

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

FABRÍCIO DA SILVA CAETANO

**ANÁLISE DA EXISTÊNCIA DE GESTÃO COSTEIRA
INTEGRADA NO MUNICÍPIO DE IMBÉ-RS-BRASIL**

Porto Alegre

2016

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

FABRÍCIO DA SILVA CAETANO

**ANÁLISE DA EXISTÊNCIA DE GESTÃO COSTEIRA
INTEGRADA NO MUNICÍPIO DE IMBÉ-RS-BRASIL**

ORIENTADOR: DR. NELSON LUIZ SAMBAQUI GRUBER

Banca examinadora:

Prof. Dr^a. Luana Portz (Universidad de La Costa CUC)

Prof. Dr^a. Marinez Eymael Garcia Scherer (UFSC)

Prof. Dr^a Claudia Luisa Zeferino Pires (UFRGS)

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Geografia como
requisito para obtenção do título de Mestre
em Geografia.**

PORTO ALEGRE, 2016

FABRÍCIO DA SILVA CAETANO

ANÁLISE DA EXISTÊNCIA DE GESTÃO COSTEIRA INTEGRADA NO MUNICÍPIO DE IMBÉ-RS-BRASIL

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Geografia e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: _____

Prof. Dr. NELSON LUIZ SAMBAQUI GRUBER

Doutor pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Banca Examinadora:

Prof. Dr^a. Luana Portz

Doutora pela UFRGS

Prof. Dr^a. Marinez Eymael Garcia Scherer

Doutora pela Universidad de Cadiz, UCA, Espanha

Prof. Dr^a. Claudia Luisa Zeferino Pires

Doutora pela UFRGS

Coordenador do PPGEA:

*Dedico à minha amada família e à
minha amada companheira, minha base
e porto seguro.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que fizeram parte da minha vida, logo contribuindo para eu ser quem sou e ter chegado onde cheguei, assim como chegarei.

Aqueles a quem esta Dissertação foi dedicada, são as primeiras pessoas a quem agradeço de forma especial, por serem meu porto seguro, meus pais cuja tecla batida, desde à infância, sempre foi a herança que me deixariam, a Educação, o Estudo e óbvio, - esta, fala minha - o Amor, logo falando em amor, é impossível deixar de citar as minhas irmãs Patrícia e Francielle, meus sobrinhos e afilhado Lucas e Eduardo, meu cunhado Keops – um irmão que a Patrícia me deu – e claro, a minha amada companheira Cléo, que vem me fazendo um geógrafo melhor, que vem me fazendo um ser humano melhor!

Agradeço aos meus mestres professores da Geografia UFRGS, cujos saberes adquiridos foram essenciais, assim como aos meus mestres colegas, também responsáveis pela minha formação a cada debate no corredor, no bar, no Orkut, no whats, no face, etc ...

Agradeço aos vários amigos que estimularam e provocaram a finalização desta Dissertação, que por muito pouco não desisti, amigos na UFRGS, amigos da Educação Municipal e mais uma vez à minha amada Cléo, que assumiu a minha co-orientação de fato, acompanhou-me em campo, debateu comigo, provocou-me outros olhares, ensinou-me questões técnicas e conduziu-me à finalização desta.

Agradeço ao Servidor Municipal Leandro Luz, de Imbé, que intermediou as Entrevistas junto às Secretarias Municipais, essenciais à realização desta.

Agradeço a Deus, que colocou cada pessoa destas em minha vida, servindo em muitos casos como verdadeiros anjos e grandes responsáveis pela realização e finalização desta.

Graças à vida, que tem me dado tanto !!!

(Mercede Sosa)

Para que(m) serve a tua Geografia?

(Autor desconhecido no Diretório Acadêmico da Geografia UFRGS)

RESUMO

A Zona Costeira é um espaço ambientalmente sensível pela sua complexidade geográfica, necessitando cuidados especiais. Ao considerar Imbé-RS, integrante da Zona Costeira no Litoral Norte do Rio Grande do Sul, percebe-se, a partir do Censo 2010 do IBGE, o incremento populacional considerável, potencializando a pressão antrópica sobre este espaço, logo demandando cuidados especiais que se dão a partir de uma gestão ambiental sustentável. Para tanto, a Gestão Integrada se faz necessária para atender as demandas complexas socioambientais desta fração de Zona Costeira, aglutinando as ações para coordenadamente resultarem numa efetiva gestão ambiental sustentável. Tendo, portanto, como objetivo principal a aplicação do Decálogo visando o diagnóstico de gestão integral. E para conseguir isto foi primeiro necessário a averiguação da aplicabilidade do Decálogo com a legislação pátria, passando pelo diagnóstico e conclusão. Nisto o Decálogo, método de planificação de gestão utilizado na Europa, de forma especial na região da Andaluzia (Espanha), pelo Grupo Iberoamericano Red Ibermar-Cyted, consiste, na fase de diagnóstico, em analisar de dez itens, os quais foram aplicados no Município de Imbé, para, a partir dos resultados da pesquisa, apresentar uma série de propostas que visem ser um instrumento de integração da gestão ambiental, para o Administrador Público, resultando a produção de um espaço sócio ambientalmente sustentável.

Palavras –chave: Zona Costeira, Gestão Integrada, Decálogo, Imbé-RS.

ABSTRACT

The coastal zone is an environmentally sensitive area due to its geographic complexity, requiring special care. When considering Imbé-RS, a member of the Coastal Zone in the North Coast of Rio Grande do Sul, one sees from the 2010 Census of IBGE, the considerable population growth, increasing the anthropic pressure on this space, then demanding special care that they give from a sustainable environmental management. Therefore, the Integrated Management is required to meet the environmental demands of this complex fraction of Coastal Zone, coalescing actions to result in a coordinated effective sustainable environmental management. Having, therefore, the main objective of the implementation of the Decalogue for the diagnosis of integral management. And to achieve this it was necessary first to investigate the applicability of the Decalogue with the Brazilian legislation, to diagnosis and conclusion. Hereby the Decalogue, management planning method used in Europe, particularly so in the region of Andalusia (Spain), the Ibero-American Group Red Ibermar-Cyted, consists in the diagnostic phase, in analyzing ten items, which were applied in city of Imbé, for, from the results of the research, present a series of proposals to be an environmental management integration tool for the Public Administrator, resulting in the production of environmentally sustainable socio space.

Words key: Coastal Zone Integrated Management, Decalogue, Imbé-RS.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 Justificativa	15
1.1 Objetivo.....	16
1.2.1 Objetivo específico.....	16
1.2 Localização da Área de Estudo	17
1.4 Histórico da Ocupação e Desenvolvimento do Município de Imbé.....	18
1.5 Plano Diretor do Município de Imbé.....	22
1.6 Contexto Geológico e Geomorfológico	27
2 METODOLOGIA	32
2.1 Pesquisa Quantitativa	34
2.2 Pesquisa Qualitativa	37
3. REFERENCIAL TEÓRICO	40
3.1 Do Direito ao meio ambiente como Direito Fundamental à Proteção da Zona Costeira ..	42
3.2 Decálogo à luz do Direito brasileiro.....	45
3.2.1 Vontade Política	46
3.2.2 Normativas	47
3.2.3 Competências	49
3.2.4 Instituições	50
3.2.5 Instrumentos.....	51
3.2.6 Formação e capacitação	53
3.2.7 Recursos	53
3.2.8 Conhecimento e Informação	54
3.2.9 Educação para Sustentabilidade	54
3.2.10 Participação	55
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	56
4.1 Quanto à Vontade Política, aos Recursos, à Formação e à Capacitação	56
4.2 Quanto às Normativas, aos Instrumentos, à Competência, às Instituições.	58
4.3 Quanto ao Conhecimento, à Informação e à Educação para Sustentabilidade.....	59
4.4 Quanto à Participação.....	65
5. CONCLUSÃO E PROPOSTAS	72
5.1 Conclusão.....	72
5.2 Propostas	74
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localização do município de Imbé/RS.	17
Figura 2. Evolução populacional de Imbé/RS – 1992 a 2008	18
Figura 3. Modelo radiocêntrico do município de Imbé	19
Figura 4. Evolução socioespacial – 1988 - 1996	19
Figura 5. Evolução Socioespacial 2005 - 2010	21
Figura 6. Zonas de Planejamento do Município de Imbé.....	23
Figura 7. Bella Vista Residence – Primeiro edifício após a mudança do plano diretor .	25
Figura 8. Intensificação de construções ao longo de cursos d’água. (A) Abril de 2005; (B) Agosto de 2013	27
Figura 9. Perfil esquemático transversal aos sistemas deposicionais da Planície Costeira do RS	28
Figura 10. Areias Quartzosas – Dunas do Balneário Imara	29
Figura 11. Pressão Antrópica nas Dunas de Imara.....	30
Figura 12. Dunas transversais.....	31
Figura 13. Decálogo IBERMAR: Seus elementos e assuntos-chaves.....	33
Figura 14. Zonas de Planejamento do município de Imbé/RS	35
Figura 15. Gráfico da participação da população	60
Figura 16. Local da participação	61
Figura 17. Tema abordado na participação em palestras ou atividades	62
Figura 18. Gráfico de investimento em Educação Ambiental.....	64
Figura 19. Gráfico de Escolaridade	64
Figura 20. Gráfico sobre a participação em Audiência Pública	65
Figura 21. Gráfico de publicidade a audiência pública	66
Figura 22. Gráfico sobre participação em referendos.....	67
Figura 23. Gráfico sobre a publicidade na participação da população.....	68
Figura 24. Gráfico sobre a participação em reuniões	69
Figura 25. Gráfico sobre a participação na Gestão Urbana e ou ambiental	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Altura das Edificações	24
Tabela 2. Predominância do Princípio do Interesse	49
Tabela 3. 10 princípios básicos da Gestão Costeira Integrada	32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Modelo dos Questionários Aplicado	Erro! Indicador não definido.
---	--------------------------------------

LISTA DE ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal

CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental

GIAL - Gestão Integrada de Áreas Litorâneas

LC – Lei Complementar

LDO - lei de diretriz orçamentária

LOA - lei orçamentária anual

MMA – Ministério de Meio Ambiente

PDI - Plano Diretor de Imbé

PNEA - Política Nacional de Educação Ambiental

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PNRS - Política Nacional de Recursos do Mar

PPA - Plano Plurianual

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

USGS – United States Geological Survey

ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico

ZP – Zona de Planejamento

Capítulo

1. INTRODUÇÃO

O Brasil, embora ocupe longitudinalmente a maior parte do território sul-americano, volta-se inteiramente para o Atlântico. Passemos rapidamente em revista este cenário geográfico imenso (mais de 8 ½ milhões de km²) onde se desenrola a história econômica que vamos analisar. Sua primeira unidade regional, e historicamente a mais importante, é constituída pela longa faixa costeira que borda o Oceano. (PRADO JUNIOR, 2012).

O município de Imbé, no litoral norte do estado brasileiro do Rio Grande do Sul, teve seu Plano Diretor – lei municipal que normatiza as atividades urbanísticas do município – modificado em 2013 e nesta prevê alterações quanto ao uso e ocupação que dão margem à maior pressão antrópica. Contudo esta modificação, possibilitando a intensificação, vem ao encontro histórico do próprio uso e ocupação do litoral brasileiro, fazendo-se necessária a ação pública estatal de salvaguarda territorial a partir da gestão que integre os vários setores municipais frente à complexidade socioambiental deste espaço geográfico conhecido como Zona Costeira, a qual se configura como “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”, conforme o artigo 2º, parágrafo único da Lei 7.661/88.

Barragán (2016) define as áreas litorais como espaços de fronteira, entre os meios físicos, entre bacias hidrográficas e marinhas, entre atividades humanas, unidades políticas e administrativas e entre os âmbitos jurídicos. Concentra fenômenos ecológicos, socioculturais e econômicos de vital importância para o ser humano.

O litoral é um organismo vivo, e na sua construção e desenvolvimento, intervêm forças muito díspares: naturais não vivas (geodinâmica, hidrodinâmica..), naturais vivas (formação e sucessão dos ecossistemas) e sociais. Esta última é de longe a mais ativa; capaz de interferir no futuro das primeiras. (Barragán, 2016. Pg. 35)

A expansão e configuração de novas áreas urbanas reflete muito esse fenômeno, a concentração demográfica, assim como o crescimento natural da população, costuma apresentar um aumento da pressão sobre os ecossistemas litorais. “Sua capacidade de atração reside em uma relativa prosperidade econômica, provocada

pela concentração de atividades, infraestruturas e ofertas de serviços” (BARRAGÁN, 2016).

Desta forma, consideramos o Brasil em seu nascimento e desenvolvimento ligado umbilicalmente ao litoral, pois seu “achamento” (MURADÁS, 2008), se deu a partir de uma Geopolítica portuguesa ultramarina que colonizou o país a partir do litoral para sua defesa e consolidação, passando – após vários conflitos geopolítico – à configuração atual – frente ao caminho dos tropeiros entre Laguna e Colônia de Sacramento, formando um posto inclusive em Tramandaí em torno de 1715, que limitou o atual ponto litorâneo mais meridional pela Convenção de 1819 (MURADÁS, 2008).

Na obra História Econômica do Brasil, Prado Jr. (2012) afirma ter a vida brasileira se desenvolvido voltada ao litoral, interiorizando a economia de forma efetiva somente a partir do ciclo das Minas Gerais, fazendo com que o ciclo econômico se especializasse no “Centro-Sul”. Contudo em sequência percebemos os relatos sobre industrialização no entorno de portos, fluviais ou marítimos, como quando fala da indústria das charqueadas, utilizando-se dos “rios Pelotas e São Gonçalo” (PRADO JR., 2012), assim como o crescimento do e no entorno de Rio Grande. Também ao abordar as indústrias extrativistas tem seus produtos escoados por rios que desembocam nas costas, costas estas que foram os grandes núcleos colonizados, configurando-se a histórica ocupação brasileira de forma preferencial no litoral.

Com isto o Brasil atual tem um litoral de “8.600 km de costa, o equivalente a 23,43% da população, numa densidade média na zona costeira na ordem de 87 hab./km², cinco vezes maior que a média nacional de 17 hab./km², e as atividades econômicas respondem por cerca de 70% do PIB nacional” (GRÜBER *et al.*, 2011).

Ocorre que tal pressão antrópica se dá num sistema extremamente sensível e conforme o Ministério de Meio Ambiente:

A zona costeira possui áreas particularmente sensíveis e frágeis do ponto de vista ambiental, como os estuários e manguezais. Entretanto, em geral toda a orla marítima está sujeita a vetores de desenvolvimento em franco processo de expansão, dentre os quais destacam-se o turismo, a aquicultura, a implantação de parques eólicos, as grandes estruturas industriais, portuárias e logísticas, ligadas, sobretudo, à exploração petrolífera offshore, e seus efeitos multiplicadores, como os produzidos pela descoberta e exploração da Formação Pré-Sal. Tais atividades, que tem contribuindo ainda para acelerar a expansão urbana irregular, com todos os problemas e impactos dela decorrentes, como o lançamento de esgotos e efluentes industriais costeiros e continentais e a ocupação de áreas públicas e de preservação permanente, em um ambiente marcado por diversos sistemas de paisagens (MMA, 2015).

Assim se faz necessário a organização do uso e ocupação a partir das mais diferentes escalas de atribuições administrativa e competências legislativa divididas entre os entes federativos, ou seja, União, Estados e Municípios, conforme nossa legislação maior, a Constituição Federal (1988), em especial nos artigos 21 a 25 e 30 de nossa Magna Carta; Constituição Republicana esta que em 88 positivou – inseriu em seu corpo de forma explícita – o Direito Ambiental e neste trouxe a Zona Costeira - em seu artigo 225, §4º - como patrimônio nacional, tendo seu uso e ocupação regulamentado por lei.

A legislação sobre Zona Costeira já existia, feita no mesmo ano em 16 de maio pela L 7.661/88, também conhecido como Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), logo esta foi recepcionada¹ pela Constituição Federal atual e teve como antecedente o amparo da Política Nacional de Recursos do Mar (PNRS), Dec. 74577/74 que, por sua vez, criou a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM (revogado pelo Decreto 3.039/01 e que hoje rege a CIRM) - ; normativa esta criada dois anos após o *Coastal Zone Management Act* (1972) – lei estadunidense de gerenciamento costeiro que estruturalmente lembra muito a legislação ambiental brasileira, a qual em suas normativas gerais explica o quê, para quê e onde será aplicada tal normativa.

Voltando às questões pátrias, temos um determinado espaço geográfico – zona costeira -, com características próprias que lhe faz sensível e para tanto é necessário um ordenamento de seu uso e ocupação. Portanto o Gerenciamento Costeiro se apresenta como “conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão de utilização dos recursos da Zona Costeira” (CIRM, 1990) e possui como um dos instrumentos o Plano de Gestão, o qual se dá a partir da ação integrada entre União, Estados e Municípios, conforme a Resolução Nº1 CIRM de 1990 e no mesmo sentido o Dec. 5.300/04, que define as normas gerais dos programas federais, estaduais e municipais, também conhecido como PNGC II.

Existe um “dito popular” afirmando “cada Secretaria ser uma prefeitura” e tal realidade se repete nos mais diversos municípios como já observado em algumas ocasiões, como reunião com órgãos ambientais durante a elaboração dos Planos de Manejo de Dunas dos Municípios de Arroio do Sal-RS e Jaguaruna-SC pelo

¹ Frente à hierarquia legislativa brasileira - a qual escolheu ser a Constituição Federal a norma de hierarquia máxima, obrigando as leis infraconstitucionais se adequarem a ela – é recepcionada a lei infraconstitucional anterior à Constituição Federal que não for de encontro a esta.

Laboratório de Gerenciamento Costeiro do Centro de Estudos de Geologia Costeira e Oceânica do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Logo, se cada secretaria é uma prefeitura, há a dificuldade de comunicação e integração, o pensamento gerado é o questionamento em escalas maiores, ou seja, intermunicipal, regional, estadual, etc; e neste sentido vem Baragán (2012), propondo como metodologia para análise de gestão costeira integrada o Decálogo, apresentando 10 pontos para considerar a existência ou não de integração entre as diferentes instâncias, chamada de Gestão Integrada de Áreas Litorâneas (GIAL), a ser vista na metodologia.

1.1 Justificativa

As Diretrizes Ambientais para o Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte, elaborada pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), caracterizaram litoral norte do Rio Grande do Sul formado por uma grande riqueza ambiental, com ecossistemas frágeis e raros. Entretanto, esta sua riqueza não tem sido valorizada no processo de ocupação urbana e está de forma inadequada tendo como resultado prejuízos ao meio ambiente e conseqüentemente à própria população.

Frente a isto o município de Imbé é um dos municípios que mais atraíram imigrantes do Litoral Norte pelo emprego temporário e demanda imobiliária, conforme Ilgenfritz (2012) e de acordo com Claussen (2013), o município de Imbé - RS é o que apresenta maior densidade demográfica, assim como por uma ocupação desordenada e carência de planejamento territorial visando equilíbrio entre uso e ocupação do solo, resultando problemas de vulnerabilidade em ecossistemas frágeis; acrescido a isto na última alteração do Plano Diretor possibilita a construção de edificações de maior gabarito, ou seja, maior altitude predial, motivando o interesse sobre esta área geográfica e justificando a sua escolha, haja vista a possibilidade da ocupação apresentar uma série de problemas, como deficiências na infraestrutura em geral que repercutem no ecossistema, que resultaria da falta de um gerenciamento costeiro concreto e integrado. Logo a implementação de um Zoneamento Ecológico-Econômico somente será possível com a mobilização entre governo Estadual e municípios, configurando como tal zoneamento, o respeito à ocupação adequada com as condições ambientais (FEPAM, 2000).

Tais problemas de falta de integração são comuns à gestão costeira no mundo inteiro, o que levou à necessidade da planificação de atividades e agendas, como

ocorrido e “difundindo na União Europeia e na Espanha, sobretudo na costa da Andaluzia, por Barragán *et al.*, (2007) a qual tem sido aplicado pela RED IBERMARCYTED, Grupo Iberoamericano que trabalha as políticas de Gestão da Zona Costeira” (Gruber, 2010). Tal planificação resultou no Decálogo e suas dez propostas de análise para integração da gestão costeira (Ibermar, 2009) e tal análise será mais detalhada na metodologia, a ser aplicada no presente recorte territorial local que passou por mudança de seu plano diretor e tornando a apontar a atenção à escala local temos neste sentido Gruber *et al* (2014) afirmando:

Cremos que o Diagnóstico do Decálogo ensaiado para o RS mostra que, apesar das políticas, normativas e competências governamentais existentes, é possível uma abordagem integradora junto a outros níveis administrativos, setoriais, e de segmentos da sociedade, otimizando os processos de gestão, sobretudo em nível local, onde os maiores problemas de despreparo ocorrem” Gruber *et al* (2014).

Portanto a presente pesquisa se mostra extremamente atual e pertinente, frente a necessidade de diagnósticos da situação atual da gestão territorial visando o melhor manejo do espaço ambientalmente sustentável e socialmente justo, atendendo assim suas funções socioambientais.

1.1 Objetivo

O trabalho objetiva analisar a ocorrência ou não da gestão costeira integrada internamente no município de Imbé-RS e deste com outros entes federativos para servir como Instrumento de Informação para pesquisa e subsídio de Gestão Pública.

1.2.1 Objetivo específico

Para cumprir o objetivo geral foi necessário atingir as seguintes metas:

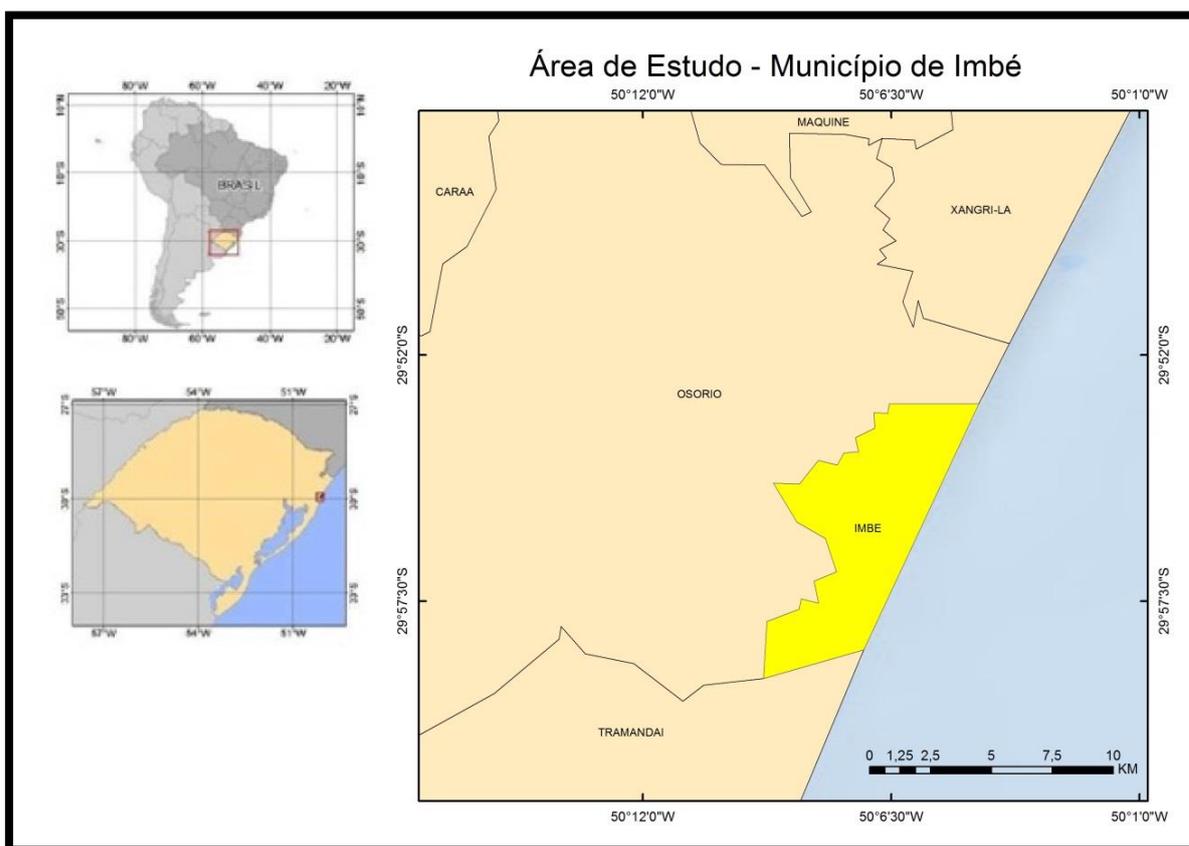
- I. Analisar da aplicabilidade jurídica do decálogo no Brasil;
- II. Averiguar a vontade política a partir do princípio da legalidade;
- III. Averiguar a percepção e a consciência da população na construção espacial de vivência local;
- IV. Utilizar decálogo como método em escala local e apresentar propostas.

1.2 Localização da Área de Estudo

O município de Imbé está localizado no Litoral Norte do Rio Grande do Sul entre as coordenadas geográficas 29° 57' 37" de latitude sul e 50° 7' 43" de longitude oeste, (fig. 01) faz divisa a noroeste e ao norte com o município de Osório, a leste com o Oceano Atlântico, e ao sul com o município de Tramandaí (canal da barra do Rio Tramandaí).

Tendo como balneários ao sul pela Barra de Imbé até o limite norte em Balneário Imara, abrangendo 15 km de praia, compreendendo 13 balneários: Morada do Sol, Presidente, Riviera, Ipiranga, Nordeste, Mariluz, Mariluz Norte, Albatroz, Marisul, Santa Teresinha, Santa Teresinha Norte, Ecadenar e Imara.

Figura 1. Localização do município de Imbé/RS.

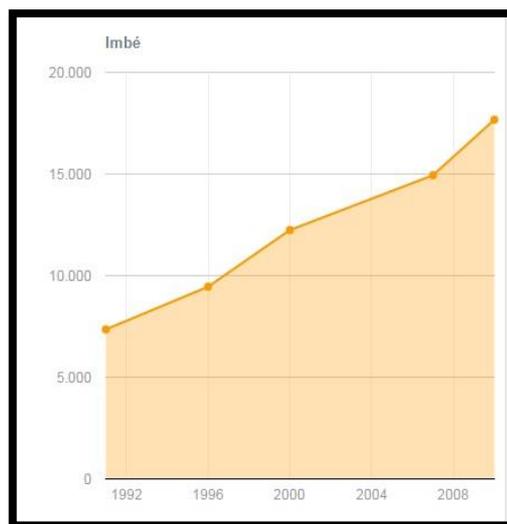


Fonte: Elaborado por Cléo Ramos

Tabajara (2013) define a área municipal de Imbé eminentemente urbana, com uma taxa de urbanização de 99, 95%, incluindo a sede do município e os demais balneários situados na orla marítima. Os domicílios urbanos são na maior parte ocupados em período de veraneio, porém tem apresentado uma elevada taxa de

crescimento demográfico de acordo com IBGE (2010) de 3, 74%, apontando para um aumento na demanda imobiliária devido à expansão demográfica da população que reside no município e a sazonal, Imbé tem uma população total de 17.670 hab. e estimada para 2016 de 20.294 hab. O gráfico da evolução populacional do município apresenta dados de 1992 a 2008. (fig. 02).

Figura 2. Evolução populacional de Imbé/RS – 1992 a 2008



Fonte: IBGE (2016)

1.4 Histórico da Ocupação e Desenvolvimento do Município de Imbé

O desenvolvimento da população de Tramandaí assim como de Imbé se deu em torno do rio Tramandaí, devido à piscosidade que era destaque na região principalmente pela pesca do bagre.

O nome do município vem de uma planta ornamental, que ocorria em abundância nas proximidades da ponte de Giuseppe Garibaldi formando capões que serviam de abrigo para os avestruzes e que deram origem aos nomes Capão do Imbé e Fazenda do Imbé, até finalmente Imbé. Essa planta é oriunda de uma vegetação de restinga da Mata Atlântica. CLAUSSEN (2013).

A margem esquerda do rio Tramandaí (onde se localiza o município de Imbé) residiam famílias de pescadores cujo suas propriedades se “estendiam pela atual Avenida Rio Grande, desde o local onde hoje se situa o terminal de operações marítimas da Petrobras, indo em direção a lagoa de Tramandaí até as proximidades das terras do CECLIMAR”. CLAUSSEN (2013).

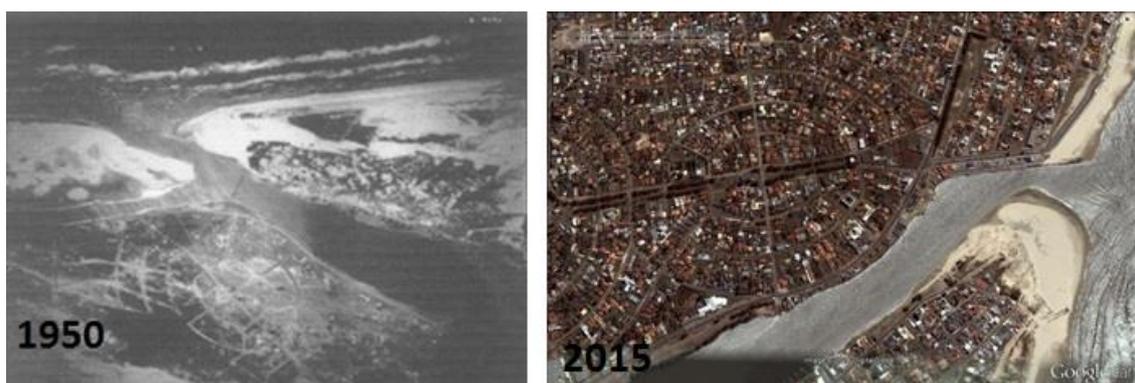
De acordo com Strohaecker (2007) nas décadas de 1940 e 1950 as fazendas começam a ser parceladas e transformadas em loteamentos para segunda residência.

O engenheiro gaúcho Luiz Arthur Ubatuba de Faria, desenvolveu o projeto urbanístico do balneário de Imbé (fig. 03).

...na margem esquerda do rio Tramandaí, apresentava um traçado viário radioconcêntrico, inspirado nas cidades-jardins inglesas e na cidade de Goiânia (de 1933), com previsão de amplas áreas verdes ajardinadas e volumetria baixa das edificações. Imbé logo se destacou por acolher veranistas de renda elevada, contrastando com Tramandaí de padrão mais modesto. STROHAECKER (2007 pg. 74).

O projeto inovador para os padrões do Litoral Norte tinha como objetivo a diminuição da ação do vento na região. As principais avenidas foram projetadas com canais de drenagem pluviais dirigidos para o rio e não para o mar, pois a areia movida pelo regime de ventos poderia entupir esses canais.

Figura 3. Modelo radiocêntrico do município de Imbé

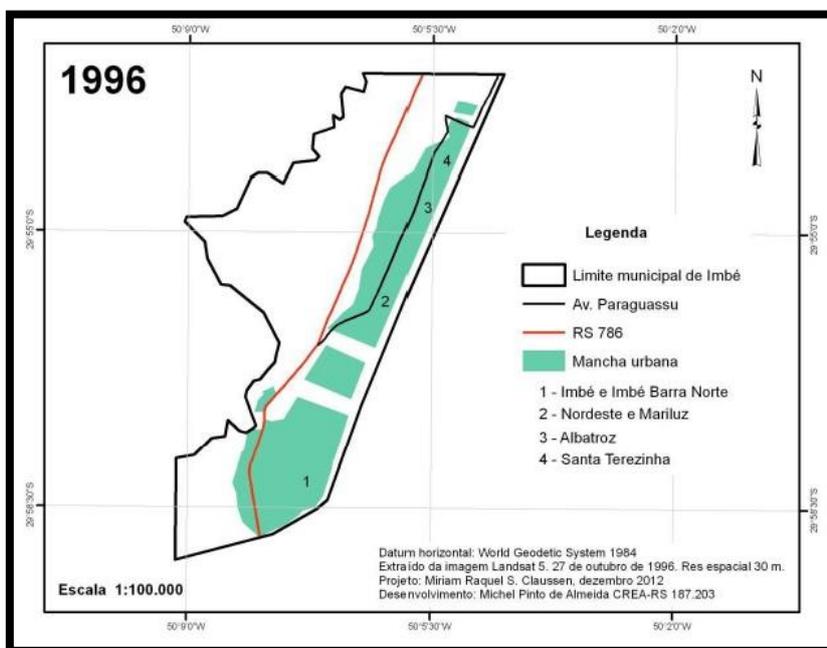
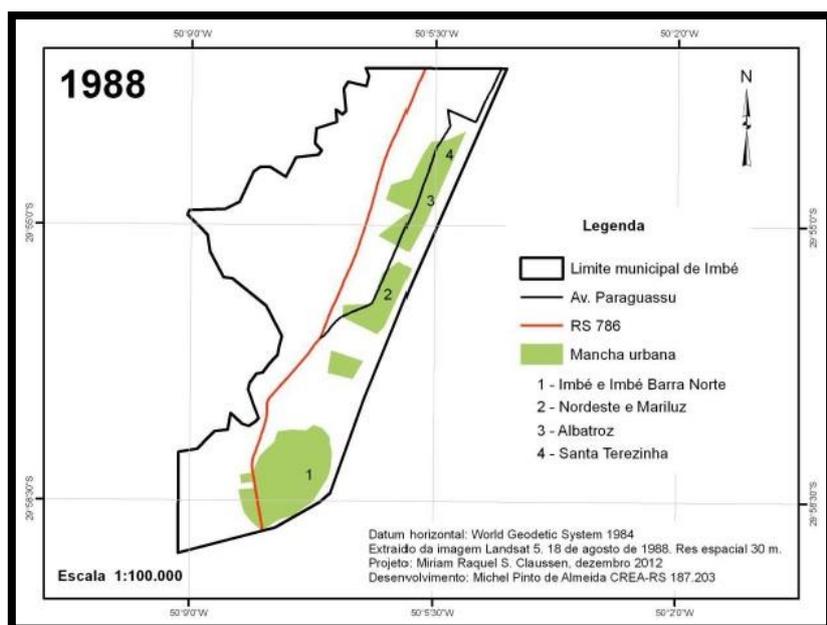


Fonte: STROHAECKER (2007) *apud* CECO/IG/UFRGS e Google Earth (2016)

Em Janeiro de 1987 foi eleita uma comissão para avaliar a possibilidade de Imbé se emancipar do município de Tramandaí, em abril de 1988 a população decidiu pela emancipação do município. Imbé foi elevado à condição de município pela Lei Estadual nº 8.600, de 09/05/1988.

A partir de 1989 Imbé começa a sua autonomia político-administrativa, tendo que administrar além da sede municipal um grande número de balneários e todos os problemas sociais relacionados a algumas vilas populares que se instalaram. Com o acesso mais facilitado pela construção da Estrada do Mar e sua emancipação, ocorreu consideravelmente uma expansão urbana, identificado como o período de maior crescimento de 1988 – 1996 observado no mapa de Evolução socioespacial (fig. 04).

Figura 4. Evolução socioespacial – 1988 - 1996



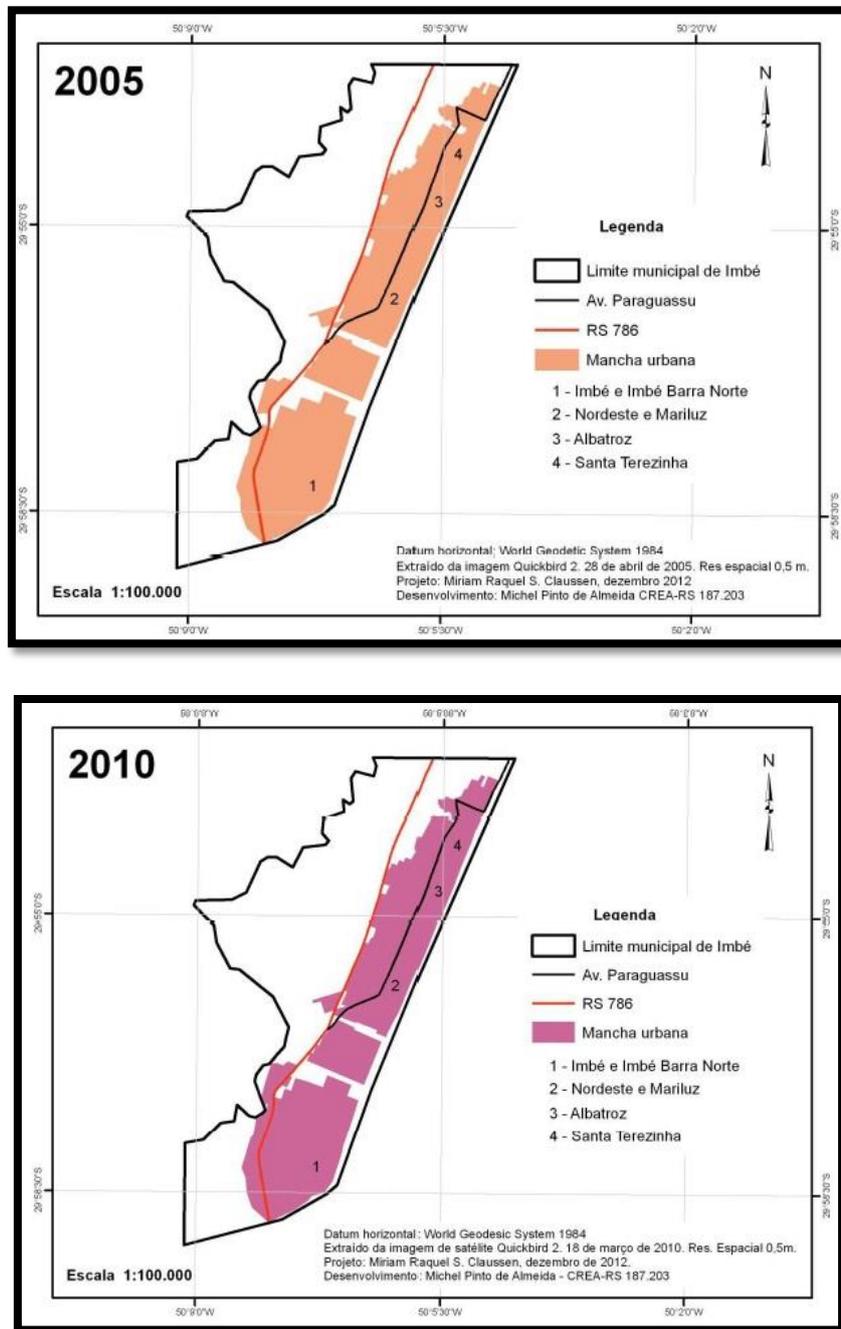
Fonte: Landsat 5 TM – 1988 e 1996 - Claussen (2013)

De acordo com Claussen (2013) nos anos de 2005 e 2010 já se observa uma expansão na urbanização pelo bairro Nova Nordeste que apresenta um traço ortogonal à RS- 786 (estrada do mar), o município se expande nos demais bairros, exceto Ecadenar e Riviera (fig. 05).

Através dos mapas temáticos observa-se uma tendência futura é uma maior expansão em direção à área rural do município, o que deve servir para alertar os

gestores políticos de ações efetivas para minimizar os impactos advindos dessa expansão.

Figura 5. Evolução Socioespacial 2005 - 2010



Fonte: QuickBird 2, 2005 e 2010, PMI - Claussen (2013)

Tal expansão urbana demonstra a importância de leis de proteção a ambientes tão sensíveis a ações antrópicas como são as áreas litorâneas, um passo importante foi dado na apresentação em 2007 do primeiro plano diretor do município de Imbé.

1.5 Plano Diretor do Município de Imbé

O Plano Diretor se caracteriza por um diagnóstico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, apresentam um conjunto de diretrizes para o futuro desenvolvimento socioeconômico e organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e saneamento, (pois são os pilares do crescimento urbano ordenado) e de elementos fundamentais da estrutura urbana do município, tais propostas são definidas para curto, médio e longo prazo e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1995).

A realização desses instrumentos deve ser compatibilizada com regulamentos de ordem superior, tais como a própria Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade.

No ano de 2007 Imbé apresenta seu primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento urbano e ambiental (PDI), conforme a Lei Municipal nº 1.072/2007. De acordo com artigo. 1º:

O Plano Diretor de Imbé - PDI tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, promovendo o desenvolvimento urbano com a finalidade de obter melhoria da qualidade de vida da comunidade, bem como o incremento do seu bem estar, qualificando-o como município turístico e de veraneio.

No art. 2º são apresentados os objetivos gerais do Plano Diretor (PDI).

- I- Ordenação do crescimento urbano em aspectos físico, econômico, social, cultural e administrativo;
- II- Pleno aproveitamento de recursos administrativos, financeiros, naturais, culturais e comunitários;
- III- Atendimento as necessidades básicas dos veranistas e da população local quanto às funções de habilitação, descanso, trabalho e lazer, cultura, circulação, saúde, abastecimento e convívio com a natureza;
- IV- Conservação do patrimônio ambiental, através da proteção ecológica, paisagística e cultural;
- V- Integração da ação governamental municipal com a de órgãos e entidades federais, estaduais e privadas;
- VI- Participação comunitária através de associações legalmente constituídas no processo de planejamento urbano; e
- VII- Ordenação do uso e ocupação do solo.

Por ser um território linear e possuir características predominantemente de balneário, o plano diretor apresenta basicamente aspectos de modelo espacial de uso e ocupação do solo. Apresenta uma característica peculiar de ter seus limites leste/oeste

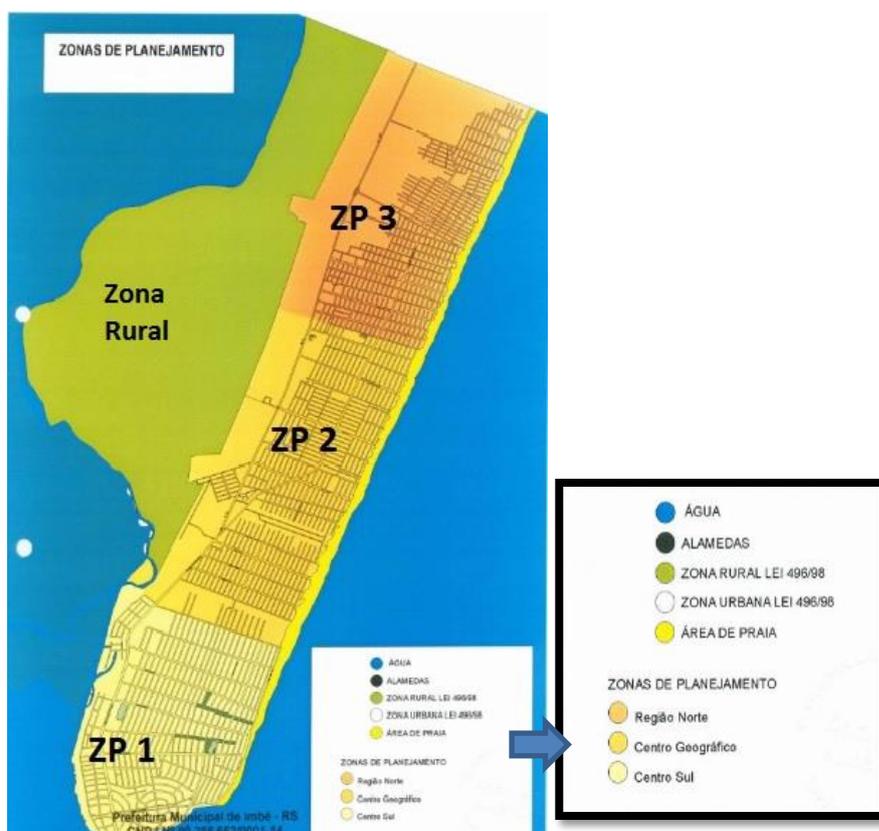
de rio e oceano, não discorre as diretrizes de abrangência regional tanto urbanas como ambientais. (DUTRA, 2012 Pg. 92).

O Capítulo 2, Art.11 sobre o Zoneamento Urbano trás para fins administrativos, fiscais e do regime urbanístico, a divisão do município em zona Rural e Urbana, conforme a lei municipal nº 496, de 23/10/1998.

É considerada zona urbana a extensão Sul e Oeste da cidade de Imbé, iniciando na confluência das Avenida Osório e Tramandaí, abrangendo as áreas que costeiam o Rio Tramandaí até o prolongamento da Avenida "R", no Balneário Nordeste; daí, uma faixa de 500,00m (quinhentos metros), a Oeste da Estrada Estadual RS - 786, prolongando-se pelo Balneário Mariluz, Mariluz Plano B, Mariluz Plano C, Harmonia, Mariluz Norte, Albatroz, Marisul, Santa Terezinha, Santa Terezinha Norte, Balneário Imara, até a linha divisória com o Município de Osório; deste ponto, em direção ao Leste, costeando a margem do Oceano Atlântico, até o início da Av. Beira Mar, junto à Avenida Rio Grande e desta até o início da Av. Osório. (PREFEITURA MUNICIPAL DE IMBÉ).

As Zonas de Planejamento são apresentadas no art. 12 subdividindo o município em 3 zonas (centro sul, centro geográfico e região norte), tais zonas foram utilizadas nessa dissertação para uma melhor distribuição dos questionários de acordo com o Plano Diretor representado na figura 06.

Figura 6. Zonas de Planejamento do Município de Imbé



Fonte: Prefeitura Municipal de Imbé/RS

Através da Lei Municipal nº1. 474/2014 ocorreram algumas modificações no plano diretor principalmente no que diz respeito à altura das edificações como observamos na tabela 1.

Tabela 1. Altura das Edificações

Lei nº 1.072/2007 Art. 36	Lei nº 1.474/2014 Art. 68
No corredor de Centralidade Principal a altura das edificações (AE) é de 4 pavimentos ou 12,50m com exceções abaixo:	No Corredor de Centralidade Principal a altura das edificações (AE) é de 8 pavimentos ou 25m, com as exceções abaixo:
Na Avenida Paraguassú, em ambos os lados, trecho compreendido entre a Rua Rio Pardo até a Av. Caxias do Sul, Imbé / Sede, AE de 8 pavimentos ou 25m.	Na Avenida Paraguassú, em ambos os lados, trecho compreendido entre a Rua Rio Pardo até a Avenida Caxias do Sul, Imbé/Sede, AE de 12 pavimentos ou 38m.
Na Av. Paraguassú, em ambos os lados, trecho compreendido entre as Ruas Canoas e São Sebastião do Caí, Balneário Mariluz / Imbé, AE de 8 pavimentos ou 25m.	Na Avenida Paraguassú, em ambos lados, trecho compreendido entre as Ruas Canoas e São Sebastião do Caí, Bairro Mariluz/Imbé, AE de 12 pavimentos ou 38 metros.
*Na Av. Paraguassú, em ambos os lados, trecho compreendido entre a Rua Getúlio Vargas e Av. Edith de Lourdes, no trecho compreendido entre a Av. Paraguassú e Rua João Comerlato, Balneário Santa teresinha/ Imbé, AE de 8 pavimentos ou 25m.	*Na Avenida Paraguassú, em ambos os lados, trecho compreendido entre a Rua Getúlio Vargas e Avenida Edith de Lourdes, no trecho compreendido entre a Avenida Paraguassú e Rua João Comerlato, Bairro Santa Terezinha/Imbé, AE de 8 pavimentos ou 25m
Na Avenida Rio Grande, ainda no Corredor de Centralidade Principal, entre a ponte Giuseppe Garibaldi e a Avenida Porto Alegre, pelo seu lado norte, a AE é de 8 pavimentos ou 25m	Na Avenida Rio Grande, ainda no Corredor de Centralidade Principal, entre a ponte Giuseppe Garibaldi e a Avenida Porto Alegre, pelo seu lado norte, a AE de 15 pavimentos ou 47m.
*No Corredor de Centralidade	*No Corredor de Centralidade Secundário

Secundário a AE é de 3 (três) pavimentos ou 9,50m (nove metros e cinquenta centímetros). Na Avenida Porto Alegre, a AE é de 2 (dois) pavimentos ou 6m (seis metros);	a AE é de 3 (três) pavimentos ou 9,50m (nove metros e cinquenta centímetros). Na Avenida Porto Alegre, a AE é de 2 (dois) pavimentos ou 6m (seis metros);
*No Corredor de Urbanidade a AE é de 3 pavimentos ou 9,50m	*No Corredor de Urbanidade a AE é de 4 (quatro) pavimentos ou 12,50m
* Na Zona de Veraneio a AE é de 2 (dois) pavimentos ou 6,00m	*Na Zona de Veraneio a AE é de 2 (dois) pavimentos ou 6,00m
*Na Zona de Desenvolvimento a AE é de 2 (dois) pavimentos ou 6,00m	*Na Zona de Desenvolvimento a AE é de 2 (dois) pavimentos ou 6,00m
*No Corredor de Produção a AE é de 3 (três) pavimentos ou 9,50m	*No Corredor de Produção a AE é de 3 (três) pavimentos ou 9,50m
*Na Zona Rural a AE é de 2 (dois) pavimentos ou 6,00m	*Na Zona Rural a AE é de 2 (dois) pavimentos ou 6,00m

*Não ocorreu alteração no Plano Diretor

Fonte: Plano Diretor Lei nº 1.072/2007 Art. 36 e alteração Lei nº 1.474/2014 Art. 68.

A secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Habitação e Regularização Fundiária emitiu o primeiro alvará de construção para o edifício no município de Imbé, com 15 andares de altura, localizado na Av. Rio Grande, empreendimento da HMG Construtora e Incorporadora.

Figura 7. Bella Vista Residence – Primeiro edifício após a mudança do plano diretor



Fonte: Casa Imóveis

O Zoneamento Ambiental é apresentado no art. 17 subdividindo o município em zonas, sendo elas:

- Zona 1 - Faixa de Praia;
- Zona 2 – Zona Urbana e de expansão;
- Zona 3 – Zona de Proteção ambiental de dunas interiores;
- Zona 4 – Área Rural;
- Zona 5 – Zona de Margem

Zona que corresponde à área de entorno do Complexo Lagunar Tramandaí/Armazém do estuário do rio Tramandaí e do próprio rio Tramandaí. Está localizada nos limites da Zona Urbana Intensiva. Compreende uma faixa de 30,00m (trinta metros), na zona urbana, iniciando no Guia Corrente, seguindo pela margem do Rio Tramandaí, até o alinhamento da Avenida Tancredo Neves, no Bairro Presidente; entra a seguir na Zona Rural, onde a faixa aumenta para 50,00m (cinquenta metros), até a divisa norte do Município. Por sua localização sofre com as influências da ocupação urbana e suas consequências. Apresenta ecossistemas importantes para a manutenção das qualidades ambientais, inclusive corredores de **fauna e flora** com importantes áreas de reprodução/criação de peixes, espécies endêmicas e em extinção;

- Zona 6 – Área de interesse ambiental

Área de interesse Ambiental - Área de transição entre o Rio Tramandaí e zona rural. Apresenta ecossistemas importantes para a manutenção da qualidade ambiental, inclusive corredor de fauna e flora com importantes áreas de reprodução e/ou criação de espécies endêmicas e em extinção.

a) Metas - Manter as características dos ecossistemas, garantindo a preservação da sua dinâmica natural e da paisagem característica; Manter como Zona rural, adequando as atividades agropecuárias as restrições ambientais.

b) Restrições - Garantir o padrão de drenagem natural; Manter a mata nativa, especialmente de restinga, e mata ciliar; Proibir a mineração; Preservar a vegetação marginal dos corpos hídricos em faixa mínima de 50m as margens do rio Tramandaí, nascentes, e corpos d'água e 100m para lagoas, a partir da cota média de cheia; conservar as dunas; Manter os corredores biológicos, especialmente de espécies endêmicas; Proibir a ocupação de áreas inundáveis; Proibir a disposição de resíduos sólidos.

As questões relacionadas ao ambiente natural foram praticamente preteridas no Plano Diretor quanto à fauna e flora sendo referidas apenas no art. 17 (citado acima), Imbé faz parte de uma grande cadeia de rotas de migração de aves que segundo pesquisas realizadas pelo Ceclimar – UFRGS (Centro de estudos, Limnológicos e Marinhos) existem ao menos 49 espécies de aves habitam a região.

Outro problema observa-se as margens das lagoas e do Rio Tramandaí que estão se descaracterizando por obras de retificação, muros, mansões e ajardinamentos com espécies exóticas, que vão se alastrando pela vegetação típica.

Observa-se um crescimento significativo de 2005 a 2013 intensificando a pressão antrópica exercida em áreas sensíveis (fig. 08).

Figura 8. Intensificação de construções ao longo de cursos d'água. (A) Abril de 2005; (B) Agosto de 2013



Fonte: Google Earth

A professora Norma Würding Diretora do CELIMAR/UFRGS em recente entrevista ao Jornal da Universidade:

As ameaças ao ecossistema vêm de todos os lados, e aumentam na época de veraneio: *jetskis* e barcos a motor provocam o desbarrancamento das margens dos canais, resolvem o fundo lodoso das lagoas, destroem a vegetação, poluem a água e perturbam os animais. Precisamos preservar esses lugares: aves aquáticas fazem seus ninhos na vegetação das margens das lagoas, e os peixes desovam nas partes rasas. Pescadores contam que, até 50 anos atrás tubarões, miraguias e outros peixes do mar entravam nas lagoas Tramandaí e Armazém. A ausência deles é sinal de que a poluição e as modificações introduzidas pelo homem vêm alterando o ecossistema.

Imbé poderia e deveria ser preservada, pelo seu projeto original e por reconhecimento à importância do litoral norte como referência para o lazer do gaúcho. Assim, cabe ao poder público municipal promover a ordenação urbana da cidade, tendo como principal instrumento a legislação de uso e ocupação do solo.

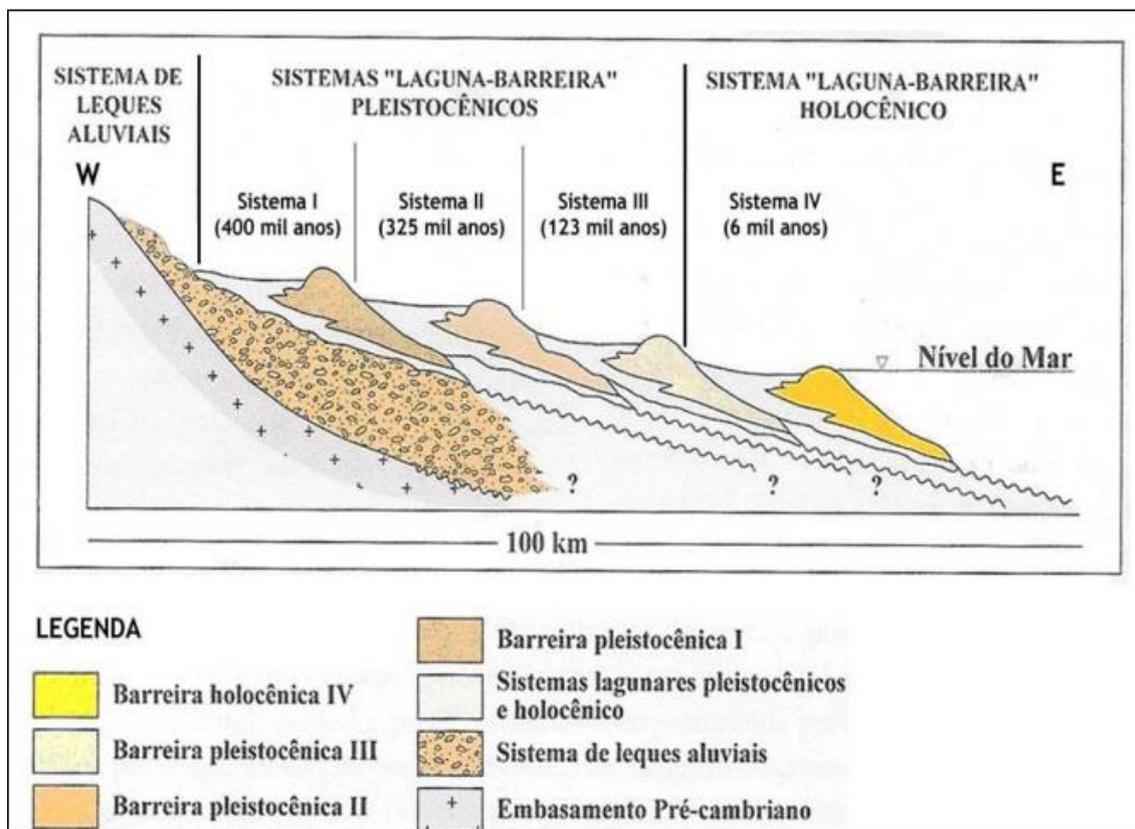
1.6 Contexto Geológico e Geomorfológico

O Litoral Norte se constitui num ambiente extremamente sensível, de geologia recente e por isto em transformação; desta forma, tal fragilidade exige cuidados especiais no uso, que por ter uma colonização intensa mais recente já conta com instrumentos legais de proteção (FEPAM, 2000).

Villwock *et al.* (1986) apresentam as fácies sedimentares existentes na Planície Costeira do Rio Grande do Sul que compreendem basicamente dois tipos de sistemas

deposicionais: sistemas de leques aluviais e quatro sistemas do tipo laguna – barreira, tendo sido I, II e III constituídos durante o Pleistoceno e o sistema IV no Holoceno conforme a figura 09.

Figura 9. Perfil esquemático transversal aos sistemas deposicionais da Planície Costeira do RS



Fonte: Tomazelli et al. (2007)

O município de Imbé localiza-se na Barreira IV² lhes conferindo cordões arenosos de dunas, rios meandantes, canais inter-lagunares, sistemas deltaicos, pântanos, turfeiras e áreas alagadiças (TOMAZELLI & VILLWOCK, 2005 *apud* TOMAZELLI & VILLWOCK, 1991).

O sistema laguna-barreira IV desenvolveu-se com consequência da última transgressão pós glacial, durante o estágio máximo da transgressão marinha, a cerca de 5ka, estima-se que o nível do mar atingiu uma marca de 5 metros acima do nível atual (TOMAZELLI e VILLWOCK, 1995).

² Conforme Tomazelli & Villwock (2005) o sistema de Laguna Barreira se formou num primeiro momento a partir dos leques-aluviais, ou seja, pela deposição do Planalto Meridional, a partir do processo transgressivo-regressivo no Pleistoceno, de formação lagunar, lacustre e paludais até chegar nas Barreiras III (desenvolveu-se a partir do último pico do glacial e deu formato à laguna Lagoa dos Patos) e IV (esta na transgressão-regressão no Holoceno que forma o sistema atual, é a última Barreira).

De acordo com Villwock (1972) a barreira IV é constituída por areias quartzosas de origem praial e eólicas, granulometria fina a muito fina, o campo de dunas (fig. 10) dessa barreira apresenta uma largura que varia entre 2 a 8 Km e se estende ao longo de praticamente toda a linha de costa da planície costeira do RS.

Nesta barreira localiza-se a faixa de praia atual, onde acontecem importantes processos de modelamento influenciada pela ação das ondas e dos ventos que atingem a região.

Figura 10. Areias Quartzosas – Dunas do Balneário Imara



Fonte: (A) Google Earth (2013) (B) Foto do autor

As dunas de Imara localizado ao norte do município de Imbé apresentam características de dunas transgressivas, e segundo Tomazelli (2003) cobre uma área de cerca 0,34 Km², possuindo uma alimentação ainda ativa através de corredores com aproximadamente 600m de largura e que se projeta desde “blowouts” existentes nas dunas frontais, junto à praia.

Esse campo de dunas teve uma grande modificação antrópica, especialmente pela retirada direta de areia e a construção de casas (fig. 11) nesses espaços que são considerados áreas de proteção ambiental.

Figura 11. Pressão Antrópica nas Dunas de Imara



Fonte: Fotos do Autor

O Plano diretor no seu Art. 17 apresenta o zoneamento ambiental que teve como elementos estruturantes as potencialidades e restrições do Meio Ambiente, identificados a partir do Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte – ZEE, subdividindo assim o município em zonas:

III - Zona 3 (Z3) - Zona de Proteção Ambiental das Dunas interiores - Área formada pela erosão e deposição eólica de sedimentos, composta por dunas vegetadas monticulares, corredores de alimentação eólica, dunas livres, lençóis eólicos e planícies interdunas. Apresenta-se atualmente no Bairro de Imara e Santa Terezinha, desde o limite da urbanização consolidada ao leste, seguindo ao oeste, na confrontação com a RS 786, seguindo ao sul, até o confrontamento da Rua Salgado Filho.

a) Metas - Ordenamento da ocupação urbana, adequando-se às condições de suporte do ambiente natural; Manter os ecossistemas remanescentes representativos das condições ambientais originais;

b) Restrições ambientais - Manter as drenagens naturais principais; Preservar as dunas de importância paisagística; Manter a vegetação nativa, especialmente de restinga; Não permitir aterro sanitário; Garantir a infiltração das águas pluviais vinculadas aos índices de ocupação do solo urbano. Prefeitura Municipal de Imbé. Lei nº Lei nº 1.474/2014.

Atualmente encontra-se restringido a duas grandes dunas transversais, por volta de 10 -15m de altura e por um depósito eólico como lençol de areia que se estende na continuidade do corredor de alimentação (fig. 12). Também se observa pequenas dunas do tipo barcanóide, com menos de 1m de altura. (TOMAZELLI, 2003).

Figura 12. Dunas transversais



Fonte: Foto do Autor

O contínuo desaparecimento das dunas – especialmente das dunas transgressivas como é o caso em Imara – se processa como consequência da ocupação direta do terreno anteriormente coberto pelas dunas ou de forma indireta, pelo cancelamento do suprimento de areia proveniente da fonte, ou seja, da praia adjacente.

Capítulo 2

2 METODOLOGIA

Para realização deste foi feito a análise de normativas referentes ao tema, levantamento bibliográfico da doutrina pertinente ao assunto, análise de legislações locais, como, as leis orçamentárias anuais dos anos de 2014 e 2015, que são as únicas do tipo elaboradas pela gestão atual, assim como saídas de campo para análise *in locu* da área objeto de estudo, para aplicação de questionários, que foram elaborados através Decálogo de indicadores de estratégias de gestão costeiras, apresentado por Barragán (2004), que defende a existência de princípios básicos neste processo e estratégias de gestão para formulação e aplicação nas políticas públicas.

Estes podemos perceber nestes 10 pontos de acordo com o tabela 2:

Tabela 2: 10 princípios básicos da Gestão Costeira Integrada

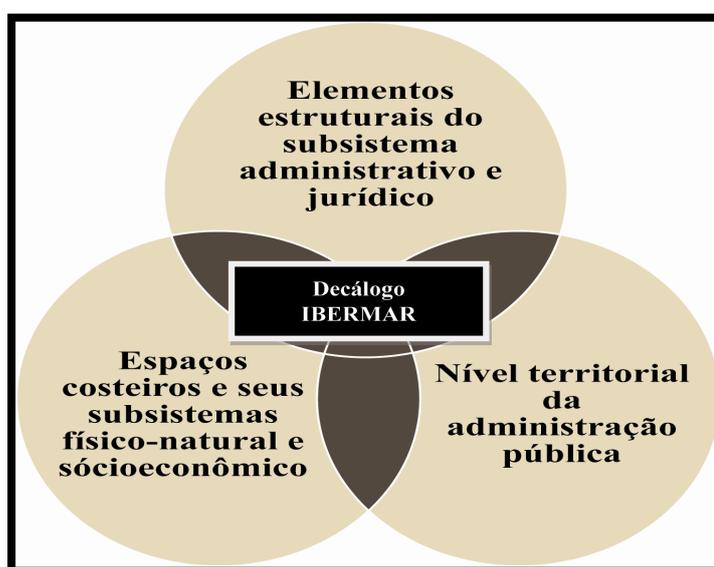
Vontade Política	A existência de amparo para gestão integrada e existindo, como está sendo realizada?
Normativa	A existência de leis regulamentando as atividades ligadas à gestão costeira.
Competências	Quem são os responsáveis por determinada atividade administrativa.
Instituições	Instituições ligadas à administração para o gerenciamento costeiro.
Instrumentos	Propostas, fomentos, formas de possibilitar a gestão integrada.
Conhecimento e informação	Instrumentos de múltiplos conhecimento sobre a área gerida.
Educação para sustentabilidade	Preparação da comunidade à sustentabilidade
Participação	Dispositivo de co-gestão junto à população

Estes princípios são indicadores com os quais se pode analisar a maturidade e eficácia desse processo. Essa metodologia foi recentemente aplicada pela Rede Iberoamericana de Manejo Costeiro Integrado - Red IBERMAR (CYTED), resultando

em três volumes publicados de análise das iniciativas de gestão costeira em 13 países/estados Iberoamericanos (IBERMAR, 2009, 2011, 2012), incluindo o Brasil.

Configura-se num instrumento eficaz e sintético, o qual a partir de um Decálogo de elementos estruturais do subsistema administrativo e jurídico em um determinado nível territorial de administração pública permite valorar e comparar a situação desses espaços geográficos costeiros (e seus subsistemas físico-natural e socioeconômico) a seu objetivo de gestão integrada, portanto uma análise sistêmica interseccionando tais pontos (fig. 13).

Figura 13. Decálogo IBERMAR: Seus elementos e assuntos-chaves.



Fonte: Barragán, 2009

Toda e qualquer atividade na gestão pública precede uma legislação que a ampare, logo ao falar em política pública, suas competências, convergência – cooperação e coordenação - das instituições públicas, instrumentos e formas de intervenção pública, formação – válida – reconhecida em órgão público, recursos e financiamentos (ou seja, receita e despesa do direito fiscal), previsão de parcerias com instituições da sociedade organizada e por fim a existência de mecanismos democráticos de consulta à sociedade depende de lei; portanto a primeira atividade realizada foi averiguar item por item do Decálogo em análise comparativa com a legislação municipal; vencida tal etapa, averiguou-se item por item a começar pela política pública.

Sobre a política pública foi analisado no plano plurianual (art. 165 CF) a partir do 2º ano (efetivamente do governante atual) e cotejá-lo às propostas de governo, a

partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e 2015 (de vigência 2015 e 2016, como referido, do atual Governo de fato) sendo que a do ano de 2016 – para vigência 2017 - não foi apresentada ainda.

Já a questão de competência sempre é algo muito delicado, pois é neste ponto que se percebe ou o jogo de poder ou o desdém conforme a situação, para tanto além da prévia pesquisa legislativa, entrevistas foram necessárias e estas realizadas confirmando a realização ou não de determinada atividade por tal setor aos chefes de seção que tiver acesso (via e-mail), onde e também observa-se a possibilidade de constatar a integração inter-secretarias e demais órgãos para o manejo costeiro integrado, bem como (além da análise prévia legal) existência de instrumentos e estratégias de intervenção pública no processo de gestão.

Pesquisar a existência da formação de recursos humanos, bem como, em caso positivo, como ela se dá, pressupostos, critérios, objetivos, etc e na mesma linha como vem se dando junto às universidades, ONG's, a educação e difusão de atividades que visem a evolução de um pensar e agir para a sustentabilidade.

As pesquisas citadas foram encaminhadas diretamente as Secretarias de Planejamento Urbano, Habitação e Regularização Fundiária, Meio Ambiente e Pesca e Educação e Saúde, de forma que os tópicos do decálogo foram analisados conforme a competência de cada um.

E a partir desta metodologia, espera-se ter suporte de leitura dos problemas locais, quanto ao gerenciamento costeiro, para oferecer e aplicar os presentes instrumentos integradores de gestão costeira.

2.1 Pesquisa Quantitativa

Uma das etapas do processo metodológico se caracteriza por uma pesquisa de caráter quantitativo e descritivo, pois busca verificar a opinião e percepção de uma determinada população, registrando e descrevendo os fatos sem a interferência do pesquisador. “Procura descobrir a frequência com que o fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos.” (PRODANOV E FREITAS, 2013, p. 53).

A amostra foi obtida a partir de critérios predeterminados de acordo com a realidade local dos sujeitos da pesquisa, para tanto foram escolhidos 6 segmentos:

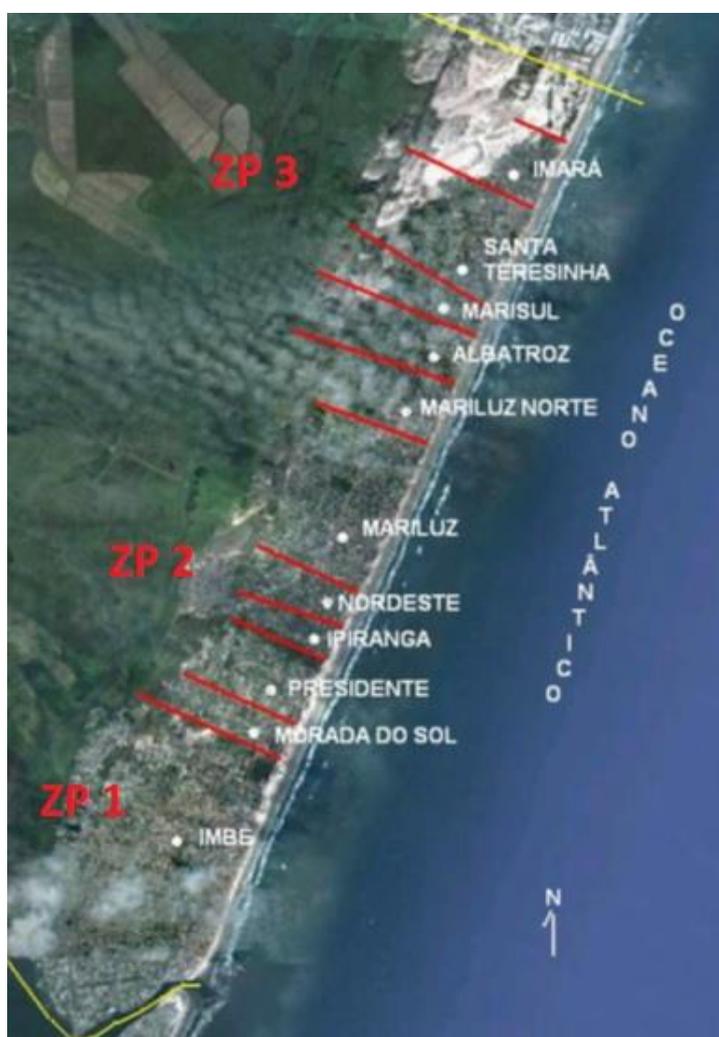
pescadores, surfistas locais, comércio/turismo e população residente do município de Imbé distribuídos de acordo com as Zonas de Planejamento (ZP), figura 14, onde:

ZP 1 – Centro Sul: Imbé Barra Norte e Courhasa;

ZP 2 - Centro Geográfico: engloba os bairros de Encadenar, Morada do Sol, Presidente, Riviera, Ipiranga, Nordeste, Nova Nordeste, Mariluz, Mariluz Planos B, C e D; e

ZP 3 - Região Norte: engloba os bairros de Harmonia, Harmonia extensão D, Mariluz Norte, Albatroz, Marisul, Santa Terezinha, Santa Terezinha Norte, Nova Santa Terezinha e Imara.

Figura 14. Zonas de Planejamento do município de Imbé/RS



Fonte: Elaborado pelo autor – Imagem Google Earth (2013)

O tamanho da amostra de acordo com Freitas, Oliveira, Saccol e Moscarola (2000 apud Fink, 1995) se referem ao número necessário para que os resultados sejam mais fidedignos, com nível de confiança estabelecido em 80% e um erro amostral de

5%, considerando a população total do município de Imbé segundo IBGE (2010), de 17.670 habitantes, portanto foram realizados 132 questionários (quadro 1), subdivididos em 22 questionários para cada segmento apresentado (pescadores, surfistas e comércio/ turismo independente de onde reside o questionado).

Quadro 1. Modelo dos Questionários Aplicado

<p>Questionário sobre Educação para Sustentabilidade e sobre Governo Participativo</p> <p>Local de aplicação da pesquisa:</p> <p>() ZP 1 _____ () ZP 2 _____ () ZP 3 _____</p> <p>Escolaridade:</p> <p>() Fundamental incompleto () Fundamental () Médio incompleto () Médio () Superior Incompleto () Superior</p> <p>1. Já participeste ou assististe alguma palestra, curso, seminário, etc sobre Meio Ambiente e Sustentabilidade?</p> <p>() Sim () Não</p> <p>2. Para quem assistiu ou participou, onde?</p> <p>() Escola () Prefeitura () Outros _____</p> <p>3. A atividade que participeste ou assististe abordava a análise sobre o Litoral?</p> <p>() Sim () Não</p> <p>4. Percebes algum investimento na área de Educação Ambiental?</p> <p>() Sim. De quem? _____ () Não</p> <p>5. Já foste em alguma audiência pública?</p> <p>() Sim, sobre _____ () Não</p> <p>6. Já viste algum anúncio convidando a população para audiência pública?</p> <p>() Sim () Não</p> <p>7. Já participeste de algum plebiscito ou referendo sobre estrutura urbana e/ ou ambiental?</p> <p>() Sim, sobre _____ () Não</p> <p>8. Já viste algum anúncio convidando a população para participação deste tipo de plebiscito ou referendo?</p> <p>() Sim () Não</p> <p>9. Já participeste de reunião com algum agente público sobre atividades envolvendo estrutura urbana e/ou ambiental de Imbé?</p> <p>() Sim () Não</p> <p>10. Percebe-te participando da Gestão Urbana e/ou Ambiental de Imbé?</p> <p>() Sim () Não</p>
--

Desse número total ainda foram divididos pelos seis segmentos sendo, portanto 22 questionários aplicados em cada seção.

Os questionários são um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas pré-elaboradas, sistemática e sequencialmente dispostas em itens que constituem o tema da pesquisa. (MORESI, 2003).

2.2 Pesquisa Qualitativa

A pesquisa qualitativa exige a realização de entrevistas semiestruturadas, definidas por critérios segundo os quais serão selecionados os sujeitos que vão compor o universo de investigação, para tal as questões foram direcionadas às diferentes Secretarias, conforme as suas atribuições e aprovisionamento de receita amparadas nas Leis Orçamentárias dos anos de 2014 e 2015, da presente Gestão.

- Secretaria de Administração:

(Sec. Adm.) Em relação à verba de R\$ 1.850.000,00 prevista na LDO de 2014 (pg. 6) prevista para Recursos Humanos, quanto desta verba e como foi utilizada nas áreas Ambiental/Costeira e Gestão Integrada inter-secretarias e com outros entes federativos?

(Sec. Adm.) A LDO de 2014, pg. 6, previu R\$ 28.000,00 para capacitação de Recursos Humanos, como e quanto desta verba foi empregada para a formação na área de Gestão Costeira e/ou Gestão Integrada?

(Sec. Adm.) A LDO de 2015 previu R\$ 500,00, pg. 6, para capacitação e treinamento, tal verba foi aplicada em formação ligada à área costeira? Se sim, como foi?

- Secretaria de Meio Ambiente e Pesca:

(Sec. Meio Amb/Pesca) Na LDO de 2014, pgs. 38 e 39, houveram as previsões orçamentárias de R\$ 12.972,01 para coordenar e articular a Política Municipal de Meio Ambiente e R\$ 40.000,00 para ações sustentáveis de pesca, frente a isto, quais ações integradas com outros entes federativos foi realizada e quais ações integradas inter-secretarias foram realizadas? Qual foi o investimento nestas ações?

(Sec. Meio Amb./Pesca) A LDO de 2014, pg. 39, prevê R\$ 35.000,00 para, entre outras atividades, educação, logo quanto desta verba e como foi aplicada ao saber ligado à área costeira?

(Sec. Meio Amb./Pesca) Para 2015 a LDO, pg. 40, previu R\$ 45.000,00 em cursos para o agente político e servidores municipais, quanto e como esta monta foi investida em aprendizagem sobre área litorânea e sobre gestão costeira integrada?

(Sec. Meio Amb./Pesca) E R\$ 12.000,00 foi previsto na LDO de 2015, pg. 41, para o manejo ambiental e atividades de educação ambiental, logo como e quanto desta monta foi destinada desta forma, por exemplo, conscientização sobre o porquê da preservação de dunas, haja vista o manejo de dunas estar previsto nesta monta?

(Sec. Meio Amb./Pesca) Na LDO de 2015, pg. 41, foi previsto R\$ 1.000,00 para a cadeira produtiva da aquicultura familiar, como foi utilizada esta verba?

- Secretaria de Educação:

(Sec. Edu) Conforme a LDO de 2014, pg. 11, foram previstos R\$ 50.000,00 para capacitação de servidores municipais, como e quanto desta monta foi empregado na formação destes para educação ambiental costeira?

(Sec. Edu) Para 2015, a LDO, pg. 11, está previsto R\$ 6.000,00 para capacitação dos servidores da Educação, desta quantia houve aplicação em educação ligada à Área Costeira? Como e quanto?

(Sec. Edu) R\$ 21.000,00 foi a monta prevista para atividades de lazer junto à comunidade escolar na LDO 2015, pg. 16, em relação a esta verba houve aplicação em Educação sobre a Imbé como Zona Costeira?

- Secretaria de Turismo:

(Sec. Tur) Na LDO de 2015 foi previsto R\$ 105.000,00 para promoção do Turismo, quanto e como esta monta foi aplicado no turismo relacionado ao desenvolvimento ambiental sustentável no Município como área litorânea?

(Sec. Tur.) Em 2015 foi previsto R\$ 9.000,00 para o desenvolvimento do Turismo, como e quanto deste montante foi destinado ao turismo sustentável litorâneo?

(Sec. Tur.) A monta de R\$ 1.124.000,00 foi destinada para realizar eventos em alta e baixa temporada de turismo, conforme a LDO de 2015 na pg. 27, tal verba foi consultada junto ao público ligado ao turismo sobre a sua aplicação e tal aplicação se deu em turismo sustentável litorâneo?

- Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação:

(Sec. Plan. Urb/Hab) Em 2014 a LDO, na pg. 23, destinou R\$ 400.000,00 para produção de empreendimentos habitacionais e programas sociais e a aplicação desta verba se deu de forma participativa? A população foi consultada sobre o uso desta monta? Se sim, diga – por favor – alguns exemplos desta aplicação.

- Secretaria do Trabalho, Cidadania e Participação Popular:

(Sec. Trab./Cid./Participação Popular) Como os R\$ 13.400,00 previstos pela LDO de 2014, pg. 40, foi utilizado no desenvolvimento da participação popular municipal?

(Sec. Trab./Cid./Participação Popular) Já em 2015 foi previsto R\$ 4.000,00 para promoção de gestão participativa, LDO pg. 42, como foi utilizada esta verba?

3. REFERENCIAL TEÓRICO

O Litoral Norte do Rio Grande do Sul passou por uma série de políticas de urbanização estatais desde 1940, contudo com as descentralizações político-administrativas a partir das emancipações resultou no uso e ocupação desordenada frente à carência de fiscalização (STROHAECKER, 2007), ocorrendo o processo semelhante à ocupação geral da área costeira, que se apresenta como um problema frequente a ocupação de áreas de praia e até dunas (PORTZ, 2008), que se dá, entre outros, por fatores ininteligíveis legislativos (FREITAS, 2004).

A tal ecossistema frágil, faz-se necessário uma gestão integrada, que encontra barreiras na falta de preparo técnico científico de alguns órgãos, assim como arbitrariedade destes, que passa por grupos de pressão, lobbies, etc, contudo – mesmo frente a tais entraves – o SISNAMA cumpre o papel agregador (MILARÉ, 2013), sendo o SISNAMA o Sistema Nacional do Meio Ambiente, que encontro fundamento legal no art. 6º da L. 6.938/81, que agrega ao mesmo sistema todos os órgãos ambientais dos entes federativos.

Assim, a partir desta problematização e a partir de Barragán (2012) o referencial teórico que será analisado a questão de integração da gestão costeira do município gaúcho e litorâneo de Imbé internamente e em relação aos outros entes federados.

Neste sentido, Grüber *et al.*, (2014) já fez a análise a partir do GERCO-RS, ou seja, a partir da Gestão Integrada em escala estadual e concluiu que legislação há, entretanto não há uma real integração; neste mesmo sentido, ao considerar o Estado de Santa Catarina, Scherer e Andrade (2014), também afirmando que há legislação para tal, entretanto não há integração de fato; e nada diferente foi a conclusão de Flores (2013) ao analisar a integração interestadual – Rio Grande do Sul e Santa Catarina -, além da intermunicipal, como pretende a presente pesquisa de mestrado.

E para compreensão do gerenciamento costeiro se faz necessário entender a leitura legal sobre o assunto, uma vez que ao falar em administração pública no Brasil é imprescindível partir do “princípio da legalidade”, para entender questões de ação,

competências, instrumentos, entre tantos outros fatores na Gestão Pública, para ter um avanço do ponto de vista teórico-acadêmico, quanto do ponto de vista aplicado para a Gestão.

O princípio base, mais caro ao poder público no Brasil, é do da legalidade, de conceito pacífico na doutrina e jurisprudência, assim recorremos à jurisprudência para explicação objetiva e na sequência buscamos o amparo constitucional, logo conforme o STJ no Recurso em mandado de segurança Nº 31.759 - DF (2010/0048998-5) sentenciou – entre outras coisas, mas irrelevante para presente análise – que:

A Administração Pública é regida pelo princípio da estrita legalidade, segundo o qual a atuação do administrador depende de autorização legal. Nos casos relativos a despesas públicas, a exemplo da concessão de aumento a servidores públicos, o espectro de atuação da entidade pública ainda encontra-se submetido aos princípios orçamentários, os quais impõem uma série de limitações, como a previsão dos gastos nas leis orçamentárias e o cumprimento dos percentuais contidos na lei de responsabilidade fiscal.

Logo o Estado – *latu sensu* – exercendo sua soberania sobre o território, faz-se pelo o princípio da legalidade administrativa que está previsto no art. 37 da Constituição Federal, análise *in casu* a ser feita quando da observação do segundo ponto do Decálogo de Barragán (2012), base metodológica para referencial teórico desta pesquisa de mestrado e para tanto passamos à análise da aplicação deste no cenário jurídico pátrio brasileiro.

Então como visto, frente à demanda espaço-temporal das mais diversas formas antrópicas no litoral brasileiro, muitos cuidados devem ser tomados, haja vista a fragilidade da Zona Costeira, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2015) e com isto se faz necessário o ordenamento territorial, quem em nossa legislação pátria se dá escalonada em três esferas conforme matéria e território, conforme nossa Constituição Federal (CF) de 1988 nos artigos 21 a, 25 e 30, assim como se faz necessário o destaque à constitucionalização do meio ambiente a partir da presente Magna Carta, portanto extremamente recente.

Não obstante, ao se falar em Gestão Costeira Integrada – também chamada de Gerenciamento Costeiro -, passa-se pela questão *prima facie* da legalidade em nossa legislação pátria, haja vista o ordenamento territorial ser – em tese – monopólio do Estado³ que normatiza o que pode ou não ser feito em seu território, recaindo sobre este a chamada legalidade administrativa (artigo 37 da CF) e para os demais atos jurídicos de

³ Estado com “E” deve ser lido como Estado *latu sensu*, ou seja, como a Administração Pública nas três esferas federativas, quais sejam, União, estados e municípios.

qualquer cidadão o princípio da legalidade puro (artigo 5º, II da CF), de maneira que o princípio da legalidade para a administração pública é restritivo, ou seja, o Estado e seus agente só podem agir se houver legislação que os ampare, que vai de encontro ao princípio da legalidade para a população em geral, a qual é lícito tudo aquilo que não for proibido.

Tal noção sobre o princípio da legalidade se faz necessário para analisar a aplicabilidade do Decálogo (BARRAGAN, 2012) como metodologia de gestão costeira no Brasil, haja vista o resultado da análise ser um instrumento visando a gestão pública e com esta metodologia estudos da Red IBERMAR são fundamentados. Sendo a Red IBERMAR uma plataforma de cooperação e intercâmbio de conhecimentos e práticas de gestão costeira integrada (FORUM DO MAR, 2015) e é composta – entre fundadores e associados - por instituições de México, Panamá, Cuba, Colômbia, Brasil, Chile, Argentina, Portugal, Espanha, Uruguai, Costa Rica, República Dominicana e Porto Rico (IBERMAR, 2015).

Assim o Decálogo é uma metodologia para a constatação da gestão costeira integrada, desenvolvida por Barragan (2012), consistindo na análise das questões políticas, jurídicas, de competência, articulação institucional, instrumentos, formação dos agentes, fonte de recursos, estudos para tomadas de decisão, parceria e formação com instituições terceiras (academia, organizações não governamentais, etc) e mecanismos de integração à sociedade.

Desta forma, se desenvolverá a presente análise a partir da evolução do direito ambiental no Brasil, sua integração às legislações e tendências mundiais, visando a regulamentação territorial e defesa do meio ambiente, como garantia de ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações (trecho do artigo 225, *caput*, da CF).

3.1 Do Direito ao meio ambiente como Direito Fundamental à Proteção da Zona Costeira

O direito ambiental brasileiro pode ser considerado desde o princípio, ou seja, pela legislação lusa aplicada ao Brasil quando ainda colônia, entretanto o objetivo naquele momento era garantir o meio ambiente como produto de valor financeiro

(CAPPELLI, 2013), ou a partir de sua face mais moderna, ou seja, meio ambiente como bem jurídico em si, consideramos do Código Florestal de 1965, o qual em seu artigo 3º apresenta casos de preservação permanentes pela sua qualidade de proteção ambiental em si, ou seja, atenuar erosão, fixar dunas, proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico, etc , já Édis Milaré (2013), considera que “a introdução do conceito deu-se primeiramente por ocasião do estabelecimento de diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição pela Lei 6.803, de 02.07.1980”.

Ainda no sentido do entendimento do princípio da legislação brasileira ambientalista, a sistematização se deu pela Política Nacional do Meio Ambiente, de 31 de agosto de 1981 e tal sistematização tardou a acontecer frente à posição política brasileira frente ao cenário internacional, pois enquanto o mundo começara a debater o direito ao meio ambiente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1972, “o Brasil, em pleno regime militar autoritário, liderou um grupo de países que pregavam tese oposta, ou seja, a do crescimento a qualquer custo ... a poluição e a degradação do meio ambiente eram vistas como um mal menor”, conforme relatado por Milaré (2013); que ao se referir à Constituição Federal de 1988, a chama de “verde” (MILARÉ, 2007):

Nossa Carta Magna, em eu art. 3º, estabelece os objetivos da República. Esses objetivos, tomados complexivamente, perseguem o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade, vale dizer, de todos e de cada um dos cidadãos brasileiros e de todos os estrangeiros que residem legalmente no Brasil. É evidente a ênfase colocada no aspecto social; outra não poderia ser, eis que trata direta e especificamente da sociedade. Por conseguinte, o escopo máximo é zelar pela nação, sublinhando a ordem social que faz parte da sua estrutura mesma. Já o art. 225, que preenche o capítulo do Meio Ambiente, chega a explicitar o bem comum como causa e, ao mesmo tempo, decorrência do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentir, vê-se com clareza meridiana que o “bem de uso comum do povo” gera a sua felicidade e, simultaneamente, é produzido por ele — o mesmo povo —, porquanto esse bem difuso deve ser objeto da proteção do Estado e da própria sociedade para usufruto de toda a nação (MILARÉ, 2007).

Por sua vez, o Ministro Benjamin do STJ (2005), afirma:

Sáimos do estágio da miserabilidade ecológica constitucional, própria das Constituições liberais anteriores, para um outro, que, de modo adequado, pode ser apelidado de opulência ecológica constitucional, pois o capítulo do meio ambiente nada mais é do que o ápice ou a Face mais visível de um regime constitucional que, em vários pontos, dedica-se, direta ou indiretamente, à gestão dos recursos ambientais. São dispositivos esparsos que, mais do que complementar, legitimam (função socioambiental da propriedade), quando não viabilizam (ação civil pública e ação popular).

Percebe-se, desta forma, a pertinência da Magna Carta vigente às garantias dos direitos ambientais, que por sinal é consolidada como direito ambiental de 3ª Geração, consagrado inclusive pelo Supremo Tribunal Federal:

"Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração" (RTJ 155/206)

Sendo a terceira geração, conforme Sarlet (2004) aquela que se refere aos direitos difusos, ou seja, aos direitos cujos titulares não se singularizam, sendo uma evolução em relação aos de primeira geração, a qual o Estado deve se abster de agredir o cidadão (de ação negativa) e em relação ao Estado que deve agir em defesa do cidadão (de ação positiva) e que pelo fato das três gerações serem concomitantes Sarlet (2004) as chama de dimensão de direitos fundamentais e não geração, frente a não finalização de uma para início da seguinte.

Ainda, entendido o direito ambiental como direito fundamental é importante destacar que apesar da existência de um capítulo inteiro na Constituição Republicana de 88 destinado ao meio ambiente, alerta Alexandre de Moraes (2005) sobre a existência de tantos outros dispositivos, como as:

...regras de competência: a Constituição Federal determina ser de competência administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 23) proteger ... o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII). Além disso, existe a previsão de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24) para proteção das florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição ... Igualmente, o Ministério Público tem como função institucional promover inquérito civil e a ação civil pública, inclusive para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III).

Por outro lado, o autor em tela também nos chama atenção de outros amparos constitucionais, porém que não necessariamente exijam prestação positiva do Estado como “CF, arts. 170, VI; 173, § 5º; 174, § 3º; 186, II; 200, VII e 231, § 1º).

Por fim, quanto à constitucionalização do direito ambiental, cabe ressaltar os parágrafos 1º, que prevê a aplicação imediata de direitos e garantias fundamentais e 2º, afirmando: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Portanto, regras exógenas à nossa Carta Magna que trouxerem em seu bojo obrigações Estatais “materialmente constitucionais” também devem ser cumpridas como tais.

Desta forma, construído o entendimento de que os direitos ambientais - por serem direitos fundamentais - tem aplicação imediata, passamos à proteção da Zona Costeira constante no artigo 225 §4º da CF, que consta como patrimônio nacional e a utilização, logo seu ordenamento se dá na forma da lei. Contudo se faz necessário explicitar que patrimônio nacional não é igual a patrimônio da União, tanto é que não consta no art. 20 de nossa Magna Carta, tem-se como bem da nação, logo difuso (típico de 3ª Geração, como já abordado), portanto de todos e sendo respeitado o direito de propriedade respeitando a função social da propriedade, como firmado pelo Min. Celso de Mello no Recurso Extraordinário 134.297/SP.

E neste âmbito foi recepcionada – ou seja, é anterior à CF e não vai de encontro a ela, tendo plena eficácia se não revogada por outra norma de igual hierarquia – a lei 7.661/88 (Política Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC), que foi precedida pelo Dec. 74577/74 (Política Nacional de Recursos do Mar), no mesmo compasso do Coastal Zone Management Act (1972 e hoje com atualização até 2005), legislação estadunidense cuja estrutura em 72 é similar à padronização da legislação ambiental brasileira, em especial as políticas nacionais de alguma temática ambientalista, qual seja, após se apresentar, explica os conceitos gerais de sua temática, no sentido de ser uma política nacional apresenta os instrumentos integradores, logo também diversas competências, fiscalizações, origens de recursos, etc, assim como hoje encontramos na já citada PNGC e de forma especial em sua regulamentação, o Decreto Nº 5300 de 2004 (o que também é padrão nas políticas nacionais, que tecem linhas gerais a serem explicitadas nos decretos que as complementam).

3.2 Decálogo à luz do Direito brasileiro

O Decálogo (BARRAGAN, 2012) consiste na constatação de pontos de integração para gestão costeira, sendo tais pontos a vontade política, a normativa, a competência, as instituições, os instrumentos, a formação e capacitação, os recursos, o conhecimento e informação, a educação para sustentabilidade, e a participação popular e a preocupação reside na existência de amparo pátrio local, haja vista este método não ter sido feito no Brasil.

Desta forma, ponto a ponto será analisado à luz da legislação pátria, para a aplicabilidade deste método frente ao princípio da legalidade.

3.2.1 Vontade Política

Num primeiro momento é natural questionar como descobrir a vontade política de um governante a partir da legislação e para tanto é importante a separação de atos de governo e atos de Estado, ou como Cretella Jr. (2015) chama de ato administrativo, partindo do ato de governo como sendo aquele de maior discricionariedade, ou seja, mais efêmero no Estado, enquanto o ato de governo representa aquela vontade mais perene e isto podemos perceber a partir dos atos de Estado passam por previsões debatidas no legislativo, logo – em teoria com amplo debate -, enquanto o ato de governo, como aqueles que podemos perceber a partir do orçamento anual, ou seja, em ambos os casos o princípio da legalidade é atendido, entretanto no ato de governo existe uma maior autonomia do governante em gestão, mesmo que esta deva passar sob o crivo do parlamento (artigo 166 da CF).

A partir daí é possível perceber duas vontades políticas:

- Aquelas expressas em leis a partir do legislativo, ato de Governo, mais perene, assim como é possível ver

O indicativo da vontade política do atual governante, a partir de sua previsão orçamentária.

Portanto ao considerar os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais se pode ter o indicativo sobre a vontade política daquela gestão, como afirmado e todos estes instrumentos estão previstos no art. 165 da CF.

Assim, o plano plurianual (PPA) que é elaborado no primeiro ano de mandato terá 4 anos de vigência, ou o triênio obrigatório, acrescido da previsão de mais um ano para garantia da projeção contínua dos períodos, conforme o artigo 23 da Lei 4320/64, ou seja, o primeiro ano de mandato o governante estará – em tese – cumprindo a vontade política de seu antecessor e este PPA deve ter as metas e objetivos da administração pública e suas consequentes despesas.

Já a lei de diretriz orçamentária (LDO) será criada a partir do PPA e dirá quais são as prioridades e orientará a lei orçamentária anual do ano vindouro, sendo elaborada anualmente (tendo o exercício no próprio ano) e tendo vigência até a próxima LDO, tendo em anexo as metas e neste anexo também constará a avaliação sobre o cumprimento das metas do ano anterior, de acordo com o artigo 4º da Lei Complementar 101/00 (LC 101/00).

E por fim a lei orçamentária anual (LOA), que definirá realmente como serão cumpridos – conforme o artigo 5º da LC 101/00 -, ou seja, nesta será previsto as despesas e receitas para cumprir as prioridades estabelecidas pela LDO, sendo elaborada anualmente, contudo só vigendo no ano seguinte, portanto, o governante em seu primeiro ano de mandato, concomitantemente ao fechamento do PPA de seu antecessor, governará sob a égide da LOA do governo anterior.

Portanto, a vontade política de ver vista a partir da legislação, de Estado – em leis mais perenes, por exemplo, o plano diretor de um município -, ou de governo pelas leis orçamentárias, de médio – PPA – e curto prazo – LDO -, conforme a sua origem e objetivos.

3.2.2 Normativas

A lei não está, rigorosamente falando, acima do gerenciamento: é um dos elementos deste último; o gerenciamento, por seu turno, não pode proceder acima da lei, nem mesmo à margem dela. O balizamento é recíproco; porém, num conflito, prevalece a lei que, em certos casos, pode e deve ser alterada para corrigir distorções” (MILARÉ, 2013).

As normativas ambientais e de gestão territorial são riquíssimas no Brasil, haja vista o interesse sobre a temática e a sua diversa possibilidade de origem. Ou seja, além das possibilidades legislativas *strictu sensu* (que passou pelo parlamento), temos a normativa prática feita pelos diversos setores da sociedade a partir das resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (art. 6º, inciso II da Lei 6938/81 a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA), que em sua função deliberativa normatiza amparado por uma lei feita pelo legislativo, mas não retorna a ele para sua validação.

Por outro lado, a presente análise está ocorrendo sobre todos os pontos do Decálogo (BARRAGAN, 2012), portanto não é objetivo deste tópico exaurir a temática normativas, mas apresentar aquelas gerais pertinentes ao gerenciamento costeiro integrado e partimos – como já constatado – considerando o direito à zona costeira um direito fundamental, logo de aplicação imediata, de valor jurídico destacado frente ao sistema pátrio.

Contudo ao se falar em Gestão Integrada, metodologia fim do presente estudo, faz-se imprescindível começar pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81) e seu Sistema Nacional (o SISNAMA, no art. 6º do Lei 6938/81) que integra os órgãos ambientais do Brasil, ou seja da União, dos estados e dos municípios, possuindo em sua

organização básica o seu órgão consultivo e deliberativo, o CONAMA que conta em sua estrutura além do Ministro do Meio Ambiente (art. 5º, I do Dec. 99.274/90), representantes de vários órgãos ambientais (art. 5º, incisos III, IV, VII do Dec. 99.274/90), representante de centrais sindicais (art. 5º inciso VIII, alínea “e” do Dec. 99.274/90), de comunidades tradicionais (art. 5º inciso VIII, alínea “g” do Dec. 99.274/90), etc.

Aliás, a definição de Milaré (2013) para SISNAMA é tão bom que não cabe reinterpretção:

O SISNAMA não funciona como uma entidade situada no tempo e no espaço. Mais do que uma instituição, ele é um instituto jurídico ou legal. Não tem personalidade jurídica nem qualquer outra identificação. Ele não existe *in se*, sua existência efetiva reside nos órgãos que, em rede nacional, o compõem. Todavia, implicitamente tem atribuições, não próprias, porém conferida aos órgãos, entidades e instituições que o integram.

Logo, a partir do SISNAMA é importante pensar na legislação mais atual para articulação e competências (responsabilidades), a Lei Complementar 140 de 8 de dezembro de 2011 (LC 140, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981) e prevê no artigo 4º consórcio público (inciso I); acordo de cooperação técnica (inciso II); comissão tripartite (inciso III) ou seja União, estados e municípios; delegação de atribuições e de execuções entre entes (incisos V e VI), ou seja entre União, estados e municípios.

Considerando a zona costeira⁴, a regulamentação geral de uso e ocupação (art. 3º da Lei 7.661/88) desta se dá pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) que será aplicado pelos entes do SISNAMA (art. §2º do art. 4º da Lei 7.661/88) e é regulamentado pelo Decreto Nº 5.300/04.

⁴ Art. 3º do Decreto Nº 5.300/04: A zona costeira brasileira, considerada patrimônio nacional pela Constituição de 1988, corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites:

I - faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial;

II - faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira.

Neste decreto a gestão integrada é princípio (art. 5º do Dec. 5.300/04), é objetivo (inciso II do art. 6º do Dec. 5.300/04) e este princípio e objetivo se concretiza a partir dos instrumentos previstos no art. 7º do Dec. 5.300/04, com os Planos Nacional, de Ação, Estadual e Municipal de Gerenciamento Costeiro, entre outros, dentre os quais chamo atenção para o artigo 14 *caput* do Decreto Nº 5.300/04:

O Poder Público Municipal, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, planejará e executará suas atividades de gestão da zona costeira em articulação com os órgãos estaduais, federais e com a sociedade.

3.2.3 Competências

No meio jurídico as competências são divididas em dois gêneros, a legislativa e a administrativa, entretanto considerando o Decálogo (BARRAGAN, 2012), a competência a ser analisada neste caso é a administrativa.

Pois então, a competência como visto *en passant* é a quem pertence a atribuição de determinado ato administrativo – olhar jurídico – ou quem é o responsável para fazer e fiscalizar as atividades – senso comum. No olhar de Silva (2000):

competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. (Silva, 2000)

E sobre a competência que o autor ressalta o princípio que orienta a leitura de funcionalidade, qual seja, o princípio da preponderância do interesse, o qual Alexandre de Moraes no mesmo sentido monta um quadro esquemático:

Tabela 3. Predominância do Princípio do Interesse

Ente Federativo	Interesse
União	Geral
Estados-membros	Regional
Municípios	Local
Distrito Federal	Regional + Local

Fonte: Adaptado por SILVA, 2000

O princípio do interesse ficou claro nos artigos 7º (ações administrativas da União), 8º (ações administrativas dos estados) e 9ª (ações administrativas dos

municípios) da Lei Complementar 140/11, a qual em seu artigo 1º se dá razão de ser afirmando que:

Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Portanto, a questão básica de hermenêutica jurídica⁵ neste caso se dá pelo princípio do interesse, os casos mais específicos se dão por legislações especiais, entretanto que não fogem muito esta ideia. E os casos específicos encontramos – além daqueles em legislações dispersas – ao conhecer sob a atribuição de quem está cada licenciamento, conforme os artigos 8º e 9º em seus incisos XIII. Por exemplo, atividades nucleares são de competência da União (art. 7º, inciso XIV, alínea “g” da LC 140/11), mesmo não sendo entre dois estados (art. 7º, inciso XIV, alínea “e” da LC 140/11), mesmo concentrado em único município (art. 9º, inciso XIV, alínea “a” da LC 140/11).

Por outro lado puxando o exemplo para o nosso objeto de estudo, ou seja, o espaço litorâneo, portanto quando o empreendimento ocorrer em faixa terrestre e marítima da zona costeira a competência administrativa será da União, conforme o parágrafo único do art. 9º da LC 140/11, desta forma podemos inferir que fugiu deste cenário a competência administrativa será do município, como no caso de atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local (art. 9º, inciso XIV, alínea “a” da LC 140/11) ou de forma residual do estado federado (art. 8º, inciso XIV da LC 140/11).

3.2.4 Instituições

Das instituições previstas no Dec. 5300/04 (que regulamenta a PNGC) temos o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o IBAMA na esfera federal (artigos 11 e 12 do presente decreto) e nas demais esferas respectivamente os colegiados estadual e municipal, conforme os artigos 13, inciso VIII e 14, inciso VI do decreto em tela, que se

⁵ Conforme Valéria Fernandes Pereira “É a busca do significado e alcance das normas jurídicas. Permite ao intérprete encontrar a solução mais adequada para aplicação do Direito e fornecer-lhe argumentos “válidos” para sustentar sua decisão; É o argumento gramatical” Disponível em www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7654 - Acesso em 24.05.15.

constituem por seguimentos da sociedade e do governo para atuar como órgão consultivo e deliberativo, de acordo com o art. 2º, incisos I e II do decreto em questão.

Além do MMA, IBAMA e os conselhos estaduais e municipais – se criados -, devemos considerar os órgãos ambientais competentes às fiscalizações conforme a LC 140/11, portanto, aqueles advindos das secretarias estaduais e municipais de meio ambiente, conselhos de unidades de conversação quando em zona costeira e demais órgãos ambientais com atribuições junto à esta.

3.2.5 Instrumentos

Partindo do Dec. 5300/04 (regulamentador da PNGC), temos como instrumentos aqueles previsto no art. 7º, quais sejam:

- Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira;
- Plano de Ação Federal da Zona Costeira - planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidades compartilhadas de atuação;
- Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - implementa a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução;
- Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro - implementa a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, define responsabilidades e procedimentos institucionais para a sua execução, tendo como base o PNGC e o PEGC, devendo observar, ainda, os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal;

- Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro - SIGERCO: componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente - que integra informações georreferenciadas sobre a zona costeira;
- Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira - estrutura operacional de coleta contínua de dados e informações, para o acompanhamento da dinâmica de uso e ocupação da zona costeira e avaliação das metas de qualidade socioambiental;
- Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - consolida, periodicamente, os resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e avalia a eficiência e eficácia das ações da gestão;
- Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão;
- Macrodiagnóstico da zona costeira - reúne informações, em escala nacional, sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, com a finalidade de orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais.

Outro instrumento a ser destacado foi um modelo criado pelo Ministério do Meio Ambiente chamado Projeto Orla, visando a gestão integrada⁶, entretanto que não teve guarida soberana nos municípios brasileiros e os motivos serão analisados a partir do diagnóstico a partir do Decálogo em tela.

⁶ “O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, surge como uma ação inovadora no âmbito do Governo Federal, conduzida pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (MMA/ SQA), e pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP/ SPU), buscando implementar uma política nacional que harmonize e articule as práticas patrimoniais e ambientais com o planejamento de uso e ocupação desse espaço que constitui a sustentação natural e econômica da Zona Costeira”. Acesso em 24/05/15. <http://www.mma.gov.br>

3.2.6 Formação e capacitação

A formação e capacitação será feita pelo Ministério do Meio Ambiente, através do IBAMA em articulação com o órgão ambiental estadual disponibilizar informações e meios de capacitação (artigos 30 e 31 do Dec. 5300/04), nisto a Superintendência de Patrimônio da União (SPU) se conveniou à Universidade Federal de Rio Grande (FURG) para operacionalizar o curso à distância de capacitação para o Projeto Orla (OLIBEIRA e NICOLODI, 2015).

Contudo é obrigação de todos os integrantes do SISNAMA, logo também aos órgãos ambientais estaduais e municipais também, assim como das instituições públicas a capacitação para educação ambiental, nos termos do art. 3º da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA).

Portanto, mesmo com a capacitação tendo previsão expressa no Dec. 5300/04 e incumbindo esta à União e ao estado, não pode o município fugir desta obrigação dada pela PNEA a partir da educação ambiental, que em município litorâneo obrigatoriamente passa pelas relações ambientais diversas da zona costeira e sua preservação, haja vista ser patrimônio nacional, conforme o §4º do art. 225 de nossa Constituição Federal.

3.2.7 Recursos

Ao, por lei, ser instituído os planos estadual e municipal de gerenciamento costeiro, o art. 8º, inciso V do Dec. 5300/04, deverão estes conter mecanismos econômicos que garantam a sua aplicação; de outra banda como referido no tópico de Vontade Política, o qual trouxemos à baila as questões gerais do orçamento público, também é fonte de recurso; assim como por se tratar de questões ambientais e urbanísticas a existência de fundos relativos a cada área, por exemplo o Fundo Nacional de Meio Ambiente (L. 7.797, DE 10 DE JULHO DE 1989) em seu art. 4º que afirma “Os recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente deverão ser aplicados através de órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas cujos objetivos estejam em consonância com os objetivos do Fundo Nacional de Meio Ambiente, desde que não possuam, as referidas entidades, fins lucrativos”.

3.2.8 Conhecimento e Informação

Ao analisar os instrumentos de gerenciamento costeiro previstos no Dec. 5300/04 a partir do art. 25 a necessidade da busca por informação, caracterizando socioambientalmente a área trabalhada, com diagnóstico paisagístico, formas de uso e ocupação, etc, assim como a análise do espaço, conduzindo ao enquadramento de cenários compatíveis para estabelecer diretrizes de intervenção para realizar o Plano de Intervenção, sendo este o instrumento que se faz a partir dos conhecimentos mínimos enumerados.

Entretanto, além de subsídio ao instrumento, como nos casos do art. 25 e seguintes, temos a informação como instrumento *per se*, no art. 7 a partir do Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro, que visa ser um sistema integrador de informações, no qual entre outras coisas encontra-se a rede virtual do Projeto Orla, com municípios do litoral sul ao norte do Brasil; também a partir Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira e o Macrodiagnóstico da Zona Costeira cujo resultado se pode visualizar a partir de um atlas ou carta-síntese.

3.2.9 Educação para Sustentabilidade

Quanto à educação para a sustentabilidade existe amparo o maior amparo que uma legislação brasileira pode ter, ou seja, a Constituição Federal no inciso VI do §1º do art. 225, estabelecendo que ela deve ocorrer em todos os níveis de ensino e conscientização pública, motivo pelo qual foi criada a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), Lei 9795/99, que é regulamentada pelo Dec. 4.281/02, visando dar aplicabilidade direta (além das já previstas no §1º do art. 5º desta Constituição que afirma ter aplicação imediata as normas definidoras de garantias e direitos fundamentais e neste sentido é consagrado na jurisprudência brasileira o direito ambiental como direito fundamental⁷) a este dispositivo de direito ambiental.

Desta forma o direito à educação ambiental deve ser garantido nas mais diversas escalas, como previsto na PNEA, portanto sendo dever dos órgãos integrantes do SISNAMA (órgãos ambientais estatais brasileiros), das instituições educativas em seu programas, dos órgãos de comunicação em massa ao colaborar e incorporar a

⁷ "Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a consagração constitucional de um típico direito de terceira geração" (RTJ 155/206)

educação ambiental em sua programação, das empresas, entidades de classe, instituições público e privadas capacitando seus trabalhadores e da própria sociedade como um todo, mantendo atenção aos valores, atitudes e habilidades para atuação individual e coletiva voltadas à preservação, nos termos do art. 3º da Política em tela.

Tal educação ambiental parte de princípios humanistas, holísticos e participativos, com pluralismo de ideias, vinculação entre ética, trabalho e práticas sociais, considerando o meio ambiente em sua totalidade, mas com abordagens nas diversas escalas locais, regionais, nacionais e globais, conforme o art. 4º e tudo isto objetivando o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em sua complexidade, a garantia da democratização informacional assim como o estímulo à consciência crítica, de acordo com o art. 5º, todos da PNEA.

3.2.10 Participação

A participação é um princípio básico previsto no inciso IV do art. 5º do Dec. 5300/04 e apresenta-se como instrumento no Estatuto da Cidade, Lei 10257/01 no art. 4º a partir da gestão orçamentária participativa, referendo e plebiscito, assim como o próprio plano diretor com a obrigatoriedade de audiências públicas, no inciso I, §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade e neste mesmo sentido de legislação um capítulo exclusivo de Gestão Democrática da Cidade, prevendo órgãos colegiados de política urbana nas escalas nacional, estadual e municipal, debates, audiências públicas, conferências, assim como a possibilidade de projeto de lei de iniciativa popular para gestão urbana, nos termos do art. 43.

Desta forma, sem a pretensão de exaurir os amparos legislativos, como exposto percebe-se a plena aplicação do Decálogo como instrumento metodológico de diagnóstico para Gestão Costeira, caracterizado para Gestão Territorial, para Gestão Ambiental e desta forma ao contemplar os direitos públicos Constitucional, Administrativo, Financeiro, Ambiental e Urbanístico como meios de gerir e transformar o espaço atende aos preceitos do princípio da legalidade administrativa, princípio base para os atos administrativos, portanto para as ações, articulações e integração dos órgãos estatais no Gerenciamento Costeiro brasileiro, que por sua vez atua, modifica e produz espaço geográfico.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Quanto à Vontade Política, aos Recursos, à Formação e à Capacitação

Como visto no Referencial Teórico, perceber a Vontade Política do presente Governo se faz a partir das LDOs deste e estas são as do ano de 2014 e 2015, haja vista a de 2016 – para o exercício em 2017 – não ter sido editada e a de 2013 foi feita sob a égide do PPL anterior, por outro lado, é importante ressaltar que a previsão orçamentária nos indica a “intenção” política do Governo, entretanto a verba prevista não precisa necessariamente ser aplicada e é isto que veremos a seguir.

Portanto analisando ambas LDOs, como apresentado na Entrevista da Metodologia, tivemos a resposta das Secretarias de Administração, Meio Ambiente e Pesca, Educação, Turismo, Planejamento Urbano e Habitação e Trabalho, Cidadania e Participação Popular, do que realmente foi realizado com a previsão orçamentária.

A Secretária de Administração, Karina P. Fajardo, informou que não houve investimento, nos anos de 2014 e 2015, em Recursos Humanos nas áreas Ambiental/Costeira, nem em Gestão Integrada inter-secretarias ou entre outros entes da União.

Desta forma a Secretaria central de Gestão, que é a de Administração, nos indica a inexistência de uma gestão integrada, sem investimento – em pelo menos – nos dois anos de mandatos analisados.

A Secretaria de Meio Ambiente e Pesca respondeu pela Técnica Administrativa Thamires Lima, num documento que apresentava itens a adquirir e adquirido, sendo que em 2014 houve Contratação de serviços para a realização Curso de Licenciamento Ambiental Prático, de acordo com a Nova Resolução Consema 288/14, para os servidores da Secretaria do Meio Ambiente, material de escritório, logística para eventos como feira agroecológica, ração animal, placa para proteção das corujas buraqueiras e em além da aquisição de equipamentos de escritório e logística, contratação de serviço de biólogo para colocação das passarelas, licitação para obras de saneamento, 2 cursos por servidor para licenciamento ou atividades ambientais, este

com o investimento de R\$ 12.972,01, existindo portanto o investimento na capacitação ambiental, mas não com o foco na Gestão Costeira ou Integrada.

Por sua vez, o Secretário Leni Kraey, da Secretaria de Cidadania e Participação Social, respondeu que no biênio analisado, o valor de R\$ 13.400,00 foi investido no Projeto “O prefeito no Bairro e o Prefeito na Praia (Participação Popular)”, que consiste numa ação que foi implantada no município de Imbé, levando o Executivo, incluindo prefeito, vice-prefeito, secretários para todas as regiões do município. Um encontro mensal, sempre aos sábados, a prefeitura dialoga com os moradores da cidade por meio de seus gestores. A atividade oportuniza aos cidadãos imbeenses – conforme o Secretário - o contato com quem administra a cidade sem precisar ir até a prefeitura. Foram seis encontros com a comunidade dos Bairros e dois encontros com os veranistas na praia. Para a execução deste projeto a secretaria investiu na compra de 100 cadeiras de PVC, carro de som, camisetas, blocos para registro de demandas, banner, faixas, folders, flyer, rádio e material de publicidade.

E no projeto “Brique e Artesanato (Emprego e Renda)”, que consiste em proporcionar um espaço e estrutura onde os artesãos puderam expor e comercializar seus produtos, movimentando a economia local. Fomentar e valorizar o artesanato local, proporcionando um atrativo a mais para os visitantes e habituais frequentadores do Lago do Braço Morto e também atendimentos ao público através de serviços especializados. Foram quatro eventos realizados. Para execução deste projeto a secretaria investiu em faixas, divulgação em folders e shows; e por fim o investimento de R\$ 4.000,00 no Orçamento Participativo, o qual foi explicado pelo Secretário como um processo de administração pública que permite que a população decida de forma direta, democrática e transparente como será aplicado o dinheiro público em obras e serviços a serem executados pelo governo municipal. Os princípios do Orçamento Participativo são promover o exercício da cidadania e da democracia, incentivar a organização social e aproximar a população das decisões sobre a cidade. O Povo prioriza e a administração municipal realiza, de acordo com o Secretário. Foram realizados seis reuniões preparatórias e seis Assembleias de votação.

Para a execução deste projeto a secretaria investiu em camisetas, carro de som, rádio, banners, adesivos, faixas, materiais de gráfica (cédulas, convites).

E a partir da mediação do servidor Leandro Luz, tive as respostas das Secretarias de Educação, Turismo e Planejamento, desta forma a Secretaria de Educação afirmou que em 2014 foi investido R\$ 73.000,00 em questões sobre

“Diversidade”, a necessidade do momento, já em 2015, o investimento foi de R\$ 55.000,00, na temática “Inclusão”; já a Secretaria de Turismo informou que auxiliou nas questões turísticas outras secretarias sem estimar valores e por fim a resposta da Secretaria de Planejamento Urbano sobre a participação popular na estrutura urbana informou que não houve investimento, ressaltando que esta secretaria, conforme o Plano Diretor, é o órgão principal do Programa Municipal de Planejamento Urbano do Município de Imbé.

Portanto, em relação à Vontade Política, aos Recursos, à Formação e à Capacitação concluímos que apesar da Vontade Política se fazer presente no planejamento junto à previsão orçamentária, logo aos recursos, na execução apresentou déficits, haja vista o não investimento na área de integração inter-secretarias, existindo apenas uma preparação à adaptação às legislações de outras escalas e tomando cuidado com questões ambientais tópicas locais.

4.2 Quanto às Normativas, aos Instrumentos, à Competência, às Instituições.

As legislações de âmbito federal já foram trabalhadas no Referencial Teórico, assim sendo consideraremos as normativas Estaduais e Municipais quanto à possibilidade de Gestão Costeira Integrada.

Partimos então do Código Estadual de Meio Ambiente (L.11.520/00), que destina um capítulo inteiro para o Gerenciamento Costeiro – Capítulo XVI -, tendo como um dos objetivos apresentado no artigo 239, o inciso I que afirma a necessidade de planejar e gerenciar integradamente, descentralizadamente e participativamente as atividades na Zona Costeira.

Apesar de existir em legislação estadual a previsão de gestão integrada, descentralizada e participativa, conforme Gruber N., *et al* (2014), aplicando o Decálogo na gestão costeira do Rio Grande do Sul percebe-se a inexistência em tal escala, levando-nos à análise jurídica em nível municipal de Imbé.

E a análise deve começar obrigatoriamente pela Lei Orgânica Municipal (constituição do Município), a qual em seu artigo 6º afirma a possibilidade do Município em celebrar convênios com outros entes da federação, abrindo a possibilidade de uma gestão integrada com estes outros entes – apesar de percebermos o não investimento na área a partir do ponto 4.1 -, cabendo ressaltar que salvo em pequenos trechos, como o §2º do artigo 1º e o art. 9º, não se consegue inferir que o

município se trata de um balneário, portanto a principal legislação de constituição e ordenamento administrativo não confere atenção especial algum à sua função turística, de proteção ambiental, entre outras relacionadas às questões costeiras.

Já o Plano Diretor vigente, bem diferente da Lei Orgânica Municipal, traz em seu corpo a litoraneidade do Município e em seu III do artigo 2º, começa fazendo referência à necessidade dos veranistas, que aliás aparece em tantos outros espaços e em tantos outros artigos, assim como o Zoneamento Ambiental (Seção III, a partir do artigo 15) que remete ao reconhecimento da zona costeira.

Quanto ao amparo para uma gestão integrada em escala local, competências e instituições encontramos o artigo 9º do Plano Diretor, estabelecendo a composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (responsável, entre outras atividades conforme o artigo 8º, por formular políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano), devendo ter representantes da Secretaria de Planejamento, das Subprefeituras, do Legislativo Municipal, das Associações Comunitárias, das Entidades de Classe e da Associação Comercial.

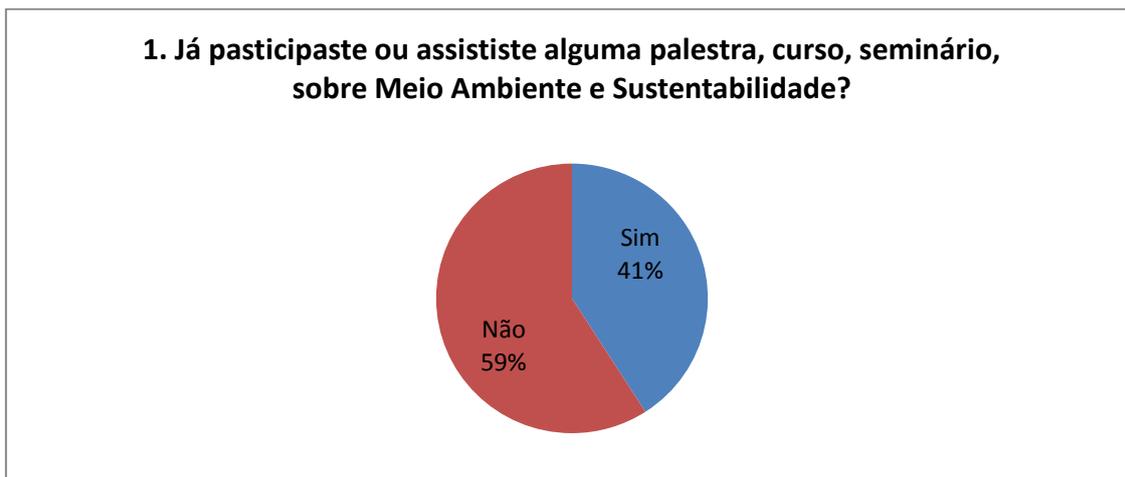
4.3 Quanto ao Conhecimento, à Informação e à Educação para Sustentabilidade

Ao considerar a Informação, como visto no 4.1, não houve investimento na produção de informação relacionado ao Gerenciamento Costeiro Integrado, por isto passamos às análises dos gráficos feitos a partir do Questionário aplicados aos seguimentos População (segmentadas conforme o Plano Diretor de Imbé), Surfistas, Comércio/Turismo e Pescadores; cabendo ressaltar que os Surfistas e Pescadores não eram necessariamente residentes no Município, entretanto vivenciam este.

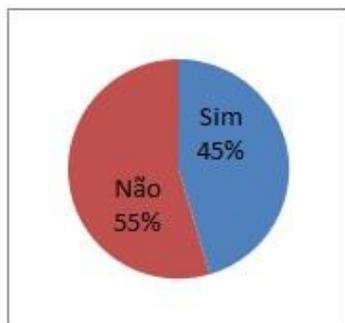
A primeira questão foi “Já participaste ou assististe alguma palestra, curso, seminário, sobre Meio Ambiente e Sustentabilidade?”

Cuja resposta apresentamos num primeiro gráfico o total (compilação dos setores) e nos gráficos seguintes as respostas setorizadas:

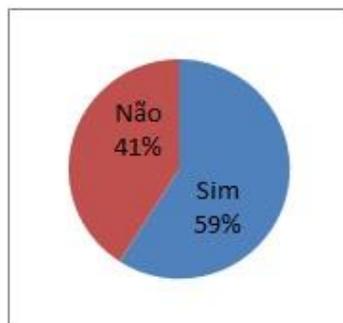
Figura 15. Gráfico da participação da população



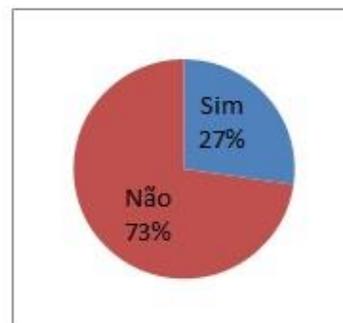
Pescador



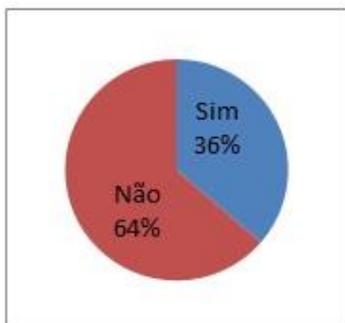
Comércio/Turismo



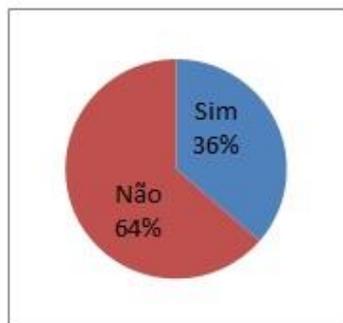
Surfista



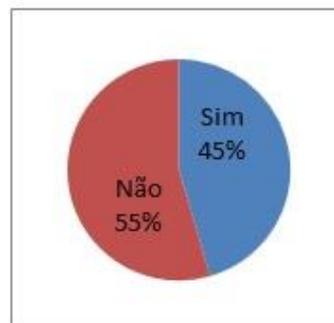
ZP1



ZP2



ZP3

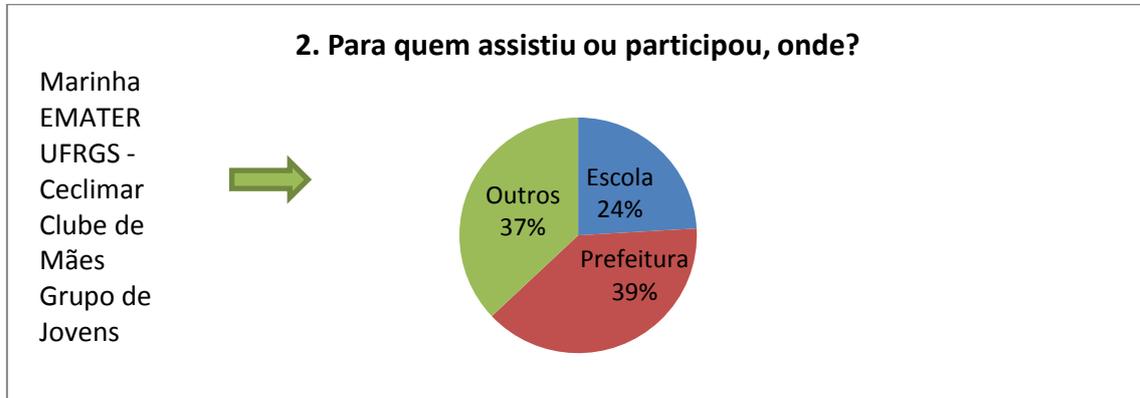


Desta forma percebemos a não participação geral da população de Imbé e seus setores – à exceção do Comércio/Turismo – em formações de conscientização ambiental.

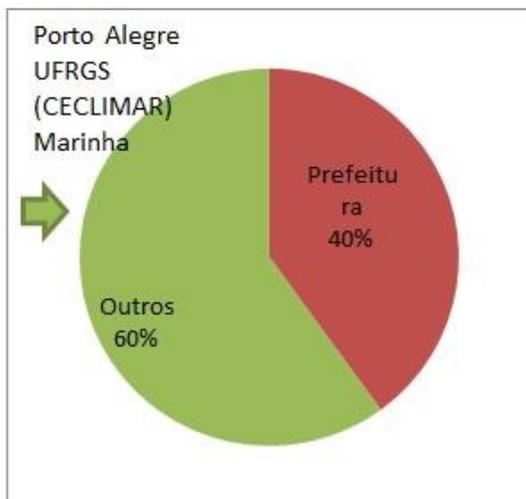
Contudo aqueles que participaram, o fizeram de forma especial pela Prefeitura – em algum momento, não necessariamente no biênio da atual gestão, assim

como não necessariamente neste Município - seguido de órgãos diversos como Marinha do Brasil, EMATER, Ceclimar - UFRGS e Clube de Mães, como veremos a seguir:

Figura 16. Local da participação



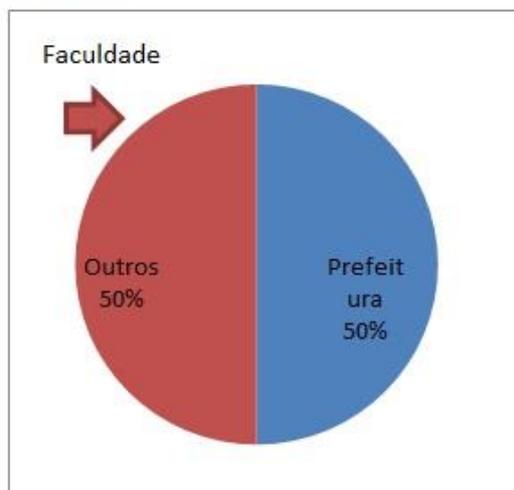
Pescador



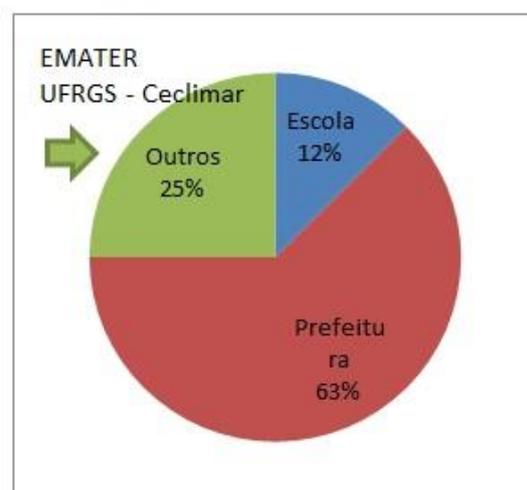
Comércio/Turismo



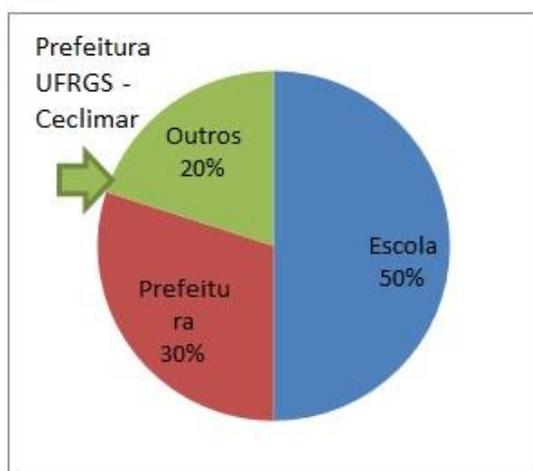
Surfistas



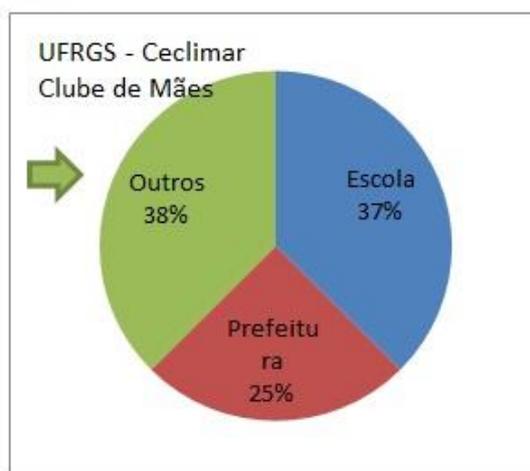
ZP1



ZP2



ZP3



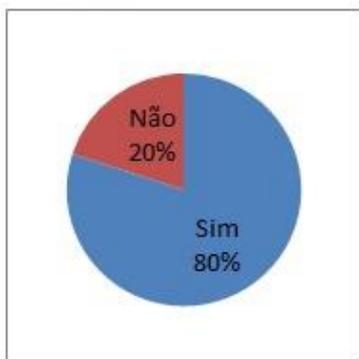
Portanto, como referido, de forma geral a Prefeitura deu o maior suporte nos cursos, palestras, sobre questões ambientais e de sustentabilidade, no entanto analisando caso a caso encontramos realidades diferentes, como no Setor Comércio/Turismo, que teve mais contato com a temática na faculdade/escola, assim como com os surfistas – setor com menor participação nestas atividades – também na faculdade e nos Setores ZP2 e ZP3, que também encontraram na escola um maior contato com tais cursos ou palestras.

A próxima questão, também ligada às duas anteriores, vai ao encontro do assunto abordado, para perceber se existe uma preocupação específica com o litoral, ou “apenas” abordaram meio ambiente de forma geral.

Figura 17. Tema abordado na participação em palestras ou atividades



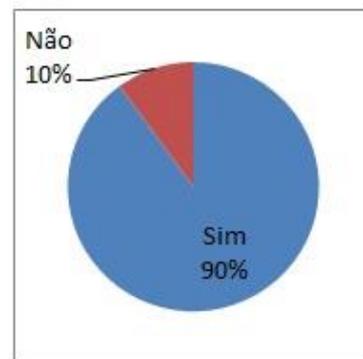
Pescador



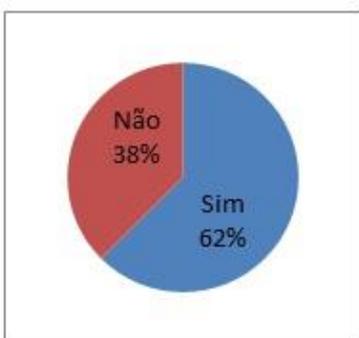
Comércio/Turismo



ZP2



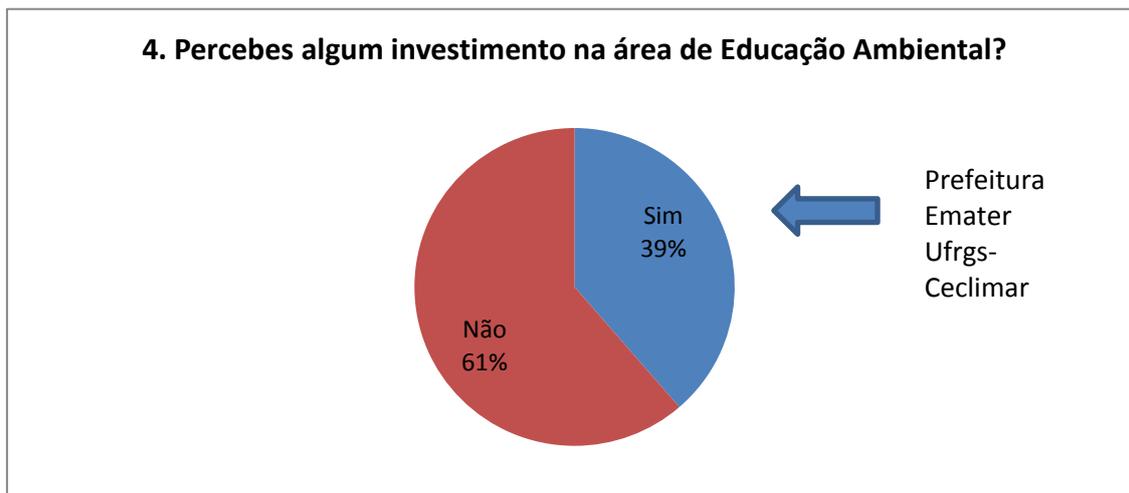
ZP 3



E como resultado obtivemos a preocupação com a relação costeira, ressaltando que os Setores ZP1 e Surfistas não se encontram nos gráficos por ter como resposta 100% positiva para a temática abordada estar relacionada diretamente ao meio ambiente litorâneo.

Por fim foi questionado a percepção da população sobre os investimentos em educação ambiental, tendo como resultado predominante a resposta negativa como veremos a seguir:

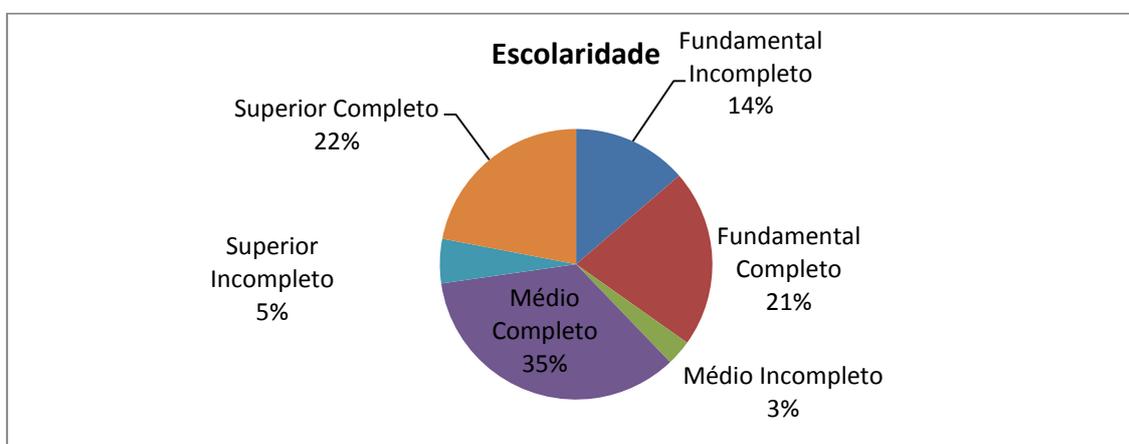
Figura 18. Gráfico de investimento em Educação Ambiental



Contudo, ao analisar por Setor, identificamos as ZP1 e ZP2 destoando do resultado geral e apresentando uma resposta positiva, atribuindo à Prefeitura e à EMATER o investimento em educação ambiental.

Desta maneira, percebemos o investimento deficitário nas áreas de informação, conhecimento e educação para a sustentabilidade, pois a população dos mais diversos níveis de escolaridade – como veremos no gráfico a seguir -, relacionando-se nos mais diversos meios sociais responderam em sua maioria não para a participação neste quesito, sendo a vocação do município litorâneo estar diretamente ligada às questões ambientais, outrossim, cabe destacar que as informações e educação ambiental acessadas, em sua maioria, trabalharam temáticas relacionadas ao meio ambiente litorâneo, assim como o depoimento de um dos entrevistados que afirmou ter a disciplina de educação ambiental na escola municipal de Imbé, há muitos anos.

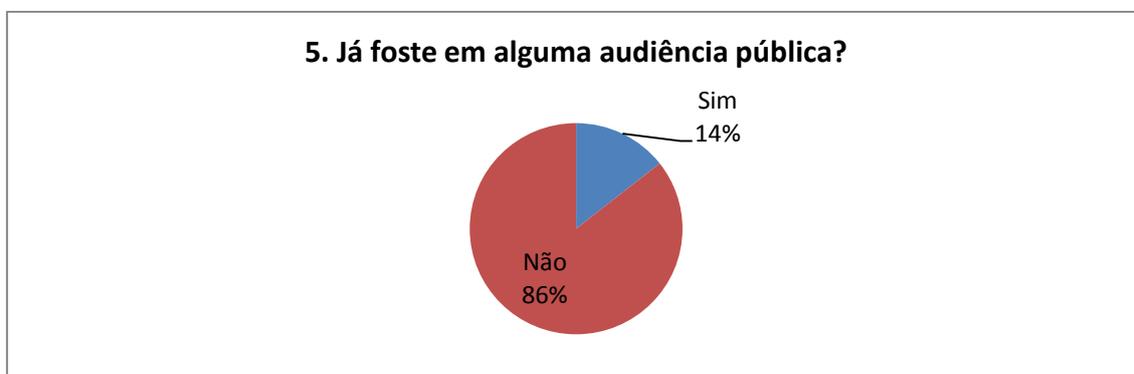
Figura 19. Gráfico de Escolaridade



4.4 Quanto à Participação

São instrumentos previstos na legislação pátria que permitem a participação direta da população, como analisado no Referencial Teórico e como apresentado pelo Secretário de Cidadania e Participação Social (ponto 4.1), o Orçamento Participativo, plebiscito, referendo e audiências públicas de forma geral, mas além destes, foi criado no Município de Imbé o Projeto Prefeito no Bairro e na Praia, implementando a participação popular, contudo a população pesquisada apresentou outra percepção, conforme os gráficos feitos a partir da aplicação de Questionários aos seguimentos População, Surfistas, Comércio/Turismo.

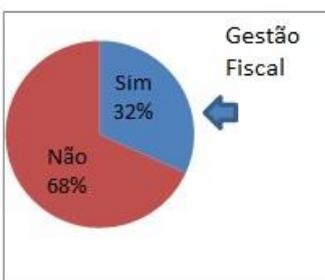
Figura 20. Gráfico sobre a participação em Audiência Pública



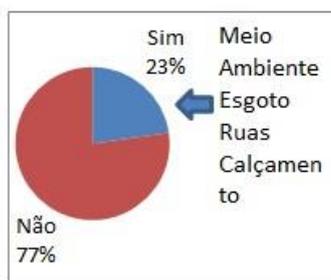
Pescador



Surfistas



Comércio/Turismo



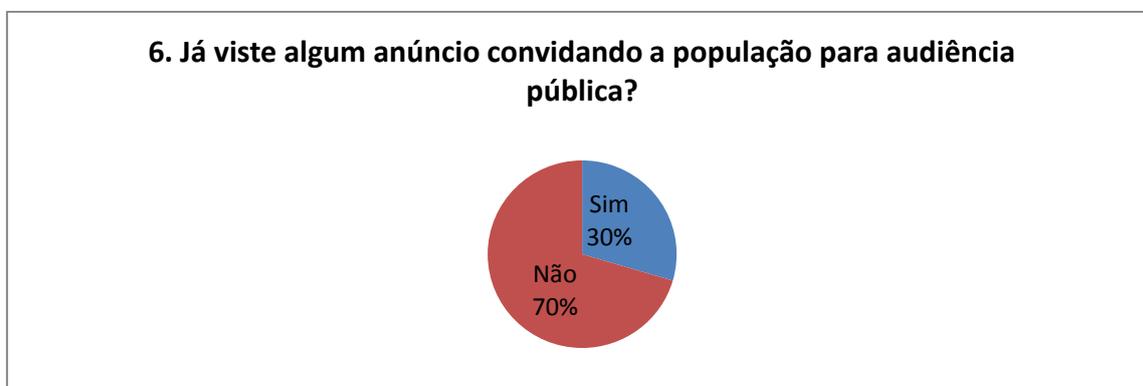
ZP 1 e ZP 2



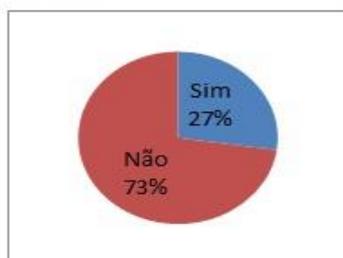
Nos gráficos anteriores podemos notar a não participação efetiva da população na gestão municipal, de forma especial a ZP3 a qual ninguém participou de audiência pública alguma, ou seja, na produção do espaço, cabendo ressaltar que houve a própria alteração do Plano Diretor Municipal em 2013, que obrigatoriamente deve ser precedida de audiência pública, assim como um senhor farmacêutico da ZP3, afirmando que não pode colocar a sua farmácia numa determinada divulgação virtual por estar numa zona que não seria abrangida pelo Plano Diretor, afirmação legalmente incorreta, porém com um grande significado de não pertencimento.

Frente a isto, outra pergunta se faz necessária sobre a publicitação desta prática e tivemos como resposta negativa em sua maioria, novamente.

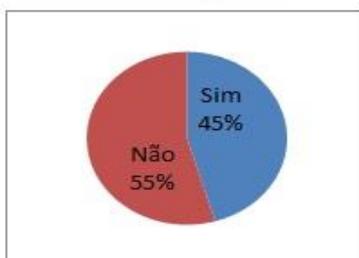
Figura 21. Gráfico de publicidade a audiência pública



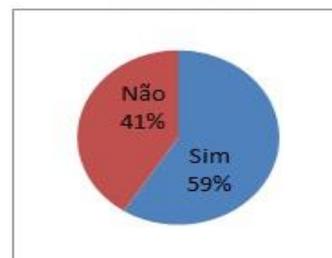
Pescador



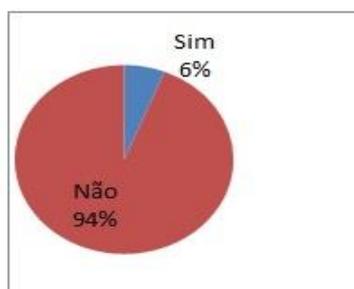
Comércio/Turismo



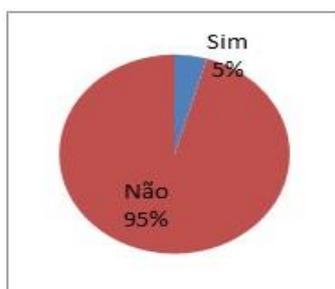
Surfistas



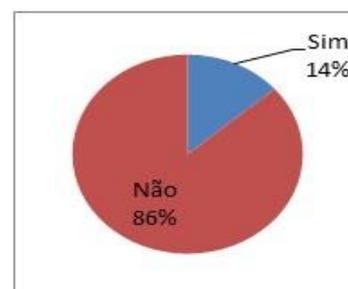
ZP1



ZP2



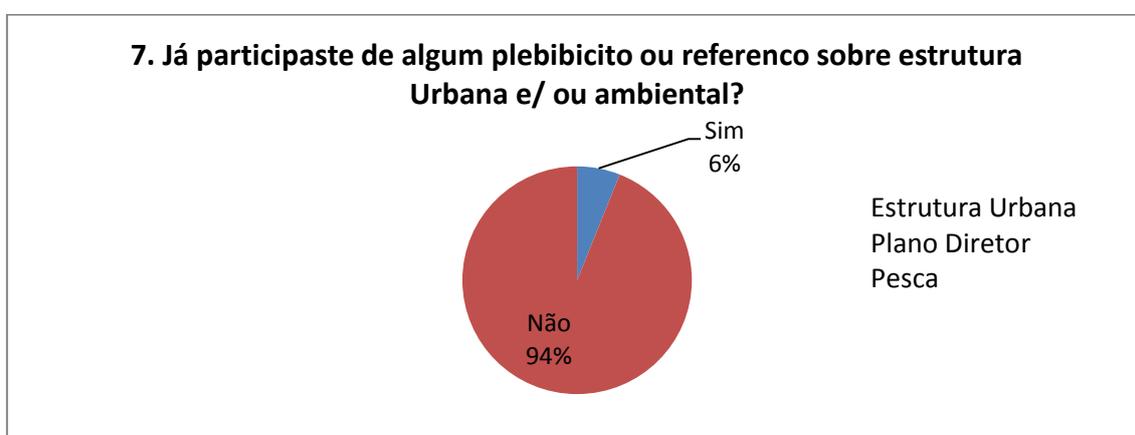
ZP3



Alguns elementos muito interessantes podemos observar, sendo o primeiro deles que os setores mostraram-se mais informados, assim com a característica observada - na conversa durante a aplicação dos questionários - de muitos pescadores e surfistas, em que pese tenham a vivência de suas práticas, não serem residentes de Imbé e a ZP3, que mostrou-se mais informada sobre a publicidade das audiências públicas é a mais afastada da Prefeitura Municipal.

A próxima questão se refere a outro instrumento legal de participação popular que é o plebiscito ou referendo.

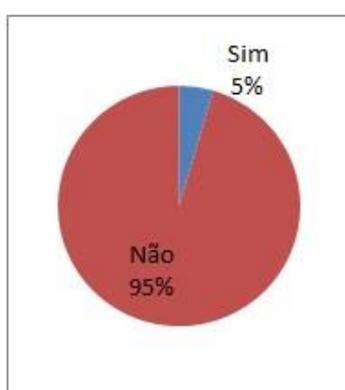
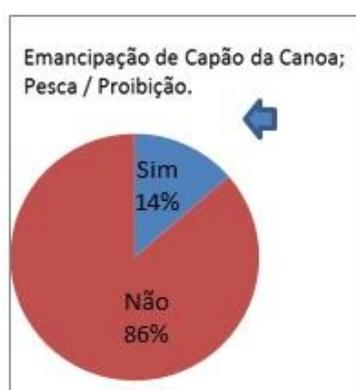
Figura 22. Gráfico sobre participação em referendos



Pescador

Comércio/Turismo

ZP1

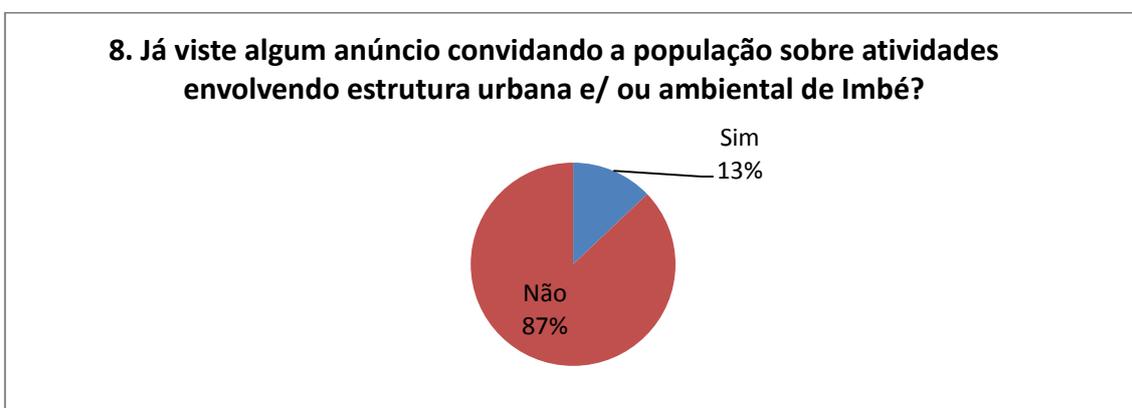


Desta forma – cabe ressaltar que antes de cada pergunta com tais termos jurídicos, existia uma prévia explicação e caso a dúvida permanecesse, o aplicador do questionário, por ser professor de Direito Ambiental, explicou o que era cada

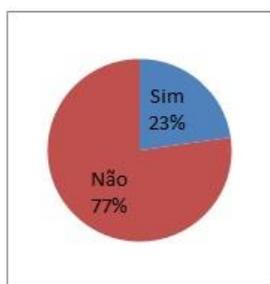
instrumento e a resposta final não houve interferência – percebemos a familiaridade com tais instrumento, no entanto não causa estranheza ao pesquisador, já esperando tal resultado.

Contudo, a publicitação dos instrumentos jurídicos de proteção ambiental também foi de preocupação constante, haja vista a informação ser um dos pontos do Decálogo, assim como princípio constitucional da Administração Pública, portanto além de questionar sobre a participação ou não, foi questionado sobre a percepção da publicitação ou não deste instrumento.

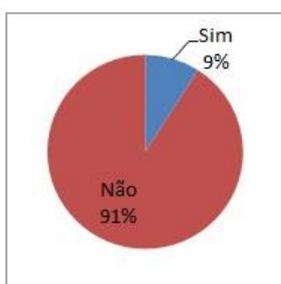
Figura 23. Gráfico sobre a publicidade na participação da população



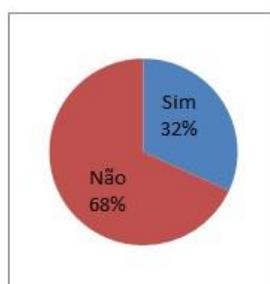
Pescador



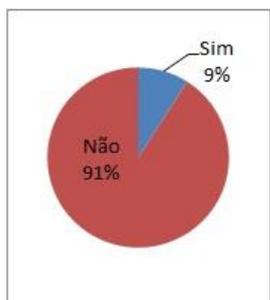
Comércio/Turismo



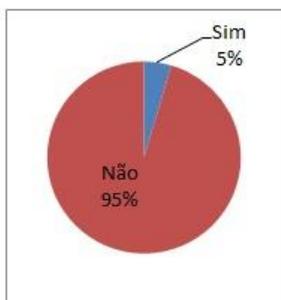
Surfistas



ZP1

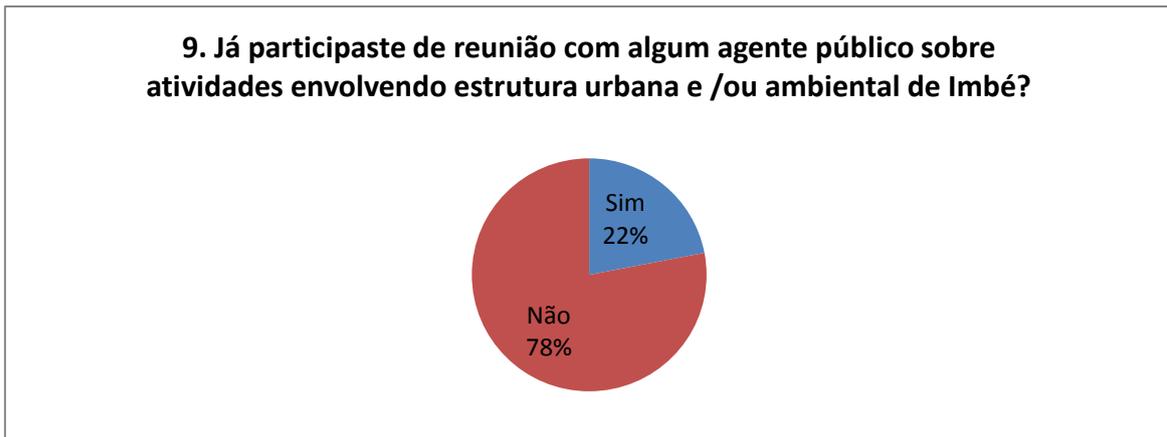


ZP3

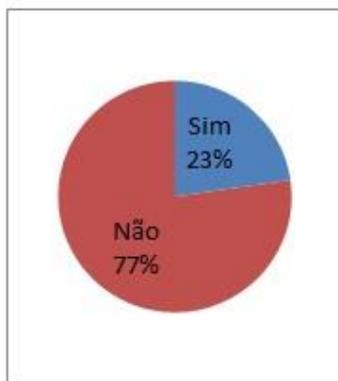


No caso da ZP2, houve uma negação total tanto na publicitação, quanto na participação; desta forma passamos a uma pergunta mais aberta, cabendo qualquer tipo de instrumento de participação popular, inclusive o projeto Prefeito no Bairro e Prefeito na Praia, apresentado no ponto 4.1, da Secretaria de Cidadania e Participação Social, recebendo a resposta em sua maioria negativa, como podemos observar nos gráficos a seguir.

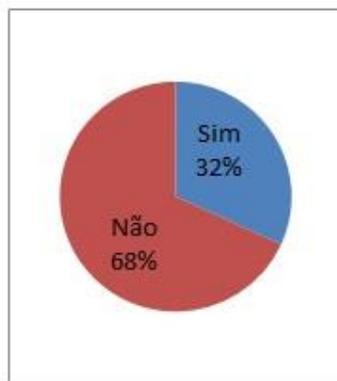
Figura 24. Gráfico sobre a participação em reuniões



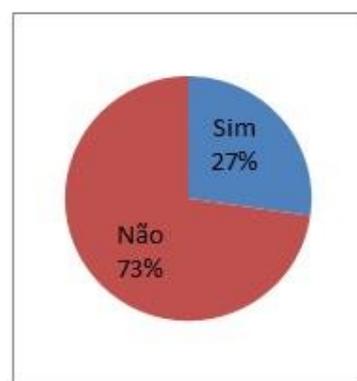
Pescador



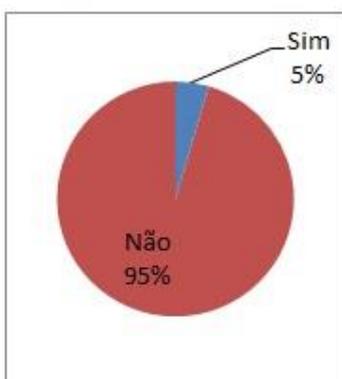
Comércio/Turismo



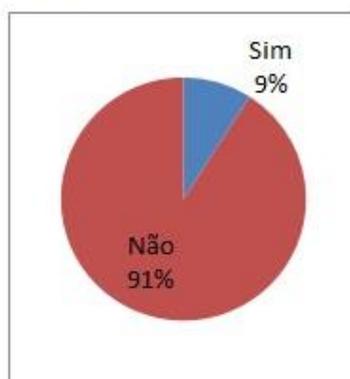
Surfistas



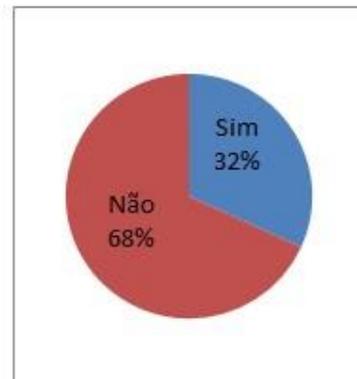
ZP1



ZP2

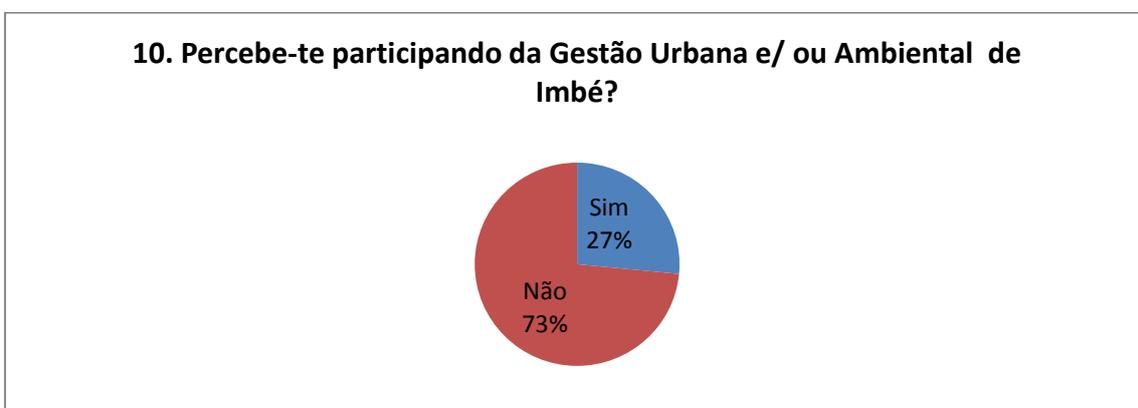


ZP3

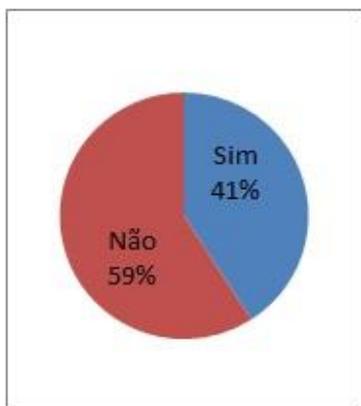


Neste quisto da participação de reunião com agente público sobre atividades de estrutura urbana ou ambiental esperávamos uma maior participação dos Setores Pescadores e Comércio/Turismo, entretanto nas ZPs ocorreu o esperado, ou seja, quanto mais próximo à sede administrativa da Prefeitura Municipal, maior foi à porcentagem de participantes de atividades deste tipo. E após considerar todos estes fatores, fechamos com o questionamento sobre a percepção da população quanto a sua efetiva participação na gestão municipal, logo produção do espaço de vivência, tendo como resposta geral o não se sentir neste processo de formação espacial.

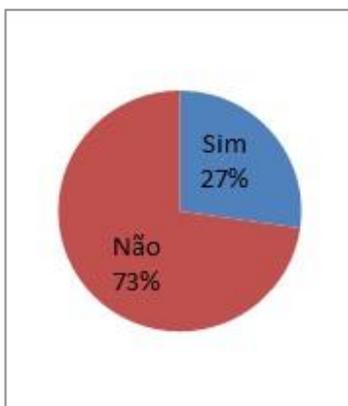
Figura 25. Gráfico sobre a participação na Gestão Urbana e ou ambiental



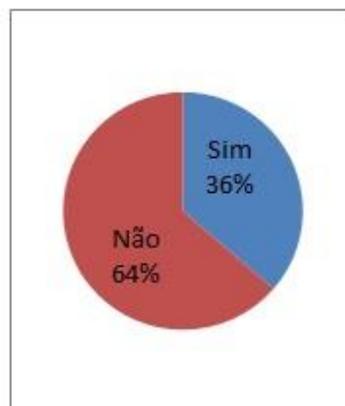
Pescador



Comércio/Turismo



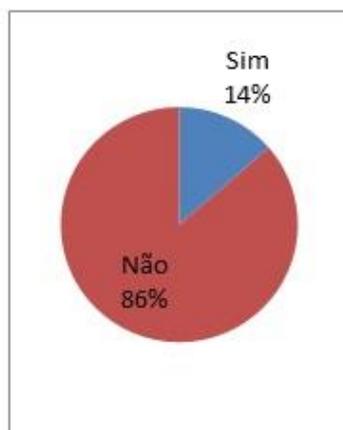
Surfistas



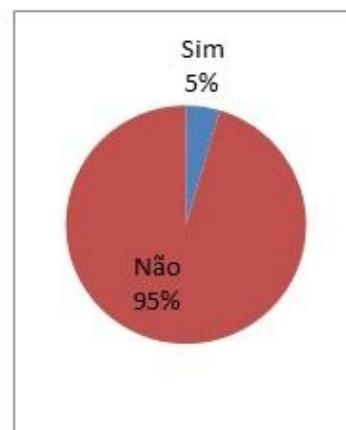
ZP1



ZP2



ZP3



Nesta averiguação sobre o “sentir-se” participando da transformação espacial urbana, percebemos os setores e ZP1 sentindo-se minimamente participantes, com a resposta positiva em pelo menos 27% no Setor Comércio/Turismo, o que se faz interessante por ter aplicado o questionário em imobiliárias também e numa delas delonguei-me um pouco mais na conversa, sendo que nesta os agentes imobiliários não se sentiram participantes da transformação espacial (apliquei o questionário em um funcionário, mas haviam mais 3 e um senhor que pela referência dos corretores, acredito ser o dono daquela imobiliária), muito pelo contrário, afirmaram-se reprimidos pela legislação ambiental e urbanística, indicando a falta de potência frente às grandes corporações imobiliárias, que conseguem transformar espaços que eles não; e de outra banda, quanto mais distante da Prefeitura Municipal, logo ZP2 e ZP3, a percepção de não participação é respectivamente crescente.

Capítulo 5

5. CONCLUSÃO E PROPOSTAS

5.1 Conclusão

O presente estudo, portanto, deu-se pelo interesse subjetivo pelo espaço geográfico do Litoral Norte gaúcho, de forma especial pelo Município de Imbé e de forma mais objetiva, justificando tecnicamente a necessidade acadêmica deste, pelo aumento da ação antrópica na Zona Costeira, assim como pelo considerável aumento demográfico (um dos maiores do Estado, como apresentado no último Censo), bem como pela recente alteração do Plano Diretor em 2013.

A Zona Costeira, como visto, é um ambiente que necessita atenção e proteção especial, pois se junta a grande pressão antrópica – histórica na Zona Costeira, como percebido no resgate geohistórico introdutório – à sensibilidade da região – como apresentado pelo MMA em relação à Zona Costeira de forma geral e pela FEPAM, em zoneamento do Litoral Norte gaúcho -, motivando a análise sobre os instrumentos jurídicos existentes para tal proteção e de forma mais específica à luz do método Decálogo, que a partir da verificação de dez pontos averigua a existência ou não da gestão integrada, tão necessária frente à complexidade de agentes e estruturas de um espaço litorâneo.

Desta maneira o primeiro passo foi verificar a existência de amparo legal, analisando as Normativas e os seus Instrumentos, o que se deu de forma positiva, assim como estrutura que ampare, nas escalas estadual e municipal, a prática de gestão integrada, em que pese inexista a regra conduzindo à gestão integrada estadual, tampouco municipal, ficando à mercê da Vontade Política para a sua ocorrência e no caso da estadual - conclusão de Gruber *et al* - não existe a gestão integrada, assim como na escala municipal – por nós concluída em última instância – também inexistente.

E para tanto, estudamos a existência da Vontade Política nas diversas escalas, mas de forma mais aprofundada no Município – nosso objeto - e lá percebemos que apesar de previsão orçamentária nas LDOs, a aplicação destas não se deu de forma integrada, o que ocorreu foi cada Secretaria em seus objetivos específicos, portanto cada

um dos agentes institucionais – Instituições - possuindo suas Competências bem definidas, entretanto – como visto – executando isoladamente suas atribuições.

Logo, ao conduzir suas atribuições de forma isolada, as Formações e as Capacitações também apontam cada uma para um sentido diverso, como – por exemplo - a Secretaria de Meio Ambiente em licenciamento e a Secretaria de Educação em diversidade e inclusão, portanto sem investimento direto de Educação para Sustentabilidade, nada sendo falado sobre a produção de Informação.

Em relação à Educação para Sustentabilidade, buscamos também a população – em aplicação de questionário – para elucidar a sua existência (não somente desta gestão, mas de forma geral no Município) e a resposta geral foi negativa, entretanto apresentando o Setor dos Pescadores e a ZP2 com resposta 45% positiva e do Comércio/Turismo 59% positiva, assim como também foi pesquisado a percepção de investimento na Educação para a Sustentabilidade, tendo a resposta negativa em todos os setores, menos na ZP2, cuja resposta foi de 59% da população enxergando tal investimento e na ZP1, cuja resposta foi de 68% com tal percepção, dizendo que a formação vem da Prefeitura, Emater, Ceclimar, entre outros, cabendo ressaltar que a escolaridade do público submetido ao questionário é a mais diversa possível, indo do fundamental incompleto ao superior completo.

E por fim foi analisada a percepção da população sobre a sua participação e a própria participação efetivamente na formação e transformação do espaço vivido, assim como a Informação da possibilidade desta participação, questionando-os sobre os mais diversos instrumentos de participação existentes e seus anúncios, tendo a resposta negativa na maior parte dos casos, causando estranheza frente a um dos fatores ensejadores desta pesquisa que foi o atual Plano Diretor, de 2013.

Com todos estes fatores analisados a partir do Decálogo, concluímos a inexistência de fato de gestão integrada, cabendo para o desfecho algumas propostas para, caso seja interesse dos Gestores Públicos, aplicarem em seu mandato visando a Gestão Costeira Integrada como política de Estado no Município.

5.2 Propostas

Antes de mais nada é necessário ressaltar que as propostas vêm como fruto de uma análise externa com o objetivo de auxiliar, sem ter a pretensão – até porque não fora realizado uma pesquisa de campo no dia a dia da Administração – de julgar a gestão atual.

- Portanto a primeira questão propositiva é um projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal para que a gestão integrada seja uma Política de Estado, estabelecendo convênios se necessário, mas mais do que isto, sem tirar a autonomia de cada Secretaria, que todas – dentro desta autonomia, ou não, dada pelo Prefeito – trabalhassem “também” Imbé como um Município Litorâneo, logo com a construção conjunta de saberes e fazeres socioambientais, nos quais a Secretaria de Meio Ambiente – por exemplo – investisse também da produção de Informação e Educação Ambiental da sociedade em projetos permanentes, tal qual a Secretaria de Educação, que preparassem seus educadores e educandos para o compartilhar de saberes ambientais, de forma que todos soubessem o que e porque preservar, assim como a Secretaria do Turismo propondo atividades voltadas à Educação Ambiental junto aos turistas e aqueles que dialogam com estes turistas, como Comércio, Pescadores, Associações de Surf, etc.

- Após termos uma gestão voltada para o eixo Meio Ambiente Litorâneo, aumentar os meios de participação, seja por redes sociais, seja por aplicativos de informacionais (APPs), seja por consultas populares das mais diversas, como por exemplo, levadas às escolas municipais, para que a partir dos educandos o Município tenha a visão daqueles que lá vivem sobre como o espaço vem sendo construído e transformado. Maior publicitação, em escolas, associações, entre outros, sobre as audiências públicas, para que a população perceba que pode interferir no espaço vivido, ou ao menos saiba das transformações que lá ocorrem. Que projetos como o Prefeito no Bairro, ou Prefeito na Praia tenham uma maior constância, tal qual o Orçamento Participativo. Que atos administrativos que tragam modificações às vidas dos cidadãos passem por plebiscitos, ou sejam referendados, se não no processo formal, exigido por lei para tais institutos e que os encareceriam, que se deem num molde informal, como os já sugeridos APPs, redes sociais, pesquisas nas escolas, etc.

- No Município tem estabelecimento de hospedagem que possui em seu entorno uma diversidade ambiental a ser explorada de forma sustentável pelo Turismo,

a partir de convênio, adequando o espaço ao uso sustentável como previsto no Zoneamento da FEPAM e não que haja a permissão da ocupação desordenada, que se dá sim por questões sociais, as quais podem ser sem atendidas pela Secretaria do Planejamento, que atenderia as questões de moradias irregulares, ao mesmo tempo que proporia intersecretarias a capacitação desta população irregular para o turismo ecológico, tal qual aos pescadores, capacitando-os para o diálogo com o turista a partir da Educação para Sustentabilidade.

Enfim, Imbé que fora construída nos moldes de uma Cidade Jardim e vem se expandindo num formato ortogonal, modificando o uso e ocupação de um espaço que poderia ser planejado a esta nova realidade imigratória, de maior densidade e para tanto estudar este novo perfil que vem se formando para um planejamento de Educação para a Sustentabilidade, que no final das contas é à base de tudo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADMINISTRAÇÃO NACIONAL ATMOSFÉRICA E OCEÂNICA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (NOAA). **Lei de Gestão da Zona Costeira**. Disponível em: http://coast.noaa.gov/czm/media/CZMA_10_11_06.pdf. Acesso em: 04 de abr. 2015.

AQUINO, C. A.D'. **Calibração e aplicação do modelo numérico Genisis nas praias de Tramandaí e Imbé-RS**. 2004. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

BENJAMIN, A. H. V. **O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**. 2005. Disponível em:

BRACK, P. **Vegetação e Paisagem do Litoral Norte do Rio Grande do Sul: patrimônio desconhecido e ameaçado**. In: II ENCONTRO SOCIOAMBIENTAL DO LITORAL NORTE DO RS, 2., 2006, Ceclimar. **Resumo**. Imbé: Ufrgs, 2006. p. 46 - 71. Disponível em: <<http://inga.org.br/wordpress/wp-content/uploads/ameacas-a-vegetacao-e-a-paisagem-natural-do-litoral-norte-ii-esaln.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BRASIL. **Resolução CIRM N° 1/90**. Brasília, Resolução da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar criada pelo Dec. 74.557/74. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2015.

CAPPELLI, S.; STEIGLEDER, A. M.; MARCHESAN, A.M. M. **Direito Ambiental**. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. 495 p.

CARASASI, J.J. **A Deriva Litorânea e suas Implicações na Gênese e Orientação de Barreiras Arenosas Pleistocênicas (Região de Osório), Estado do Rio Grande do Sul, Sul do Brasil.** 2013. 75 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geologia, Universidade do Vale dos Sinos - Unisinos, São Leopoldo, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/000006/00000649.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

CLAUSSEN, M.R.S. **O Processo de Urbanização do Município de Imbé, RS: Dinâmicas Socioespacial e Socioambiental.** 2013. 111 f. TCC (Graduação) - Curso de Geografia, Geociência, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <[file:///C:/Users/F Caetano/Desktop/Processo de Urbanização de Imbé - Miriam Raquel Silva Claussen.pdf](file:///C:/Users/F%20Caetano/Desktop/Processo%20de%20Urbaniza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Imb%C3%A9%20-%20Miriam%20Raquel%20Silva%20Claussen.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Teoria do ato de governo.** 2015. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181774/000432237.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

DALLABRIDA, V.R.; BIRKNER, W.M.K.; COGO, E.L. **GESTÃO TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: AVANÇOS E DESAFIOS DOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL. Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociais: Nueva serie de Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana,** Barcelona, v., n. 428, fev. 2013. ISSN: 1138-9788. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-428.htm>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

DUTRA, M. G. 2012. **Os zoneamentos de uso do solo e os fatores de impacto ambiental: o caso do Litoral Norte do Rio Grande do Sul.** Dissertação de Mestrado. UFRGS – Faculdade de Arquitetura – Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre/ RS. 112p.

FEPAM - FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
HENRIQUE LUIZ ROESSLER – RS. **Programa Gerco**. Disponível em <
http://www.fepam.rs.gov.br/programas/programa_gerco.asp> Acesso em: 04/02/15.

FEPAM - FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
HENRIQUE LUIZ ROESSLER – RS, 2000.

FLORES, C.P. **DIAGNÓSTICO COMPARADO DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE ÁREAS LITORALES EN LA ESCALA LOCAL: CASO DE TORRES (RS) Y PASSO DE TORRES (SC), BRASIL**. 2013. 57 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestión Integrada de Áreas Litorales, Universidad de Cádiz, Puerto Real, 2013

FREITAS, M.A.P. **Zona Costeira e Meio Ambiente: Aspectos Jurídicos**. 2004. 201 f. Dissertação (Mestre) - Curso de Programa de Pós-graduação em Direito, Departamento de Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2004.

GRÜBER, N.L.S. **Subsídios à Gestão Costeira: Vulnerabilidades Ambientais e aspectos legais para normativas de uso e ocupação**. Buenos Aires: Croquis, 2011. 211 p.

GRÜBER, N.L.S.; BRANCO FILHO, C.C. **Gestão Integrada do lago Guaíba: Modelos de Gestão para a Orla e Recursos Hídricos do Lago - Análise crítica e propostas**. *Gra*, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p.45-61, nov. 2010. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/gravel/8/1/Gravel_8_V1_05.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2015.

Gruber, N.L.S.; Strohaecker, T.M.; Ayup-Zouain, R.N.; Farina, F. (2011) - **Subsídios à Gestão Costeira: vulnerabilidades ambientais e aspectos legais para normativas de uso e ocupação**. *In*: Rubén Álvaro López y Silvia Cristina Marcomini

(eds.), *Problemática de los Ambientes Costeros Sur de Brasil, Uruguay y Argentina*, pp.41-55, Editorial Croquis, Buenos Aires, Argentina. ISBN: 978-9871527243. Disponível on-line em <http://cuencas.fcien.edu.uy/novedades/geologia%20costas%20Uy.pdf>

http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8643/O_Meio_Ambiente_na_Constituição.pdf?sequence=1. Acesso em: 05 abr. 2015.

IBERMAR, Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: 2012.

IBERMAR, Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio. BARRAGÁN, J. M. M. (ORG.) CÁDIZ: Jiménez-mesa, S.l., 2009, 380 p.

IBGE. IBGE Cidades@. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431033>>. Acesso em: 19 set. 2015.

IMBÉ. Sítio eletrônico do Município de Imbé-RS. Disponível em: http://www.imbe.rs.gov.br/home/show_page.asp?user=&codID_CAT=813&imgCAT;=&categoria=Municipio>. Acesso em: 06 abr. 2015.

MENEZES, L. S. Flora e Vegetação de um fragmento de restinga em Imbé, RS – Brasil. 2011. 56 f. Trabalho de Graduação. Ciências Biológicas: Ênfases Biologia Marinha e Costeira e Gestão Ambiental Marinha e Costeira. UFRGS, Imbé. 2011.

MILARÉ, É. Direito do Ambiente. **A gestão Ambiental em foco.** Doutrina. jurisprudência. Glossário. 5. ed. ref, atual. e ampl., São Paulo: Editora RT, 2007, Título II – A base constitucional da Proteção do Ambiente; item 4. A Constituição de 1988, pág 147 a 177.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Editora RT, 2013. 1614 p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **A Zona Costeira e seus usos múltiplos**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/a-zona-costeira-e-seus-multiplos-usos>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

MORAES, A. **Direito Constitucional** – 17 ed. – São Paulo: Atlas, 2005. 918 p

MOURA, Daniele Veleda. **Movimento Praia sem Esgoto**. Itanhaem. 2011. Disponível em:http://praiasemesgoto.blogspot.com.br/2011/08/artigo-praias-dunas-e-restingas_18.html

MUÑOZ, J.M. (coord.). 2009, **Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio**. Red IBERMAR (CYTED) (Vol. 1); 2011. *Propuestas para la acción*. (Vol. 2); 2012, *Propuestas para una nueva política pública* (Vol. 3).

MUÑOZ, J.M.B., **Manejo Costeiro Integrado na Ibero-América**. Espanha: Red Ibermar (cyted), 2012. Disponível em: <<http://hum117.uca.es/ibermar/Resultados y descargas/publicacionibermarii/publicacionibermarii>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

MURADÁS, J. A **Geopolítica e a Formação Territorial do Sul do Brasil**. 2008. 339 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Geografia, Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em:<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15718/000682253.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

OLIVEIRA, M. R. L.; NICOLODI, J. L. **A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: Uma análise sob a ótica do poder público.** Disponível em: <http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-308_Oliveira.pdf>. Acesso em: 25 maio 2015

PEREIRA, Valéria Fernandes. **Introdução ao estudo do Direito e da Hermenêutica Jurídica.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7654>.

Acesso em: 24 maio 2015.

PORTZ, L.C. **Contribuição para o estudo do manejo de dunas: Caso das praias de Osório e Xangri-Lá, Litoral Norte do Rio Grande do Sul.** 2008. 144 f. Dissertação (Mestre) - Curso de Programa de Pós-graduação em Geociências, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PRADO JUNIOR, C. **História Econômica do Brasil.** 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 4ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SHERER, M.E.G.; ANDRADE, J. **Decálogo da gestão costeira para Santa Catarina: avaliando a estrutura estadual para o desenvolvimento do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, Curitiba, v. 29, n. 1, p.139-154, abr. 2014.

STROHAECKER, T.M. **A urbanização no Litoral Norte do Estado do Rio Grande do Sul: contribuição para a gestão urbana ambiental do município de Capão da Canoa.** 2007. 399 f. Tese (Doutor) - Curso de Programa de Pós-graduação em Geociências, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

TOMAZELLI, L.J.; VILLWOCK, J.A. Mapeamento Geológico de Planícies Costeiras: o Exemplo da Costa do Rio Grande do Sul. Gravel, Porto Alegre, n. 3, p.109-115, nov. 2005. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/gravel/3/Gravel_3_11.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Jornal da Universidade. Disponível em <https://issuu.com/jornaldauniversidade>. Acessado em 19 de setembro de 2016.

VILHAÇA, F. 1995. Dilemas do Plano Diretor in: O município do século XXI: Cenários e Perspectivas. Revista Perspectiva, v.9 n°2