

ENSAIO SOBRE A POLÍTICA DE GERENCIAMENTO COSTEIRO: O EXEMPLO DE SÃO PAULO

ATTEMPT ABOUT THE POLICY COASTAL MANAGEMENT: THE EXAMPLE OF SÃO PAULO

ENSAYO SOBRE LA POLÍTICA DE MANEJO COSTERO: EL EJEMPLO DE SÃO PAULO

PINTO, Pedro Benicio Almeida

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar uma pequena análise sobre o processo de gerenciamento costeiro no Brasil a partir do estudo de caso do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do estado de São Paulo. Foi dada ênfase a questão do estudo do estado de São Paulo por ter sido o primeiro estado a realizar a política de gerenciamento costeiro no Brasil. Nesse sentido foram realizadas uma pesquisa e levantamento bibliográfico sobre os materiais produzidos a respeito do assunto, buscando dar um foco maior na caracterização do tema abordado. Em vista disso, buscou-se caracterizar a política do estado de São Paulo para compreender a trajetória histórica de seu desenvolvimento. O trabalho pretendeu trazer um aporte técnico-jurídico no plano legislativo sobre o tema. Como resultado foi possível apontar que a política do estado é apenas uma medida paliativa para tentar coadunar os direitos e as atividades dos sujeitos. A política de gerenciamento não é um solucionador de problemas, mas um meio, um instrumento para a regulamentação dos usos do território e do seu controle efetivo.

Palavras-chave: Gerenciamento costeiro. Ordenamento territorial. Política pública.

ABSTRACT

This article has as objective to present a small analysis above the process of coastal management of Brazil from the Coastal Management State Plan of São Paulo's case study. It was given emphasis in the question the study of state of São Paulo because it was the first state to realize the policy of coastal management in Brazil. In this sense was carried out a search and bibliographic survey about the material produced concerning of the subject, looking for a biggest focus in the characterization of the theme approached. In view of this, it was looked to characterize the policy the state of São Paulo to understand the trajectory the your development. The work wished to bring a contribution legislative drafting changes about the theme. As a result it was possible to put forward that the policy of state is just one palliative step for try to adapt the right and the activites of the subjects. The policy of management is not the problem solver, but a way, an instrument for the regulation the use of the territory and its effective control.

Keywords: Management Coastal. Territorial planning. Public policy.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar un pequeño análisis del proceso de manejo costero en Brasil a partir del estudio de caso del Plan Estatal del Manejo Costero del estado de San Pablo. Se hizo hincapié en la cuestión del estudio del estado de San Pablo ya que fue el primer estado em llevar a cabo una política de manejo costero en Brasil. Em este sentido, se realizo una encuesta y levantamiento bibliográfico sobre los materiales producidos sobre el tema, buscando dar um mayor enfoque a la caracterización del tema abordado. En vista de esto, buscamos caracterizar la politica del estado de San Pablo para comprender la trayectoria historica de su desarrollo. El trabajo pretendia aportar una contribución teórico-legal al plan legislativo sobre el tema. Como resultado,

fue posible señalar que la política estatal es solo una medida paliativa para tratar de harmonizar los derechos y actividades de los sujetos. La política del manejo no es un solucionador de problemas, sino un médio, un instrumento para la regulación de los usos del território y del su control efectivo.

Palabras clave: Gestión costera. Planificación territorial. Política pública.

INTRODUÇÃO

A questão do gerenciamento costeiro surgiu nos trabalhos de campo realizados junto ao grupo de pesquisa Núcleo de pesquisa e Extensão: Urbano, Território e Mudanças Contemporâneas (NUTEMC), aonde foram realizadas atividades de extensão junto com os pescadores artesanais da Baía de Sepetiba. Nessas atividades os pescadores artesanais levantaram questões sobre como seria o processo de realização de um acordo de pesca. Dentro da dinâmica de trabalho realizada surgiu o apontamento de alguns pescadores sobre o funcionamento da política de gerenciamento costeiro, lembrando que estávamos em uma localidade próxima de São Paulo que apresentava um modelo de ordenamento costeiro.

A temática surgiu em meio aos conflitos que estavam ocorrendo entre os pescadores artesanais e as comunidades locais com as grandes empresas que estavam se instalando na localidade e acabavam restringindo algumas práticas cotidianas no local, e por conta disso os pescadores artesanais queriam garantir seus direitos dentro de seu território. Nesse sentido, o grupo começou a procurar entender as políticas ligadas ao ambiente costeiro para que pudesse contribuir nas discussões, o que nos levou ao ponto de partida para o estudo sobre a política de gerenciamento costeiro. No II Seminário Socioambiental Global das Baías de Sepetiba e Ilha Grande, realizado em outubro de 2019 na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, foi solicitada uma apresentação sobre o gerenciamento costeiro, que após as discussões elencadas deu origem ao presente trabalho. Portanto, o presente artigo é fruto de algumas discussões promovidas entre os pescadores artesanais e o grupo de pesquisa NUTEMC.

Dito isso, cumpre apontar que no Brasil a questão do desenvolvimento urbano acaba ficando diretamente relacionado aos problemas ambientais, principalmente na zona costeira, devido ao crescimento populacional das cidades costeiras, como no caso de São Paulo. A nível internacional a gestão costeira atraiu atenção por causa da considerável parcela da população mundial que habita a área litorânea, o que contribui para a intensificação do número de conflitos. Moraes (2007, p. 21) afirma que

[...] dois terços da humanidade habitam em zonas costeiras, localizando-se a beira-mar a maior parte das metrópoles contemporâneas. Os litorais abrigam, portanto, um contingente populacional denso e concentrado, ao qual corresponde uma concentração de atividades, localizando-se também a beira-mar boa parte das instalações industriais em operação hoje no mundo. O caráter concentrado do povoamento costeiro, de claro perfil urbano, emerge como uma característica internacional que reforça a designação tipológica da localização litorânea.

No crescente estágio de crescimento populacional aparecem desafios para se pensar políticas sociais, ambientais e de desenvolvimento urbano. Além do que as atividades industriais e as condutas desviantes dos padrões políticos e sociais obrigam a incorporação de sanções para a regulação de certas atividades que possam ser prejudiciais para o meio ambiente. Para ajudar a proteger e resguardar o meio ambiente brasileiro, foram elaboradas várias medidas legais protetivas constituídas por mecanismos jurídicos de preservação, como: as áreas de preservação permanente, as reservas florestais legais, as terras indígenas, as unidades de conservação, dentre outras. No entanto, apesar de haver todo um movimento de atenção com o meio ambiente, há muito o que se fazer porque existem dificuldades na efetivação das políticas. Basicamente, o problema reside na maneira como as medidas chegam e se efetivam no território, de uma forma que se faça cumprir com as suas intencionalidades.

O CONTEXTO DE SURGIMENTO DO ORDENAMENTO

Pensando-se em caminhos e alternativas para a manutenção da nossa costa, a proteção ambiental e as formas de ordenamento territorial surge a discussão do gerenciamento costeiro. Entretanto, para poder compreendê-lo é preciso

apresentar e contextualizar o conceito de ordenamento territorial. O conceito surge como uma maneira de controle do desenvolvimento de uma área com a finalidade de amenizar as desigualdades sociais existentes. Ele possui um sentido de orientar as políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas atentando para os diferentes tipos de poderes, de particularidades e diversidades que possam existir. O ordenamento territorial seria um subsídio para se pensar num processo de planejamento (CAVALCANTI, 2011). Portanto, o ordenamento vai contribuir na elaboração de políticas públicas.

De acordo com Cavalcante (2011), o ordenamento territorial aparece na Europa, mais especificamente na Alemanha e no Reino Unido, por volta da década de 1920, num contexto de pós-guerra em que os países europeus estavam em crise econômica e política no qual precisavam reestruturar as suas cidades. Contudo, o termo vai ganhar destaque na Carta Europeia do Ordenamento do Território de 1983, que definiu os princípios e diretrizes para as ações de ordenamento territorial, servindo de parâmetro para as ações a serem desenvolvidas na Europa como o processo de constituição da União Europeia (CAVALCANTE, 2011).

Os europeus pensaram num modelo de evolução da sociedade de uma forma com que se reduza “as desigualdades regionais, à organização do espaço, à melhor distribuição das atividades econômicas, à proteção ambiental e à qualidade de vida da população” (BALBIM; CONTEL, 2013, p. 26). Não podemos esquecer que dentro dessa perspectiva a participação democrática da sociedade é fundamental para a sua estruturação.

O Brasil inspirado na Carta Europeia do Ordenamento do Território estabeleceu o conceito de ordenamento territorial em sua Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da qual extraímos algumas diretrizes expressas:

Capítulo II: DA UNIÃO

[...]

Art. 21. Compete à União:

[...]

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

[...]

Capítulo IV: Dos Municípios

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, o gerenciamento costeiro se manifesta como uma política de ordenamento territorial dado como uma construção de um planejamento por parte do Estado. Dessa forma, acaba se tornando uma política pautada no sentido de organizar e regular os múltiplos usos presentes num determinado território. De acordo com o projeto de Lei Nº 216, de 2011, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), o gerenciamento costeiro seria:

CAPÍTULO I - DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º - Para os fins previstos nesta lei, entende-se por:

[...]

II - [...] o conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão dos recursos naturais da Zona Costeira, de forma integrada e participativa, visando à melhoria da qualidade de vida das populações locais, fixas e flutuantes, objetivando o desenvolvimento sustentado da região, adequando as atividades humanas à capacidade de regeneração dos recursos e funções naturais renováveis e ao não comprometimento das funções naturais inerentes aos recursos não renováveis (Projeto de Lei nº 216).

Barbosa (2007) aponta que o ordenamento territorial estaria passando por uma crise porque ele não tem conseguido ser capaz de controlar o crescimento desordenado ocorrido por causa do grande crescimento populacional. Para o autor,

a imagem *cidade desordenada* vem assumindo um papel significativo na condução de práticas sociais de intervenção e gestão das cidades, cujas consequências mais imediatas começam a se evidenciar, como a produção de novas formas de hegemonia social por meio da requalificação do espaço urbano (BARBOSA, 2007, p. 126, grifo do autor).

As cidades vêm sendo transformadas de maneira pontual, pensada de modo a valorizar determinados aspectos específicos. Por esse ângulo, deixa-se de pensar de uma forma totalitária para se pensar de uma forma parcial, pontual. Assim sendo, vai em oposição ao que foi colocado inicialmente no sentido do ordenamento territorial. Atualmente aparece uma mudança de perspectiva do ponto de vista da estruturação das cidades, aonde estão sendo pensados em pontos estratégicos para a exibição e exposição da cidade. Com isso criam-se

os esforços de reconstituição das singularidades histórico-culturais dos lugares, que não ultrapassam mais o seu papel de remake da paisagem[...]. No entanto, a pretensa recuperação da "memória histórica" revela-se como um processo de museificação estético-mercantil de ruas, praças e bairros, cujo propósito maior é servir mais como *playground* cultural para a expansão da indústria do turismo do que propriamente revitalizar ou consagrar tradições populares. Não é uma raridade o patrimônio histórico e cultural ser transformado em um alibi para expulsão de populações locais e, assim, estabelecer novos usos às formas tradicionais (BARBOSA, 2007, p. 129 - 130).

Portanto, tem-se atualmente um pensamento voltado para um lugar que seja estruturado para se exibir e não para habitar. Esse é um ponto das problemáticas do ordenamento territorial. O problema é que o poder público acaba elencando uma ordem de prioridades de ação, aonde vai privilegiar alguns atores dentro da sociedade, por conta disso acaba por invisibilizar outros atores sociais e as suas práticas.

O HISTÓRICO DE CONSTITUIÇÃO DO PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO (PNGC)

Ao olhar para a história da construção das políticas ambientais percebe-se que a humanidade vem tendo uma preocupação com a classificação e a proteção dos espaços geográficos, seja ela movida pelas questões estratégicas, pela qualidade de vida, como pela biodiversidade. O início desse processo internacional aparece no Pós-Revolução Industrial, devido a aceleração dos acontecimentos ligados as atividades industriais que acabaram ocasionando uma grande degradação do meio ambiente urbano e rural.

As discussões sobre o ambiente marinho e a zona costeira aparecem por volta do fim da década de 1950 e início da década de 1960, na realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em Genebra. Passados alguns anos, volta-se a discutir a questão do meio ambiente na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, mais conhecida como Conferência de Estocolmo, realizada em 1972 pelo Clube de Roma¹. Nesse encontro

ficaram claras as diferenças entre os países industrializados preocupados com a poluição urbano-industrial e a diminuição da qualidade de vida em alguns países do Terceiro Mundo que desejavam o crescimento econômico a qualquer custo, mesmo com a degradação ambiental. Essa conferência, bem como a reunião preparatória em Fournex, na Suíça, foi um marco histórico para criar uma consciência internacional não somente dos problemas ambientais, como também para introduzir uma discussão crítica sobre os modelos de desenvolvimento e seus aspectos ambientais. A partir dessa Conferência, foi iniciado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (DIEGUES, 2001, p. 72).

A década de 1970 é um marco importante para o gerenciamento costeiro porque, segundo Xavier (2010), os Estados Unidos se torna o primeiro país a criar a sua *Coastal Zone Management Act* (Política de Zoneamento Costeiro), estabelecendo uma forma de ordenar o uso e ocupação das zonas costeiras. O autor indica que no documento criado

1. Era um clube de personalidades ilustres que se reuniram para debater sobre assuntos relacionados a política, economia internacional, meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

pelos Estados Unidos eles vão definir os objetivos, enunciar os conceitos e princípios, assim como fornecer as linhas orientadoras para a gestão da zona costeira que serviram de modelo para outros países também adotarem.

No Brasil a década de 1970 também é importante porque é o início da preocupação do Estado com o meio ambiente e com a nossa zona costeira. A demonstração do interesse com o meio ambiente surge com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMA/PR) no ano de 1973 por meio do Decreto nº 73.030. Em 1974, se cria a Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM), com o Decreto nº 74.557. Depois dessas duas criações, em 1980 vai ser criada a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), e em 1981 vai ser promulgada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) feita através da Lei nº 6.938.

No ano de 1982 vai ser uma data chave para o estabelecimento do gerenciamento costeiro a nível internacional, porque nesse ano foi realizada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em *Montego Bay*, Jamaica. Segundo Diegues (2001), nessa convenção que o Brasil foi participante, se consolida as normas internacionais de operacionalização legal da zona costeira, por meio de um acordo multilateral de abrangência global sobre o regime legal e jurídico dos mares e oceanos, na qual se constitui regras e padrões ambientais levando em consideração a utilização equitativa e eficiente dos recursos costeiros, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho.

Levando em conta o debate internacional do gerenciamento costeiro e da sua implantação por países como os Estados Unidos, segundo Xavier (2010), nasce o debate nacional, destacando a importância da implementação de referências normativas e da participação social, para que se possa haver a condução e o direcionamento de discussões que ajudem a melhorar o futuro desenvolvimento da política pensando na preservação da biodiversidade e das culturas locais.

De acordo com Moraes (2007) e Xavier (2010), a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) buscou desenvolver o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, realizando em 1983 o Seminário Internacional sobre o Gerenciamento Costeiro no Rio de Janeiro, ajudando a estabelecer uma base teórica para se pensar no programa. Posterior a esse encontro com estudiosos começou-se a desenvolver o programa e a testar a metodologia do zoneamento na Baía de Sepetiba.

No entanto no ano de 1988 tem-se o marco importante que é a consolidação do gerenciamento costeiro nacional através da criação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) instituído pela lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Nele cria-se instrumentos para a devida utilização e preservação dos recursos naturais e dos ecossistemas costeiros, buscando ter um planejamento e gerenciamento integrado, descentralizado e participativo, no qual ele atribuída aos estados a tarefa de elaborar suas políticas e os seus planos adaptando-os as suas realidades.

A década de 1990 se inicia com a concretização da resolução nº 1 da CIRM que detalha e operacionaliza a lei nº 7661 de 1988. Nessa resolução vai se determinar os princípios, conceitos e definições da zona costeira, evidenciando os principais objetivos, assim como as diretrizes e ações do gerenciamento costeiro. Ao mesmo tempo vai organizar as competências, as fontes de recursos e os instrumentos (ou etapas) que são: O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), o monitoramento costeiro, o sistema de informações e os planos de gestão.

Em 1997, foi criada a resolução da CIRM nº 8 que estabelece uma atualização da Lei nº 7.661 de 1988. Nessa revisão se cria o Programa Nacional do Gerenciamento Costeiro (GERCO), o qual define o Ministério do Meio Ambiente (MMA) como órgão competente para a coordenação e implementação.

O PNGC II reafirmou os princípios da descentralização e da gestão cooperada, destacando a importância da participação das diversas instâncias do poder público e da sociedade civil na elaboração e implementação dos planos estaduais e municipais de Gerenciamento Costeiro. Adicionalmente, reiterou os instrumentos de gestão presentes no modelo anterior, como o Zoneamento Ecológico-Econômico, o Sistema de Informações, os Planos de Gestão e o Sistema de Monitoramento, e acrescentou novos instrumentos, como o Relatório de Qualidade Ambiental (SÃO PAULO, 2013, p.22).

O estado de São Paulo cria o seu Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) no ano de 1998 através da lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998, a qual estabelece os objetivos, diretrizes, metas e instrumentos para a elaboração, aprovação e execução do gerenciamento de uma forma consciente com os recursos naturais da zona costeira. Essa lei vai ser criada levando em conta as normas e critérios pré-estabelecidos para constituir o ZEE, o licenciamento e a fiscalização que são parâmetros firmados no PNGC.

Dessa maneira, as etapas de efetivação da política seriam a implementação estadual e municipal da legislação costeira, o diagnóstico costeiro e o plano de gerenciamento costeiro. É importante destacar que é fundamental e obrigatória a participação social na constituição da primeira e terceira etapas que devem ser realizadas por meio de audiências públicas².

A DIVISÃO DO GERENCIAMENTO COSTEIRO PAULISTA

Como foi mencionado anteriormente, as cidades litorâneas começaram a ter um aumento das problemáticas ambientais, como: a poluição dos cursos d'água por falta de tratamento de esgotos, desmatamentos, degradação ambiental, grande produção de resíduos sólidos etc, devido ao crescimento da urbanização no litoral brasileiro. Levando em conta essas problemáticas inicia-se a incorporação das agendas políticas a questão ambiental, como uma causa importante para o meio ambiente costeiro.

São Paulo não ficou de fora da discussão do meio ambiente, e inicialmente no ano de 1968 criou a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). Mais de uma década depois, no ano de 1983, criou o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) que serviu de base para a Secretaria de Meio Ambiente (SMA) do estado, que surgiu em 1986. Na perspectiva de tratar da questão da zona costeira o estado de São Paulo resolveu desenvolver o seu plano de gestão costeira concomitante com o desenvolvimento do PNGC (SÃO PAULO, 2013). Ou seja,

paralelamente, no âmbito do Estado de São Paulo, foram encaminhados os procedimentos necessários à implantação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. A minuta de lei que instituiu foi elaborada e aprovada pelo CONSEMA em 1993, sendo posteriormente enviada à Assembleia Legislativa pelo Poder Executivo sob a forma de projeto de lei (SÃO PAULO, 2013, p. 23).

No ano de 1998, São Paulo confere a regulamentação do PEGC definindo a tipologia das zonas costeiras do ZEE, assim como definindo os usos permitidos, as atividades proibidas, as penalidades de cada infração, em cada zona. A lei determina o licenciamento e a fiscalização como critérios do ZEE. A zona costeira de São Paulo é subdividida em quatro pedaços: (i) o Litoral Norte, (ii) a Baixada Santista, (iii) o Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape-Cananéia e (iv) o Vale da Ribeira.

Na criação da PNGC se define as etapas para o gerenciamento costeiro. São Paulo implementa a etapa do ZEE que seria:

um instrumento técnico e político de planejamento previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981) e na Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei Estadual nº 13.798/2009) que estabelece diretrizes de ordenamento e gestão do território, considerando suas características ambientais e dinâmica socioeconômica. Tem como finalidade subsidiar a formulação de políticas públicas e o planejamento de investimentos em consonância com diretrizes estratégicas de desenvolvimento sustentável, bem como apoiar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de forma coerente com esses objetivos (SÃO PAULO, 2018, p. 2).

No ano de 2004, o estado de São Paulo promulga o Decreto Estadual nº 49.215 que dispõe sobre o ZEE do Setor do Litoral Norte, que prevê os usos e atividades das diferentes zonas, assim como a criação de diretrizes, metas ambientais e socioambientais. Quase uma década depois, em 2013 promulga-se o Decreto Estadual nº 58.996 o qual dispõe sobre o ZEE do Setor da Baixada Santista que estabelece normas de uso e ocupação do solo e do manejo de recursos naturais, o licenciamento e a fiscalização de empreendimentos. Deve-se destacar que o gerenciamento costeiro de São Paulo realizou as etapas do ZEE de monitoramento, de sistemas de informações, faltando desenvolver o plano de gestão. Portanto, São Paulo é o primeiro a implementar mas não desenvolve todas as etapas propostas pelo PNGC.

2. Considerando a Resolução CONAMA nº 09, de 03 de dezembro de 1987, que dispõe sobre o procedimento para realização de Audiências Públicas, salientamos que não estamos tratando de licenciamento ambiental que exige a realização de audiência pública, mas consideramos oportuno identificar na legislação ambiental qual a Resolução que estabelece a realização da mesma. Extraído do link: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2008/in_ibama_184_2008_licenciamentoambientalfederal_revga_in_65_2005_altrd_in_ibama_14_2011.pdf Acesso em 05/07/2018.

A ZONA COSTEIRA PAULISTA E A POLÍTICA DE GESTÃO COSTEIRA

Ao expormos o elemento do PNGC se faz necessário caracterizar um pouco do espaço litorâneo brasileiro e entender um pouco do significado da sua valorização. A costa brasileira tem 7.491 quilômetros de extensão, e é dotada de um grande mosaico de ecossistemas - mangues, dunas, recifes de corais, estuários, restingas, etc. - marcados e caracterizados por possuírem um grande valor ambiental. O litoral é compreende uma enorme variedade de usos, atividades e ocupações do solo. Pode-se encontrar ao longo da extensão territorial costeira desde comunidades tradicionais a áreas altamente modernizadas.

A região litorânea de São Paulo junto com Rio de Janeiro e Paraná são caracterizadas por possuírem manchas de mata atlântica que envolvem as encostas da serra do mar. O relevo é caracterizado por apresentar cotas altimétricas acima de mil metros em vários pontos devido a ressurgência de placas que aconteceu a milhões de anos atrás. Ab'Sáber (2003, 2007) aponta para o fato de a morfologia da serra do mar apresentar um relevo irregular de escarpas com precipícios e vales ao longo da sua formação geomorfológica. Essa morfologia apresenta uma vasta floresta atlântica que possui uma grande diversidade biológica e fitogeográfica. Nessa região próxima ao oceano são encontradas vegetações de restingas e manguezais, por causa do contato com as influências salinas, sendo elas vegetações importantes por conta das suas funções de proteção e conservação da biodiversidade marinha e terrestre.

O ambiente de interface com o mar gera uma localização diferenciada que abre possibilidades para diferentes usos como: a exploração dos recursos marinhos, o transporte marinho, o lazer, a recreação, turismo etc. Além disso, esse ambiente apresenta uma grande reserva de recursos presentes no planeta e a sua localização estratégica acaba sendo frutos de diversos interesses. A partir da presença de muitos interesses acaba-se imputando um valor a um lugar que se transforma em precificação da terra, tornando ele um resultado da valoração social. Se for pensar no preço da terra tem-se que a

[...] indicação preciosa dos vetores que comandam o uso do solo e seu ritmo de ocupação, aparecendo como a expressão de um dos agentes estruturantes do ordenamento espacial de maior poder na atualidade: o mercado. Pensar a gestão ambiental sem esta determinação é condená-la a exercícios estéreis. A própria ação de regulação estatal é assimilada pelo mercado, fazendo com que a atuação pública de planejamento e gestão também se configure como fator na composição do preço da terra (MORAES, 2007, p. 26).

A zona litorânea atrai atenção da população, o que gera especulação que movimenta a valoração e a valorização³. Além do mais, se pensar que um determinado lugar é singular por conta das suas qualificações e condições específicas, faz com que se vá ter uma utilização específica de seus recursos que vai gerar valor de uso, renda e lucro. "Assim, o *valor criado* advém do modo de exploração das condições locais, variando conforme a atividade desenvolvida" (MORAES, 2007, p. 20).

Destaca-se que a região de São Paulo e Rio de Janeiro estão envolvidos com atividades ligadas a portos, o que faz com que surjam demandas de abastecimento, habitação, energia, saneamento e serviços públicos. Somando aos portos, a descoberta e a exploração da camada do pré-sal intensifica a demanda de infraestruturas e o aumento de circulação de embarcações próximos ao litoral.

Por existir nessa localidade diferentes grupos com diferentes finalidades de utilização do espaço, ordenar o território acaba por se tornar algo complexo. Porque tem-se a presença de grupos sociais que mantém grandes relações de costumes, crenças, tradições e modos de vida com o seu território, e por outro lado temos o mercado com suas empresas, que adotam um discurso desenvolvimentista para utilizar ou explorar os recursos que possam estar ali presentes. Observa-se que a valorização dos lugares passa pela contemplação da valorização dos recursos ambientais que nem sempre são tão explícitos para os grupos sociais residentes.

3. A valoração seria o "ato de atribuição de valor, isto é, de mensuração qualitativa ou quantitativa de um bem ou conjunto de bens. [...] o ato de valorar inscreve-se no universo das práticas discursivas, portanto suas formas de expressão e legitimação próprias". A valorização seria "a realização (objetificação) do valor, sua apropriação material. É o ato de transformar materiais da natureza em valores de uso, dando-lhes uma utilidade para a vida humana. A valorização é, portanto, um resultado do trabalho, ao transformar recursos naturais em produtos e ao materializar-se em objetos criados" (MORAES, 2007, p. 23).

Para poder se pensar numa política de gestão costeira é importante que seja pensado num projeto de desenvolvimento sustentado que leve em consideração as vocações naturais existentes em cada localidade, e que foque na preservação ambiental e na melhoria de vida da população. Deve ser levado em consideração os saberes das comunidades tradicionais que ali vivem, pois é de enorme contribuição para a manutenção e reprodução do patrimônio natural, cultural e histórico. Diegues (2001, p. 109) ainda expõe que as

comunidades como as caiçaras, jangadeiros e outras populações litorâneas, pelo seu grande conhecimento sobre os ecossistemas em que vivem devem participar ativamente das propostas de uso sustentável dos recursos naturais. Nesse sentido, eles são parceiros importantes dos cientistas, pesquisadores, ecólogos, planejadores e movimentos ambientalistas.

Não podemos perder de vista que os conflitos existentes no território costeiro vão se dar por conta da relação escalar entre o local e o global. As fortes influências do mercado internacional acabam por interferir nas relações da escala local, no lugar, no cotidiano. O gerenciamento costeiro, portanto, se encaixaria nesse movimento de salvaguarda promovida através da ação do Estado como medida de garantia de direitos. Se faz necessária a participação da sociedade na construção das políticas públicas, principalmente porque,

a cidade - e principalmente a grande cidade - revela-se como o espaço de representações das nossas condições concretas de existência. É nesse sentido que precisamos acreditar em nossa capacidade de criação de ações políticas, sobretudo as que permeiam os atos solidários que fazem da cidade o espaço da vida social em conjunto e, a partir disso, construir um processo radical de reapropriação ética e estética da urbis. Estamos diante de um desafio inadiável: o enfrentamento político da rudeza da realidade social e da alienação cultural que o ordenamento territorial globalizado impõe (BARBOSA, 2007, p. 143 - 144).

A participação da população é importante porque ela vai garantir a realização de direitos que deveriam estar presentes nas políticas e não estão. Nos dias de hoje algumas ações provindas do Estado são feitas de uma maneira vertical, como coloca Santos (2012), são imposições que chegam no lugar já dados, sem um diálogo com a sociedade, sendo impostas de cima para baixo, fato que altera a ordem local e gera mais conflitos ainda. Sendo assim, com a participação popular, cobrando os seus direitos tem poder de tornar qualquer política mais horizontal, aonde possa ser fruto de uma construção coletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como a temática do presente Seminário Socioambiental Global das Baías de Sepetiba e Ilha Grande, não tem como não falar da problemática do Rio de Janeiro que não possui uma política de gerenciamento costeiro. Existe apenas um projeto de lei (nº 216 de 2011) que está tramitando até hoje na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Porém, cabe destacar que foi elaborado pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) do Rio de Janeiro e pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA) um estudo diagnóstico sobre a localidade do setor costeiro da Baía de Ilha Grande para prestar subsídios à elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Rio de Janeiro, sendo que ainda não foi aprovado e regulamentado o plano de gerenciamento costeiro do Rio de Janeiro, ou seja, foi realizado uma etapa a frente, que já aponta para uma área de interesse do Estado em realizar alguma ação estratégica.

Considerando as categorias dos órgãos mundiais, as convenções e os diferentes protocolos e diplomas legais pode-se dizer que houve um grande avanço no que se refere a preservação ambiental. Porém, os avanços não caminham na mesma velocidade das transformações no território e nem na realidade dos sujeitos, em suas culturas e nas suas interações com o meio ambiente. Por isso, tem-se um caminho longo e árduo de luta para fazer avançar as políticas públicas no Brasil, num passo em que se possam vê-las sendo efetivadas no território fazendo com que se atenuem as grandes desigualdades presentes em nossa sociedade.

Deve-se destacar que o gerenciamento costeiro não é uma solução para todos os problemas existentes na área que ela for pensada mas surge como uma medida paliativa para frear ou conter práticas que sejam maléficas para a sociedade e o meio ambiente. Ele seria um instrumento e não "uma finalidade em si; é um meio e não um objetivo. Logo sua eficácia prática deve ser aferida" (MORAES, 2007, p. 119). Porque ele se torna um instrumento de regulamentação de certos usos do território, aonde ele pode restringir atividades danosas. Deve-se levar em conta que não é um instrumento

solucionador de problemas, mas uma política que tenta assegurar alguns direitos. Para o que se conseguiu até hoje, chegar a esse ponto de garantia de alguns direitos já é um grande passo.

REFERÊNCIAS

- AB'SÁBER, A. N. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. – São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- AB'SÁBER, A. N. **Geomorfologia do sítio urbano de São Paulo**. – Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2007.
- ACSERALD, H. (Org.) **Conflitos ambientais no Brasil**. - Rio de Janeiro: RelumeDumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.
- BALBIM, R.; CONTEL, F. B. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. (Org.). **Brasil em Desenvolvimento 2012**. 1ed. V. 1. Brasília: IPEA, 2013, p. 25-47.
- BARBOSA, J. L. O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada. OLIVEIRA, M. O.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial / Milton Santos...** [et al.]. - Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CAVALCANTE, A. P. Ordenamento Territorial: Uma Análise do Macrozoneamento de Ipirá 2008. In: **Anais do II Simpósio cidades médias e pequenas da Bahia, 2011, Vitória da Conquista. Planejamento e Gestão Urbanos, 2011**.
- CICIN-SAIN, B.; KNETCHT, R. **Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices**. Washington: Island Press, 1998, p. 517.
- DIEGUES, A. C. S. **Ecologia Humana e Planejamento em Áreas Úmidas Brasileiras** – 2ª. Ed. – São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001.
- ICMBIO. **Licenciamento Ambiental**. Disponível em http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2008/in_ibama_184_2008_licenciamentoambientalfederal_rev_65_2005_altrd_in_ibama_14_2011.pdf Acesso em 05/07/2018.
- ITANI, M. R. **Zoneamento Ecológico-Econômico e territorialidades: estudo de caso no Litoral Norte paulista**. 2018. 350 p. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- LEITE, M. C. **O conhecimento ecológico local dos pescadores de Ubatuba, litoral norte do estado de São Paulo, como subsídio ao manejo pesqueiro com enfoque ecossistêmico**. 2011. 116f. Dissertação (Mestrado em Oceanografia) – Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, 2011.
- MORAES, A. C. R. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. – São Paulo: Annablume, 2007.
- PERES, R. B.; CHIQUITO, E. A. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 14, 2012. P. 71 - 86.
- REGO, E. H. Conflitos do Zoneamento Ecológico-Econômico: A experiência do Decreto Estadual nº 49.215, de 07 de setembro de 2004. **Anais do XV Encontro Nacional do CONDEPI** – Recife, 2006.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos**. - 4. Ed. 7. Reimpr.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.
- SÃO PAULO (Estado). **Zoneamento econômico-ecológico do estado de São Paulo – ZEE: entender para**

participar / Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo; Autores: Natasha Fayer Calegario Bagdonas ... [et al.] ; Colaboradores Natália Micossi da Cruz ... [et al.] ; ilustrações Katota ; Mapas Natasha Fayer Calegario Bagdonas, Heitor Shimbo Carmona. – 1. Ed. – São Paulo : SMA, 2018.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **ZEE Baixada Santista**: zoneamento ecológico-econômico – setor costeiro da Baixada Santista / Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental; Organização: Luiz Roberto Numa de Oliveira; Equipe técnica: Beatriz Santos Caio... [et al] – São Paulo: SMA, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Zoneamento Ecológico-Econômico - Litoral Norte São Paulo** / Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental - São Paulo: SMA/CPLEA, 2005.

SCIFONI, S. Urbanização e proteção ambiental no litoral do estado de São Paulo. **Anais** do X Encontro de Geógrafos da América Latina – São Paulo: USP, 2005.

SILVA, C. A. **Política pública e território**: passado e presente da efetivação de direitos dos pescadores artesanais no Brasil. – 2. Ed. – Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

XAVIER, L. Y. **Participação de comunidades de pescadores tradicionais na elaboração de políticas públicas para a zona costeira**: um estudo de caso sobre o Zoneamento Ecológico - Econômico Marinho no Litoral Norte de São Paulo. 2010. Dissertação (Mestrado em Oceanografia Biológica) – Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.