

**CONFLITOS DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO: A
EXPERIÊNCIA DO DECRETO ESTADUAL nº 49.215, DE 07 DE SETEMBRO
DE 2004.**

Eduardo Hipólito do Rego*

“O solo e o espaço físico constituíram, desde os primórdios das civilizações, grandes referenciais para a fixação de populações e o estabelecimento de atividades de subsistência e de transformação do mundo natural. A luta pela posse dos recursos e pela ocupação de espaços férteis e produtivos veio acentuando-se ao longo do tempo. Hoje, velhas disputas revestem-se de novos aspectos, ocasionando conflitos em todos os continentes. Somente os ordenamentos técnicos e jurídicos bem elaborados conseguem evitar a predação do patrimônio natural e estabelecer limites à competição desenfreada, à animosidade entre grupos da família humana e às investidas insensatas contra limites impostos pela ordem natural do mundo.”
(Edis Milaré, 2005)

RESUMO

Trata o presente trabalho dos conflitos existentes por ocasião da promulgação do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do Litoral Norte do Estado de São Paulo (Decreto Estadual n. 49.215, de 07/09/04), seu formato e participação da sociedade civil no processo de decisão, destacando a situação dos órgãos licenciadores, atores principais e os empreendedores privados, contribuindo, a partir do reconhecimento desses conflitos, para a aplicabilidade do caso aos demais Planos de Gerenciamento Costeiro existentes e em elaboração.

* Advogado em São Sebastião (SP), especialista em Gestão Ambiental de Empreendimentos Litorâneos pela FSP/USP, membro titular do Grupo de Coordenação Estadual do Gerenciamento Costeiro, representante

Palavras-chave: ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO. CONFLITOS. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.

ABSTRACT

This work is about conflicts occasioned by the Economical Ecological Zoning (ZEE) of the North Coast of São Paulo State (State Decree n. 49.215, from September, 7th, 2004), and the contribution from civil society in the decision process, considering the franchiser organs and private entrepreneurs, and the contribution to the others Management Coast Plans.

Keywords: ECOLOGICAL ECONOMICAL ZONING. CONFLICTS. CONTRIBUTION FROM CIVIL SOCIETY.

2. INTRODUÇÃO

2.1 – O zoneamento enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente

Não há dúvida que o Brasil vem pecando em relação à aplicação das políticas públicas na área ambiental. A consagrada Lei Federal nº 6.938/81¹, além de fixar diretrizes, objetivos e princípios para que tais políticas se desenvolvessem, deixou consignados os instrumentos para tanto. Destes, o zoneamento ambiental² é o que figura como um dos mais completos, porque incorpora o planejamento territorial sob uma ótica participativa, reconhecendo territórios na lógica ambiental, que extrapola divisas e observa o comportamento humano e dos ecossistemas. Na opinião de Edis Milaré, “*o zoneamento ambiental pode ser expresso como um processo de conhecimento do meio ambiente em função de seu ordenamento*”. Apesar dessa importância enquanto política pública, há poucos zoneamentos ambientais promulgados, e os mais clássicos não têm conduzido o Poder Público e a coletividade para mudanças substanciais na forma de ocupação do solo ou do uso

ambientalista do Litoral Norte no CONSEMA – Conselho Estadual do Meio Ambiente, e mestrando em Direito Ambiental na Universidade Católica de Santos – UNISANTOS.

¹ Lei Federal que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências.

dos recursos naturais. Mais do que isso, a aplicação dos planos de ação e gestão, ferramenta para a execução do zoneamento, em muitos casos sequer é instituída. Um bom exemplo desse quadro vem expresso no Relatório do Plano de Ação Federal - PAF³, produzido pela equipe do Gerenciamento Costeiro na Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM/2005), no qual há a avaliação de que *“aspectos que apresentam avanços menos significativos gravitam em torno das propostas de zoneamento”*.

Em outras palavras, a equipe de governo encarregada de diagnosticar as políticas do Gerenciamento Costeiro, na forma do disposto na Lei Federal 7.661/88⁴, ao abordar as bases para revisão do Plano de Ação Federal, identificou o zoneamento como um dos instrumentos que mereciam novos esforços para aplicação efetiva.

Os conflitos abordados demonstram que o zoneamento é parte de uma política pública importante, que funciona em harmonia com outras medidas e depende de maiores esforços governamentais, inclusive na questão de adequação jurídica.

2.2 - O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e conceitos principais

A Lei Federal nº 7.661/88 que instituiu o Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro, atribuiu delegações aos Estados da Federação para que, com regulamentação de atos da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM e coordenação do Ministério do Meio Ambiente, realizassem estudos com o objetivo de implementar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

No Estado de São Paulo, o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei Estadual nº 10.019/98⁵, tem como finalidade promover a conservação dos ecossistemas costeiros e a melhoria da qualidade ambiental na Zona Costeira, a qual foi elevada à categoria de Patrimônio Nacional pela Constituição Federal de 1988⁶. Utiliza como base o conjunto de instrumentos de gestão ambiental e territorial propostos pela Política Nacional do Meio Ambiente, e aproveita que o litoral paulista conta com três dos cinco patrimônios naturais consagrados na Carta Maior: a Serra do Mar, a Mata Atlântica e a Zona Costeira..

² O zoneamento ambiental está inserido no rol dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente no inciso II, do artigo 9º da Lei 6.938/81.

³ Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI/GERCO, Plano de Ação Federal da Zona Costeira do Brasil. Brasília, 2005. Disponível em www.mma.gov.br/estruturas/sqa/_arquivos/pafzc_out2005.pdf

⁴ Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 – Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.

⁵ Gestão do Governador Mário Covas.

⁶ A Zona Costeira, a Mata Atlântica, o Pantanal Mato-Grossense, a Floresta Amazônica e a Serra do Mar são os cinco patrimônios nacionais consagrados no art. 225, § 4º da Constituição Federal de 1988.

Para efeito de estruturação do Plano Estadual do Gerenciamento Costeiro, fundamentado no artigo 5º da Lei nº 7.661/88, a Zona Costeira Paulista foi dividida em quatro grandes áreas de planejamento: o Litoral Norte, a Baixada Santista, o Complexo Estuarino Lagunar de Iguape e Cananéia, e o Vale do Ribeira. Interessa-nos o Litoral Norte, já que nas demais regiões, não houve a promulgação do Zoneamento, apenas estudos em cada uma delas⁷.

Pode-se dizer que “Zoneamento Costeiro” é uma espécie de Zoneamento Ecológico Econômico, devendo, pois, seguir as regras básicas deste gênero. Assim, o Decreto Federal nº 4.297/02, que após 20 anos regulamentou o art. 9º, II da Lei Federal nº 6.938/81, se aplica ao caso.

Analisando o tema em questão, podemos dizer que na esfera federal são pelo menos três os instrumentos básicos para a proteção da zona costeira:

- 1) O Plano de Gerenciamento Costeiro – documento que deve especificamente orientar a utilização nacional dos recursos da zona costeira, de forma a contribuir pra a elevar a qualidade da vida da população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 1º da Lei 7.661/88). Esse plano foi materializado pela Resolução nº 005/97/CIRM. Dentre os seus instrumentos, encontra-se o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (item 4.6 do PNGC II);
- 2) O Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE Costeiro, que conforme definição no PNGC II, “se constitui no instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção de condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico Econômico do território nacional”. O Decreto Federal nº 4.297/02 define o ZEE como “instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas (...) garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (art. 2º);
- 3) O Plano de Gestão da Zona Costeira – que, nos termos do item 4.7 do PNGC II “compreende a formulação de um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e organizadas, elaboradas com a participação da sociedade, que visam orientar a execução do Gerenciamento Costeiro”.

⁷ A Baixada Santista acaba de formar seu Grupo Setorial e iniciou as reuniões para elaboração da minuta do zoneamento. As demais foram postergadas pelo Governo Estadual.

Em resumo, o Plano de Gerenciamento Costeiro é o documento que estabelece os princípios da política pública; o Zoneamento Ecológico Econômico é o documento que baliza o processo de ordenamento territorial pra cumprir as metas da política pública estabelecida; e o Plano de Gestão é o documento pelo qual se organizam as ações concretas para obtenção das metas.

A legislação estadual de São Paulo seguiu o mesmo princípio: a Lei Estadual nº 10.019/98 instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; referida lei previu a existência de um Zoneamento Ecológico Econômico, com o objetivo de identificar as unidades territoriais que devem ser objeto de disciplina especial (art. 9º e 10) a ser estabelecida em decreto (art. 13). E previu também a elaboração de Planos de Ação e Gestão (art. 14), a serem aprovados por Decreto.

2.3 - Instrumentos previstos no Plano Estadual do Gerenciamento Costeiro

O artigo 9º da Lei Estadual nº 10.019/98 define os instrumentos necessários à gestão da Zona Costeira do Estado de São Paulo. São elas:

- Zoneamento Ecológico Econômico – principal instrumento de ordenamento territorial, estabelece as normas disciplinadoras para a ocupação do solo e uso dos recursos naturais que compõe os ecossistemas e aponta as atividades econômicas mais adequadas para cada tipologia de zona;
- Sistema de Informações – conjunto de informações cartográficas, geoambientais, estatísticas, socioeconômicas e de sensoriamento remoto (fotos aéreas e imagens de satélite) organizadas para subsidiar a gestão ambiental;
- Plano de Ação e Gestão – conjunto de programas e projetos setoriais e integrados, compatíveis com diretrizes estabelecidas no zoneamento, de modo a alcançar metas de qualidade ambiental para os diversos setores costeiros;
- Monitoramento – conjunto de procedimentos orientadores do licenciamento e fiscalização das atividades sócio-econômicas, a partir do acompanhamento de alterações na cobertura vegetal, no uso do solo e na qualidade das águas.

2.4 – O zoneamento ambiental no cenário da pesquisa

Abordamos no presente trabalho o cenário do Litoral Norte do Estado de São Paulo, onde a experiência do Decreto Estadual nº 49.215/04 traz importantes subsídios para

evidenciar conflitos, e, a partir deles, encontrar soluções aplicáveis em outros planos de gerenciamento costeiro e zoneamentos ambientais.

Os quatro municípios que integram o Litoral Norte do Estado de São Paulo (São Sebastião, Caraguatatuba, Ilhabela e Ubatuba) têm em comum um território de restrita expansão urbana: em média seus espaços são ocupados em 85% por uma unidade de conservação de proteção integral, o Parque Estadual da Serra do Mar. Nas áreas restantes, por conta de um acidentado relevo, de raras planícies e dominado por morrotes, promontórios e encostas, com predomínio de vegetação de Mata Atlântica e centenas de cursos d'água, há a configuração de um território com severas restrições para ocupação, dominado por áreas de preservação permanente e vegetação protegida. As facilidades de ocupação aliada a fenômenos sociais de migração, fazem com que o índice anual de crescimento populacional alcance uma média por município de 5,5%, demonstrando um fator de descontrole que impera em detrimento de políticas públicas de habitação e proteção ambiental. As cidades, que não dispõem de mecanismos fiscalizadores, normalmente tornam-se alvo fácil de especuladores, loteadores clandestinos e ocupações irregulares. O Estado tem seus órgãos de proteção instalados, mas sem recursos e material humano disponível, é frequentemente tido com um dos responsáveis pelo atual estágio de omissão pública.

As leis de uso e ocupação do solo têm sido um dos únicos instrumentos legais de exercício da autonomia local, mas normalmente revelam uma descompatibilidade com os mecanismos de proteção estaduais e federais, não raro geradores de conflitos. Para alterar esse quadro de distanciamento dos entes federados em relação aos municípios litorâneos, a partir de 1998, com a Lei Estadual n. 10.019, de 3 de julho de 1998, o Estado de São Paulo iniciou um processo de discussão do Macrozoneamento com as Prefeituras e Sociedade Civil organizada. Foi um marco histórico porque representou, pela primeira vez, a participação da comunidade nas políticas públicas locais.

Após 5 anos de discussão, alterações na composição de governos locais e de secretários de meio ambiente do estado – com suas respectivas equipes técnicas -, foram produzidas 3 minutas. Apenas a última delas teve a chancela das procuradorias, por ter sido elaborada com todos os requisitos legais, e foi finalmente transformada em Decreto Estadual, assinado em dezembro de 2004. Estava criado o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte.

Todavia, supostas falhas na divulgação dos trabalhos e na publicidade das audiências públicas, fizeram com que os resultados de 5 anos de esforços fossem questionados por

setores públicos e privados, normalmente afetados por interesses particulares ou relativos ao desconhecimento legal ou à legitimidade do processo. Apesar disso, o Poder Público reconheceu que a sistematização de informações deu início a um processo de discussão das questões regionais “as quais foram compiladas em várias propostas que geraram inclusive mudanças na postura da sociedade local e fortalecimento técnico dos profissionais envolvidos frente a estes novos instrumentos de gestão⁸”. O fórum que constituiu definitivamente os integrantes do Grupo Setorial foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 47.303, de 7 de novembro de 2002⁹.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1 - Os conflitos identificados

Ao identificar a problemática local a partir da tônica do Gerenciamento Costeiro - GERCO Estadual Paulista, o trabalho aborda 5 (cinco) conflitos existentes. O primeiro deles, *a indefinição de objetivos*, relaciona-se mais com a tônica do Plano Nacional revelados pelo Relatório do Plano de Ação Federal do Programa Nacional do GERCO, órgão do Ministério do Meio Ambiente. Os demais permeiam a fase preparatória da vigência do Decreto Estadual 49.215/04, no momento das minutas e debates, ao tratar das *concepções do planejamento*, revelando o formato que se quer atribuir ao ZEE: se orienta a ocupação da zona costeira, ou se pretende barrar o progresso desenfreado; e *os questionamentos sobre a efetiva participação dos setores representativos da sociedade* no Grupo Setorial Paulista, dentre os quais os do ramo imobiliário (o zoneamento tornou propriedades mais vulneráveis às restrições de ocupação), e da pesca (o ZEE disciplinou sobre o zoneamento entremarés e marítimo até a isóbata de 23,6 metros de profundidade, ou seja, áreas de grande biodiversidade onde os estoques pesqueiros vêm enfrentando a pesca ilegal de arrasto); e finalmente, na sua fase executória, como é o caso da *compatibilização do Decreto Federal n. 5.300, de 07/12/2004 com o Decreto Estadual n. 49.215/2004*, onde se detalha cada um dos diplomas, editados no mesmo dia, e que trazem critérios diferenciados para o ZEE; e a *harmonização com as leis municipais de uso e ocupação do solo e Planos Diretores*,

⁸ SMA, “Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte”. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. São Paulo: Gráfica SMA: 2003, 30 págs.

⁹ O Histórico do Plano Estadual do Gerenciamento Costeiro passou, no entanto, por duas Minutas anteriores à edição do Decreto Estadual, fruto de dois grupos de trabalho diferentes. Após conflitos gerados na segunda minuta e pressões de entidades ambientalistas no CONSEMA, foi emitido um parecer da Procuradoria Estadual do Meio Ambiente, órgão da SMA, recomendando ao Governo do Estado a edição de um Decreto para formalizar o Grupo Setorial do Litoral Norte, responsável pela elaboração da conhecida “Minuta 3”, trabalho final do Zoneamento.

avaliando o Decreto Estadual e uma orientação aos legislativos municipais com vistas à uniformização dos procedimentos de uso e ocupação do solo em cidades fronteiriças.

Vejam, destarte, cada um destes conflitos com melhor minúcia.

3.2 - A indefinição de objetivos

A elaboração e atualização do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC deve ser conduzida por um Grupo de Coordenação¹⁰, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial dos Recursos do Mar – CIRM, que, em seguida, deve encaminhá-lo para aprovação no CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente¹¹. Finalmente, a aprovação do CONAMA deve ser levada ao colegiado do CIRM, que, se ratificar a decisão, a publica na forma de Resolução.

A primeira versão do PNGC foi apresentada em novembro de 1990 e aprovada na 25ª reunião ordinária do CONAMA, sendo que sua publicação deu-se na forma da Resolução CIRM nº 001/90. Predominava nessa versão, uma estratégia descentralizante no que tange à definição dos agentes executivos do Gerenciamento Costeiro na qual toda ação prática se repassava aos estados. A segunda versão do PNGC foi publicada pela Resolução CIRM nº 005/97¹², que introduziu como importante orientação, a acentuação do nível de atuação federal. Nesse escopo, incluiu-se a criação do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI/GERCO, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA. Neste contexto, tem origem o PAF – Plano de Ação Federal para a Zona Costeira.

O primeiro PAF foi editado em 1998, estruturado com 4 programas e 32 linhas de ação, das quais 12 delas eram de competência do MMA. A meta do PAF era promover as articulação das atividades e ações na zona costeira, mas havia uma lacuna jurídica a ser preenchida, pois até então não havia uma regulamentação da Lei 7.661/88. Assim, com base nos programas do PAF, foi elaborado pelo GI/GERCO o texto do Decreto Federal nº 5.300, de 07 de dezembro de 2004¹³, que adiante tornaremos a mencionar.

O segundo PAF, editado em 2005, relata avanços na implementação de algumas metas previstas no plano anterior, em especial no que diz respeito às Agendas Ambientais Portuárias e ao Projeto Orla. Em relação ao zoneamento ambiental, no entanto, o relatório

¹⁰ O Grupo de Coordenação foi formado pelo Decreto Federal nº 99.660/88, e é composto por 10 representantes, todos oriundos de órgãos públicos.

¹¹ Na forma do artigo 4º e parágrafo 1º da Lei 7.661/88.

¹² Publicada em 03/12/97, após aprovação na 48ª reunião ordinária do CONAMA.

¹³ O Decreto 5.300/04 dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima.

deixa claro que não houve avanços significativos, apontando algumas razões básicas: a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) foi extinta, e seu programa de zoneamento, mesmo sendo transferido para o MMA, ainda encontra-se em fase embrionária; o macrozoneamento, previsto para ser elaborado pelos Estados, também não apresentou avanços para o ordenamento de usos e ações na zona costeira, em especial no que diz respeito à aqüicultura e ao turismo; e as ações conjuntas com as políticas de conservação, também não obtiveram resultados expressivos. Mas o relatório vai além: ao abordar as áreas estuarinas, descreve que “a carência de balizamento legal, institucional e tecnológico deixou um vazio quanto à articulação do gerenciamento costeiro com os planos de bacia, ou seja, a integração entre as faixas marítima e terrestre¹⁴.”

Com efeito, se a própria organização federal incumbida de coordenar os planos de gerenciamento costeiro identifica tais problemas na implementação dos zoneamentos ambientais, algo deve ser reformulado. Nesse passo, ao lembrar que a Lei 7.661/88 não previu o repasse de fundos federais para os Estados e Municípios, nem criou um fundo especial para o gerenciamento costeiro, Paulo Affonso Leme Machado entende que “não há meio mais eficaz de levar à prática do planejamento costeiro nacional pelos Estados e Municípios do que lhes fornecer recursos financeiros quando cumprirem as normas do PNGC¹⁵.”

3.3 - As Concepções de Planejamento

Um outro conflito bem definido na fase de elaboração do zoneamento ecológico econômico do litoral norte veio das discussões agudas no Grupo de Trabalho Setorial: ambientalistas defendiam o ZEE como um instrumento de planejamento que contemplasse a proteção, conservação e recuperação das Unidades de Conservação existentes, representativas de grande parte dos territórios municipais, assim como o uso racional dos recursos naturais; empreendedores, por seu turno, temiam que o ZEE viesse para dificultar ainda mais a exploração das áreas remanescentes ao crescimento e aproveitamento econômico; e o poder público municipal também engrossava o rol dos temerosos, apostando que o ZEE traria problemas como a perda da autonomia local, notadamente no que diz respeito aos conflitos com as leis de uso e ocupação do solo. Como pano de fundo, o Estado, na qualidade de coordenador do processo, tinha a função de mediar os debates, evitando desgastes e induzindo a participação de todos, sem exceção.

¹⁴ Relatório já citado.

¹⁵ Machado, P.A.L. Direito Ambiental Brasileiro, Editora Malheiros, 13ª. Ed., 2005. P. 886.

Aqui não custa lembrar que o Estado, se por um turno foi o idealizador da proposta ao apresentar os primeiros estudos técnicos sobre a região, de outro também deu causa a desarranjos institucionais, já que desde a elaboração do Macrozoneamento do Litoral Norte até a promulgação do Decreto que instituiu o Zoneamento Ecológico Econômico, levou quase 20 anos para concluir essa etapa. Etapa que, como vimos, depende de outras para a conclusão dos trabalhos.

Por conta da obscura concepção do planejamento, ficaram dúvidas que podem ser resumidas nas seguintes indagações: o ZEE deve orientar a ocupação da Zona Costeira, criando normas que venham a barrar o progresso desenfreado? As restrições oriundas das diferentes zonas irão congelar o desenvolvimento com suas restrições, e assim haverá perda de autonomia nos municípios? Ou ainda, deve-se aproveitar o planejamento territorial do zoneamento para atrair empreendimentos para a região, afetada pela estagnação econômica dessa importante área costeira?

Independentemente de encontrar respostas adequadas, cumpre sublinhar que as regras de ordenamento do solo definidas para o litoral norte paulista devem prever uma gestão compartilhada, privilegiando a sustentabilidade e a justiça ambiental, sem perder de vista um cenário que conjuga belezas naturais, patrimônio histórico, cultura tradicional caiçara, potencial para turismo e ecoturismo, em virtual confronto com especulação imobiliária, a operação diuturna do Terminal Marítimo da Petrobrás, das balsas e do Porto comercial, além de projetos previstos para o futuro próximo, como a Base de Gás Natural¹⁶ e a abertura de novas estradas nas vertentes da Serra do Mar para ampliação do porto¹⁷.

Afigura-se um conflito economia – ecologia, que com maestria bem esclarece Cristiane Derani ao asseverar que esse conflito é antes de tudo, uma questão semântica, pois a origem da palavra economia refere-se à manutenção da existência, sendo certo que assumir economia e ecologia como completa interação, “impõe a imediata relativização da teoria dos preços e traz como consequência, um leque de atuações jurídicas e políticas, visando compor o economia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”¹⁸

¹⁶ A Base de Gás Natural será instalada no município de Caraguatatuba, e receberá através de gasodutos submarinos, toda a produção do Campo de Mexilhão, situado a cerca de 150 km da costa de Ilhabela.

¹⁷ A ampliação do porto comercial de São Sebastião é parte do projeto multimodal do Governo paulista de criação do Corredor de Exportação, que se inicia na região metropolitana de Campinas, passa pelo Vale do Paraíba, e termina no litoral. Para tanto, estão previstas obras de ampliação da Rodovia dos Tamoios, novo trecho de serra, contornos de Caraguatatuba e São Sebastião, e construção de novos berços de atracação no porto comercial.

¹⁸ Derani, C. Direito Ambiental Econômico, p. 120.

3.4 - Questionamentos sobre a efetiva participação dos setores representativos da sociedade no Grupo Setorial

Em fevereiro de 2003 foi instalado o Grupo Setorial do Litoral Norte, já com base nos preceitos do Decreto Estadual nº 47.303/02, que partiu de todo o conhecimento acumulado referente ao assunto e atualizou as informações com base na legislação mais recente e nas demandas trazidas pelos seus representantes. Foram realizadas desde então, reuniões mensais de trabalho para elaborar o texto da minuta de Decreto do ZEE, com os respectivos mapas. As reuniões do Grupo foram abertas, tendo participado representantes de diversos segmentos da sociedade civil, todavia, grupos ligados aos especuladores imobiliários e facções de interessados em tumultuar o processo, passaram a questionar o processo de eleição dos representantes.

A Sociedade Civil no Grupo Setorial foi formada com base no cadastro junto ao Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte – CBH/LN, com convocações na imprensa escrita e falada, abrindo inclusive àqueles que não contavam no cadastro do CBH/LN, a possibilidade de inscrição prévia desde que apresentassem documentos de constituição formal da entidade e um breve currículo de atuação. Seguiram-se as eleições segmentadas que legitimaram os componentes do Grupo Setorial.

Por conta desse tipo de questionamento, podemos identificar dois tipos de conflitos: um negativo, que revela a inoportuna invasão de caráter conturbatório, oriundo dos tumultos criados fortemente pelo setor imobiliário, mas também com infiltrações de políticos da região. Estes decorrem do fato de que o ZEE tornou propriedades mais vulneráveis às restrições de ocupação e conseqüentemente, uma aparente – mas falsa - diminuição dos negócios. Um outro conflito, positivo, que serve de alerta para as demais formações de Grupos Setoriais, demonstrou vácuos no sistema de participação: o ramo dos pescadores acabou perdendo espaço nas eleições por conta de sua baixa articulação. Todavia, o ZEE do Litoral Norte disciplinou o zoneamento entremarés e marítimo até a isóbata de 23,6 metros de profundidade, ou seja, áreas biodiversas onde os estoques pesqueiros vêm enfrentando a pesca ilegal de arrasto¹⁹ e de iscas vivas²⁰, e em cujas discussões, seria imprescindível a participação deste setor.

¹⁹ Pesca executada com dois barcos de pesca que navegam em paralelo, arrastando todo e qualquer tipo de pescado. À bordo da embarcação, os pescadores separam o peixe comercial e devolvem ao mar peixes menores e alevinos mortos, quebrando dessa forma a base da cadeia alimentar.

²⁰ Pesca feita pelos barcos atuneiros, que capturam peixes pequenos como filhotes de anchovas, que são transportados vivos até a soltura, em alto mar, para atrair o atum. Com isso quebram a cadeia alimentar e fazem

Descortina-se portanto um cenário vulnerável, seja por permitir a participação de grupos políticos inoportunos que só almejam o tumulto, seja por não contemplar a participação de setores vitais para a discussão dos destinos da região. Alie-se a este quadro, a recente composição do Grupo Setorial da Baixada Santista, no qual obedeceu-se ao mesmo critério, e que culminou com a presença de numerosos grupos pouco identificados com a questão ambiental, privilegiando forças ligadas à indústria.

3.5 - A compatibilização do Decreto Federal n. 5.300, de 07/12/2004 com o Decreto Estadual n. 49.215/2004

A história do Zoneamento Ecológico Econômico Federal e do Estado de São Paulo deu azo a uma curiosa coincidência: no dia 07 de dezembro de 2004 foram promulgados dois decretos disciplinadores do ZEE, quais sejam, o Federal nº 5.300, que regulamentou a Lei 7.661/88, e o Estadual, objeto do presente trabalho, que regulamentou a Lei 10.019/98. O primeiro, como vimos, foi produto dos Relatórios da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar sobre o PNGC; o segundo, resultado das discussões setoriais no Litoral Norte.

A coincidência seria apenas curiosa se não trouxesse contornos de perigo jurídico. É que há critérios diferenciados para o ZEE, já que o decreto federal traz *regras de uso e ocupação da zona costeira e dá critérios de gestão da orla marítima, e o decreto paulista traça diretrizes, metas ambientais e sócio-econômicas para a Zona Costeira do Litoral Norte*. No Federal o zoneamento é tratado com a classificação em zonas A, B e C, e no Estadual, como zonas 1, 2, 3, 4 e 5. Em cada um deles, há critérios, enquadramentos e metas diferenciadas para a Zona Costeira.

Não é tudo. Ao regulamentar a Lei 7.661/88, o Decreto federal estabeleceu competências para os Estados (art. 13) e para os Municípios (art. 14), sendo que não cabe ao decreto federal estabelecer atribuições aos entes federados. O conflito aqui é, portanto, jurídico e merece reparos.

3.6 - A harmonização do zoneamento com as leis municipais de uso e ocupação do solo

Da mesma forma que a União pode, no Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro, criar normas sobre bens que integrarão a Zona Costeira, como a praia e o mar territorial²¹, as

desaparecer os estoques do pescador artesanal, que dependem desse atrativo natural para capturar seu sustento na zona costeira.

²¹ A praia (art. 20, IV da Constituição Federal) é um bem da União, assim como o mar territorial (art. 20, VI, da CF).

normas estaduais e municipais também poderão planejar o uso e ocupação desses bens, como prevê o art. 5º, da Lei 7.661/88, “prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritivas”.

Este raciocínio serve como parâmetro para dirimir conflitos entre as leis de uso e ocupação do solo e o zoneamento ecológico econômico, tendo em vista que, logo após a promulgação do Decreto Estadual que instituiu o ZEE, uma série de questionamentos surgiu no âmbito das prefeituras, em especial no que diz respeito à autonomia das cidades para disciplinar o ordenamento territorial.

A inteligência do art. 5º da Lei 7.661/88 também serve de orientação aos legislativos municipais com vistas à uniformização dos procedimentos de uso e ocupação do solo em cidades fronteiriças. Esta problemática é bastante comum em divisas de município que contém áreas ambientalmente homogêneas, mas regras de uso e ocupação totalmente diversas.

É a aplicação prática da teoria dos geossistemas²², no qual parte-se do princípio de que a paisagem (uma praia, um bairro, um estado, um todo), para ser estudado, deve ser parcelada. No entanto, essa paisagem, não se reconstitui à partir da soma das partes, mas sim através das funções que estas partes representam.

4. CONCLUSÕES

A identificação dos conflitos acima descritos, permite considerar que:

a) não se concebe organizar um Plano de Gerenciamento Costeiro e, dentre seus instrumentos, o ZEE, sem que este esteja absolutamente harmônico com as leis municipais de uso e ocupação do solo;

b) as leis municipais, por seu turno, devem também se adequar aos requisitos do Zoneamento Estadual, notadamente naquilo que for menos restritivo, buscando sempre a integração com municípios vizinhos naquelas áreas contíguas que sejam homogêneas;

c) fundamental que sejam aplicados os princípios da justiça ambiental e sustentabilidade ao conjunto do processo, afim de que seja garantido à sociedade a participação nos processos decisórios. Dessa forma, os conflitos tendem a minorar ou permanecerem sob controle;

²² Termo criado pelos russos para designar uma entidade mais abrangente que o ecossistema. Geossistema teria a função de significar o todo sem uma hierarquização dos seus componentes.

d) recursos financeiros devem ser aportados, sob a forma de subsídios, criação de fundos ou destinação direta de verbas aos estados e aos municípios, visando o integral cumprimento do PNGC e a capacitação dos atores;

e) o ZEE deve ser um instrumento de planejamento que contemple as peculiaridades locais, e não um documento burocrático elaborado por equipes técnicas que não compreendem as reais dinâmicas sociais, culturais, econômicas e ambientais da região em estudo. Para tanto, essencial a participação mais ampla possível de segmentos da sociedade civil, evitando-se critérios de eleição que possam deixar setores menos favorecidos – ou politicamente frágeis – de fora do processo;

f) o Decreto Federal nº 5.300/04 deve corrigir falhas de atribuição de competência, sob pena de tumultos jurídicos advindos de eventuais ações diretas de inconstitucionalidade; e,

g) o Zoneamento Ecológico Econômico é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que depende da implementação de outros programas. Fundamental, destarte, que após sua promulgação, sejam revisados os zoneamentos incompatíveis com o enquadramento da Lei de criação – o que se espera de constantes reuniões do Grupo de Coordenação – bem como a imediata criação dos Planos de Ação e Gestão e dos programas de Monitoramento.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR – CIRM. **Plano de Ação Federal para a Zona Costeira**. Brasília, 2005.

CUNHA, I. **Conflito Ambiental em Águas Costeiras: Relação Porto - Cidade no Canal de São Sebastião**. *Ambiente & Sociedade*, 6(2), 2003.

DERANI, C. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

IPT – INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. **Diagnóstico da Situação Atual dos Recursos Hídricos da Unidade de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Litoral Norte**. Relatório Final. 1999.

MACHADO, P.A.L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros, 13^a. Ed., 2005.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 4^a Ed., 2005.

RESSURREIÇÃO, R. D. **São Sebastião: transformação de um povo caiçara**. São Paulo: Humanitas, 2002.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Subsídios para elaboração do Plano de Ação e Gestão para o Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte**. Coordenadoria de Planejamento Ambiental – CPLA, São Paulo, 2002.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Macrozoneamento do Litoral Norte – Plano de Gerenciamento Costeiro**. Série Documentos. Coordenadoria de Planejamento Ambiental – CPLA, São Paulo, 1996.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo**. SMA, 64 p, 2000.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Perfil Ambiental do Estado de São Paulo**. São Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental – CPLA, 1999.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte**. Coordenadoria de Planejamento Ambiental – CPLA, 2003.

SILVA, A. C. **O Litoral Norte do Estado de São Paulo (Formação de uma Região Periférica)**. Tese de Doutorado. São Paulo: IGEOG-USP, 1975.