

AVANÇO DE OCUPAÇÕES NA FAIXA DE PRAIA DE TIBAU-RN: ASPECTOS LEGAIS E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Sheila Karene Nolasco da Silva Fernandes ¹
Rodrigo Guimarães Carvalho ²
Maykon Targino da Silva ³
Cybelle Silva Albuquerque de Medeiros Dantas ⁴
Antônio Inácio Neto ⁵

INTRODUÇÃO

A expansão de edificações em Tibau/RN, ao seguir uma tendência que se observa em diversas praias do litoral brasileiro, vem passando por uma rápida ocupação territorial de forma desordenada, especialmente pelo grande número de “segundas residências” à beira mar. Tais construções, muitas vezes irregulares, se estendem para a faixa de areia, ocupando as praias e prejudicando o livre acesso a esses espaços.

O cenário revela que algumas construções são iniciadas na linha de costa, exigindo que o empreendedor realize obras de contenção da erosão antes mesmo de serem concluídas e entregues. Essas obras de contenção frequentemente obstruem toda a faixa de praia durante a maré alta e resultam na privatização desses espaços que, por lei, deveriam ser de uso comum do povo.

Por se tratar de uma área que está em contato com o mar, as construções nos espaços de praia estão sujeitas a sobreposição de competências administrativas entre órgão de controle e fiscalização. O Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), órgão estadual, é responsável pela concessão de licença ambiental. Já a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão federal, responsável pela fiscalização do uso de bens da União, incluindo as praias e os Terrenos de Marinha.

Com relação ao licenciamento ambiental, seu objetivo é garantir que os empreendimentos sejam desenvolvidos de maneira sustentável, em conformidade com as normas técnicas e regulamentares vigentes, assegurando a proteção dos ecossistemas

-
- 1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, sheilanolasco@hotmail.com;
 - 2 Doutor em Geografia da Universidade Federal do Ceará - UFC, rodrigocarvalho@uern.br;
 - 3 Doutor em Geologia da Universidade Federal do Ceará - UFC, maykontargino@hotmail.com;
 - 4 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, cybellealbuquerque@uern.br ;
 - 5 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN, a.inacio43@gmail.com;

costeiros e o acesso público às praias. Além disso, no processo de licenciamento ambiental deveria existir constante e eficaz diálogo entre os órgãos envolvidos, tanto estaduais quanto federais, para uma gestão integrada e responsável do espaço praial.

No entanto, observa-se uma falha significativa nos processos comunicativos e informacionais, especialmente entre as esferas estadual e federal. Isso acontece porque licenças ambientais concedidas pelo IDEMA na praia de Tibau-RN ocorrem sem a devida consulta à SPU, o que resulta na ausência de uma coordenação que contribui para enfraquecer e fragmentar o sistema de gestão ambiental costeira e, notadamente, de proteção do espaço praia.

Dada a problemática do avanço de construções nas praias de Tibau, o objetivo dessa pesquisa foi o de compreender os aspectos normativos e de gestão que possibilitam o avanço dessas construções, com as devidas autorizações dos órgãos competentes.

METODOLOGIA (OU MATERIAIS E MÉTODOS)

A metodologia adotada nesta pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa, com coleta de informações provenientes de fontes primárias e secundárias. Inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica abrangente, incluindo dissertações e teses de doutorado relacionadas ao tema. Além disso, utilizou-se livros, artigos acadêmicos, documentos oficiais e informações extraídas de sites reconhecidos, para fundamentar o referencial teórico.

Em relação ao objetivo da pesquisa, optou-se por uma abordagem exploratória. Essa escolha envolveu a realização de pesquisa de campo no local de estudo, a consulta de processos de Licenciamento Ambiental no site do IDEMA e a condução de entrevistas com um representante da SPU. Este tipo de pesquisa é particularmente adequado para explorar problemas complexos, proporcionando uma base sólida para investigações futuras e bem como permite uma compreensão mais aprofundada do tema em estudo.

REFERENCIAL TEÓRICO

O ambiente litorâneo, sobretudo a orla marítima, caracteriza-se por seu alto dinamismo, sendo um espaço em constante transformação devido às atividades

antrópicas que nele ocorrem (SILVA *et al.*, 2018). Esse caráter mutável e vulnerável torna essencial a regulação e proteção desses espaços.

As praias estão inseridas na orla, conforme previsão legal do art. 10, § 3º, da Lei nº 7.661/88, que destaca que correspondem a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa de areia, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

Em conformidade com o art. 10 da Lei nº 7.661/88, as praias são definidas como bens públicos de uso comum do povo, garantindo-se o livre e irrestrito acesso às mesmas e ao mar, em todas as direções e sentidos, sujeitas a exceções em trechos que envolvem a segurança nacional e unidades de conservação.

Muito embora a regulamentação legal, ao estabelecer que em áreas de praia não é permitida construção, observa-se que a região de Tibau/RN passa por uma rápida urbanização desordenada, sobretudo impulsionada pela construção de condomínios de "segundas residências", o que ocasiona pressão adicional sobre os ecossistemas costeiros.

Conforme observa Silva (2018), o município se destaca pelo número cada vez mais acentuado destas residências presente em sua orla. Esse quadro realístico revela problemas legais e geográficos relacionados à efetividade da praia enquanto bem de uso comum do povo.

Vale salientar que a localização geográfica do município de Tibau/RN, próxima a cidade de Mossoró, se constitui num dos principais fatores que impulsionaram o incremento da ocupação de seu território, conforme pondera Gomes (2021), majoritariamente estimulada pelo setor imobiliário, com a construção de diversos condomínios residenciais destinados a vilegiatura marítima. Em decorrência disso, os terrenos com frente ao mar passaram a ser percebidos como um meio lucrativo pelas incorporadoras e pelo setor imobiliário.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental desempenha um importante papel no controle e na mitigação dos impactos ambientais. Conforme estabelece o art.10, da Lei 6.938/81, trata-se de procedimento administrativo que visa assegurar que atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva e potencialmente poluidoras sejam desenvolvidas de forma sustentável, respeitando as normas técnicas e regulamentares aplicáveis, e garantindo a proteção dos ecossistemas costeiros e o acesso público às praias.

Já a resolução CONAMA nº 237/97, em seu Anexo I, apresenta uma lista de atividades que exigem licenciamento ambiental. Por outro lado, a competência para a condução do licenciamento ambiental pode ser da União, Estados ou Municípios. Na prática, os empreendimentos e atividades são licenciados por um único ente federativo, notadamente para evitar conflitos e sobreposições de competências licenciatórias. Em síntese, o IBAMA é o órgão executor do licenciamento ambiental de competência da União e o IDEMA, de competência do estado do RN.

Em termos procedimentais, para empreendimentos com maior potencial poluidor e degradador, a licença é tripartida, compreendendo a Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Todavia, pode ser concedida Licença Simplificada (LS), em ato único, para empreendimentos enquadrados na categoria de pequeno ou médio potencial poluidor e degradador.

Quanto ao tema da gestão patrimonial, a responsabilidade pela administração dos bens da União, incluindo as praias e os Terrenos de Marinha, recai sobre a SPU. Entre as atribuições desse órgão, destaca-se a tarefa de regulamentar o uso de bens de uso comum da população, implementando as medidas necessárias para assegurar a fiscalização e a adequada utilização desses recursos (SPU, 2012).

A Lei nº 13.240/2015, traz uma inovação significativa no artigo 14, ao permitir que a União transfira aos municípios litorâneos a gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica. A transferência não é obrigatória e o município interessado em assumir a gestão desses espaços adere ao Termo de Adesão à Gestão de Praias. O TAGP destaca-se como a maior inovação do Projeto Orla, uma vez que reforça a necessidade de elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla.

O TAGP do município de Tibau-RN já foi assinado, conforme consta no Site do município, no entanto ainda não foram implementadas as demais fases do Projeto Orla, e a SPU permanece como órgão de gestão e fiscalização suplementar.

Desta forma, o controle e fiscalização do uso dos terrenos fronteiros ao mar na orla de Tibau, que eventualmente estejam área de bem comum do povo é da prefeitura de Tibau e suplementarmente da SPU, a gestão e fiscalização de Terrenos de Marinha é da SPU, enquanto o licenciamento ambiental fica a cargo do IDEMA, conforme Resolução nº 02/2014 do CONEMA.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos constituem-se a partir de visita em campo e levantamento de imagens realizadas com drone na praia de Tibau/RN, em 24 e 25/07/2024, bem como, de entrevista realizada de forma on-line com representante da Secretaria do Patrimônio da União, em 02/08/2024. Como fechamento dos resultados, destaca-se a consulta ao Licenciamento Ambiental de um condomínio residencial que está em fase de construção, dados estes obtidos no site do IDEMA.

De fato, no município de Tibau/RN, seguindo a mesma inclinação de outras áreas litorâneas, observa-se a ocupação desordenada, especialmente com a proliferação de "segundas residências", o que tem ocasionado pressão adicional sobre os ecossistemas costeiros.

Nessa conjuntura, verifica-se que algumas construções são iniciadas na linha no limite superior da linha de costa, em tese, fora dos espaços das praias. Contudo, apesar da ausência de estudos sistemáticos de erosão das praias da região, é possível perceber um rápido avanço do mar nas praias que estão mais a leste do litoral de Tibau, especificamente, na praia de Gado Bravo. Isso acarreta o seguinte cenário, condomínios solicitam autorização e licenciamento ambiental, a partir de 2019, tendo seus limites rentes a faixa de praias e antes de concluírem as obras, o avanço do mar já exige que sejam feitas obras de contenção. Essas obras acabam por obstruir toda a faixa de praia durante a maré alta, resultando na privatização de espaços que, por lei, deveriam ser de uso público (Figura 1).

Foto 1: A: Condomínio em construção, ocupando a praia em Gado Bravo; B: Condomínio residencial na faixa de praia em Gado Bravo, Tibau/RN, com construção avançado na praia.



Fonte: Acervo de Rodrigo Guimarães Carvalho, 25 de julho de 2024.

A Figura 1 apresenta a construção de um condomínio residencial, edificado na região leste do município de Tibau, que avançou sobre a faixa de praia, sendo

necessário a construção de barreiras de contenção ao avanço do mar. Os avanços das construções são tão significativos, que no período de maré alta, suas paredes são atingidas pelas ondas do mar.

Na Figura 2 é possível observar que a praia encontra-se em processo acelerado de erosão costeira e na tentativa de minimizar o processo erosivo, o estabelecimento comercial construiu enrocamento de pedras para conter o avanço do mar. Apresenta também condomínio residencial que edificou uma espécie de área de lazer particular sobre a faixa de praia, com a construção de gabião de contenção, impedindo o acesso livre e o usufruto da população.

Figura 2: A: Condomínio com enrocamento de proteção no litoral leste de Tibau; B: Condomínio com gabião, e aterro, conformando uma área de lazer particular por sobre trecho da praia de Gado Bravo em Tibau.



Fonte: Acervo de Rodrigo Guimarães Carvalho, 25 de julho de 2024.

Assim, no contexto do licenciamento ambiental, observa-se que o condomínio residencial da Figura 1-A, em construção à beira-mar, apresenta placa indicando a concessão de licença ambiental do tipo Simplificada. Assim, mesmo diante do crescente processo erosivo nas praias de Tibau, especialmente nas localidades ao leste do município, o IDEMA continua a conceder licenças ambientais para a construção.

Tais situações evidenciam uma possível lacuna na avaliação dos impactos ambientais cumulativos e na adoção de medidas preventivas para mitigar a erosão costeira, pois o IDEMA poderia negar a concessão de licenças, para não agravar mais o problema, ou pelo menos, antes de conceder licenças, consultar previamente a SPU e considerar sua manifestação como vinculante em termos de direcionamento da tomada de decisão.

A partir de consulta no site do IDEMA, sobre o licenciamento ambiental do condomínio da Figura 1-A, constatou-se que a Licença expedida foi na modalidade

Simplificada, apresentado a seguinte condicionante: “9. *O empreendedor fica ciente que deverá procurar à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), órgão competente pelas áreas de domínio da União, em especial os terrenos de marinha e seus acrescidos, para solicitação da Certidão de Aforamento referente ao empreendimento situado defronte à faixa de praia;*”.

Com base na condicionante, fica claro que a responsabilidade de informar a SPU recai sobre o empreendedor. Essa diretriz do licenciamento ambiental evidencia a falta de comunicação entre os órgãos estaduais e federais em relação ao empreendimento e também no tocante à gestão do espaço costeiro, especialmente, as praias.

Por fim, a falta de comunicação foi confirmada em uma reunião realizada em 02/08/2024 com um representante da SPU/RN, na qual ficou demonstrado que o diálogo entre a SPU e o IDEMA/RN é inexistente, isto é, o controle das praias é fragmentário, cada órgão com sua atribuição fechada e setorial. Esse é um desafio a ser superado pela gestão ambiental a fim de alcançar a tão almejada transversalidade e interinstitucionalidade. Sequencialmente, confirmando os argumentos aqui expedidos, o representante da SPU não encontrou nenhum registro sobre a construção do condomínio residencial em Tibau/RN, mas licenciado pelo IDEMA.

Infere-se que, ao solicitar a licença ambiental, o empreendedor alega que não está situado na praia, contudo, ao longo de dois anos de construção no limite superior de uma praia sob forte erosão, o mar chegou a atingir as estruturas do condomínio e a ação do empreendedor foi de construir um gabião e aterro como extensão da área do condomínio sobre a faixa de praia.

Conclui-se, portanto, que esse cenário aponta para necessidade de revisão da gestão do licenciamento ambiental no sentido de garantir uma integração efetiva entre os órgãos estaduais e federal, com o propósito de proteção e preservação das áreas costeiras na praia de Tibau-RN, além da necessidade do mapeamento e reconhecimento de praias submetidas a forte erosão e avanço do mar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises e discussões conduzidas revelam que a orla marítima de Tibau/RN encontra-se significativamente impactada por atividades humanas. Essa ocupação humana, frequentemente marcada pela ausência de planejamento ambiental adequado, resulta na degradação da paisagem costeira. Em decorrência disso, esses ambientes

tornam-se mais suscetíveis a danos, refletindo no crescente avanço de construções particulares sobre as praias.

O órgão que emite a autorização do uso do solo (Prefeitura de Tibau) e o órgão licenciador (IDEMA), estão autorizando empreendimentos no limite superior das praias, sem levar em consideração o processo erosivo acelerado em curso, especialmente no litoral leste de Tibau.

Por último, as áreas licenciadas estão sujeitas a uma sobreposição fiscalizatória, que, em teoria, poderia fortalecer a proteção ambiental por meio da integração de diferentes níveis de governança. No entanto, tal sobreposição tem gerado desafios significativos em termos de coordenação e eficiência administrativa entre os órgãos envolvidos, o que conduz a problemas de gestão ambiental e territorial do espaço costeiro, em específico, das praias.

Palavras-chave: Ocupação faixa de praia; Licenciamento ambiental, Aspectos legais da ocupação de praia.

AGRADECIMENTOS: À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento do presente estudo, por meio do AUXPE DS – PPGEU UERN e PDPG-POSDOC / Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação (PDPG) Pós-Doutorado Estratégico (2912/2022 /88881.691894/2022-01).

REFERÊNCIAS

- GOMES, Iara Rafaela. **Vilegiatura além da metrópole: urbanização em Tibau (RN)**. Fortaleza, CE: Imprensa Universitária, 2021.
- OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLÓDI, João Luiz. **A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. Revista da Gestão Costeira Integrada**. FURG. Brasil. 2012. p. 89-98.
- PAIVA, Patrícia C. R. L. Martins de. **Sociedade: Modificações das paisagens da costa litorânea de Tibau(RN). Dissertação**. Programa de Pós Graduação em Geografia – UERN. Mossoró/RN, 2022.
- PINHEIRO, Mônica Virna de Aguiar; MOURA FÉ, Marcelo Martins; FREITAS, Eduardo Marcelo de Negreiros. **Os Ecossistemas Dunares e a Legislação Ambiental Brasileira**. Geo UERJ - Ano 15, n°. 24, v. 2, 2º semestre de 2013 ISSN: 1415-7543 E-ISSN: 1981-9021. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>. Acessado em: 07/08/2024.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE TIBAU. Secretária Municipal de Turismo. **Plano Municipal de Turismo de Tibau-RN**. Tibau-RN. 2022. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1na4nbyEioq_TLxQblJWaPRFh3mbt0U83/view?pli=1. Acessado em: 01/10/2023.
- PROJETO ORLA: **Fundamentos para gestão integrada**. Brasília: MMA/SQA; Brasília: MP/SPU, 2002.



SILVA; A. L; CARVALHO, R. G de.; OLIVEIRA, A. R. de. **Percepção ambiental de usuários de praia no litoral setentrional potiguar-rn: embates e perspectivas frente a ocupação da orla marítima.** Revista GEOTemas, Pau dos Ferros, RN, Brasil. ISSN: 2236-255X, v. 08, n. 2, 2018. Disponível em: <https://periodicos.apps.uern.br/index.php/GEOTemas/article/view/867/778>. Acesso em: 01/10/2023.

SCHERER, Marinez. **Gestão de Praias no Brasil: Subsídios para uma Reflexão.** Revista da Gestão Costeira Integrada – Brasil. v. 13, n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.aprh.pt/rgci/rgci358.html>. Acessado em: 17/10/2023.

SCHERER, Marinez; SANCHES, Manoel; NEGREIROS, Dora Hees de. **GESTÃO DAS ZONAS COSTEIRAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM DIAGNÓSTICO.** Red Iberoamericana de Manejo Costero – Brasil. Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro, 2009. p. 291 – 330.