser marítimas, lacustres ou fluviais. Interessa à presente dissertação apenas o estudo das praias marítimas, razão pela qual será apenas abordada esta tipologia.

Segundo a Lei Nacional de Gerenciamento Costeiro¹²⁴, “entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”.

*As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.*¹²⁵

Estudos recentes da morfodinâmica da praia identificam os seguintes componentes morfológicos:¹²⁶ a) antepraia inferior: tem início numa profundidade do leito marinho no qual a ação das ondas passa a ter algum efeito notável no transporte sedimentar, terminando no limite com a antepraia média, também denominada de profundidade de fechamento do perfil, em que as variações verticais do fundo marinho, por efeitos de ondas, começam a ter importância; b) antepraia média: vai da profundidade de fechamento do perfil até às proximidades da zona de arrebatamento; c) antepraia superior: engloba a zona de arrebatamento das ondas e também a zona de surfe; d) praia emersa: formada pela face da praia, que é a zona de espraiamento-refluxo da onda, e a pós-praia que engloba uma ou mais bermas; e) bermas: feições horizontais a sub-horizontais, que formam o corpo propriamente dito da praia, e se limitam frequentemente no flanco oceânico de um campo de dunas frontais, ou numa escarpa de rocha dura ou sedimentar, esculpida pela ação das ondas de tempestade ou, ainda, fazem parte de um cordão litorâneo, ilha berreira, pontal, esporão ou planície de cristais de praia.

A praia é um ambiente que sofre intensa pressão devido à constante disputa pelo seu uso. Banhistas, surfistas, comerciantes, veranistas, pescadores e turistas buscam exercer atividades de lazer na faixa de areia e no espelho d'água. Possui

¹²⁴ BRASIL, Lei nº 7.661/88. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, 16 de maio de 1988. Publicada no **DOU**, de 18 de maio de 1988. Art. 10, §3º.

¹²⁵ Ibid., art. 10, *caput*.

¹²⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília, 2004.

também grande importância paisagística, de modo que a valorização dos imóveis localizados nas suas proximidades amplia a necessidade de preservação das suas características naturais.¹²⁷

Além da necessidade de se evitar a degradação ambiental da faixa de praia, a proteção desse ambiente redundará na proteção ambiental do mar. Esse aspecto assume especial relevo no caso da Prainha de Arraial do Cabo. Com efeito, a lâmina d'água da Prainha pertence à unidade de conservação de uso sustentável da Resex-Mar Arraial do Cabo, de modo que a degradação ambiental da praia pode resultar em severo risco à atividade dos pescadores artesanais locais.

Ademais, a questão é afeta ao patrimônio público pois: *as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.*¹²⁸

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao tratar do tema da utilização de bens públicos por particulares, esclarece¹²⁹:

100. UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS POR PARTICULARES

Segundo a orientação básica de Marcelo Caetano, distinguem-se três classes de *utilização de bens públicos*: 1ª – *utilização comum*; 2ª – *utilização especial* e 3ª – *a utilização privativa*.

100.1. *Utilização comum*

A *utilização comum*, como indica a expressão, é franqueada a todos, livre e indistintamente, como sucede, a propósito, com os bens públicos que têm essa vocação de uso comum, como ruas, estradas, avenidas, praças, parques, praias, mares, lagos, rios navegáveis etc.

Sua característica é a *universalidade*, admitindo-se que, em princípio, a utilização por qualquer pessoa não tolherá nem prejudicará a utilização de outra.

Essa liberdade de utilização, normalmente *incondicional*, dita, por isso, *utilização comum ordinária*, poderá, contudo, ser uma *utilização condicional*, sujeitando-se a algum tipo de *condição*, como, por exemplo, o pagamento de um pedágio para transitar em estradas, um exame de saúde para banhar-se numa piscina pública, ou a observância de um horário para ingressar em parques etc., casos em que se denominará, de *utilização comum extraordinária*.

Outro exemplo ajudará a fixar essa diferença: todos podem permanecer e transitar livremente nos logradouros públicos, o que caracteriza uma *utilização comum ordinária*, mas quem pretender neles organizar uma feira, uma passeata ou um desfile será necessário que obtenha o reconhecimento

¹²⁷ FREITAS, Mariana Almeida Passos. **Zona costeira e meio ambiente**. 1ª ed., 2005, 5ª reimpr., Curitiba: Juruá, 2011.p. 61

¹²⁸ BRASIL, Lei nº 7.661/88. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, 16 de maio de 1988. Publicada no **DOU**, de 18 de maio de 1988. Art. 10, *caput*.

¹²⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 390.

oficial da inocuidade dessa *utilização comum extraordinária* considerando-se o *interesse público* demandando a emissão de uma *autorização* pela autoridade administrativa competente para gerir o bem público de que se trate.

Sendo a praia bem público de uso comum, é necessário que aqueles do povo que pretendam utilizá-la não excluam o uso dos demais, hipótese na qual dependerão de outorga de autorização por parte do poder público.

O uso normal da faixa de areia é franqueado a todos do povo, mas não pode ser feito de modo a ocupar a área de forma contínua e exclusiva. É necessário, portanto, o ordenamento da faixa de areia, sob pena de permitir-se que algumas pessoas se apropriem do espaço público de uso comum em detrimento das demais.

Sobre o uso da praia, a lição de Machado¹³⁰:

“As praias são bens públicos de uso comum do povo” (art.10, *caput*, da Lei 7.661/1998). Esta lei antecipou-se à CF, que em seu art. 225, *caput*, conceituou o meio ambiente como “bem de uso comum do povo”.

A argumentação já expendida sobre a natureza dos bens de uso comum do povo no referente às praças e espaços livres vale aqui ser inserida. Há uma afetação constitucional da praia como bem público da União. Essa desafetação só poderá ser feita expressamente por uma emenda à Constituição Federal; e, assim, nenhuma lei federal, nenhuma Constituição Estadual, lei estadual, lei orgânica do Município, lei municipal, poderá mudar, parcial ou totalmente, o destino ou a função de uma praia.

A primeira parte do art. 10, *caput*, diz respeito ao uso, e a segunda parte ao acesso à praia. O uso da praia não está explicitado, na lei brasileira, aqui examinada. Por exemplo, a Lei francesa 86-2, de 3.1.1986, disse: “O uso livre e gratuito pelo público constitui a destinação fundamental das praias, do mesmo modo que sua afetação às atividades de pesca e de culturas marinhas”. (art. 30, 2). Em comparação com a recente lei francesa, pode-se afirmar que também no Brasil a pesca e a cultura dos recursos do mar não contrariarão o uso comum pela comunidade, desde que não se impeça a utilização da praia por qualquer do povo.

Contraria a finalidade de utilização comum pela população a concessão de parte da praia para clubes construírem áreas esportivas, a ocupação por guarda-sóis de edifícios fronteiriços ou a autorização para a construção de bares, restaurantes ou hotéis nas praias. Além disso, o Poder Público haverá de proceder com grande prudência na construção de postos para policiamento e/ou construção de sanitários públicos, evitando cometer atentados à estética e à paisagem- interesses tutelados pela ação civil pública.

O espaço da faixa de areia possui tripla regulação: sob o aspecto do patrimônio público da União, sob o aspecto ambiental e no que concerne ao ordenamento urbanístico.

¹³⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 1102-1103.

A praia integra o patrimônio da União, por se constituir em terreno de marinha.¹³¹ Por outro lado, os órgãos ambientais fiscalizam o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente e o comércio ambulante é regulado pelo município, por força do que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal.

No que concerne aos terrenos de marinha, sua definição consta do Decreto-Lei nº 9.760:

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

A evolução histórica do terreno de marinha é longa e complexa e está explícita, de forma minudente, na obra de Mariana Almeida Passos de Freitas, que conclui:

Pelo histórico feito a partir da legislação apresentada, pode-se ver que os terrenos de marinha tinham como funções principais o embarque e desembarque de coisas públicas e privadas, a defesa cidade, a extração de sal e a obtenção de renda. Ao tempo ainda do Brasil colônia, era estratégico o domínio das terras junto à costa.

[...]

Como se vê, a conceituação de terrenos de marinha leva em conta principalmente três aspectos: sua ligação com a orla litorânea, a movimentação das marés e, conseqüentemente, a linha de preamar média.

[...]

Observe-se que precisar a linha de preamar média de 1831 não é tarefa simples. E é justamente da solução desse complexo desafio que depende a delimitação dos terrenos de marinha, ou seja, dos 33 metros contados “desde os pontos a que chega a preamar média”, delimitação essa a ser estabelecida pela Secretaria de Patrimônio da União.¹³²

A administração dos terrenos de marinha é competência da Secretaria de Patrimônio da União, que é parte do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.¹³³

¹³¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Art. 20, VII.

¹³² FREITAS, Mariana Almeida Passos. **Zona costeira e meio ambiente**. 1ª ed., 2005, 5ª reimpr., Curitiba: Juruá, 2011.p. 171-175.

¹³³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 152**. Brasília, 5 de maio de 2016:

A competência municipal deriva do comando do art. 30, I, da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Arraial do Cabo, do Código de Posturas do Município e do Decreto nº 2.470, de 5 de julho de 2017, que “Dispõe sobre as atividades de comércio ambulante na orla marítima do Município de Arraial do Cabo e dá outras providências.”

O referido decreto municipal foi editado em atendimento à recomendação do MPF, no âmbito do Inquérito Civil nº 1.30.009.000025.2015-23-PRM-SPA, como forma de ordenar a prática do comércio nas areias da Prainha.

Nesse contexto, para se exercer o comércio na praia, é necessária a anuência do poder público municipal, mediante o exercício do seu poder de polícia.

O exercício do poder de polícia da administração é feito em quatro fases, que compõem o denominado ciclo de polícia, na lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹³⁴. São elas: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia:

Ordem de polícia – “A ordem de polícia é o preceito legal básico que inicia o seu ciclo de atuação, servindo de referência específica de validade e satisfazendo a reserva constitucional (art. 5º, II), para que se não faça aquilo que possa prejudicar o interesse geral ou para que se não deixe de fazer alguma coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público, apresentando-se, portanto, sob duas modalidades; em ambos os casos, a limitação é o instrumento básico da atuação administrativa de polícia.” **Consentimento**

Art. 1º A Secretaria do Patrimônio da União, órgão subordinado diretamente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem por finalidade:

- I – administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;
- II – adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;
- III – lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;
- IV – promover o controle, a fiscalização e a manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- V – proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;
- VI – formular, propor, acompanhar e avaliar a política nacional de gestão do patrimônio da União, e os instrumentos necessários à sua implementação;
- VII – formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e
- VIII – integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

¹³⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 444-447.

de polícia – “ O consentimento de polícia, em decorrência, é o ato de anuência que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada, nas hipóteses em que a ordem de polícia é a segunda modalidade, com a previsão de reserva de consentimento, com o legislador exigindo um controle prévio, por parte da Administração, da compatibilização do uso de certo bem ou do exercício de certa atividade com o interesse público. [...] Este ato de consentimento, conterà materialmente, ou uma licença ou uma autorização, outorgadas pelo Poder Público que emitirá formalmente, um alvará de licença ou um alvará de autorização, conforme o caso.” **Fiscalização de Polícia** – “Segue-se, no ciclo, a fiscalização de polícia, que se fará tanto para a verificação do cumprimento das ordens de polícia, e não apenas quanto à observância daquelas absolutamente vedatórias, que não admitem exceções, como para constar se, naquelas consentidas, não ocorrem abusos do consentimento nas utilizações de bens e nas atividades privadas, tanto na outorga de licenças como de autorizações. A utilidade da fiscalização de polícia é, portanto, dupla: porque, primeiramente, realiza a prevenção das infrações pela observação do cumprimento, pelos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia; e, em segundo lugar, prepara a repressão das infrações pela constatação formal dos atos infratores. **Sanção de Polícia** – “ Finalmente, falhando a fiscalização preventiva, e verificada a ocorrência de infrações às ordens de polícia e às condições de consentimento, desdobra-se a fase final do seu ciclo jurídico, com a sanção de polícia – que vem a ser a submissão coercitiva do infrator a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras (suasivas) impostas pela Administração. (Grifos nossos)

O município, ao exercer o poder de polícia, fiscaliza o cumprimento das normas relativas ao comércio ambulante, aplicando sanções, quando necessário. Isso também se aplica aos órgãos ambientais e à SPU, nas respectivas esferas de atribuição.

Para facilitar e integrar o ordenamento da orla, foi editada a Lei nº 13.240, de 30 de novembro de 2015, que possibilita a transferência de poderes do âmbito federal para a esfera municipal, no que concerne à gestão das praias urbanas, como se vê do teor do dispositivo do art. 14:

Art. 14. Fica a União autorizada a transferir aos Municípios litorâneos a gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, excetuados:

I – os corpos d’água;

II – as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional;

III – as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais;

IV – as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União;

V – as áreas situadas em unidades de conservação federais.

§ 1º A transferência prevista neste artigo ocorrerá mediante assinatura de termo de adesão com a União.

§ 2º O termo de adesão será disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para preenchimento eletrônico e preverá, entre outras cláusulas:

I – a sujeição do Município às orientações normativas e à fiscalização pela Secretaria do Patrimônio da União;

- II – o direito dos Municípios sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas;
- III – a possibilidade de a União retomar a gestão, a qualquer tempo, devido a descumprimento de normas da Secretaria do Patrimônio da União ou por razões de interesse público superveniente;
- IV – a reversão automática da área à Secretaria do Patrimônio da União no caso de cancelamento do termo de adesão;
- V – a responsabilidade integral do Município, no período de gestão municipal, pelas ações ocorridas, pelas omissões praticadas e pelas multas e indenizações decorrentes.

A medida é importante, pois possibilita a concentração da gestão das praias urbanas no poder público local (municipal), aumentando a eficiência administrativa, dada a capilaridade dos municípios e reduzindo a sobrecarga imposta à SPU – órgão federal que tem dificuldade de gerir o patrimônio público federal em tão vasta extensão.

Apesar do arcabouço normativo regulando o uso e a ocupação das praias, mostra-se pertinente a crítica de Antunes¹³⁵:

O atual modelo de ocupação das praias brasileiras é completamente caótico e, certamente, mereceria uma norma geral capaz de disciplinar a matéria de forma ampla e definitiva. O PNGC, em sua existência, não conseguiu servir de instrumento apto a resolver as complexas questões decorrentes da ocupação do litoral brasileiro. Conforme tal lei, nos termos do seu artigo 3º, I e II, o PNGC tem por objetivo assegurar a conservação das praias e de monumentos que integrem o patrimônio histórico, natural e cultural da urbanização de cada uma das regiões. Tal, contudo, não ocorreu. Ao contrário, as praias, cada vez mais, se assemelham a “mercados persas”, nos quais acontece de tudo um pouco.

Apesar da previsão de integração entre os entes federativos para o ordenamento da orla, no âmbito do Município de Arraial do Cabo ainda não foi realizada a adesão ao projeto orla, de modo que o ordenamento costeiro tem sido feito na esfera local, em legislação extravagante e visando resolver problemas imediatos.

É de se destacar, por fim, que a análise teórica e jurídica do caso sob estudo não prescinde da consideração da relevância do contexto urbano em que está inserida a Prainha de Arraial do Cabo e as implicações que essas circunstâncias trazem para o caso.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 182¹³⁶, a obrigatoriedade do plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes. A finalidade do plano

¹³⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p. 240.

¹³⁶ O plano diretor também encontra previsão no art. 228, § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e no art. 154 da Lei Orgânica do Município de Arraial do Cabo.

diretor é servir de instrumento para a execução da política de desenvolvimento urbano pelo município, mediante o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

O plano diretor de Arraial do Cabo regula a ocupação do solo do município e estabelece como diretrizes, entre várias outras:¹³⁷ a valorização da cidade de Arraial do Cabo, a partir da manutenção de sua escala urbana e da preservação do seu patrimônio comunitário, testemunhos da sua evolução e a garantia ao uso público do litoral, das orlas das lagoas e lagunas litorâneas. Este aspecto é de extrema relevância para presente dissertação e será abordado no capítulo seguinte, em razão das suas implicações socioambientais.

¹³⁷ RIO DE JANEIRO. Arraial do Cabo. **Lei municipal nº 602**, de 23 de abril de 1992. Art. 6º.

CAPÍTULO 3

EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL DA GESTÃO DO CONFLITO DA PRAINHA DE ARRAIAL DO CABO

No presente capítulo, será feita a análise do caso apresentado no capítulo 1, aplicando-se os conceitos, princípios e categorias teóricas expostos no capítulo 2. Serão investigados os efeitos, sob a ótica socioambiental, da gestão do conflito surgido na Prainha de Arraial do Cabo, tanto no que concerne ao meio ambiente quanto em relação ao modo de vida local e à relação dos grupos sociais com a Prainha.

3.1 A praia no contexto urbano: entre o desenvolvimento econômico e a proteção socioambiental

O processo de urbanização de Arraial do Cabo é marcado pela transformação de um ambiente que inicialmente se constituía de uma vila de pescadores artesanais, em uma cidade cuja economia passou a girar em torno do turismo e da indústria (Álcalis). Com o encerramento das operações da companhia Álcalis, em 2006, o turismo passou a ser a principal fonte de renda da cidade, fato que imprimiu enorme pressão sobre os recursos naturais locais. A Prainha não ficou fora dessa influência, de modo que os conflitos que ali se instalaram derivam diretamente das interações entre turistas, pescadores, comerciantes e moradores locais. A urbanização do local acaba sendo moldada pelos interesses do capital¹³⁸, de modo que o meio ambiente é posto em segundo plano em favor de interesses econômicos imediatos de grupos sociais que podem ter ou não esses interesses reconhecidos como legítimos pelo poder público. A população local, originalmente dedicada à pesca, passou décadas em maior ou menor grau de dependência econômica da

¹³⁸ LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Municipais de Desenvolvimento Urbano: Premissas e condições para um planejamento factível**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, área de contratação em Direito do Estado, sob a orientação da Profa. Doutora Angela Cassia Costaldello, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Curitiba, 2008. p. 81.

Companha Álcalis, cuja desativação gerou um vácuo na economia, deixando o turismo como fonte de renda quase que exclusiva. Deve-se considerar o fato de a Prainha não ser afetada pelo fenômeno da ressurgência, o que faz com que a pesca artesanal local seja unicamente para subsistência daqueles que a exercem tradicionalmente. No ponto, importantes as considerações de Rosângela Luft:

Já é informação notória que cerca de 80% (oitenta por cento) da população brasileira vive nas cidades. Para atender suas demandas é forçoso pensar localmente – sem ignorar o global – pois as ideias de sustentabilidade de recursos naturais, de eficácia econômica e de necessidades sociais variam no tempo e no espaço. Para dar respostas eficientes é preciso conhecer os predicados e carências de cada cidade e aceitar que elas estão distantes de serem um modelo uniforme. As ações bem-sucedidas em um determinado espaço social não pressupõe resultados igualmente positivos se forem implementadas em outras áreas ou, ainda, naquele mesmo local alguns anos depois.

Uma forma original e recente, pensada pelos teóricos, legisladores e militantes de movimentos pró-reforma urbana, foi conceber a cidade não apenas como espaço coletivo. Ela passou a ser consagrada como uma entidade dotada de funções sociais e, de consequência, foi promovida à categoria de direito, o denominado *direito à cidade*. Esta roupagem contemporânea da qual a cidade se reveste – ou está a ponto de se revestir – alçando-a ao patamar de um direito fundamental, obriga novos olhares por parte do estado e do ordenamento jurídico.

A questão ora tratada guarda íntima relação com o direito à cidade. Na lição de David Harvey:¹³⁹

A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

Há, assim, nos termos do art. 182 da Constituição Federal, a incidência do princípio da função social da cidade, que guarda relação com o princípio da função social da propriedade.¹⁴⁰ O princípio da função social da cidade, contudo, não se encontra tão desenvolvido no âmbito doutrinário quanto o princípio da função social da propriedade. Em complemento ao mandamento constitucional, o Estatuto da

¹³⁹ HARVEY, David. “The right to the city”, Traduzido por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/ Marília. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

¹⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Art. 5º, XXIII.

*Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, para as presentes e futuras gerações*¹⁴¹. Sobre o assunto, a lição de Edésio Fernandes¹⁴²:

O princípio da função social da propriedade vinha sendo nominalmente repetido por todas as Constituições Brasileiras desde 1934, mas somente na Constituição de 1988 encontrou-se uma fórmula acabada. Essa noção foi, em grande medida, uma figura de retórica por muitas décadas, já que, de modo geral, a ação efetiva dos setores privados ligados aos processos de desenvolvimento urbano pautou-se por outra noção, qual seja, a do direito de propriedade individual, considerado por muitos como direito irrestrito. A base jurídica dessa noção, ao longo do século XX, foi dada pelo Código Civil de 1916 — aprovado quando apenas cerca de 10% de brasileiros viviam em cidades, no contexto de um País ainda fundamentalmente agrário, mas que vigorou até 2002. Expressando a ideologia própria da tradição de legalismo liberal, o Código Civil defendia — ou, pelo menos, era essa a interpretação dos princípios civilistas que dominou por muito tempo — o direito de propriedade individual de maneira quase que absoluta. Ao longo do processo de urbanização no País, e em que pesem as mudanças drásticas ocorridas na sociedade brasileira nesse período, a ação do poder público no controle do desenvolvimento urbano encontrou enormes obstáculos nessa interpretação civilista. Culminando um lento e contraditório processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança de “olhar”, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio das funções sociais da propriedade e da cidade. Com isso estabelecem-se as bases de um novo paradigma jurídico-político que controle o uso do solo e o desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada.

Rosângela Luft acentua que, para se estabelecer o conteúdo do princípio da função social da cidade, é necessária a análise de determinados fatores sensíveis que permitem a demarcação física de um conceito de cidade.¹⁴³ Trata-se da concepção da cidade como valor, inerente ao desenvolvimento humano. É sobre a zona urbana que se projeta o planejamento feito pelo poder público, em contraste à zona rural, com menor concentração populacional e diferente modo de vida. Assim, o uso e a ocupação do solo urbano são definidos por políticas públicas, após a

¹⁴¹BRASIL. **Lei nº 10.257/2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 de julho de 2001. Publicada no **DOU**, de 11 de julho de 2001 e retificada em 17 de julho de 2001.

¹⁴² FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. p.6 <<https://pt.scribd.com/document/73166126/O-Estatuto-Da-Cidade-e-a-Ordem-Juridico-urbanistica>> Acessado em 1º de Abril de 2018.

¹⁴³ LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Municipais de Desenvolvimento Urbano: Premissas e condições para um planejamento factível**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, área de contratação em Direito do Estado, sob a orientação da Profa. Doutora Angela Cassia Costaldello, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Curitiba, 2008. p. 87.

delimitação do espaço urbanístico. Essa circunstância é de suma importância para a presente dissertação, haja vista que a praia, sob o aspecto jurídico, é excluída da zona urbana. Assim é com a Prainha, definida pelo plano diretor de Arraial do Cabo¹⁴⁴ como Área de Especial Interesse Ambiental do Estado¹⁴⁵.

Cumprido observar que o plano diretor aponta, em seu art. 14, que as Áreas de Especial Interesse Ambiental são enquadradas como impróprias para urbanização. Essa previsão pode induzir à conclusão de que a Prainha, por se tratar de Área de Especial Interesse Ambiental do Estado, não seria objeto de urbanização. Contudo, em uma análise mais detida do diploma normativo, especificamente no capítulo II, ao tratar-se da revitalização urbana, verifica-se que, nos termos do art. 38, IV, entre os objetivos da política de revitalização urbana para o município consta “o estabelecimento de programas de arborização de logradouros, recuperação e ajardinamento de praças e tratamento adequado para a orla marítima.” Vê-se, assim, que o ordenamento jurídico municipal apenas exclui do processo de urbanização a praia, considerada a faixa de areia e a restinga. O calçadão, que nada mais é do que a antiga área de restinga degradada por intervenção humana, é considerado como orla marítima, objeto de revitalização urbana pelo poder público local. Essa aparente contradição entre preservação da praia e urbanização da orla marítima – onde a praia se encontra – é bastante ilustrativa da origem do conflito socioambiental estudado.

No contexto acima apontado, o projeto de revitalização da orla da Prainha parece se inserir na finalidade do plano diretor de Arraial do Cabo, pois este determina que “tem, como pressupostos a promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, com melhoria da qualidade de vida da população, e a criação de novas bases para o revigoramento das atividades econômicas do Município, revertendo o quadro de segregação social hoje dominante.”¹⁴⁶

Há, assim, dúplici preocupação do legislador local no ordenamento urbano da orla: atender aos reclames do desenvolvimento econômico do município e reverter o quadro de segregação social existente. Ocorre que, contrariamente à finalidade prevista na lei, é possível que a expansão desenvolvimentista da cidade

¹⁴⁴ RIO DE JANEIRO. Arraial do Cabo. **Lei municipal nº 602**, de 23 de abril de 1992.

¹⁴⁵ Definidas pela Lei Estadual nº 1.130, de 12 de fevereiro de 1987, e regulamentadas pelo Decreto nº 9.760, de 11 de março de 1987.

¹⁴⁶ RIO DE JANEIRO. Arraial do Cabo. **Lei municipal nº 602**, de 23 de abril de 1992.

leve à ampliação do quadro de desigualdade existente. Isto porque as intervenções urbanas orientadas pelos interesses capitalistas não raro induzem a um quadro de exclusão e degradação social. Por outro lado, o teor do plano diretor parece ser no sentido de sobrepor, no plano axiológico, o desenvolvimento econômico à proteção do meio ambiente.

Essa dicotomia entre o desenvolvimento econômico capitalista e o meio ambiente saudável não escapou à análise de Karl Marx, que não negou a capacidade de modificação da natureza pelo homem e utilizou o conceito de metabolismo para definir o processo de trabalho como uma relação entre o homem e a natureza. Conforme enfatizam Enzo Bello e Allana Dalla Santa¹⁴⁷:

[...] a economia política de Marx utiliza o conceito de metabolismo para definir o processo de trabalho como uma relação entre o homem e a natureza, que, contemporaneamente, Harvey (2016:230) atualiza nos termos de uma relação de unidade contraditória entre capital e natureza. Esta é a categoria de maior relevância na teoria marxiana para o debate ambiental contemporâneo, pois é o “conceito central no seu sistema de análise da agricultura da época, e que dá origem à concepção de ‘falha metabólica’” (DALLA SANTA, GRASSI, SILVEIRA, 2014:25). Sobre o processo de produzir valores de uso, Marx (2011:211) explica que “antes de tudo, o trabalho é um processo em que participam o homem e a natureza, o processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla o seu intercâmbio material com a natureza”. Este “intercâmbio material” é o metabolismo.

Já o conceito de falha ou fratura metabólica descreve “o afastamento do homem com a natureza, no sentido da apropriação que ocorre dos recursos naturais pela especificidade do trabalho e da cadeia produtiva presente no sistema capitalista” (MARX, 2011:211).

A concepção de “falha metabólica”, pode ser aplicada, com a devida adaptação, às intervenções que têm sido produzidas na orla marítima de modo a modificar o meio ambiente da praia de forma definitiva, em favor de interesses econômicos e de forma absolutamente insustentável. Isso ocorre por conta da relação que existe, na orla de Arraial do Cabo, em especial na região da Prainha, entre a exploração dos recursos naturais pelo turismo e o comércio que dele deriva, e a degradação desses mesmos recursos que, caso não adequadamente protegidos e manejados de modo sustentável, não mais servirão à finalidade econômica que lhes é empregada.

¹⁴⁷ BELLO, Enzo; DALLA SANTA, Allana Ariel Wilmsen. Capitalismo verde e crítica anticapitalista: “proteção ambiental” no Brasil. In: **Revista Jurídica**, v. 3, n. 48, Curitiba, 2017. p. 130.

3.2 Da efetiva proteção à pesca artesanal na Prainha: a diversidade cultural no uso da praia e a preservação do modo de vida dos pescadores artesanais

O espelho d'água da Prainha é parte da área da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo, que *tem por objeto garantir a exploração autossustentável e a conservação dos recursos naturais renováveis, tradicionalmente utilizados para pesca artesanal, por população extrativista do Município de Arraial do Cabo.*¹⁴⁸

Sobre o conhecimento tradicional na Resex, importante a lição de Diegues¹⁴⁹:

Neste trabalho, conhecimento tradicional na pesca é entendido como um conjunto de práticas cognitivas e culturais, habilidades práticas e saber fazer transmitidas oralmente nas comunidades de pescadores artesanais com a função de assegurar a reprodução de seu modo de vida. No caso das comunidades costeiras, ele é constituído por um conjunto de conceitos e imagens produzidos e usados pelos pescadores artesanais em sua relação com o meio-ambiente aquático (marinho, lacustre, fluvial) e com a própria sociedade. Berkes (1993) define esse conhecimento como um conjunto cumulativo de saberes e crenças transmitidas culturalmente através gerações sobre a relação dos seres vivos (incluindo os humanos) entre si e com seu meio ambiente (Gadgil, Berkes e Folke, 1993). Nesse sentido, esse conhecimento não se restringe aos recursos pesqueiros mas também à organização social, à formação das equipes de pesca, aos meios de comercialização e beneficiamento do pescado. Além disso, os pescadores não utilizam somente os conhecimentos acumulados pelos mais velhos, mas produzem outros a partir de suas próprias experiências. Esse conhecimento e as práticas associadas, segundo Ruddle (2000) orientam e as decisões quotidianas sobre o tipo de recurso pesqueiro a ser capturado, a área de pesca e o tipo de técnicas a serem utilizadas. Eles também sustentam o funcionamento de sistemas de manejo comunitário e está na base das decisões e estratégias de pesca dos pescadores artesanais. Nesse sentido, ele é empírico e prático, combinando informações sobre o comportamento dos peixes, taxonomias e classificações de espécies e habitats, assegurando capturas regulares, e muitas vezes, a sustentabilidade, a longo prazo, das atividades pesqueiras. Esse tipo particular de conhecimento é produzido por comunidades de pescadores que se caracterizam por: a) relações simbólicas e econômicas intensas com a terra, o mar e seus ciclos, construídas nas práticas de uso de ambientes costeiros e marinhos; b) pela ligação com o território terrestre e marítimo onde o grupo social se reproduz socialmente; c) pela importância das atividades de subsistência, ainda que as relações com o mercado desempenhem um papel importante na reprodução do modo de vida; d) pela acumulação limitada de capital; papel crucial desempenhado pela unidade familiar ou doméstica e as relações sociais baseadas principalmente no parentesco; e) pelo uso de tecnologias patrimoniais relativamente simples, com impacto relativamente limitado sobre o meio ambiente; f) fraco poder político e dependência política e econômica dos centros urbanos; tradição oral responsável pela produção e transmissão dos saberes, símbolos e

¹⁴⁸ BRASIL. Presidência da República. Decreto presidencial de 3 de janeiro de 1997. Publicado no **DOU**, de 06 de janeiro de 1997.

¹⁴⁹ DIEGUES, Antonio Carlos. **Cultura marítima, conhecimento e manejo tradicionais na Resex Marinha do Arraial do Cabo**. Artigo publicado no sítio do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas Brasileiras. USP. São Paulo, 2007. <nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/conhectradresex.pdf> Acessado em 27.03.2018.

mitos associados com a pesca artesanal, e em algumas vezes, com a pequena agricultura; g) por um certo nível de identidade social e cultural que distingue essas comunidades das demais pelo modo de vida dos pescadores, por uma visão de mundo e linguagem próprias, distintas daquelas do mundo urbano-industrial.

A preservação da pesca artesanal local envolve a proteção do espaço necessário ao desempenho das artes de pesca tradicionalmente utilizadas pelos pescadores da Resex. Com efeito, a presença dos caícos no canto direito da Prainha tem sido confinada a uma área cada vez menor, tendo em vista os interesses econômicos na colocação de mesas e barracas por comerciantes na faixa de areia. Essa redução foi relatada após realização de vistoria no local, pelo Setor de Transporte e Diligências da Procuradoria da República no Município de São Pedro da Aldeia, nos seguintes termos¹⁵⁰:

Contexto: Trata-se de praia de aproximadamente 715 metros de comprimento cuja largura varia de 6 metros até 23 metros, disputada por pescadores artesanais tradicionais, banhistas, 31 quiosqueiros, diversas “carrocinhas ambulantes” e reboques de “banana-boats”.

No lado esquerdo de quem olha para o mar, localiza-se área de restinga degradada, conhecida como “Casuarinas” passível de recuperação, com aproximadamente 275 metros de comprimento.

No lado direito, localiza-se tradicional área de uso dos pescadores artesanais, onde realizavam arrasto e conserto de redes, guarda movimentação e manutenção de pequenas embarcações, atualmente reduzida de aproximadamente 120m para 65m em consequência da atividade de 04 quiosques que situam-se na mesma extremidade da praia.

Constatou-se, assim, no presente estudo de caso, a influência direta da atividade comercial irregular exercida na faixa de areia sobre a atividade de pesca artesanal desenvolvida no local, cujos pescadores tiveram a área de utilização reduzida de 120m para 65m.

Sobre esse aspecto, a atuação do MPF mostrou-se efetiva, sobretudo mediante as ações de ordenamento da faixa de areia adotadas no âmbito do Inquérito Civil 1.30.009.000025.2015-23-PRM-SPA. Após acatar a recomendação expedida pelo MPF, a prefeitura municipal de Arraial do Cabo editou o Decreto, cujo artigo 17 eliminou a possibilidade de colocação de barracas e cadeiras, de forma fixa, na faixa de areia da prainha, *in verbis*:

Art. 17 O comércio ambulante na Prainha funcionará apenas com os ambulantes sem ponto fixo na faixa de areia e na modalidade de *food trucks*

¹⁵⁰ BRASIL. Inquérito Civil 1.30.009.000025.2015-23-PRM-SPA. Instaurado em 05 de fevereiro de 2015, na Procuradoria da República no Município de São Pedro da Aldeia, RJ. p. 3.

no calçadão em área previamente delimitada pelo Poder Público, sendo vedado o comércio de ambulantes com ponto fixo.

Ocorreu, assim, a efetiva proteção do modo de vida dos pescadores artesanais, cujos direitos não eram levados em conta, por décadas, pela municipalidade, nas tomadas de decisão envolvendo o comércio na Prainha. Apenas com a institucionalização do conflito e a participação do ICMBio e do MPF nos procedimentos administrativos e judiciais relativos ao ordenamento da Prainha, houve o resguardo do espaço necessário à manutenção da pesca artesanal local, inclusive com a previsão da destinação de área para os pescadores, na hipótese de execução do projeto de urbanização da praia.

Esse último ponto merece destaque, pois, durante o período de negociação da requalificação da orla da Prainha, a prefeitura insistiu no avanço da área destinada aos quiosqueiros sobre o espaço onde ficavam encalhados os caícos e que era utilizado pelos pescadores para estenderem as redes. O avanço dos quiosques destinados ao exercício do comércio, mesmo que fossem localizados no calçadão, faria com que, no período do verão, um grande número de turistas se acomodasse no canto direito da praia, de modo a inviabilizar o secular trabalho dos pescadores locais.

Conclui-se, assim, que a participação dos pescadores artesanais na definição do projeto de requalificação da orla da Prainha de Arraial do Cabo foi ao encontro do que determina a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT):

Art. 2º 1. Os governos terão a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática para proteger seus direitos e garantir respeito à sua integridade. 2. Essa ação incluirá medidas para: a) garantir que os membros desses povos se beneficiem, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades previstos na legislação nacional para os demais cidadãos; b) promover a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições; c) ajudar os membros desses povos a eliminar quaisquer disparidades socioeconômicas entre membros indígenas e demais membros da comunidade nacional de uma maneira compatível com suas aspirações e estilos de vida.

Sem embargo de posições em contrário, defende-se, no presente trabalho, que os pescadores artesanais da Resex-Mar Arraial do Cabo possuem direito à

consulta livre, prévia e informada, acerca de modificações no meio ambiente que possam repercutir no seu modo de vida. Deborah Duprat¹⁵¹ esclarece:

No Brasil, o Decreto 6040, de 7 de fevereiro, de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, orienta-se pela mesma compreensão, valendo-se, no entanto, de uma única classificação para abranger a clientela, que, na Convenção 169, desdobra-se em duas. Os incisos I e II de seu artigo 3º merecem ser transcritos: I – Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; II – Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações.

A efetiva proteção do espaço dos pescadores na Prainha foi construída, mediante a participação democrática dos pescadores no processo de tomada de decisão acerca das medidas de ordenamento do local. De fato, em meados de 1999, a presença das pequenas embarcações dos pescadores artesanais nas areias da Prainha era percebida pela municipalidade como estranha ao ecossistema local. Contudo, com a participação dos pescadores e dos gestores da Resex-Mar de Arraial do Cabo no processo de tomada de decisão, verificou-se que o modo de vida dos pescadores artesanais está inserido no ecossistema da Prainha de modo sustentável, razão pela qual a medida jurídica consentânea com os princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção ao meio ambiente é a manutenção dos pequenos barcos no local, de acordo com os usos e costumes dos pescadores.

3.3 Efetividade da proteção à vegetação de restinga da região das Casuarinas pelo estacionamento de veículos

O caso estudado evidencia o histórico de violência e degradação que se abateu sobre o ecossistema da Prainha de Arraial do Cabo, ao menos nos últimos vinte anos. As tentativas do Ministério Público Federal e dos órgãos ambientais, por quase duas décadas, para ordenar minimamente o local, sofreram uma série de

¹⁵¹ DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: **Revista Culturais Jurídicas (RCJ)**. v. 1, n. 1, 2014. p. 61/62.

obstáculos, notadamente pela atuação do poder público local (municipalidade), que sempre ostentou uma visão desenvolvimentista e buscou viabilizar o exercício de atividades comerciais na praia, mesmo que ao custo da degradação do meio ambiente.

Exemplo claro da postura desenvolvimentista do município foi a autorização, durante anos, do funcionamento do estacionamento de veículos sobre a vegetação de restinga da área das Casuarinas, à esquerda da Prainha.

Veja-se que, em janeiro de 2011, a prefeitura municipal de Arraial do Cabo informou ao MPF que há cerca de uma década a APAE explorava estacionamento na Prainha.¹⁵² Este estacionamento, conforme constatado pela prefeitura, foi objeto de autuação, sob a descrição: “Estacionamento em APP sem licença ambiental degradando vegetação nativa e atividade poluidora em área de preservação”¹⁵³

Instado pelo MPF a verificar o local, o Ibama constatou, em vistoria *in loco*¹⁵⁴, entre outras coisas, que o estacionamento existente na Prainha estava situado no canto esquerdo da praia, de forma fragmentada. Parte ocupava área anteriormente tomada por restinga, que se trata de Área de Preservação Permanente (APP) situada de frente para os quiosques, ao passo que outra parte, também situada em APP, estaria na interface da encosta do morro com a restinga. Uma terceira parte se situava num aplanado na encosta do morro, que não se enquadra como APP.

O fato de o poder público municipal ter permitido ou tolerado, durante décadas, a exploração de estacionamento em área de restinga é ilustrativo da preponderância da visão econômica e desenvolvimentista na gestão dos recursos locais, em sacrifício do meio ambiente. Com efeito, o inciso VI do art. 4º da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) é claro ao considerar como área de preservação permanente as restingas, como fixadoras de duna ou estabilizadoras de mangue.

Outra circunstância se revela na omissão, por décadas, do poder público em relação à preservação dessa área de restinga: a preservação patrimônio ambiental só se justifica se atrelada a uma exploração econômica e cede diante do interesse imediato pela aferição de lucro. A política pública aplicada dessa forma se revela eticamente irresponsável¹⁵⁵, pois nega às futuras gerações o direito de conviver com a integralidade do ecossistema da praia.

¹⁵² BRASIL. Ministério Público Federal. **Procedimento Administrativo MPF/PRM/S.PEDRO/Nº 08120. 010034/99-99**. Niterói, 20 de julho de 1999. Ofício Proger nº 6/2011, de 17 de janeiro de 2011, p. 528-530.

¹⁵³ Ibid., p. 536. Auto de Constatação nº 1 – SEMA.

¹⁵⁴ Ibid., p. 582/606. Laudo de Vistoria nº 15/2011.

No que concerne à degradação da área das Casuarinas, a gestão do conflito pelo Ministério Público Federal apresentou resultados positivos ao meio ambiente e à sociedade local, que passou a ter preservada uma área que terá que ser recuperada, mas que seria degradada de modo absoluto, não fosse a atuação jurídica do MPF e poder público local. Contudo, é um convite à reflexão sobre a real efetividade dos instrumentos jurídicos utilizados o fato de terem se passado quase duas décadas para que fosse impedido, de modo definitivo, o estacionamento de veículos em área de preservação permanente.

3.4 A questão do exercício do comércio na faixa de areia e o antropocentrismo jurídico ecológico: bem público de uso comum do povo, preservação do ecossistema local e a dignidade humana da população local da Prainha de Arraial do Cabo. A solução dos *food trucks*.

No processo de busca da composição do conflito socioambiental instalado na Prainha, uma das mais relevantes e complexas questões residiu na definição de critérios para a regulação do uso da faixa de areia.

Em primeiro lugar, importa destacar que a faixa de praia é objeto de diversos usos, pelos mais variados segmentos da sociedade, o que pode levar ao surgimento de conflitos. No caso da Prainha de Arraial do Cabo verifica-se a presença constante, na praia, de diversos grupos sociais, como pescadores, quiosqueiros, vendedores ambulantes, banhistas, turistas, visitantes, etc.

Esse uso intensivo da faixa de areia demanda o exercício do poder de polícia por parte do poder público municipal. Após duas décadas de institucionalização do conflito socioambiental na Prainha, pode-se concluir, com elevado grau de certeza, que a prefeitura de Arraial do Cabo incorreu em omissão no dever de regular o uso da faixa de areia da praia.

Conforme já mencionado no item 2.5 acima, é necessário que seja exercido o poder de polícia, em todas as fases do ciclo de polícia – ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia.

O primeiro aspecto da omissão da prefeitura municipal de Arraial do Cabo se refere ao não estabelecimento da ordem de polícia pelo prefeito, apesar da

¹⁵⁵ JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**. Ensaio de uma ética para uma civilização tecnológica. Tradução do original alemão Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006. p. 352

existência de comando expresso no Código de Posturas do Município de Arraial do Cabo, *in verbis*:

Art. 140 – Decreto de Executivo, disporá sobre:

- a) – classificação das mercadorias e/ou serviços que poderão ser objetos de comércio ambulante ou eventual;
- b) – as zonas, áreas e lugares fixos ou não onde se exercerá esse comércio, inclusive os respectivos horários, de acordo com as normas urbanísticas;
- c) – os critérios de seleção e matrícula dos interessados em exercerem o comércio ambulante ou eventual.

[...].

Art. 142 – A atividade comercial ou profissional de ambulante poderá ser executada com auxílio instrumental portátil, facilmente desmontável podendo em qualquer tempo o Chefe do Executivo Instituir padronização que achar conveniente ao livre trânsito e interesses públicos.

Tal estado de coisas levou à expedição de recomendação¹⁵⁶ pelo MPF, no âmbito do Inquérito Civil nº 1.30.009.000025.2015-23-PRM-SPA, como forma de ordenar a prática do comércio nas areias da Prainha.

A recomendação de definição de regras claras para a ocupação da faixa de areia teve por escopo definir uma forma de racionalizar e promover a distribuição equitativa do uso da Prainha pelos grupos envolvidos. Basicamente, o problema da ocupação da Prainha é relativo ao exercício do comércio.

Assim, o comércio ambulante na areia foi dividido em duas espécies: comércio ambulante com ponto fixo e comércio ambulante sem ponto fixo.¹⁵⁷ O comércio ambulante com ponto fixo é aquele exercido mediante a colocação de tendas removíveis sobre a areia. O comércio ambulante sem ponto fixo é aquele no qual os comerciantes autorizados exercem o comércio com o uso de equipamentos a tiracolo.

Durante as reuniões ocorridas na sede da Procuradoria da República em São Pedro da Aldeia, no âmbito do Inquérito Civil nº 1.30.009.000025/2015-23, o ICMBio e os representantes da prefeitura de Arraial do Cabo concluíram que, no caso específico da Prainha, a prefeitura não autorizaria o comércio ambulante com ponto fixo.¹⁵⁸ A vedação do exercício do comércio por ambulantes com ponto fixo na

¹⁵⁶ BRASIL. Ministério Público da União. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 164**, de 28 de março de 2017. Art. 3º: O Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, nos autos de inquérito civil, de procedimento administrativo ou procedimento preparatório, poderá expedir recomendação objetivando o respeito e a efetividade dos direitos e interesses que lhe incumba defender e, sendo o caso, a edição ou alteração das normas.”

¹⁵⁷ RIO DE JANEIRO. Arraial do Cabo. **Decreto nº 2.470**, de 5 de julho de 2017. Art. 4º.

¹⁵⁸ Esse dado foi obtido pelo autor, como observador participante, e acabou confirmado pelo art. 17 do Decreto nº 2.470, de 5 de julho de 2017. Art. 17. O comércio ambulante na Prainha funcionará

Prainha – colocação de tendas na areia – foi uma medida necessária para impedir a ocupação contínua da faixa de areia por comerciantes, de modo a excluir a utilização do bem público pelos frequentadores da praia – banhistas, turistas, etc.

A liberação da faixa de areia da Prainha para o uso da população é uma das mais importantes questões no conflito socioambiental em estudo. Com efeito, estabeleceu-se uma disputa pela ocupação da faixa de areia entre frequentadores da praia e comerciantes. No caso da Prainha, a faixa de areia era ocupada por mesas e cadeiras ali colocadas pelos comerciantes locais, ocasionando interferência negativa na paisagem da estreita praia, além de limitar, severamente, o uso pelos frequentadores em geral. Essa situação gerou reclamações dos usuários da praia que formalizaram representações junto aos órgãos públicos em busca de uma solução para o problema.¹⁵⁹

A tensão gerada pelo conflito da ocupação da faixa de areia pode ser identificada no teor da representação feita por cidadão, após visita à Prainha de Arraial do Cabo, em 6 de janeiro de 2016:¹⁶⁰

Prezados senhores, sou morador do estado do ES e passei de férias na cidade de Arraial do Cabo. O abandono da cidade como um todo é visível nas necessidades mais básicas do cidadão, fato comum em várias cidades brasileiras. Entretanto, uma situação extremamente absurda me chamou a atenção para escrever este e-mail, com o fim de denúncia, se é que tal fato jamais foi objeto de questionamento por terceiros. As praias da cidade são literalmente loteadas por quiosqueiros que invadem as areias, em toda a faixa da praia. O cidadão não tem como ter acesso à praia, ante o loteamento de guardas sol por toda a faixa de areia. Sequer há espaço para se locomover naqueles locais, muito menos se acomodar na praia. Caso pessoa queira ficar na praia, é obrigada a pagar valores absurdos a título de aluguel do guarda-sol e cadeiras (em média R\$50,00), ou ainda consumir o mínimo de R\$ 100. Verdadeiro ABSURDO! Na prainha então a situação é surreal.

Vê-se, portanto, que o conflito socioambiental não escapa à percepção da população em geral e evolui para situações de constrangimento e intimidação dos frequentadores da praia por aqueles que exercem o comércio no local.

Por outro lado, não se pode desconsiderar a importância do exercício do comércio, sob o ponto de vista econômico, para as pessoas da comunidade local

apenas com os ambulantes sem ponto fixo na faixa de areia e da modalidade de *food trucks* no calçadão em área previamente delimitada pelo Poder Público, sendo vedado o comércio de ambulantes com ponto fixo.

¹⁵⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Procedimento Administrativo MPF/PRM/SPA 1.30.009.000346/2013-66**. São Pedro da Aldeia, 25 de abril de 2013. p. 182. Conforme representação de cidadão à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

¹⁶⁰ Ibid., p. 357. Representação.

que exercem esse tipo de atividade. Tem-se, portanto, não apenas uma questão ambiental e de defesa do patrimônio público, mas um problema de caráter social cuja solução envolve os direitos humanos das pessoas envolvidas, cuja subsistência pode depender do uso do bem público de uso comum do povo. No ponto, cabe trazer a precisa lição de Sarlet e Fensterseifer acerca do surgimento de um constitucionalismo socioambiental¹⁶¹:

Em vista de tais reflexões, é possível destacar o surgimento de um constitucionalismo socioambiental (ou ecológico, como preferem alguns) – ou, pelo menos, da necessidade de se construir tal noção – avançando em relação ao modelo do constitucionalismo social, designadamente para corrigir o quadro de desigualdade e degradação humana em termos de acesso às condições mínimas de bem-estar. Em face de tal cenário, não é possível tolerar extremismos (fundamentalismos) ecológicos ou mesmo compreensões “maniqueístas” do fenômeno ambiental, de modo a não se admitir uma tutela ecológica que as mazelas sociais que estão, conforme já se assinalou anteriormente, na base de qualquer projeto político-econômico-jurídico que mereça a qualificação de sustentável.

Na perspectiva de um constitucionalismo socioambiental, surge o desafio de considerar o impacto da perda de cerca de 7.000 empregos diretos e indiretos na cidade de Arraial do Cabo, decorrente do encerramento das atividades da CNA, ao se fazer a composição do conflito instaurado na Prainha. A solução aventada pelo Ministério Público Federal foi buscar uma resposta que 1) não eliminasse o comércio na praia; 2) viabilizasse o uso da faixa de areia pela população em geral; e 3) evitasse a degradação do ecossistema local, impedindo a poluição da praia e do mar – protegido pela Resex-Mar Arraial do Cabo –, e permitisse o pleno exercício da pesca artesanal local.

Assim, adotou-se a ideia do exercício do comércio fora da faixa de areia, no calçadão da praia, pelo uso de *food trucks*, de modo a permitir a livre utilização da faixa de areia pelo público em geral, ao mesmo tempo em que permite o exercício do comércio em área de menor impacto ambiental, obedecidas as regras de licenciamento ambiental e de vigilância sanitária.

Nesse contexto, um ponto merece ser destacado: a ideia da adoção dos *food trucks* para o comércio na Prainha partiu dos quiosqueiros, ou seja, foi uma política pública definida de baixo para cima (*bottom to top*), o que remete ao relevante tema da democracia ambiental. Embora não seja objeto do presente estudo, vale

¹⁶¹SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.P.63

mencionar a participação ativa dos grupos interessados, notadamente quiosqueiros, cidadãos, poder público municipal, pescadores e órgãos de proteção ao meio ambiente, no processo de construção de uma solução viável para o conflito instaurado na Prainha. Sobre o tema, a lição de Giulia Parola¹⁶²:

[...] Em primeiro lugar, cada decisão governamental, antes de tudo, deve considerar cada impacto possível sobre o meio ambiente e as considerações de curto prazo do bem-estar humano devem ser equilibradas com os interesses de longo prazo da Terra. Em segundo lugar, tal processo de avaliação deve incluir indivíduos e incentivar a sua função de fiscal sobre os atos do governo, participando também e contribuindo para a tomada de decisões em questões ambientais. Este modelo de democracia quer assim envolver todas as “vozes”. Tal esforço significa revitalizar a democracia para enfrentar os desafios ecológicos e mudar o papel do ser humano “*from conqueror of the land-community to a plain member and citizen of it*”¹⁶³.

Um aspecto positivo na escolha dos *food trucks* para o exercício do comércio na Prainha foi concernente à possibilidade de exploração da atividade pelos integrantes da população local. De acordo com a legislação brasileira, as concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão precedidas de licitação.¹⁶⁴ Seguindo-se o preceito legal, uma vez levado a efeito o projeto de requalificação da Prainha, ao final das obras, teria que ser realizado procedimento licitatório para a escolha de quem seriam os agentes econômicos a explorar o comércio na nova estrutura. Essa determinação legal não comporta exceção no que concerne à condição social dos licitantes. Esse quadro revela um aspecto excludente nos projetos de requalificação da orla, uma vez que as modificações de ordem artificial no ecossistema local são feitas tendo como finalidade proporcionar a exploração comercial da área por grupos de alto poder econômico, acentuando, desse modo, o quadro de exclusão social e restrição do acesso ao trabalho e à renda, pela comunidade local. Mostra-se adequado, portanto, adotar-se a solução dos *food trucks* como forma de revestir a composição do conflito de um viés socioambiental, adicionando-se um componente de solidariedade à

¹⁶² AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia; VAL, Eduardo Manuel. **Democracia Ambiental na América Latina: uma abordagem comparada**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. v. 1. 444p. p. 26-27.

¹⁶³ LEOPOLD, Aldo. “A sand Country Almanac and Sketches Here and There”. Oxford: Oxford University Press., 1949 p. 204. Apud AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia; VAL, Eduardo Manuel. **Democracia Ambiental na América Latina: uma abordagem comparada**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. v. 1. 444p. p. 26-27.

¹⁶⁴ BRASIL. **Lei nº 8.666/93**. regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 de junho de 1993. Publicada no D.O.U, de 22.6.1993.Art. 2º.

gestão da orla, reafirmando os direitos humanos de todos os que ali vivem, mesmo que não possuam expressiva capacidade econômica.¹⁶⁵

3.5 Projeto de requalificação da Orla da Prainha: ecologia rasa ou possibilidade de minimização dos danos ambientais?

Importa cuidar, aqui, da análise da efetividade, sob o ponto de vista socioambiental, do projeto de requalificação da orla da Prainha, previsto no TAC firmado no âmbito da ACP nº 2012.51.08.000768-5. O projeto, embora não tenha sido executado por conta da ausência de recursos por parte do estado do Rio de Janeiro, que auxiliaria o município de Arraial do Cabo na consecução da obra, está latente e pode ser levado a efeito, na hipótese de ocorrer a recuperação financeira da unidade da federação.

A requalificação da orla obedece a uma tendência que se abate sobre as praias urbanas nos tempos mais recentes. Trata-se da intervenção no meio ambiente da praia, mediante a realização de obras de alteração da sua estrutura física originária, a fim de que ela atenda, de modo mais preciso e eficiente, aos usos, especialmente de natureza comercial, que lhe são normalmente atribuídos, na moderna sociedade de consumo.

Cuida-se, na verdade, de urbanização da praia, com intervenções que buscam atender a interesses econômicos e de organização da orla da cidade. É possível inferir, como ponto positivo da intervenção no local, a organização e demarcação dos espaços, o que facilita o exercício do poder de polícia pelo município e permite melhor circulação de pessoas pelo local. Porém há aspectos que merecem reflexão, como a colocação de decks de madeira sobre a área de restinga, o que configura verdadeira ecologia rasa e altera o ecossistema de modo

¹⁶⁵ No ponto, a lição de Feldens e Festerseifer: “ O novo modelo de Estado de Direito, conforme já anunciado em passagem anterior, objetiva conciliar direitos liberais, direitos sociais e direitos ecológicos num mesmo projeto jurídico-político para a comunidade estatal e o desenvolvimento existencial do ser humano. Tal redefinição conceitual do Estado de Direito contemporâneo justifica-se em face das mudanças ocorridas em função desta nova orientação ecológica (ora compreendida na perspectiva socioambiental!) assumindo o Estado, portanto, o papel de “guardião” dos direitos fundamentais (de todas as dimensões) diante dos novos riscos e violações existenciais a que está exposto o ser humano hoje. Na edificação do Estado Socioambiental de Direito, com sua base democrática fundada na democracia participativa e seu marco axiológico fincado no princípio constitucional da solidariedade, há, na sua essência, uma tentativa de conciliação e diálogo normativo entre a realização dos direitos sociais e a proteção ambiental, na condição de projetos inacabados da modernidade, já que apenas os direitos liberais alcançaram – em certa medida – um nível maior de realização.”

negativo, com a única finalidade de proporcionar a instalação de mais quiosques (são previstos 31 no total).

3.6 Das limitações dos instrumentos jurídicos disponíveis ao Ministério Público para gerenciar o conflito socioambiental

Merece apreciação a efetividade dos procedimentos administrativos e da ação judicial (ação civil pública) dos quais o Ministério Público Federal se utilizou na busca de uma solução para o conflito socioambiental instalado na Prainha. Foram instaurados, para a gestão do conflito, ao longo de quase duas décadas, dois procedimentos administrativos, um inquérito civil e uma ação civil pública.

O Procedimento Administrativo MPF/PRM/S.PEDRO/Nº 08120.010034/99-99, conforme explicitado no capítulo 1, foi a primeira medida adotada para a pacificação do conflito socioambiental e ordenamento da orla da Prainha. A Resolução nº 87 do Conselho Superior do Ministério Público Federal explicita, em seu artigo 1º, a natureza do inquérito civil e do procedimento administrativo:

Art. 1º O inquérito civil é procedimento investigatório, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de fatos que digam respeito ou acarretem danos efetivos ou potenciais a interesses que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

Parágrafo único – O inquérito civil e o procedimento administrativo não são condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, mas a realização de requisições, perícias, vistorias, recomendações, termos de ajustamento de conduta ou outras diligências imprescindem de sua instauração, nos termos desta Resolução. (Redação dada pela Resolução CSMPF nº 106, de 6 de abril de 2010).

A instauração do procedimento administrativo, como etapa anterior ao inquérito civil público, mostrou-se adequada, sob o ponto de vista normativo. Contudo, há de se perquirir a razão pela qual o Ministério Público Federal teve (e tem) tanta dificuldade para promover a adequação do ordenamento da orla da Prainha às determinações legais sob os aspectos ambiental, do patrimônio público e urbanístico.

O primeiro aspecto que deve ser destacado é a extrema complexidade do funcionamento do sistema federativo no Brasil. A sobreposição de competências administrativas, envolvendo a atuação de órgãos estaduais, federais e municipais, faz com que as medidas necessárias para o ordenamento da orla dependam da articulação de esforços de órgãos diferentes, como FEEMA, INEA, prefeitura municipal de Arraial do Cabo, ICMBio (Resex-Mar), IBAMA e SPU. Essa articulação é capitaneada pelo Ministério Público Federal, que preside o procedimento.

O segundo ponto diz respeito à baixa eficiência da estrutura jurídica e de segurança do município, que não consegue desempenhar suas atribuições e falha sistematicamente no dever de fiscalizar. Durante as reuniões com representantes do Município de Arraial do Cabo o ente público demonstrou, por vezes, a falta de conhecimento jurídico para manejar instrumentos que permitissem a solução dos conflitos socioambientais existentes.

Quanto à recomendação expedida no âmbito do Inquérito Civil instaurado para o ordenamento da faixa de areia, tal instrumento jurídico se mostrou de grande eficácia e fundou um marco regulatório que permitiu à municipalidade o estabelecimento de parâmetros mínimos para a organização da Prainha.

Se, por um lado, os procedimentos administrativos adotados pelo MPF não foram suficientes para solucionar o conflito socioambiental instaurado, a ação civil pública ajuizada contribuiu menos ainda para a pacificação da questão. Com efeito, o caso sob estudo se protraiu por 14 anos de interlocução com a sociedade civil, culminando com a judicialização, que nada mais fez do que remeter o caso de volta ao MPF para a celebração de um TAC de revitalização da orla. Este TAC, não cumprido por conta da crise financeira do Estado do Rio de Janeiro, repousa inerte e sem perspectiva de tornar-se efetivo, como símbolo da impotência da execução forçada e do processo civil tradicional para a produção de efeitos concretos na pacificação de complexos conflitos socioambientais.

CONCLUSÃO

Sem embargo dos obstáculos apontados nos capítulos anteriores, é possível aferir consequências positivas e outras, nem tanto, na gestão do conflito socioambiental sob exame, de modo que alcançou-se, em certa medida, eficácia socioambiental nas ações perpetradas.

Um ponto positivo a ser destacado foi a fixação de um marco normativo, com o estabelecimento de regras claras na ocupação da faixa de areia (ordem de polícia). Tais regras conferem um uso democrático do espaço público da praia e permitem a gestão do local pelo poder público, mediante o exercício do poder de polícia. Ressalta-se também o fato de que o regime jurídico da ocupação da Prainha acabou se definindo de forma minimamente democrática, uma vez que houve participação dos grupos sociais interessados no processo de tomada de decisão e a utilização da praia foi viabilizada a todos que possuem interesse, sendo que as limitações estabelecidas incidem em situações para evitar o uso exclusivo do bem público de uso comum. Assim, é possível exercer o comércio em *food trucks*, mediante autorização e licenciamento ambiental municipal ou como ambulante. Essas possibilidades são interessantes, haja vista que permitem o estabelecimento de critérios pelo município, que beneficiem às pessoas de baixa renda, deficientes, etc., e que desejem exercer o comércio no local. Por outro lado, restou preservado o espaço historicamente utilizado pelos pescadores artesanais para encostarem seus barcos e recolherem suas redes, assim como restou solucionada a questão da ocupação da faixa de areia por mesas e cadeiras, permitindo aos turistas e visitantes o pleno uso da praia.

Outra questão sensível diz respeito à ausência de cultura de respeito à lei e à autoridade administrativa presente no início do conflito, no ano de 1999. Arraial do Cabo é originalmente uma vila de pescadores, de modo que as questões locais são tradicionalmente resolvidas no consenso entre os interessados. Sob esse aspecto, grandes avanços foram feitos, tomando-se como instrumento a democracia ambiental. A participação dos grupos sociais na tomada de decisão sobre questões de

seu interesse induz a um círculo virtuoso de respeito às normas, de verdadeira eficácia social, situação que acaba por compensar parcialmente a omissão da municipalidade no exercício da fiscalização. O estudo do caso evidencia que ainda há espaço para evolução nesse sentido, porém é possível afirmar que houve progresso, nessas quase duas décadas de diálogo entre MPF, Prefeitura e a sociedade civil de Arraial do Cabo.

Alguns aspectos negativos devem ser objeto de ponderação. A modificação da paisagem da praia para torná-la mais útil do ponto de vista econômico e urbanístico pode redundar em alterações que retirem das futuras gerações o direito a usufruir do ecossistema da Prainha devidamente preservado, de modo que se impõe a adoção da ética da responsabilidade e uma cosmovisão ecocêntrica sobre este assunto, buscando-se preservar ao máximo o ecossistema do local. Causa preocupação, por exemplo, a previsão de colocação de deck de madeira sobre área de restinga, como previsto no projeto de urbanização.

Merece especial atenção o viés socioeconômico que atinge a população local, sobretudo em razão da crise ocasionada pela desativação da indústria Alcalis. A praia, nesse contexto, torna-se pólo de atração para o exercício de atividade econômica, em razão da atividade turística. Sob esse aspecto, mostra-se necessário observar o princípio da dignidade da pessoa humana e o antropocentrismo jurídico ecológico. O projeto de revitalização ou requalificação da orla da Prainha pode ser posto em prática em caso de recuperação das finanças do Estado. Nesta hipótese, mostra-se inevitável a ocupação dos quiosques eventualmente construídos por agentes econômicos de alto poder aquisitivo, fato que geraria mais exclusão social e segregação dos comerciantes mais pobres. Sobre essa questão, é necessária a evolução da legislação, notadamente a Lei de Licitações, para que sejam previstos outros critérios, não apenas de ordem econômica, para orientar a escolha da administração quanto à celebração de contratos com a administração pública que tenham impacto social e até determinado valor. Mesmo nesse caso, pela legislação implantada por recomendação do MPF, seria possível à prefeitura autorizar as pessoas que tradicionalmente exercem o comércio na praia a realizarem suas atividades como ambulantes em pontos fixos, ou seja, barracas de lona instaladas temporariamente na areia.

A institucionalização do conflito socioambiental sob estudo teve início com representações que chegaram ao MPF acerca do comércio irregular no local. Numa

análise mais detida, é possível perceber que as questões envolvidas vão muito além do direito de exercer o comércio na praia, encostar os barcos de pesca artesanal na areia, ou à pura e simples preservação do meio ambiente. Trata-se da projeção da função social da cidade sobre o ecossistema da praia que, em que pese seja considerado área de preservação permanente e bem público de uso comum do povo, constitui-se em espaço público onde se desenvolvem diferentes modos de vida, alguns seculares e artesanais, como o dos pescadores, outros efêmeros e sofisticados, como os dos turistas e alguns, como o dos quiosqueiros e comerciantes ambulantes, ligados à própria subsistência da população. O substrato do que foi construído ao longo de dezenove anos de diálogo interinstitucional permite que se alcancem duas conclusões, que podem auxiliar no entendimento de casos semelhantes.

A primeira é que, em conflitos de natureza socioambiental, é possível se estabelecer uma ética da responsabilidade socioambiental que deve orientar a atuação, tanto do poder público ao formular políticas públicas, quanto do Ministério Público, ao controlar e exigir tais políticas nas hipóteses previstas na legislação.

Em segundo lugar, é possível, com fundamento na ética da responsabilidade e na função social da cidade, inferir que, com relação às praias que se situam no contexto urbano, os artigos 1º, III, c/c 182 e 225, §4º da Constituição Federal de 1988, conferem aos habitantes das cidades verdadeiro direito à praia, cujo ecossistema deve ser necessariamente preservado para a presente e as futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCASTRO, Mario Sergio. **Hans Jonas e proposta de uma ética para a civilização tecnológica**. Paraná, Rev. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 19, p. 13-27, jan/jun. 2009. Editora UFPR.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia. (Org.); VAL, Eduardo. M. (Org.). **Democracia ambiental na América Latina: uma abordagem comparada**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. v. 1. 444 p.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade – 1944**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BELLO, Enzo; DALLA SANTA, Allana Ariel Wilmsen. Capitalismo verde e crítica anticapitalista: “proteção ambiental” no Brasil. In: **Revista Jurídica**, v. 3, n. 48, Curitiba, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 261, de 30, de junho de 1999. Aprova parâmetro básico para análise dos estágios sucessivos de vegetação de restinga para o Estado de Santa Catarina.

_____. Inquérito Civil 1.30.009.000025.2015-23-PRM-SPA. Instaurado em 05 de fevereiro de 2015, na Procuradoria da República no Município de São Pedro da Aldeia, RJ.

_____. **Lei nº 7.661/88**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, 16 de maio de 1988. Publicada no **DOU**, de 18 de maio de 1988.

_____. **Lei nº 8.666/93**. regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 de junho de 1993. Publicada no D.O.U, de 22.6.1993.

_____. **Lei nº 10.257/2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 10 de julho de 2001. Publicada no **DOU**, de 11 de julho de 2001 e retificada em 17 de julho de 2001.

_____. **Lei nº 12.651/2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; Brasília, 25 de maio de 2012. Publicada no D.O.U, de 28.05.2012.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: fundamentos para gestão integrada. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla**: subsídios para um projeto de gestão. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 152**. Brasília, 5 de maio de 2016.

_____. Ministério Público da União. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 164**, de 28 de março de 2017.

_____. Presidência da República. Decreto presidencial de 3 de janeiro de 1997. Publicado no **DOU**, de 06 de janeiro de 1997.

_____. **Procedimento Administrativo MPF/PRM/S.PEDRO/Nº 08120**. 010034/99-99. Niterói, 20 de julho de 1999.

_____. **Procedimento Administrativo MPF/PRM/SPA 1.30.009.000346/ 2013-66.**

São Pedro da Aldeia, 25 de abril de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE nº 134.297/SP. Rel. Min. Celso de Mello.

Publicado no **DJU** de 22 de setembro de 1995.

DIEGUES, Antonio Carlos. **Cultura marítima, conhecimento e manejo tradicionais na Resex Marinha do Arraial do Cabo.** Artigo publicado no sítio do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas Brasileiras. USP. São Paulo, 2007. Disponível em: <nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/conhectradresex.pdf> Acessado em 27.03.2018.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: Revista Culturas Jurídicas (RCJ). v. 1, n. 1, 2014.

FERNANDES, Edesio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística.** p.6 Disponível em:<<https://pt.scribd.com/document/73166126/O-Estatuto-Da-Cidade-e-a-Ordem-Juridico-urbanistica>> Acessado em 1º de Abril de 2018.

FREITAS, Mariana Almeida Passos. **Zona costeira e meio ambiente.** 1ª ed., 2005, 5ª reimpr., Curitiba: Juruá, 2011. 232p.

GARCIA, José E. Soriano et al (orgs.). **Direito Constitucional Ibero-Americano.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. v. 1.

HARVEY, David. “The right to the city”, Traduzido por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/Marília. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade.** Ensaio de uma ética para uma civilização tecnológica. Tradução do original alemão Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

KEITH, Thomas. O homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800). São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 198.

LEOPOLD, Aldo. "A sand Country Almanac and Sketches Here and There". Oxford: Oxford University Press., 1949 p. 204. Apud AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra; PAROLA, Giulia; VAL, Eduardo Manuel. **Democracia Ambiental na América Latina: uma abordagem comparada**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2016. v. 1. 444p.

LOBÃO, Ronaldo Joaquim da Silveira. Análise de Dois Casos de Modelos de Gestão Compartilhada em Pescarias Artesanais: Reservas Extrativistas Marinhas (Brasil) vs. Áreas de Manejo e Exploração de Recursos Betônicos (CHILE). In **Revista Confluências**, v. 14, n.1. Niterói: PPGSD-UFF, dezembro de 2012.

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas Municipais de Desenvolvimento Urbano: Premissas e condições para um planejamento factível**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, área de contratação em Direito do Estado, sob a orientação da Profa. Doutora Angela Cassia Costaldello, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Curitiba, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NAESS, Arne. ***The shallow and the deep, long-range ecology movement. A summary Inquiry***. 16:1.1973.

NAESS, Arne; SESSIONS, George. ***Basic Principles of Deep Ecology***. 1984 Disponível em: <<http://www.deepecology.org/platform.htm>> Acessado em: 28 de março de 2018.

PEREIRA, Walter Luis. **Cabo das tormentas e vagas da modernidade**: uma história da Companhia Nacional de Álcalis e de seus trabalhadores. Cabo Frio (1943 – 1964) Arraial do Cabo. Tese (Doutorado em História Social) Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2009.

PRADO, Simone Coutinho. **A propósito da reserva extrativista de pesca artesanal marinha de Arraial do Cabo/RJ**: quando as minhocas vivem de peixes, ‘ser cabista é ser pescador’. In: XXII REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. Fórum de Pesquisa 3: Conflitos Socioambientais e Unidades de Conservação. Brasília, julho de 2000.

RIO DE JANEIRO. Arraial do Cabo. **Decreto nº 2.470**, de 5 de julho de 2017.

_____. **Lei municipal nº 602**, de 23 de abril de 1992.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 5 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 47. BRASIL.