



Universidade Federal do ABC
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas

MURILO SÉRGIO FIGUEIREDO BINA

**ARTICULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA REGULAÇÃO
DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS:**

UMA ANÁLISE DA (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO

SEBASTIÃO - SP

São Bernardo do Campo

2022

MURILO SÉRGIO FIGUEIREDO BINA

**ARTICULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA REGULAÇÃO
DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS:**

UMA ANÁLISE DA (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO

SEBASTIÃO - SP

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para obtenção de grau no Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos

São Bernardo do Campo

2022

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Figueiredo Bina, Murilo Sérgio
ARTICULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA REGULAÇÃO
TERRITORIAIS : UMA ANÁLISE DA (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL NO MUNICÍPIO
SEBASTIÃO - SP / Murilo Sérgio Figueiredo Bina. — 2022.

85 fls. : il.

Orientador: Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC, Bacharelado
em Planejamento Territorial, São Paulo, 2022.

1. Dinâmicas Territoriais. 2. Justiça Ambiental. 3. Instrumentos de
Planejamento. 4. Conflitos ambientais. I. Rodrigues Fagnoni Costa Travassos,
Luciana. II. Bacharelado em Planejamento Territorial, 2022. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Tânia e José, por todo o sacrifício que fizeram para que eu pudesse me dedicar aos estudos e por todo o incentivo para eu estar em uma universidade pública.

Agradeço à minha orientadora, Luciana Travassos, por toda a paciência, inspiração e carinho durante este processo de orientação. Obrigado por acreditar em meu potencial e por me incentivar a não desistir.

A meus amigos, Carol Coelho, Maria Eduarda Possatto, Rafael Valdevino, Gabriel Pelaquin, Mary Anny Vilela, meus mais sinceros agradecimentos por todo o amor, acolhimento, escuta e coragem que vocês me deram. Sou eternamente grato por ter encontrado vocês em minha trajetória.

Agradeço a todos os meus colegas de curso do Bacharelado em Ciências e Humanidades e do Bacharelado em Planejamento Territorial. Foi uma honra estudar e dividir essa jornada pela Universidade Federal do ABC com vocês.

Por fim, agradeço ao corpo docente da Universidade Federal do ABC, em especial do Bacharelado em Planejamento Territorial. Dado o presente cenário de mais um ataque contra a educação, a ciência e as universidades públicas, um especial obrigado por todo o conhecimento, inspiração e por me ensinarem o valor de lutar todos os dias por uma educação pública, gratuita e de qualidade.

RESUMO

O município de São Sebastião está localizado no litoral norte do estado de São Paulo, na microrregião de Caraguatatuba, sendo caracterizado por sua complexidade territorial. Em São Sebastião, é nítido que o processo de urbanização foi marcado pela concentração de renda e pela exclusão social. Sendo assim, observa-se que a urbanização que se deu no município não foi diferente do ocorrido nas demais cidades brasileiras, que de maneira geral, caracterizou-se por seguir o modelo capitalista periférico de produção de cidades. O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como principal objetivo analisar os atuais instrumentos de planejamento territorial no município de São Sebastião, buscando evidenciar de que maneira a Justiça Ambiental é incorporada no que tange a regulação das dinâmicas territoriais. Sendo assim, a partir de uma abordagem multiescalar, são analisados três planos institucionais: o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião - PDZ (2009), o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) do Litoral Norte (2017) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião (2021). A análise dos planos propostos pelos diferentes níveis de governo permite pontuar que, apesar de serem abordadas as dimensões social e ambiental nas políticas em questão, há um favorecimento da dimensão econômica, em detrimento da garantia da Justiça Ambiental, sobretudo devido ao potencial das atividades portuárias, turísticas e imobiliárias na região, que são colocadas no centro da discussão do ordenamento territorial e do desenvolvimento socioeconômico municipal. Sendo assim, verifica-se a presença de um cenário institucional que contribui para a manutenção do status quo de um território injusto e disfuncional.

Palavras-chave: Dinâmicas Territoriais, Justiça Ambiental, Conflitos ambientais, Instrumentos de Planejamento.

ABSTRACT

The municipality of São Sebastião is located on the north coast of the state of São Paulo, in the microregion of Caraguatatuba, and is characterized by its territorial complexity. In São Sebastião, it is clear that the urbanization process was marked by income concentration and social exclusion. Thus, it is observed that the urbanization that took place in the municipality was not different from what happened in other Brazilian cities, which, in general, were characterized by following the peripheral capitalist model of city production. The main objective of this Course Completion Work is to analyze the current instruments of territorial planning in the municipality of São Sebastião, seeking to show how Environmental Justice is incorporated in terms of the regulation of territorial dynamics. Thus, from a multiscale approach, three institutional plans are analyzed: the Development and Zoning Plan of the Port of São Sebastião - PDZ (2009), the Coastal Ecological-Economic Zoning (ZEEC) of the North Coast (2017) and the Master Plan for the Integrated Development of the Municipality of São Sebastião (2021). The analysis of the plans proposed by the different levels of government allows us to point out that, despite the social and environmental dimensions being addressed in the policies in question, there is a favoring of the economic dimension, to the detriment of the guarantee of Environmental Justice, mainly due to the potential of port activities, tourism and real estate in the region, which are placed at the center of the discussion of territorial planning and municipal socioeconomic development. Thus, there is the presence of an institutional scenario that contributes to the maintenance of the status quo of an unfair and dysfunctional territory.

Keywords: Territorial Dynamics, Environmental Justice, Environmental Conflicts, Planning Instruments.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de localização do município de São Sebastião	15
Figura 2: Mapa das Unidades de Conservação na região do município de São Sebastião..	16
Figura 3: Gráfico da densidade demográfica (Habitantes/km2) - 1980-2021 do município de São Sebastião.....	20
Figura 4: Gráfico do crescimento populacional do município de São Sebastião - 1980/2020.....	20
Figura 5: Mapa dos Assentamentos precários no município de São Sebastião – SP.....	22
Figura 6: Os “cinco Qs” da resiliência urbana.....	32
Figura 7: Mapa da localização do Porto de São Sebastião.....	37
Figura 8: Mapa do zoneamento municipal do entorno portuário de São Sebastião.....	44
Figura 9: Layout do projeto de expansão do Porto de São Sebastião.....	47
Figura 10: Esquema das características do Modelo de Gestão Portuária da CDSS.....	49
Figura 11: Instrumentos de planejamento da CDSS.....	49
Figura 12: Planejamento estratégico e comercial da CDSS.....	52
Figura 13: Plano de ações do Complexo Portuário de São Sebastião.....	53
Figura 14: Plano de ações do Complexo Portuário de São Sebastião.....	54
Figura 15: Mapa dos setores do PEGC e municípios do Litoral Norte.....	56
Figura 16: Base legal do ZEEC do Litoral Norte.....	58
Figura 17: Mapa do ZEEC/SP da região do Município de São Sebastião.....	60
Figura 18: Uso e atividades permitidas para o Zoneamento Terrestre do ZEEC/LN.....	61
Figura 19: Uso e atividades permitidas para o Zoneamento Marinha do ZEEC/LN.....	62
Figura 20: Mapa das Macroáreas do município de São Sebastião.....	73
Figura 21: Mapa das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dos núcleos informais do município de São Sebastião – SP.....	76
Figura 22: Quadro dos “cinco Qs” da Justiça Ambiental no planejamento territorial de São Sebastião.....	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Total de Domicílios Segundo o Tipo de Ocupação – 2010.....	23
Tabela 2: Número de assentamentos precários no município de São Sebastião - SP (2000 - 2010).....	24
Tabela 3: Estimativa populacional em assentamentos precários no município de São Sebastião - SP (2000 - 2010).....	24

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- APA** - Área de Proteção Ambiental
- APP** - Áreas de Preservação Permanente
- CAP** - Conselho de Autoridade Portuária
- CDSS** - Companhia Docas de São Sebastião
- CETESB** - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
- CONSEMA** - Conselho Estadual de Meio Ambiente
- CPLA** - Coordenadoria de Planejamento Ambiental
- CPMTUR** - Conselho Municipal de Turismo
- Dersa** - Desenvolvimento Rodoviário S.A
- EIA** - Estudo de Impacto Ambiental
- FUMTUR** - Fundo Municipal de Turismo
- GIZC** - Gestão Integrada da Zona Costeira
- HIS** - Habitação Interesse Social
- HMP** - Habitação de Mercado Popular
- IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MTPA** - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
- OGMO** - Órgão Gestor de Mão-de-Obra
- PAF** - Plano de Ação Federal da Zona Costeira
- PCA** - Plano de Controle Ambiental
- PD** - Plano Diretor
- PDDT** - Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes
- PDM** - Plano Diretor Municipal
- PEA** - Programa de Educação Ambiental
- PEAT** - Programa de Educação Ambiental dos Trabalhadores
- PEGC** - Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro
- PEGC/SP** - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado de São Paulo
- PESM** - Parque Estadual da Serra do Mar
- PIPC** - Plano Integrado Porto Cidade
- PLHIS** - Plano Local de Habitação de Interesse Social
- PMGC** - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro

PMSS - Prefeitura Municipal de São Sebastião

PNB - Política Nacional da Biodiversidade

PNDSAP - Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNM - Política Marítima Nacional

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNPCT - Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais

PNRM - Política Nacional de Recursos do Mar

PNRM - Política Nacional dos Recursos Marinhos

PNSB - Política Nacional do Saneamento Básico

PNT - Política Nacional dos Transportes

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSS - Porto de São Sebastião

RQA-ZC - Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira

SEURB - Secretaria de Urbanismo

SIGERCO - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SMA - Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira

SNP - Secretaria Nacional de Portos

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TA-SSE - Terminal Aquaviário de São Sebastião

TEBAR - Terminal Marítimo Almirante Barroso

TECON - Terminal de Contêineres

TEV - Terminal de Veículos

TGL - Terminal de Granéis Líquidos

TGS - Terminal de Granéis Sólidos

TGV - Terminal de Granéis Vegetais

TSB - Terminal de Supply

TUP - Terminal de Uso Privado

UGRH - Unidades de Gestão de Recursos Hídricos

Z1M - Zona 1 Marinha

Z1T - Zona 1 Terrestre

Z2M - Zona 2 Marinha

Z2ME - Subzona Marinha Especial

Z2T - Zona 2 Terrestre

Z3M - Zona 3 Marinha

Z3T - Zona 3 Terrestre

Z4M - Zona 4 Marinha

Z4OD - Zona de Ocupação Dirigida

Z4T - Zona 4 Terrestre

Z5M - Zona 5 Marinha

Z5OD - Zona 5 Terrestre Ocupação Dirigida

Z5T - Zona 5 Terrestre

ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico

ZEEC - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

ZEEC/LN - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - do Litoral Norte

ZEEC/SP - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro de São Paulo

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

ZITAEP - Zona 1 Terrestre Áreas Especialmente Protegidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
METODOLOGIA	14
CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
1.1. Contextualização da Área de Estudo	15
1.2. O que é Justiça Ambiental?	25
CAPÍTULO 2 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA REGULAÇÃO DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO	34
2.1. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião - PDZ	34
2.2. Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) do Litoral Norte	55
2.3. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião	66
À GUIA DE CONCLUSÃO, OS PLANOS PRECONIZAM A JUSTIÇA AMBIENTAL?	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82

INTRODUÇÃO

O Município de São Sebastião está localizado no litoral norte de São Paulo, sendo conhecido por abrigar uma enorme riqueza ambiental, uma vez que possui grande parte de seu território enquadrado como unidades de conservação, dada a presença do Parque Estadual da Serra do Mar e remanescentes do bioma Mata Atlântica. Destaca-se que, devido a sua condição geográfica privilegiada, dada pelo Canal de São Sebastião, o desenvolvimento municipal foi historicamente limitado a privilegiar a dimensão econômica, sobretudo no que diz respeito às atividades portuárias. Diante disso, observa-se um cenário marcado por conflitos advindos das lógicas de desenvolvimento relacionadas às dimensões econômica e ambiental. Neste contexto, vale mencionar que o processo de verticalização e valorização imobiliária na região tem se intensificado nos últimos anos, de modo a encarecer o preço da terra e a contribuir para a segregação socioespacial.

Este trabalho parte do princípio que o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se configura como um direito constitucional, universal e fundamental, inerente a todo o ser humano, como uma forma de materializar o preceito da dignidade de uma pessoa humana. Logo, diante do cenário de degradação ecológica, assume-se a necessidade de discutir a respeito da produção de injustiças ambientais nas sociedades contemporâneas.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso do Bacharelado em Planejamento Territorial tem como objetivo geral analisar o planejamento territorial incipiente no município de São Sebastião a partir dos planos: o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião - PDZ (2009), o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) do Litoral Norte (2017) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião (2021). Pretende-se a partir desses instrumentos de planejamento, investigar como eles incidem e tratam os conflitos territoriais presentes ao passo que em alguma medida, garantam a justiça ambiental, incorporando, portanto, os valores de redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação.

METODOLOGIA

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi separado em dois momentos, de acordo com o previsto pelo projeto pedagógico do curso de Bacharelado em Planejamento Territorial. Para a matéria “Trabalho de Conclusão I”, o procedimento metodológico, em primeiro momento, consistiu em realizar um levantamento de dados a respeito do município de São Sebastião, buscando contextualizar a realidade territorial municipal. Para isso foram utilizadas fontes como o IBGE Cidades, planos e documentos municipais, páginas da internet, bem como outros bancos de dados georreferenciados, principalmente as bases cartográficas contínuas do IBGE e do DataGeo. A segunda etapa metodológica abarcou o levantamento bibliográfico sobre justiça ambiental, que se deu sobretudo a partir do pensamento de Schlosberg (2007). Para isso, foi feita a pesquisa de textos científicos, monografias, dissertações, teses, artigos, além da consulta de bases de dados, sobretudo Scopus e Periódico Capes, para reunir a literatura básica, que subsidiou a fundamentação teórica deste trabalho.

Para a matéria “Trabalho de Conclusão II”, foi elaborado este trabalho como produto final. O procedimento metodológico consistiu em analisar três instrumentos de planejamento que incidem no território do município de São Sebastião, sendo eles: o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião - PDZ (2009), o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) do Litoral Norte (2017) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião (2021). Para cada plano, foi feita a análise de seu conteúdo com base nas dimensões política, econômica, social e ambiental, buscando compreender como os instrumentos de planejamento apresentados tratam os conflitos territoriais presentes e se, em alguma medida, preconizam garantir justiça ambiental, incorporando, portanto, os valores da redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação (Scholsberg, 2007). Para isso utilizou-se, de maneira adaptada, a teoria de Meerow e Newell (2016), de forma similar ao trabalho de Freitas (2022), como um aporte teórico-metodológico à conceituação de Justiça Ambiental, bem como à verificação de como ela se faz presente ou não nos instrumentos analisados.

CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1. Contextualização da Área de Estudo

O município de São Sebastião, está localizado no litoral norte do estado de São Paulo, na microrregião de Caraguatatuba (Figura 1). O município é dividido em três distritos: São Francisco da Praia, ao norte, junto à divisa com Caraguatatuba; São Sebastião, englobando a região central até a praia de Toque-toque Pequeno e o distrito de Maresias, que segue até o limite do município com Bertiooga.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a área total do município é de 402,395 km², tendo no ano de 2021, uma população estimada em 91.637 habitantes. A densidade total do município é baixa, de apenas 1,8 hab/ha (INSTITUTO PÓLIS, 2013). Do ponto de vista da distribuição espacial da população residente, nota-se uma forte concentração em áreas urbanizadas junto às orlas marítimas, correspondendo a menos de 9% do território municipal e uma densidade média de 119 hab/ha (INSTITUTO PÓLIS, 2013).

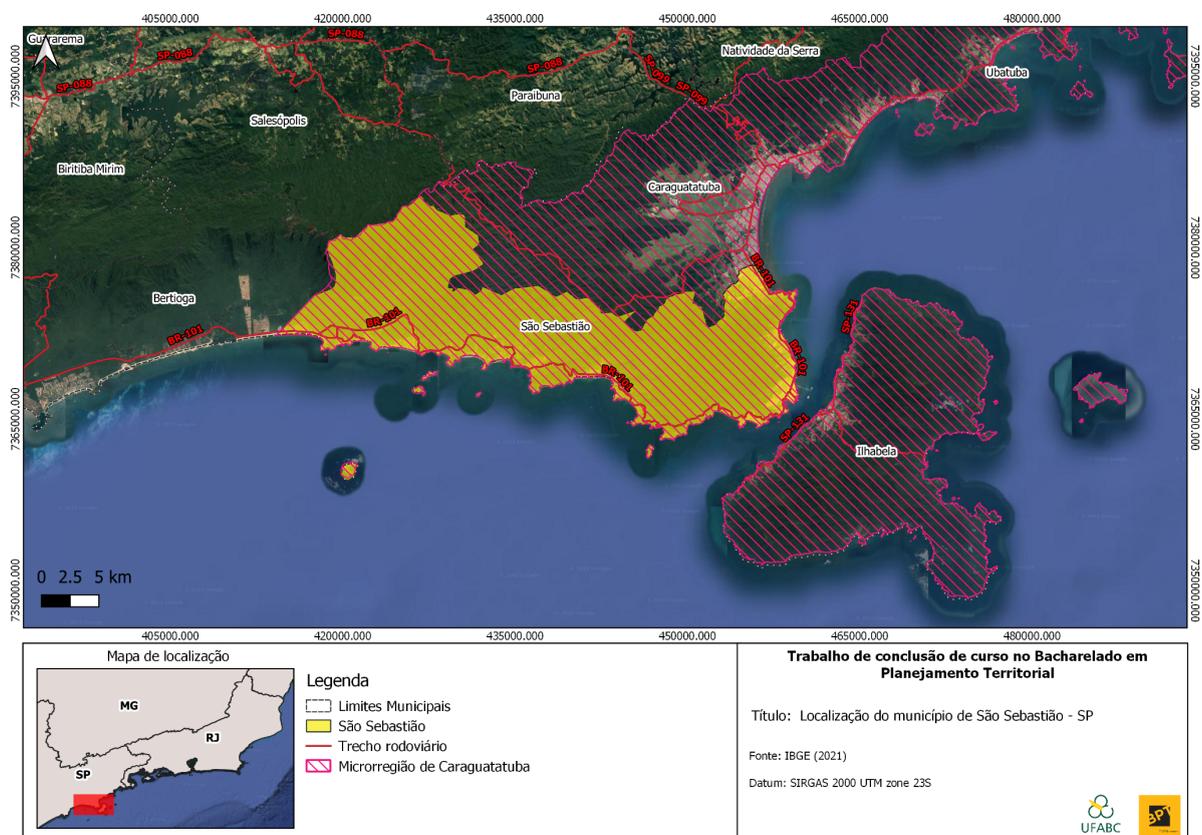


Figura 1: Mapa de localização do município de São Sebastião – SP. Fonte: IBGE (2021). Elaboração própria

São Sebastião abriga um dos maiores remanescentes da Mata Atlântica do estado de São Paulo e do país. São 34.262,22 de hectares (Fundação SOS Mata Atlântica, 2018), apresentando 72,24% de sua área coberta por vegetação, , fazendo com que a região se constitua como uma importante área de proteção ambiental. Parte importante dessa vegetação está protegida por Unidades de Conservação (Figura 2).

Destaca-se o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), criado pelo Decreto nº 10251, de 31 de agosto de 1977, administrado pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal), constituindo o maior parque do estado de São Paulo e a maior unidade de conservação de proteção integral de toda a Mata Atlântica (INSTITUTO PÓLIS, 2013).

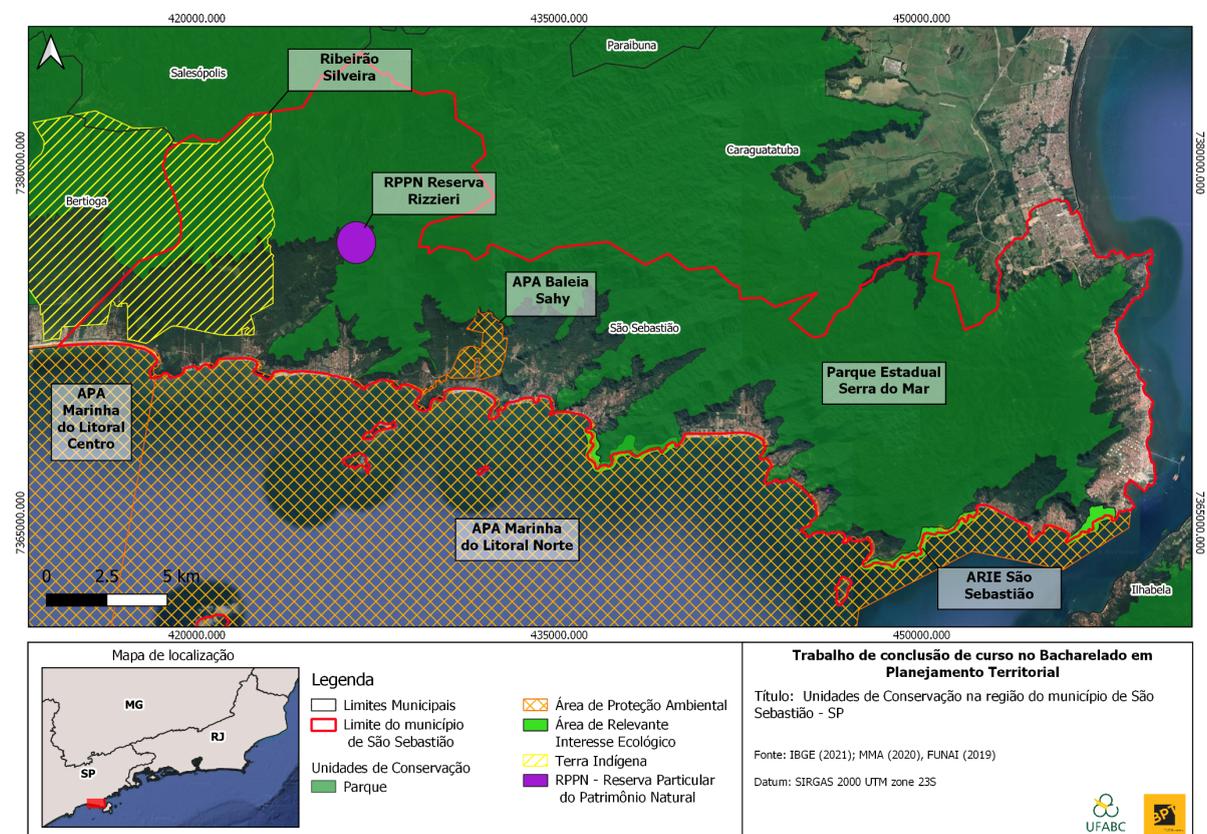


Figura 2: Mapa das Unidades de Conservação na região do município de São Sebastião – SP. Fonte: IBGE (2021); MMA (2020); ICMBio (2022); FUNAI (2019). Elaboração própria.

Os municípios de São Sebastião e Caraguatatuba caracterizam-se como os principais pólos econômicos do Litoral Norte (INSTITUTO PÓLIS, 2013). E dentro deste contexto, São Sebastião se destaca por sua questão portuária que possui um grau de importância nacional ao ser responsável pela movimentação de mais de 60% do petróleo nas Regiões

Centro-Oeste e Sudeste (INSTITUTO PÓLIS, 2013). Do ponto de vista da participação dos setores da atividade econômica na agregação de valor, nota-se que do total de riquezas produzidas, no município, o setor da agropecuária não representa nem 1% do total, representando 0,38% do valor adicionado municipal (Fundação Seade, 2018). Enquanto isso, os setores de serviços e indústria representaram respectivamente 86,75%, e 12,88% do VA do município em 2018 (Fundação Seade, 2018).

São Sebastião foi um dos primeiros povoados estabelecidos na costa brasileira, tendo sido elevado à condição de vila no ano de 1636, resultado da emancipação político-administrativa de Santos (São Sebastião - SP, Prefeitura, 2015). Tal emancipação ocorreu devido à importância da atividade dos engenhos de cana de açúcar, responsáveis por um desenvolvimento econômico relevante, assim como o crescimento da produção agrícola e da pesca, que acabaram por influenciar na caracterização do município como um importante núcleo habitacional e político. O povoamento da área ocorreu em consequência da ocupação de terras por sesmeiros portugueses vindos da Vila de Santos. Até então, antes da colonização portuguesa, a região era ocupada pelas etnias Tupinambás ao norte e Tupiniquins ao sul, sendo a Serra de Boiçucanga uma divisa natural das terras (INSTITUTO PÓLIS, 2013).

Em relação a história de São Sebastião, é necessário pontuar a importância do canal que se abre sob a proteção de Ilhabela, constituindo um porto natural, constituindo assim um espaço propício para a ocupação da região. Até o século XVIII, a atividade de engenho de açúcar proporcionou um período de grande dinamismo econômico. Contudo, a partir do século XIX, com a ascensão do protagonismo da cultura cafeeira, o município não obteve a mesma rentabilidade em comparação com as atividades realizadas no interior do estado, reduzindo então a sua participação na economia regional, que passa a ser ainda mais solapada pela inauguração do porto de Santos, no final do século XIX. A partir daí, passam a predominar, em São Sebastião, a pesca artesanal e a agricultura de subsistência, com pequenas roças de mandioca, feijão, milho e banana (INSTITUTO PÓLIS, 2013).

O movimento desenvolvimentista que delineou as feições contemporâneas do município, seu desenvolvimento urbano e seus conflitos ambientais, teve como marcos: a construção do atual porto de cargas gerais; a instalação do terminal da Petrobrás, o maior da América Latina; e o asfaltamento da Rio-Santos (INSTITUTO PÓLIS, 2013). A retomada do desenvolvimento econômico local se deu a partir da década de 1930, com a implantação

da infraestrutura portuária municipal e do Terminal Marítimo Almirante Barroso (TEBAR) da Petrobrás, nos anos 1960, uma vez que possibilitaram a constituição de algumas empresas importantes na região, tanto no ramo dos serviços de logística como de hospedagem e alimentação. Por conta da presença deste terminal, o Porto de São Sebastião passou a ter a maior movimentação de graneis líquidos e a quinta maior movimentação de cargas do País em toneladas (Atlas National Geographic, 2008 apud Teixeira, 2013).

Segundo Cunha (2003), a chegada da Petrobrás na região acarretou na melhoria da Rodovia dos Tamoios, que interliga a região ao Vale do Paraíba, que por sua vez acabou por consolidar o fornecimento de energia elétrica, trazendo bancos e empregos modernos, e inaugurando o processo migratório de trabalhadores do norte de Minas Gerais para a região. Destaca-se a partir disso a “descoberta” de São Sebastião como um grande destino turístico após a abertura da rodovia Rio-Santos nos anos de 1970, que a passou a fomentar as atividades relacionadas a esses serviços e à construção civil.

A ocupação e o desenvolvimento urbano do litoral norte paulista, como um todo, foram marcados por esses impulsos de grandes obras produzidas na região, tendo o TEBAR, associado à exploração de seu porto, e a construção da Rodovia Tamoios, como os principais vetores que induziram o desenvolvimento de uma região de aldeias e vilarejos tradicionais, para uma área urbanizada voltada para exploração turística (LUCHIARI, 1999 apud Marandola, E. Jr, Marques, C., Paula, L. T., & Cassaneli, L. B, 2013).

Na segunda metade do século XX, a urbanização acelerada de São Sebastião pode ser dividida em dois momentos: o primeiro, entre as décadas de 1950 e 1980, e o segundo, entre a década de 1980 até o período atual (INSTITUTO PÓLIS, 2013). Na primeira fase, a formação de áreas urbanas de São Sebastião se deu, principalmente, na porção leste do território municipal, conhecida como Costa Norte. A década de 1950 pode ser tomada como um ponto de inflexão no processo de urbanização do município, pois a urbanização da porção leste de São Sebastião foi impulsionada também pelo asfaltamento da estrada que liga São José dos Campos a São Sebastião, via Caraguatatuba.

Até a década de 1980, a ocupação da Costa Sul de São Sebastião era incipiente e aparecia principalmente em Barequeçaba, Guaecá e junto às praias de Maresias, Camburi, Baleia e Juquehy. Na segunda fase da urbanização do Município, ao longo da década de 1980, as áreas urbanas localizadas junto àquelas praias se expandiram e avançaram em direção à Serra do Mar, com destaque para Maresias, Boiçucanga e Juquehy. Na década de

1990, todos os bairros da Costa Sul continuaram a se expandir em ritmos diferentes, sobretudo as localidades de Maresias, Boiçucanga, Camburi, Baleia, Barra do Sahy e Barra do Una, que tiveram grandes acréscimos em suas áreas urbanas. Entre os anos 2000 e 2010, o crescimento urbano continuou forte em Maresias, Boiçucanga, Camburi e Boracéia (INSTITUTO PÓLIS, 2013).

De maneira geral, a respeito do processo de ocupação do município, nota-se que os grandes investimentos que ocorreram a partir de meados do século XX foram responsáveis por atrair um enorme contingente de pessoas que, ao longo da segunda metade do século, provocaram o crescimento da população local. Logo, pontua-se que tal onda de investimentos introduziu uma série de modificações no padrão de uso e ocupação do solo, no perfil de urbanização e, especialmente, nos impactos e riscos socioambientais. O desenvolvimento nacional na área petrolífera, a descoberta da camada de pré-sal, a construção da Unidade de Tratamento de Gás Monteiro Lobato de Caraguatatuba (UTGCA) e a ampliação do porto de São Sebastião fizeram da região um polo atrativo para uma grande quantidade de trabalhadores (ROCHA, 2011).

Evidencia-se que a história de São Sebastião foi pautada pelo desenvolvimento econômico e uma ocupação costeira inadequada associada a grandes projetos de infraestrutura, entre eles a expansão portuária e rodoviária (TORRES, P. H. C; RAMOS, R. F. e GONÇALVES, L. R, 2019). Não obstante, toda essa ocupação incentivou uma crescente migração de turistas para a região em busca de lazer, bem como trabalhadores em busca de emprego (CUNHA, 2003).

Entre os anos de 1980 e 2020, o município de São Sebastião apresentou um significativo crescimento da sua densidade populacional, conforme gráfico abaixo (Figura 3), possuindo um ritmo de crescimento acelerado durante a década de 1990 e passando a crescer mais que a taxa de sua região e do que a estadual. Como já citado, o município vem apresentando um expressivo crescimento populacional ao longo das últimas décadas, como é possível verificar no gráfico a seguir (Figura 4), sendo que no período entre 2010 e 2021, a taxa geométrica de crescimento populacional anual de 1,63%, maior que média estadual que foi de 0,78% ao ano (Fundação Seade, 2010).

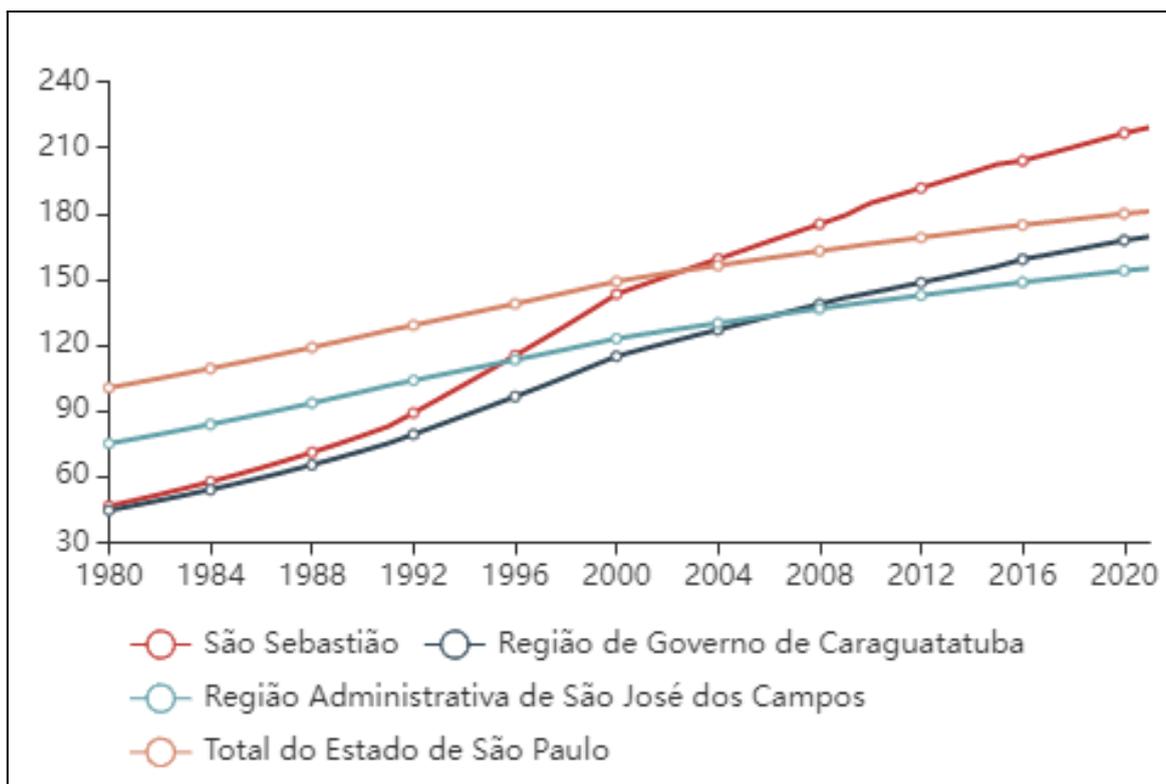


Figura 3: Gráfico da densidade demográfica (Habitantes/km²) - 1980-2021 do município de São Sebastião. Fonte: Fundação Seade, 2021

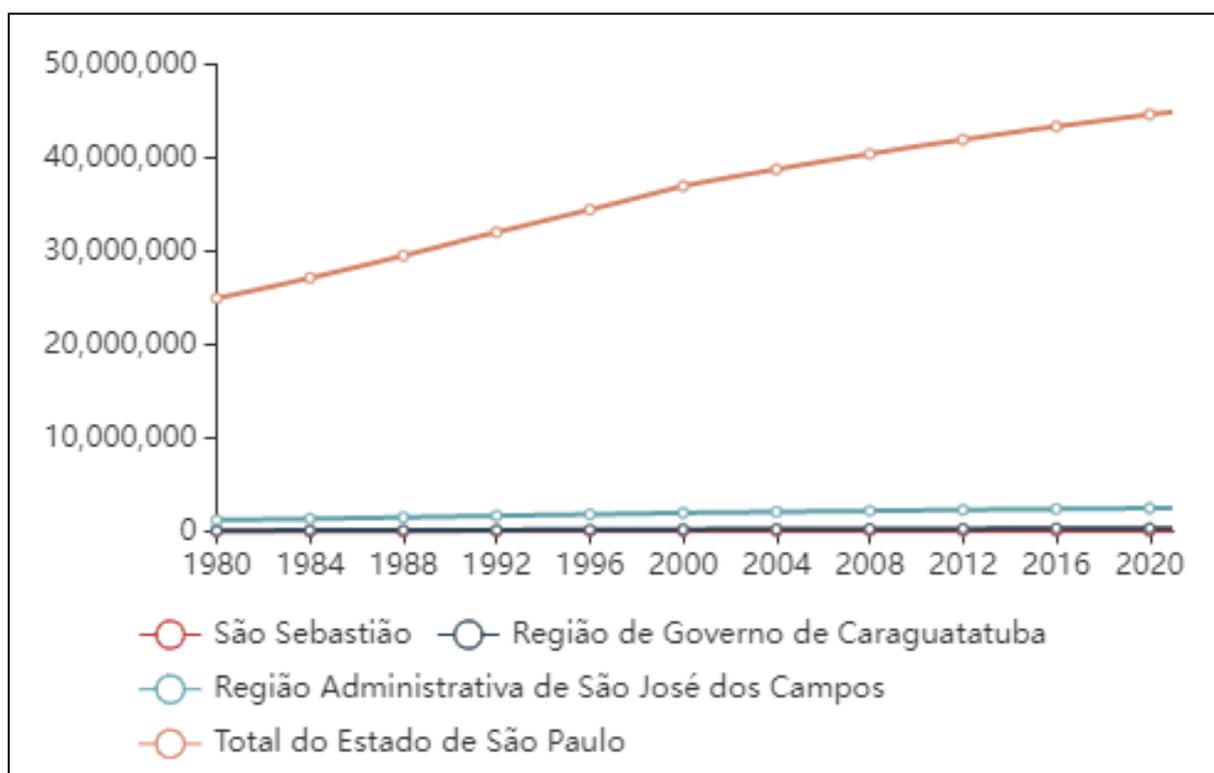


Figura 4: gráfico do crescimento populacional do município de São Sebastião - 1980/2021. Fonte: Fundação Seade, 2021

Diante disso, é possível dizer que há um certo padrão em relação à tendência de adensamento das áreas urbanas do município de São Sebastião. Observa-se, desta maneira, que a configuração urbana e territorial de São Sebastião se trata de um fenômeno que se encontra em pleno avanço na atualidade. Em relação às áreas ocupadas por moradores locais, observa-se que na faixa de ocupação que acompanha o litoral predominam as casas de uso ocasional, justamente nas áreas mais valorizadas devido à proximidade em relação ao mar, enquanto a maior parte da população residente ocupa os setores mais próximos à área central do município (MIYAZAKI, 2013 apud APAMLN, 2015) (MIYAZAKI, 2013 apud APAMLN, 2015).

No ano de 2021, a taxa de urbanização do município era de 98,87%, maior que a taxa estadual de 96,56% (Fundação Seade, 2021). Tal processo de urbanização em São Sebastião não foi diferente do ocorrido nas demais cidades brasileiras, que de maneira geral, caracterizou-se por seguir o modelo capitalista periférico de produção de cidades. Em São Sebastião, é nítido que tal processo foi marcado pela concentração de renda, exclusão social e um crescimento acelerado de uma cidade dividida em um norte, que abriga a população migrante e caçara, nos bairros de Pontal da Cruz e São Francisco; o centro, que trata-se do aglomerado urbano mais denso do ponto de vista econômico e demográfico e o sul do município que passou a ser caracterizado por um área de condições díspares, entremeada por condomínios fechados e segundas residências, localizados na orla, e de assentamentos precários dispersos, geralmente, entre a rodovia SP – 055 e a Serra do Mar (INSTITUTO PÓLIS, 2013), como é possível verificar pela figura abaixo (Figura 5).

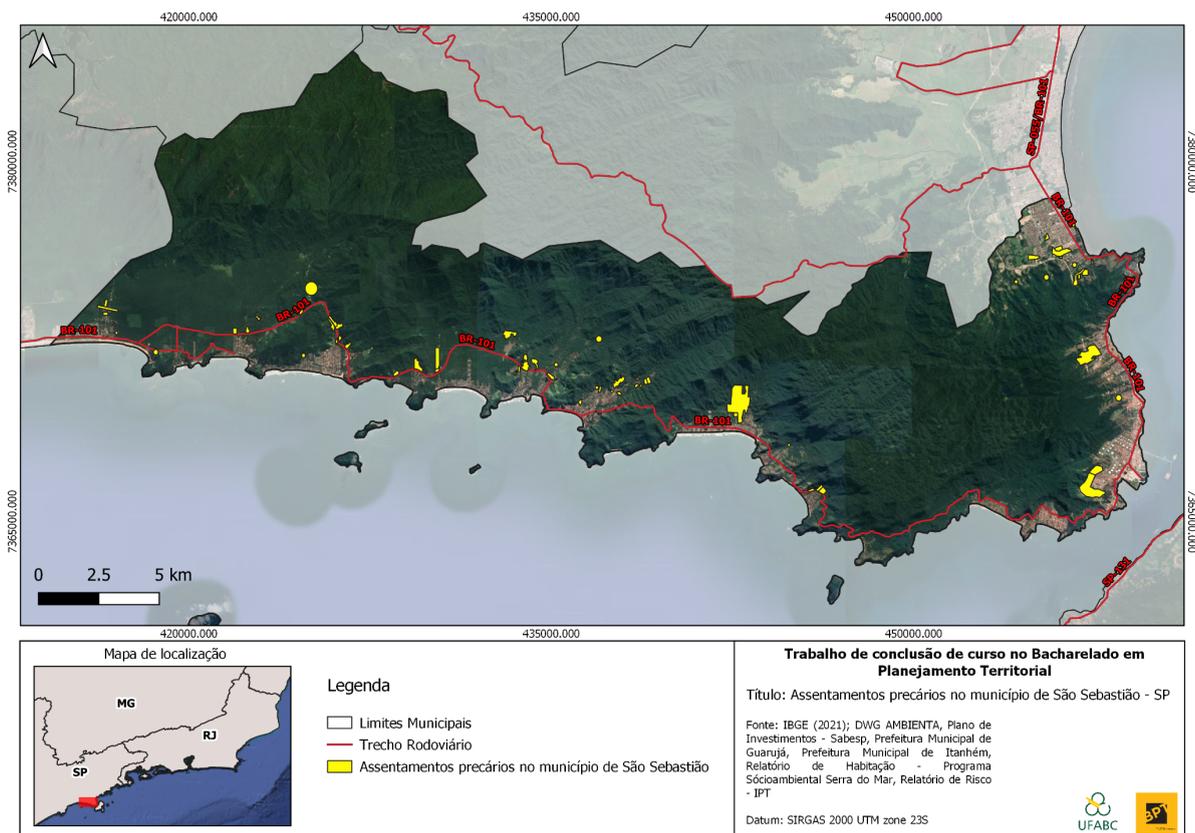


Figura 5: Mapa dos Assentamentos precários no município de São Sebastião – SP. Elaboração própria.

Como já mencionado, a concentração populacional do município se dá principalmente na faixa litorânea da Costa Norte e em alguns núcleos urbanos da Costa Sul (INSTITUTO PÓLIS, 2013), sendo que a maior parte dos domicílios ocupados, que servem de moradia para a população residente fixa está concentrada nos setores censitários mais centrais e junto aos núcleos urbanos mais importantes, como Boiçucanga, Juquehy e Camburi, principalmente entre a Rodovia SP-55 (Rodovia Dr. Manuel Hypólito Rego) e a Serra do Mar. Os domicílios de uso ocasional estão concentrados nos setores censitários mais próximos à orla marítima. Nesses setores censitários, mais de 75% dos domicílios são de uso ocasional, ou seja, casas de veraneio (INSTITUTO PÓLIS, 2013).

Em relação às áreas ocupadas por moradores locais, estas são predominantes na área central do município. Observa-se que na faixa de ocupação que acompanha o litoral predominam as casas de uso ocasional, justamente nas áreas mais valorizadas devido à proximidade em relação ao mar, enquanto a maior parte da população residente ocupa os setores mais próximos à área central do município (MIYAZAKI, 2013 apud APAMLN, 2015). No ano de 2010, o total de domicílios não ocupados representou aproximadamente

50% do total de domicílios do município, como é possível verificar pela tabela abaixo (Tabela 1).

Município	Total de Domicílios Particulares	Particulares Ocupados	Particulares Não Ocupados			Total de Domicílios Coletivos
			Uso Ocasional	Fechados	Vagos	
Caraguatatuba	64.578	31.858	27.902	138	4.680	27.902
Ilhabela	14.540	8.983	4.130	61	1.366	4.130
São Sebastião	43.013	23.385	16.628	223	2.777	16.628
Ubatuba	59.705	24.823	30.036	308	4.538	30.036

Tabela 1: Total de Domicílios Segundo o Tipo de Ocupação – 2010. Fonte: Diagnóstico Técnico - Produto 2 Meio Socioeconômico - APAMLN, 2015.

Embora, de maneira geral, o litoral norte do estado de São Paulo como um todo apresente elevadas taxas em relação à presença de domicílios ocasionais, como uma marca expressiva da ocupação turística, a tendência recente tem apontado para a diminuição na participação destes domicílios com o aumento da população fixa destes municípios. As taxas mais recentes de crescimento populacional apontam níveis elevados de adensamento populacional junto aos núcleos urbanos localizados na costa sul do município, sobretudo no distrito de Maresias. Este processo tem sido caracterizado pelo avanço das ocupações em direção ao sertão destas áreas, e em grande parte sobre as encostas da Serra do Mar (APAMLN, 2015).

Diante deste cenário, o crescimento e a expansão urbana trazem, em seu próprio processo constitutivo, riscos e perigos que se expressam pela falta de ajuste e aderência da produção do espaço urbano aos sistemas naturais (Marandola, E. Jr, Marques, C., Paula, L. T., & Cassaneli, L. B, 2013). Sendo assim, o conflito entre urbanização, desenvolvimento e ambiente acaba por se manifestar no aumento de riscos, seja pela ocupação de áreas frágeis biofísicamente, o que produz áreas de risco no tecido urbano, seja na produção de vulnerabilidades a camadas cada vez mais significativas da população. Isso se manifesta na rápida expansão da mancha urbana sem a infraestrutura básica para atender às necessidades da população, o que aumenta a exposição aos riscos e perigos ambientais.

Diante disso, nota-se que ocorre no Litoral Norte um previsível processo de valorização dos terrenos junto à orla, por conta da atividade turística e de veraneio, enquanto é justamente no litoral que há o maior volume populacional em condições de precariedade habitacional da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDAP, 2013),

tendo o maior percentual dessa população concentrado no município de São Sebastião: 34% (CEM/Cebrap, 2013). Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Sebastião (PLHIS) de 2011, foram identificados e caracterizados 71 assentamentos precários, somando 8.623 domicílios distribuídos no território. No período de 2000 e 2010, o município apresentou um aumento de assentamentos precários, passando de 4 setores censitários com presença de assentamentos precários no ano de 2000, para 34 setores censitários no ano de 2010 (Tabela 2). O aumento da população em assentamentos precários também foi significativo, passando de 3.947 no ano de 2000 para 24.700 em 2010, conforme a tabela 3 demonstra.

Números de assentamentos precários em áreas urbanas 2000 - 2010										
Censo 2000						Censo 2010				
Município	Setores Subnormais (A)	Setores Subnormais (B)	Assentamentos Precários (A+B)	Total de Setores	% de Assentamentos Precários	Setores Subnormais (A)	Setores Subnormais (B)	Assentamentos Precários (A+B)	Total de Setores	% de Assentamentos Precários
São Sebastião	0	4	4	83	4,82	0	0	34	120	28,33

Tabela 2: Número de assentamentos precários no município de São Sebastião - SP (2000 - 2010). Elaboração própria a partir dos dados provenientes do IBGE - Censo 2010.

Estimativa de população em assentamentos precários em áreas urbanas 2000 - 2010										
Censo 2000						Censo 2010				
Município	Pessoas em Setores Subnormais (A)	Pessoas em Setores Precários (B)	Estimativa de Pessoas em Assentamentos Precários (A + B)	Total de Pessoas em todos os Tipos de Setores	% de Pessoas em Assentamentos Precários	Pessoas em Setores Subnormais (A)	Pessoas em Setores Precários (B)	Estimativa de Pessoas em Assentamentos Precários (A + B)	Total de Pessoas em todos os Tipos de Setores	% de Pessoas em Assentamentos Precários
São Sebastião	0	3.947	3.947	56.708	6,96	0	24.700	24.700	73.332	33,68

Tabela 3: Estimativa populacional em assentamentos precários no município de São Sebastião - SP (2000 - 2010). Elaboração própria a partir dos dados provenientes do IBGE - Censo 2010.

A continuidade do alto ritmo de crescimento populacional, sem que as mudanças estruturais acompanhassem as necessidades locais com a mesma velocidade, soma-se aos já insuficientes serviços urbanos prestados no litoral. O saneamento básico é um dos pontos críticos. Historicamente precária, a rede coletora de esgoto cobria, em 2003, apenas 17% dos domicílios urbanos em São Sebastião, segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2003). No ano de 2010, a taxa de atendimento de esgotamento sanitário no município era de 52,46 %, enquanto a taxa estadual era de 89,75% (Fundação Seade, 2010). Em relação a taxa de abastecimento de água, em nível de atendimento, no ano de 2010 o

município apresentou uma taxa de cobertura de 70,65 %, bem menor do que a taxa estadual de 97,91% (Fundação Seade, 2010).

Sendo assim, a partir do contexto apresentado a respeito do processo de ocupação do município, bem como as particularidades que o caracterizam como uma importante área de preservação e conservação ambiental, é possível identificar um cenário marcado por tensões e conflitos ambientais, dentre eles a ocupação irregular e o uso indevido das áreas de preservação permanente (ACSELRAD, 2004), havendo o envolvimento de diferentes grupos sociais, com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território.

Logo entendendo que os problemas ambientais enfrentados hoje por esse município tenderão a se agravar nos próximos anos devido ao possível aumento populacional, bem como da demanda por moradia, água, energia e alimentação, resultando cada vez mais na pressão sobre as áreas de proteção ambiental e na diminuição das áreas verdes, a conjuntura aqui apresentada traz elementos para a discussão em relação ao processo de produção capitalista do espaço que vem sendo reproduzido na região. Portanto, devido à sua complexidade, contradições, conflitos, fluxos e escalas, o território em questão demanda políticas transversais e articuladas, que envolvam distintos atores sociais e diferentes níveis de governo e por isso se faz necessário analisar de que maneira a articulação dos instrumentos de planejamento buscam lidar com esses desafios, o que é preconizado nesses instrumentos.

1.2.O que é Justiça Ambiental?

A desigualdade pode ser entendida enquanto um fenômeno complexo, dinâmico e cumulativo. Sendo assim, a desigualdade apresenta características estruturais condicionadas à lógica de funcionamento e de organização do sistema capitalista, ou seja, a desigualdade materializa-se na diferenciação entre classes sociais, famílias e pessoas, segundo critérios que vão muito além apenas das disparidades de acesso à renda monetária (Trovão, Cassiano, 2019).

Nesse sentido, tratando-se da exposição humana a danos ambientais, o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado configura-se como um direito universal e fundamental, inerente a todo o ser humano como forma de materializar o preceito da dignidade de uma pessoa humana, o que é instituído pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225. Nesse contexto, pontua-se que a demanda por justiça ambiental invariavelmente está interligada com a vulnerabilidade decorrente de vários processos

socioeconômicos (Gomes, Keit. 2019), que acabam por “empurrar” as pessoas para áreas ambientalmente mais frágeis, sendo evidente que tal processo impacta de uma forma mais violenta determinados grupos sociais, especialmente aqueles que historicamente já se enquadravam em algum grau de marginalização pela sociedade.

Essa inferência talvez seja ainda mais problemática à luz do segundo problema-chave identificado com a teoria da Justiça Ambiental, que é que o paradigma em que tal conceito, em primeiro momento, tende a assumir implicitamente que as desigualdades distributivas são suficientes para tornar uma situação injusta (Walker 2012). Como Walker destaca, muitos dos estudos de distribuição desigual são altamente associativos, em vez de causais, nos quais é mostrado principalmente que as desigualdades sociais, como a raça, são um preditor significativo da questão localizacional das instalações de resíduos perigosos.

Diante disso, a teoria da Justiça Ambiental parte do pressuposto que as lutas ambientais e sociais devem ser abordadas de forma conjunta, buscando minimizar o ônus desproporcional dos riscos e danos ambientais para com populações sociais menos favorecidas (Gomes, Keit. 2019). Logo, o conceito de justiça ambiental pode ser entendido como sendo *“o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo”* (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004, p. 9). A partir do pensamento de Acselrad (2010), evidencia-se que a noção básica de “justiça ambiental” está interligada a um movimento de resignificação da questão ambiental, resultante de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas, que tradicionalmente costumam estar envolvidas com a construção da justiça social.

Logo, nota-se que a teoria da justiça ambiental parte do pressuposto de que as lutas ambientais e sociais devem ser abordadas de forma conjunta, buscando minimizar o ônus desproporcional dos riscos e danos ambientais nos grupos sociais menos favorecidos. Dessa forma, a Justiça Ambiental pode ser entendida como um campo de estudo e atuação política, tendo como pilares o reconhecimento de que a degradação ambiental não se distribui de maneira igualitária, a distribuição dos benefícios dos recursos ambientais também não se distribui de maneira igualitária, o modelo de desenvolvimento baseado na desigualdade deve ser transformado e há ausência de participação social nas políticas definidoras e elaboração de legislações.

O movimento por justiça ambiental originou-se nos Estados Unidos, aproximadamente na década de 1960, com o escopo de denunciar a exposição a contaminações tóxicas que estavam expostas nas comunidades habitadas por pessoas pobres e imigrantes. O contexto social que culminou com os movimentos sociais em questão, foi registrado por Henri Acselrad:

“O Movimento de Justiça Ambiental constituiu-se nos EUA a partir de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. Já a partir do final dos anos 60, redefiniu-se em termos "ambientais" um conjunto de embates contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e disposição indevida de lixo tóxico e perigoso. Foi então acionada a noção de equidade geográfica, como "referente à configuração espacial e local de comunidades em sua proximidade a fontes de contaminação ambiental, instalações perigosas, usos indesejáveis do solo como depósito de lixo tóxico, incineradores, estações de tratamento de esgoto, refinarias etc. Nos anos 70, sindicatos preocupados com saúde ocupacional, grupos ambientalistas e organizações de minorias étnicas articularam-se para elaborar em suas respectivas pautas o que entendiam por "questões ambientais urbanas". Alguns estudos apontavam já a distribuição espacialmente desigual da poluição segundo a raça das populações a ela mais expostas, sem, no entanto, que se tivesse conseguido, a partir das evidências reunidas, mudar a agenda pública.” (ACSELRAD. 2002, p.49).

Declarar a necessidade de justiça ambiental decorre diretamente da existência de seu antagonista, no caso a injustiça ambiental. Rogério Rammê (2012) aponta duas definições de injustiça ambiental, afirmando:

“Injustiça Ambiental passou a designar o fenômeno da destinação da maior carga dos danos ambientais decorrentes do processo de desenvolvimento a certas comunidades tradicionais, grupos de trabalhadores, grupos raciais discriminados, populações pobres, marginalizadas e vulneráveis ... O conceito de injustiça ambiental conduz à percepção de que a desigualdade social acaba expondo a sociedade também de forma desigual aos riscos da poluição e degradação ambiental. Em outras palavras: a vulnerabilidade social, econômica e política das camadas menos favorecidas da população faz com que sobre elas recaiam, diretamente, os riscos e consequências do modelo econômico de desenvolvimento reinante na era do hiperconsumo (RAMMÊ. 2012, p. 38).

O atual cenário de injustiça ambiental, de acordo com Roberta Baggio (2014), trata-se de uma peculiaridade da sociedade hodierna, em razão do esgotamento dos recursos ambientais, pautados na forma de exploração do mercado:

"A produção de injustiças ambientais é um fato peculiar das sociedades contemporâneas, que reflete culturalmente o tipo de relação estabelecida entre os seres humanos e a natureza. A possibilidade de identificação desse tipo de

injustiça está vinculada à chamada crise ambiental, anunciada, principalmente, pela percepção do esgotamento dos recursos naturais diante de um modo de vida sustentado pelo binômio capitalista da produção e do consumo. O desvelamento dessa crise tem colocado a questão da proteção da natureza como um dos principais desafios da atualidade” (BAGGIO, 2014, p. 99).

Superar o atual estágio de desigualdade ambiental, que fomenta a injustiça ambiental, não é uma tarefa fácil. É necessária uma intervenção efetiva do Estado na promoção do meio ambiente sustentável. Inibir a forte intervenção dos agentes econômicos na degradação ambiental será complexo, porém, imprescindível para fins de elidir o deslocamento de empreendimentos de risco para populações periféricas. A intervenção popular na tomada de decisões de cunho ambiental, associada à manifestação contínua de uma intervenção na via política e democrática do país é outro fator essencial para a superação das injustiças.

No entanto, vale destacar que o conceito de Justiça Ambiental ainda é debatido, sobretudo em relação à definição de justiça e o que ela englobaria neste conceito. Ativistas e acadêmicos do movimento de justiça ambiental nos Estados Unidos e no mundo discutem o significado da justiça há mais de duas décadas. David Schlorberg (2007), afirma que a teoria de justiça ambiental atualmente continua incompleta e inadequada. Esta situação deve-se, segundo o autor, pelo fato dessas teorias focarem apenas na questão de justiça distributiva, subalternizando, na construção do conceito, questões de reconhecimento e participação política de determinadas comunidades na tomada de decisões políticas que acabam por recair sobre elas.

Dean Curran (2017) pontua que embora a literatura sobre justiça na teoria política tenha se expandido nas últimas décadas, as inovações raramente foram aplicadas ao conceito de justiça ambiental. Durante anos, os estudos de justiça foram definidos e derivados das teorias de John Rawls. Eles se concentraram em uma concepção de justiça definida apenas como a distribuição de bens em uma sociedade e os melhores princípios pelos quais distribuir tais bens. Conforme mencionado, muitos dos autores e dos argumentos definidores do movimento de justiça ambiental, por exemplo, estão essencialmente interligados a padrões distributivos e as violações de qualquer número de princípios distributivos de justiça. No entanto, mesmo mantendo a renda constante, pode haver enormes diferenciais nas chances de vida dependendo tanto da quantidade, quanto da distribuição dos riscos ou males ambientais e, portanto, há questões claras de justiça

envolvidas na distribuição dos riscos ambientais. David Schlorberg (2007) assim como outros autores, como Iris Young (1990), Nancy Fraser (1997, 1998, 2000, 2001) e Axel Honneth (1992, 1995, 2001), já argumentam que, embora a justiça deva se preocupar com questões clássicas de distribuição, ela também deve abordar os processos que constroem a má distribuição. Tais autores se concentram no reconhecimento individual e social como elementos-chave para alcançar a justiça.

Esse movimento de buscar adequar a conceituação de justiça pode ser descrito como uma segunda fase da literatura de Justiça Ambiental, que acaba servindo como uma crítica significativa da primeira fase desenvolvida (Curran, 2017). Essa crítica, em particular, está relacionada à tendência da literatura original de tratar a injustiça ambiental apenas como a desigualdade na distribuição dos riscos ambientais, quando claramente não isso é suficiente. Em resposta a essa lacuna, a segunda fase da literatura sobre justiça ambiental se engajou criticamente com o foco distributivo inicial a fim de argumentar que é necessário focar em outras dimensões da justiça. Especificamente, procuraram mostrar que a justiça com relação aos procedimentos para gerar decisões e à igualdade de participação na tomada de decisões também é central para a justiça ambiental.

Como já mencionado, a questão da equidade passa ser a um elemento fundamental apontado pelos pensadores da segunda fase da teoria da Justiça Ambiental (Curran, 2017), que advogam a existência da relação entre a devastação social, cultural e ecológica com a falta de participação democrática na construção dos processos de governança em curso. A base destas críticas tem a ver com o perigo que o processo de homogeneização vinculada no projeto de globalização neoliberal tem na degradação do património cultural das comunidades locais. Sendo assim, a reivindicação de justiça nesse contexto é entendida como a necessidade de reconhecer a existência de uma diversidade de culturas para que possa haver a preservação delas, bem como do reconhecimento da existência de uma diversidade de identidades, economias e saberes.

Schlosberg (2007), em sua conceitualização de Justiça Ambiental, recorre aos movimentos sociais com o objetivo de tentar perceber como ocorre a articulação das suas reivindicações na esfera ambiental com as teorizações de justiça. Após uma extensa revisão bibliográfica, o autor pontua as reivindicações dos movimentos ambientais no mundo, concluindo que os movimentos de justiça ambiental estão desencantados com a definição de justiça atual, na medida em que ela é teorizada apenas no seu componente distributivo. Portanto, salienta que a crítica de distribuição dos bens ambientais tem sido central nas

interrogações desses movimentos, tentando assim ultrapassar os teóricos liberais na conceptualização de justiça, oferecendo uma noção mais ampla e pragmática.

O autor aponta que a globalização é entendida na esfera de diversos movimentos sociais como um promotor de desenvolvimento e crescimento à custa da destruição do meio ambiente local e por isso o reconhecimento cultural torna-se um elemento essencial para que se consiga justiça social. Schlosberg (2007) ainda salienta que a justiça não se limita apenas à criação de categorizações de bens ambientais ou discutir se eles devem ou não ser incluídos no cálculo de justiça distributiva. Para ele, a questão da preservação de um modo de vida que se relaciona com a natureza de uma forma particular é crucial, tendo o reconhecimento de diferentes identidades e práticas culturais como essencial para que se tenha a autodeterminação, que deve estar presente na Justiça Ambiental.

Sobre a pluralidade teórica e as estratégias dos movimentos de justiça ambiental, Schlosberg, deixa duas questões práticas: a primeira de como conciliar os diversos entendimentos de justiça ambiental nas esferas políticas e teóricas, e o segundo pensando de que maneira tal conciliação pode ajudar os movimentos de justiça ambiental na tentativa de realmente alcançar seus objetivos. O autor afirma que o pluralismo crítico consegue encontrar uma possível estrutura para pensar a justiça social global e a justiça ambiental, até porque, a maioria dos teóricos de justiça denominam-se pluralistas, uma vez que englobam nas suas teorias uma variedade de noções. Outros, no entanto, são contextualistas, na medida em que entendem que os princípios de justiça se aplicam conforme os contextos e situações. Mesmo diante desse desencontro teórico entre os diversos pensadores da Justiça Ambiental, as noções pluralistas de justiça podem ser úteis do ponto de vista teórico, uma vez que permitem que a Justiça Ambiental seja entendida de várias maneiras, dependendo do contexto de análise.

Com isso, evidencia-se que, na prática, os vários grupos e organizações que demandam por justiça ambiental, acabam por utilizar diferentes e múltiplas noções de justiça. As prioridades mudam de acordo com os contextos de modo a que, possam articular reclamações e estratégias. Isto pode funcionar tanto do ponto de vista teórico como prático, tornando-se assim uma estratégia. Sendo assim, Schlosberg questiona em que medida um movimento tão diverso, com noções diferentes de justiça, mantém a sua coesão enquanto grupo ao passo de conseguirem alcançar os seus objetivos. Para ele, as várias respostas

limitadas e variadas à pergunta mostram que a noção de justiça defendida pelos pluralistas pode ser mais útil no campo teórico do que no campo político.

David Harvey (1996) faz alusão à importância de reconhecer noções variadas de justiça ambiental, embora não dê um carácter inteiramente positivo para isso. Para este autor a noção de justiça vai para além da noção puramente distributiva e, derivado dessa visão, observou com aprovação a recusa por parte do movimento de justiça ambiental dos Estados Unidos em lançar a discussão apenas em termos monetários. Ele entende que para que um movimento de justiça ambiental tenha eficácia, deverá enfrentar o poder global não apenas com soluções localizadas e, essencialmente comunitárias, autônomas e dispersas, mas com uma estratégia política mais complexa e racionalmente mais ordenada.

Assim sendo, a realização de justiça ambiental só acontecerá caso se enfrente os processos estruturais que geram injustiças ambientais e sociais. Schlosberg (2007) recorre à noção de unidade sem uniformidade de Mary Follet, acreditando que o movimento de justiça ambiental pode se unificar sem ser uniforme, uma vez que a insistência na uniformidade limita a diversidade das histórias de injustiças existentes, as suas múltiplas formas e variedades de soluções. Desta maneira, entende que o movimento global de justiça ambiental precisa incorporar o potencial de ser um movimento mais abrangente, integrando a justiça sob múltiplas formas, que muitas vezes se sobrepõem. Valendo-se disso, o autor argumenta que a justiça, na prática política, é articulada e entendida como um equilíbrio de numerosos elementos interligados, sobretudo: i. distribuição; ii. reconhecimento; iii. participação; e iv. capacitação. De encontro com o pensamento do autor, Young e Allen ressaltam que os grupos sociais privados de direitos assim o são pois foram impotentes para impactar as instituições, o ambiente construído e a cultura dominante. Isso por sua vez resulta em marginalização, dada a noção de que as instituições e os processos são criados de uma forma que não refletem os interesses do grupo social sem poder.

Logo, diante da importância de se pensar estratégias políticas racionalmente mais ordenadas, de acordo com o pensamento de Schlosberg (2007), se faz necessário que o conceito de justiça ambiental também aborde o reconhecimento individual e comunitário, uma vez que como já mencionado, existem diferentes grupos que enfatizam diferentes noções de justiça, em diferentes contextos. Desse modo, se faz necessário não somente o reconhecimento, mas também a participação desses diferentes grupos sociais para uma auto identificação de suas próprias necessidades, prioridades e retratos no desenvolvimento de

políticas públicas, a fim de propiciar que elas de fato contribuam para um desenvolvimento territorial sustentável e garantam a justiça ambiental de forma concreta.

Nesse sentido, vale pontuar a abordagem proposta por Meerow e Newell (2016), que trata especificamente do conceito de resiliência urbana, porém fornece um aporte teórico pautado no reconhecimento da participação e do coletivo como pilares para o desenvolvimento de políticas. Os autores ressaltam a importância de um conhecimento co-produzido e negociado, que deve ser feito coletivamente por tomadores de decisões, pesquisadores e a sociedade civil. Tal articulação é defendida a fim de propor uma análise por meio dos “cinco Ws”, traduzidos enquanto os “cinco Qs”: quem?, o quê?, onde?, quando? e por quê? A síntese dos questionamentos propostos por Meerow e Newell (2016) com base nos “cinco Qs” da resiliência urbana é esquematizada na figura abaixo (Figura 6).

Questions to consider	
Who?	Who determines what is desirable for an urban system? Whose resilience is prioritized? Who is included (and excluded) from the urban system?
What?	T What perturbations should the urban system be resilient to? R What networks and sectors are included in the urban system? A Is the focus on generic or specific resilience?
When?	D Is the focus on rapid-onset disturbances or slow-onset changes? E Is the focus on short-term resilience or long-term resilience? O Is the focus on the resilience of present or future generations?
Where?	F Where are the spatial boundaries of the urban system? F Is the resilience of some areas prioritized over others? S Does building resilience in some areas affect resilience elsewhere?
Why?	What is the goal of building urban resilience? What are the underlying motivations for building urban resilience? Is the focus on process or outcome?

Note: Adapted from Meerow et al. (2016).

Figura 6: Os “cinco Qs” da resiliência urbana. Fonte: Meerow e Newell (2016)

Ao tratarem sobre o “Q” “para quem?”, os autores propõem o questionamento acerca de qual visão é desejável e quem se beneficia ou perde como resultado desta construção particular, dada a tendência dos tomadores de decisão em tratar apenas dos interesses particulares e de curto prazo, em detrimento dos benefícios de longo prazo para os mais vulneráveis (ADGER, 2000; VALE, 2014 apud MEEROW; NEWELL; STULTS, 2016). Neste sentido, a partir do pensamento de Meerow, Newell e Stults (2016), pontua-se que,

olhar para quem toma as decisões é verificar qual orientação e de que forma uma política engloba o conceito de Justiça Ambiental.

Em relação ao “Q” “de quê e para quê?”, os autores argumentam ser importante considerar que a operacionalização do conceito trabalhado em dada política, requer a especificação de sua função. As políticas e intervenções urbanas variam conforme qual perturbação é priorizada (ex. mudanças climáticas, desastres naturais, terrorismo etc), havendo o questionamento de qual parcela da população, infraestrutura ou fluxo de recursos se tornarão “mais resilientes”. Já o “para quando?” associa-se, por sua vez, aos custos de oportunidade (trade-offs) e à escala temporal. Neste ponto, é proposto o questionamento acerca do objetivo principal ao demandar por Justiça Ambiental orientada por perturbações de curto prazo (utilizando como exemplo os furacões) ou de longo prazo (como o agravamento das chuvas fruto das mudanças climáticas). Caso o enfoque seja no curto prazo, o objetivo trata-se da manutenção do sistema (system persistence), enquanto a longo prazo aproxima-se de um certo grau de transição ou transformação (transition or transformation).

A partir da conexão das cidades com regiões vizinhas e globais por meio de redes econômicas, políticas e de infraestrutura, os autores propõem o questionamento de “para onde?”. Neste sentido, para garantir a efetividade da Justiça Ambiental, se faz necessário considerar a relação de determinada política com outras normativas que incidem sobre as dinâmicas territoriais, bem como analisar as interações escalares e o entendimento de como promover a justiça ambiental em uma escala espacial.

Por fim, o questionamento acerca do “Q” “por quê?” se faz de fundamental importância ao considerar a crítica já tratada anteriormente da dificuldade das políticas públicas em incorporarem efetivamente os aspectos envolvidos no conceito de Justiça Ambiental, sendo necessário compreender por que é tal política é promovida e qual o objetivo que se busca cumprir com tais intervenções.

CAPÍTULO 2 - INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA REGULAÇÃO DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO

Tendo em vista a contextualização teórica apresentada, este capítulo busca compreender, a partir das escalas municipal, estadual e regional, o arcabouço dos planos institucionais que incidem sobre o território do município de São Sebastião, verificando de que maneira há a incorporação dos valores de redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação (SCHLOSBERG, 2007) nas normativas que ordenam o território, uma vez que são entendidos enquanto fundamentais para a garantia da Justiça Ambiental. Para isso, utiliza-se a proposta teórica que coloca o conhecimento co-produzido e negociado coletivamente (MEEROW; NEWELL, 2016) como essenciais para a elaboração de políticas públicas. Pretende-se, no presente capítulo, investigar os respectivos planos:

1. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião - PDZ (2009), com atualizações do Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião (2018)
2. Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) do Litoral Norte (2017)
3. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião (2021)

2.1. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião - PDZ

Primeiramente, a fim de analisar o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião - PDZ, se faz necessário apresentar seu contexto. A palavra porto refere-se à ideia de lugar da costa, rio ou lago, relativamente protegido, que oferece boas condições para atracação, embarque e desembarque de mercadorias e passageiros, estabelecimento de contatos ou comunicações com a terra (Pires 2002 apud Lopes e Souza, 2004). De acordo com Pires, o porto é um local onde ocorre a movimentação de mercadorias e pessoas, presente em rios, lagos e na costa; oferecendo condições de atracação de embarcações devido a proteção artificial ou natural. A partir disso, existe uma diversidade de serviços que o porto presta, desde o tradicional local de atracação para embarcações, serviços industriais como no caso de plataformas logísticas e em portos localizados em zonas industriais, serviços administrativos e comerciais, e comumente realizar a ligação entre o modal marítimo e rodoviário, ferroviário (VIEIRA, 2003 apud Lopes, 2011).

Diante disso, as cidades portuárias não só oferecem um conjunto de serviços e infra-estruturas tradicionais de transporte, como também são autênticos pólos de

organização, controle, financiamento e serviços tecnologicamente avançados para o comércio e a distribuição em âmbito nacional e internacional, portanto, cidade e porto coincidem e se potencializam mutuamente (Maia, 2003 apud Lopes, Camila. 2011).

Durante a década de 1970, verifica-se, de maneira geral e em escala mundial, que o processo de containerização passou por avanços tecnológicos em seu manuseio e transporte (Lopes e Souza, 2004). No entanto, na época, os portos brasileiros não acompanharam tais transformações de forma adequada, o que gerou altos custos para o usuário, no caso, armadores e embarcadores. De acordo com Baird (1998), citado por Lopes e Souza (2004), alguns dos principais problemas para o desenvolvimento dos portos brasileiros estavam ligados à falta de investimentos na infraestrutura portuária, assim como a ineficiência na gestão de suas operações. A partir disso, verifica-se a intenção do governo federal de reverter a baixa produtividade, as estadias excessivas dos navios e as elevadas taxas para a movimentação da carga. Para isso, houve a modificação da legislação do setor e se iniciou um processo de privatização das atividades portuárias. Sendo assim, devido a necessidade de planejamento das atividades portuárias frente ao crescimento do comércio internacional fruto da globalização, foi criada, em 1993, a Lei de Modernização dos Portos, Lei 8.630/93, que visou reorganizar o sistema portuário brasileiro, pautada sobretudo na abertura em definitivo da orla portuária à exploração por parte da iniciativa privada nacional e estrangeira dos serviços portuários (Lopes e Souza, 2004).

Com a nova lei, os serviços de movimentação de cargas nos cais públicos, que anteriormente eram realizados diretamente pelas Administrações Portuárias, passaram a ser realizados por empresas privadas, mediante sua qualificação como operadores portuários. A responsabilidade pela superestrutura, aparelhamento portuário, recuperação e conservação das instalações, por outro lado, passou a ser da iniciativa privada. A propriedade do aparelho portuário (instalações comerciais e não comerciais), no entanto, ainda permanece com o poder público (Lopes e Souza, 2004).

De acordo com Kitzmann e Asmus (2006, p.1043 apud Lopes, 2011), o processo de reformas do setor portuário, deflagrado pela lei que constituiu o chamado “novo modelo portuário brasileiro”, não contemplou de forma decisiva a questão ambiental. Por não ser considerada um fator estratégico na grande complexidade das reformas pretendidas, a dimensão ambiental entrou no sistema pela via judicial, geralmente como resultado de demandas provenientes do Ministério Público. Como consequência, verifica-se que mesmo

passados tantos anos da promulgação da Lei de Modernização dos Portos, poucas autoridades portuárias têm unidades ambientais adequadamente estruturadas, com pessoal qualificado e em número suficiente, orçamento próprio e políticas consistentes e continuadas (Lopes, 2011).

A respeito do Complexo Portuário de São Sebastião, ele é composto pelo Porto Organizado de São Sebastião, que é administrado pela Companhia Docas de São Sebastião (CDSS), e pelo Terminal de Uso Privado (TUP) da Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), denominado Terminal Aquaviário de São Sebastião (também chamado de Terminal Almirante Barroso – Tebar). Além dessas instalações, na Área do Porto Organizado também se encontra instalada a travessia de balsas entre São Sebastião e Ilhabela, administrada pela empresa de Desenvolvimento Rodoviário S.A. (Dersa).

A CDSS trata-se de uma sociedade por ações, criada pelo Decreto-Lei nº 63, de 15 de maio de 1969, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 52.102, de 29 de agosto de 2007, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, tratando-se de uma empresa pública estadual, dependente, parte integrante da administração indireta do Estado de São Paulo, possuindo como objeto social a administração e a exploração do Porto Organizado de São Sebastião.

As obras do Porto de São Sebastião (PSS) foram iniciadas em 1936 e a sua inauguração se deu em 1955 (MANI-PERES et al. 2016 apud TURRA, ALEXANDER, et al 2017). Com uma área aproximada de 400.000 m² e 3.047,40 m de perímetro, o Porto de São Sebastião possui acesso a importantes vias de ligação para os polos industriais de São Paulo e do País, localizando-se no canal entre São Sebastião e Ilhabela, Litoral Norte do Estado de São Paulo (PDZ, 2009), como é possível verificar na Figura 7.



Figura 7: Mapa da localização do Porto de São Sebastião – SP. Fonte: Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião, 2009.

No ano de 2017, o Complexo Portuário de São Sebastião movimentou um total de 50 milhões de toneladas. As principais naturezas de carga movimentadas no Complexo são os granéis líquidos combustíveis e os granéis sólidos minerais, que juntas representaram mais de 99% da movimentação total, em 2017. Entre os anos de 2012 e 2017, observou-se uma queda de 2% nas movimentações do Complexo. Em termos relativos, as cargas gerais foram aquelas com maior redução, com queda de 67% nas movimentações no período, seguida pelos granéis sólidos vegetais, com queda de 17% (Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018).

Em relação ao tipo de navegação de cargas, cerca de 85% do total correspondeu a operações de cabotagem e o restante (cerca de 15%) a operações de longo curso entre 2012 e 2017. Já em termos de sentido de navegação, os desembarques representaram, em média, 95% do total das operações realizadas ao longo do período observado. Especificamente em relação ao Porto de São Sebastião, é possível verificar que os granéis sólidos minerais se constituem na principal natureza de carga, seguida pelos granéis sólidos vegetais. Além disso, há o predomínio da navegação de longo curso, com destaque para os desembarques (Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018).

Vale destacar, que as cidades portuárias não só oferecem um conjunto de serviços e infraestruturas tradicionais de transporte, como também são autênticos polos de organização, controle, financiamento e serviços tecnologicamente avançados para o comércio e a distribuição em âmbito nacional e internacional, portanto, cidade e porto coincidem e se potencializam mutuamente (Maia, 2003). De acordo com Pires (2002), o porto é um local onde ocorre a movimentação de mercadorias e pessoas, presente em rios, lagos e na costa; oferecendo condições de atracação de embarcações devido a proteção artificial ou natural. Existe uma diversidade de serviços que o porto presta, desde o tradicional local de atracação para embarcações, serviços industriais como no caso de plataformas logísticas e em portos localizados em zonas industriais, serviços administrativos e comerciais, e comumente realizar a ligação entre os modais marítimo, rodoviário e ferroviário (VIEIRA, 2003 apud MINATTO et.al, 2013). Outro dos principais efeitos do porto é o econômico ao gerar emprego e retorno financeiro à região onde se encontra, como apresenta Bichou e Gray (2005), sendo necessário um planejamento para o gerenciamento urbano, devido ao efeito antes citado.

De acordo com a Lei 8.630/93, um porto organizado precisa apresentar os seguintes elementos (PORTO, 2007, p.87 apud Lopes, 2011): a. Área definida por decreto; b. Administração e autoridade constituídas; c. Regras estabelecidas para a atividade (regimento de exploração ou outro); d. Conselho de Autoridade Portuária – CAP e. Órgão Gestor de Mão-de-Obra – OGMO; f. Tarifas portuárias para pagamento dos serviços prestados; g. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ; h. Programas de Arrendamento; i. Licenças ambientais e habilitações pertinentes.

Diante do contexto apresentado, analisar o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião (PDZ) é fundamental a fim de compreender a relação existente entre as diferentes escalas – federal, estadual, metropolitana e municipal – no que diz respeito à estrutura portuária e sua integração com o meio ambiente e a cidade. Também se faz necessário averiguar se o PDZ engloba as dimensões, ambiental e social, na construção do desenvolvimento e do zoneamento que elabora.

O PDZ é o instrumento que visa a otimização do uso de áreas e instalações do Porto Organizado e busca a compatibilização do ambiente portuário com as políticas de desenvolvimento urbano local, em consonância com a política nacional de desenvolvimento social, econômico e ambiental (SEP/PR, 2009).

O PDZ de São Sebastião foi elaborado pela Companhia Docas de São Sebastião (CDSS) e aprovado na 149ª reunião ordinária do Conselho de Autoridade Portuária - CAP, realizada no dia 03 de agosto de 2009. O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ compreende projetos que visam à ampliação da capacidade portuária, sua integração com o meio ambiente e a cidade, sendo concebido a partir das diretrizes abaixo (pág.05):

1. Adequar os espaços na área portuária, de modo a atender as necessidades das cargas e dos passageiros, do ponto de vista da: navegação (profundidade, número e comprimento dos berços de atracação); movimentação adequada dos diferentes tipos de cargas (dutos, circulação viária interna, esteiras rolantes e equipamentos para movimentação de contêineres); e logística terrestre (áreas de estocagem e acessos terrestres);
2. Integrar urbana e ambientalmente o Porto com a cidade de São Sebastião, de modo a servir de base para o capítulo portuário da revisão do Plano Diretor Urbano do Município;
3. Estabelecer uma visão geral das intervenções terrestres e aquaviárias que são necessárias para a integração com a cidade e para o atendimento das demandas de cargas futuras;
4. Interagir com os demais planos e projetos de logística da sua área de influência.

Ao analisar as diretrizes para o Porto de São Sebastião, previstas pelo PDZ (2009), é válido pontuar que o plano traz o desejo de compatibilizar a atividade portuária com as políticas e diretrizes nacionais e regionais de desenvolvimento social, econômico, ambiental e urbano, como no caso que cita o Plano Diretor Municipal. No entanto, o plano não apresenta objetivos específicos e não há o desenvolvimento de ações ou metas a fim de promover de fato uma articulação com as ações previstas em outros planos, em diferentes escalas. Sendo assim, verifica-se que o PDZ de São Sebastião apresenta um conteúdo muito mais descritivo da atividade econômica desempenhada pelo Porto de São Sebastião, sem prover um direcionamento claro de como concretizar o ideal previsto nas diretrizes de como integrar o porto com o meio ambiente e a cidade.

Também se faz necessário pontuar que o PDZ em vigor, data do ano de 2009, o Plano Mestre, publicado em setembro de 2018, se propõem a complementar o PDZ enquanto um instrumento de planejamento da autoridade portuária, de modo a contemplar as estratégias e ações para a expansão e o desenvolvimento integrado, ordenado e sustentável

das áreas e instalações do porto organizado. O Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião é uma iniciativa da Secretaria Nacional de Portos (SNP) do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), no âmbito da estruturação do planejamento portuário, ensejado pela Lei nº 12.815/2013 e pela Portaria SEP/PR nº 03, de 7 de janeiro de 2014, cujo objetivo é estabelecer a diretriz de desenvolvimento dos complexos portuários brasileiros. Em linhas gerais, o objetivo do Plano Mestre é proporcionar à SNP/MTPA uma visão estratégica a respeito do desenvolvimento do Complexo Portuário ao longo dos próximos anos e indicar quais investimentos serão necessários para que as operações ocorram com níveis de serviço considerados adequados.

A dimensão econômica da atividade portuária é priorizada no desenvolvimento do Plano Mestre, o que se explicita em seus objetivos específicos, que por mais que englobem o discurso de "*Analisar a relação do Complexo Portuário com o meio urbano e com o meio ambiente em geral*" orienta-se na expectativa de ampliação do porto e na projeção da demanda prevista para o Complexo Portuário, com horizonte até 2060. A fim de atender aos objetivos mencionados, o Plano Mestre aborda uma série de temas, organizados em capítulos, no sentido de proporcionar uma percepção aprofundada dos principais aspectos envolvidos no desenvolvimento do Complexo Portuário, apresentando assim uma breve caracterização acerca do Complexo Portuário, projeções de demanda de cargas e passageiros e reunindo informações acerca da infraestrutura e operações portuárias. Da mesma forma, são apresentados os indicadores operacionais, as premissas e os critérios considerados para o cálculo da capacidade portuária de cais e de armazenagem. A partir da comparação entre a demanda projetada para cada instalação e os valores de capacidade portuária calculados para cada uma dessas, são apresentados os eventuais déficits de capacidade.

Sobre os aspectos ambientais, o PDZ determina que o planejamento ambiental (pág.59) deve contemplar, no mínimo: 1- Programa de Monitoramento da Qualidade da Água, Ar, Sedimento e Biota Aquática; 2- Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; 3- Programa de Gerenciamento de Efluentes Líquidos; 4- Programa de Gerenciamento de Cargas Perigosas; 5- Programa de Educação Ambiental e Comunicação Social; 6- Plano de Ação de Emergência; 7- Plano de Emergência Individual integrado ao Plano de Área para combate à poluição por óleo. Evidencia-se, porém, que o planejamento ambiental previsto pelo PDZ não redundou na produção de mecanismos institucionais que facilitem a tomada de decisão sobre as problemáticas de riscos e os impactos da atividade portuária.

Sobre a regularização ambiental das atividades portuárias, o PDZ pontua que os Portos e terminais portuários enquadram-se na categoria de empreendimentos que necessitam passar pelo processo de regularização para obtenção de sua Licença de Operação - LO. Em relação ao PSS, o processo de regularização foi retomado em 2008, pela CDSS, e em março de 2009 foi protocolado no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), um novo Plano de Controle Ambiental (PCA), com a caracterização do empreendimento e operações existentes no Porto de São Sebastião. De acordo com o PDZ, esse mesmo documento, por solicitação do IBAMA, foi enviado para os demais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) intervenientes no processo, como a Secretaria de Meio Ambiente de São Sebastião e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB. Na época do PDZ, a CDSS ainda aguardava a manifestação final do IBAMA e a consequente emissão da Licença de Operação. Já o Plano Mestre de 2018, afirma que em relação ao licenciamento ambiental o *“Porto de São Sebastião encontra-se regularizado ambientalmente, e seu processo de licenciamento ocorre junto ao Ibama”* (pág.62).

A seção *“Meio Ambiente”* do Plano Mestre (pág. 61) tem como propósito construir um panorama sobre o status da gestão socioambiental implementada pelo Complexo Portuário sobre o meio em que está inserido, com foco na interação das instalações portuárias com o meio ambiente. Diante disso, a política definida para o meio ambiente, saúde e segurança do Porto de São Sebastião assegura que o sistema de gestão seja: a) Adequado para as atividades, produtos e serviços inerentes às operações portuárias; b) Inclua um comprometimento com a melhoria contínua e com a prevenção de acidentes e poluição; c) Inclua um comprometimento em atender aos requisitos legais aplicáveis e outros requisitos subscritos pela organização que se relacionem a seus aspectos ambientais; d) Armazene dados e informações, de modo a garantir o registro dos eventos e de séries históricas, permitindo sua análise e implantação de novas soluções; e) Seja comunicado a todos que trabalhem na organização ou que atuem em seu nome; f) Esteja disponível para o público.

É mencionado que a gestão ambiental estabelecida tanto no Porto Organizado quanto no Tebar é resultado dos esforços das instalações portuárias em mitigar seus impactos ambientais, tendo em vista que ambos estão localizados em uma região com áreas de proteção ambiental e com um potencial turístico importante para a economia. No entanto, o Plano Mestre, assim como o PDZ, não fornecem o detalhamento de políticas, planos ou

programas que visem a compatibilização da atividade portuária com a proteção e conservação ambiental, o que dificulta a integração do planejamento portuário na dimensão socioambiental.

A dimensão ambiental, em ambos os planos, aparece como uma questão a ser explorada mais como um aspecto corporativo de gestão ambiental, de saúde e segurança do trabalho, envolvendo a gestão das atividades portuárias. Nesse aspecto, são mencionados planos e programas individuais, como o Programa de Educação Ambiental (PEA) e o Programa de Educação Ambiental dos Trabalhadores (PEAT), demonstrando a limitação das ações de mitigação dos impactos oriundos da atividade portuária e da sua provável expansão a metas de conscientização ambiental da população do entorno, bem como do quadro de funcionários do complexo sobre a preservação dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável.

Sobre a análise da relação porto-cidade, o PDZ propõe em suas diretrizes subsidiar a integração porto-cidade. Contudo, ao decorrer do plano não há qualquer discussão sobre tal relação. Neste aspecto, o PDZ trata da caracterização da região da inserção do Porto, a fim de fornecer um suporte para servir de base para o capítulo portuário da revisão do Plano Diretor Urbano do Município, o que já é um direcionamento que na prática só leva a um distanciamento ainda maior da concretização de uma relação porto-cidade saudável do ponto de vista socioambiental, uma vez que o PDZ data o ano de 2009 e o Plano Diretor Municipal em vigor é de 2021, ou seja, o cenário fornecido no diagnóstico apresentado pelo PDZ estaria uma década desatualizado e por isso o Plano, na prática, acaba não sendo capaz de subsidiar uma visão da realidade municipal e muito menos embasar uma análise dos impactos advindos das atividades portuárias.

O Plano Mestre por sua vez, ao tratar da relação porto-cidade, cita e discorre sobre os seguintes aspectos nessa interação:

- 1- O projeto de expansão original do Porto de São Sebastião, que englobava diversas áreas, como o entorno da Baía do Araçá, onde há a presença de população ribeirinha, e que diante disso, o projeto de ampliação do porto precisaria se adequar às demandas socioambientais da região a fim de minimizar os impactos causados pela obra;
- 2- No que se refere aos conflitos socioambientais, vê-se necessária uma visão que amplie e diversifique o foco das políticas de intervenção. Assim, é possível enfrentar desafios

complexos, especialmente em um território que abriga diferentes atividades econômicas, socioculturais e históricas.

3- Alguns projetos sociais foram realizados pelo Porto Organizado e pelo Tebar no Complexo Portuário de São Sebastião. Essas ações são importantes tanto na relação entre o Complexo e os municípios do entorno, quanto para o desenvolvimento econômico e social das comunidades.

Porém mesmo reconhecendo os conflitos e aspectos socioambientais que deveriam integrar a leitura da relação porto-cidade, o Plano Mestre não elabora medidas e ações para solucionar ou mitigar os impactos ambientais e sociais negativos que as atividades portuárias ocasionam. Na análise da interação porto-cidade do Complexo Portuário de São Sebastião, o Plano Mestre, ressalta as singularidades que influenciam os aspectos sociais e econômicos locais, com destaque para as atividades turísticas e culturais nos municípios de São Sebastião e Ilhabela. Em relação à ocupação e uso do solo em São Sebastião, na época da elaboração do PDZ, o Plano Diretor de São Sebastião estava em processo de revisão, e no que tange à aderência ao ordenamento territorial municipal, nota-se que tanto o Porto Organizado como o Tebar encontram-se na Macroárea de Estruturação e Uso Logístico, onde estão contidas todas as estruturas ligadas ao Complexo Portuário. A Figura 8 abaixo apresenta o zoneamento do município de São Sebastião.



Figura 8: Mapa do zoneamento municipal do entorno portuário de São Sebastião – SP. Elaboração: SNP/MTPA (2018). Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018.

O Plano Mestre pontua que as instalações portuárias estão localizadas em uma área de uso compatível com o que é definido no Projeto de Lei referente ao zoneamento urbano municipal, reconhecendo que o complexo portuário está inserido na área urbana de São Sebastião e próximo ao centro histórico do município. Porém, observa-se que o Plano Mestre acaba por transferir a responsabilidade de analisar e intervir sobre a relação porto-cidade para o Plano Diretor Municipal. Isso se evidencia no momento que o Plano afirma “*que não foram relatados conflitos relevantes*” (pág.56) sobre tal relação, uma vez que a presença do complexo portuário e da atividade econômica desenvolvida por ele, estariam legitimados por estarem em uma Macroárea prevista pelo Plano Diretor e destinada a tratar da questão portuária.

Sendo assim, aponta-se a limitação do Plano em afirmar que não há conflitos urbanos e ambientais relevantes, provenientes da presença do porto, devido a lacuna temporal existente entre o PDZ (2009), o Plano Mestre (2018), o Plano Diretor vigente de São Sebastião (2021) e as legislações de uso e ocupação do solo do município em questão, que datam as décadas de 1970 e 80. Portanto, o Plano se baseia em cenários previstos por instrumentos de diferentes épocas, o que dificulta uma análise adequada da realidade

municipal e, como consequência, de como agir e intervir, visando de fato “*Integrar urbana e ambientalmente o Porto com a cidade de São Sebastião*”. O Plano também chega a comentar que “*diversos projetos de revitalização urbana serão realizados pela Prefeitura de São Sebastião, envolvendo as áreas do centro histórico do município, da retroárea da nova balsa e da região entre o Tebar e o Porto de São Sebastião*” (pág. 56), porém não aprofunda o comentário e não especifica qualquer detalhe sobre tais projetos e de que maneira se relacionariam com o que está previsto pelo PDZ.

Tratando do diagnóstico que é apresentado pelo PDZ, ele foi estruturado em dimensões, sendo elas: Meio Socioeconômico, Meio Físico e Meio Biótico. Na caracterização municipal apresentada, destaca-se o fato de o Porto de São Sebastião, por estar em águas suficientemente profundas, abrigadas e com acesso duplo, em um canal natural, não depende de dragagens constantes. Essas características possibilitam a aproximação de navios de grande calado, o que permite a atração pelo Porto de São Sebastião de cargas transcontinentais (PDZ, 2009). Neste contexto, o Porto de São Sebastião possui uma posição privilegiada, uma vez que assegura a disponibilidade de grandes navios devido às suas “vantagens” competitivas naturais relativa à sua profundidade, ao lado de se localizar próximo a grandes polos industriais, tornando-se assim uma região extremamente interessante para a logística do comércio exterior brasileiro.

Ao tratar dos “*Planos, Programas e Projetos Correlatos*” (pág.31), o PDZ pontua apenas planos, programas e projetos que possam contribuir sinergicamente na implantação ou operação do Porto ou de alguma forma interagir com o mesmo. Na tentativa de manter a intenção de uma articulação municipal com o contexto regional, pelo menos no sentido da logística de transporte, o PDZ cita o Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes - PDDT da Secretaria Estadual dos Transportes. Entre os objetivos do PDDT está o de construir um sistema de transportes moderno, que funcione cada vez mais integrado, contribuindo ativamente para o desenvolvimento sustentado da economia e atendendo com eficiência a futura demanda de transportes. Dentre as ações propostas para concretização deste planejamento, destacam-se dois projetos de relevante sinergia com a execução do PDZ: o Contorno Viário Caraguatatuba – São Sebastião e a Duplicação da Rodovia dos Tamoios SP-099 (Trechos: Planalto e Serra).

É nítido a interferência do aspecto econômico na construção deste plano, que ocorre em detrimento da investigação dos possíveis impactos socioambientais causados pelas atividades portuárias. O PDZ, como já mencionado, se comprometeu articular a expansão do

Porto com um desenvolvimento sustentável, porém o plano não se aproxima de qualquer política, plano ou programa setoriais que deveriam aparecer na análise porto-cidade, como habitação e saneamento.

Diante disso, ressalta-se a intenção do Governo do Estado de São Paulo de transformar o Porto de São Sebastião em um porto multiuso, com foco em cargas gerais, containerizadas ou não, com berços de atracação com capacidade de receber navios de maior calado do que os demais Portos da região Sudeste (Amaral et al., 2010 apud Torres; Ramos e Gonçalves, 2019). Destaca-se que desde o início do anúncio do projeto, ONGs locais, cientistas e comunidades tradicionais alertaram que a tão desejada expansão, que parecia óbvia do ponto de vista logístico e de desenvolvimento previstos pelo PDZ, não contemplava os anseios dos usuários e, tampouco, condizia com a importância ecossistêmica da região, confirmada por pesquisas científicas sobre a relevância biológica deste território (Amaral et al., 2010; Amaral et al., 2016, Santos; Turra, 2017 apud Torres; Ramos e Gonçalves, 2019).

As justificativas desse projeto, orçado inicialmente em R\$2,5 bilhões, apoiaram-se na necessidade apontada pelo governo estadual de ampliar e descentralizar a capacidade da logística de transportes do estado de São Paulo e da região sudeste, oferecendo uma infraestrutura adequada à multimodalidade requerida (Torres, Ramos e Gonçalves, 2019). Soma-se a esse contexto, a vocação portuária natural do canal de São Sebastião, a proximidade com os poços da Bacia de Santos e seu o posicionamento estratégico em relação a áreas de intensa atividade industrial, que demandam canais de importação e exportação (Teixeira, 2013).

No território da Baía do Araçá são realizadas outras atividades que também seriam afetadas com a expansão do Porto de São Sebastião. Uma delas é a sua utilização pelos pescadores e até mesmo moradores de bairros distantes, como o centro da cidade de São Sebastião e Ilhabela. Por estar abrigada, a baía possui condições ideais para atracação e abrigo de pequenos barcos usados por pescadores. Com as mudanças hidrodinâmicas, as áreas planejadas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para funcionar como um canal de navegação para esses usuários provavelmente estão sujeitos a um gradual assoreamento (Torres, Ramos e Gonçalves, 2019).

Nesse sentido, a ocupação do espaço pela expansão da atividade portuária também não permitiria manter pequenos barcos abrigados na baía, podendo contribuir para o fim das

atividades dos pescadores tradicionais que usam esse espaço, causando danos socioeconômicos e culturais (Turra et al, 2017). Em 2017, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) manteve a decisão que impediu a expansão do Porto de São Sebastião sem a devida complementação da licença prévia. O veredito garantiu a manutenção da decisão que suspendeu a licença prévia e determinou novo estudo de impacto ambiental para realização da obra, que leve em conta os impactos cumulativos do porto com outros megaempreendimentos em curso no Litoral Norte (Santos et al., 2017 apud Torres, Ramos e Gonçalves, 2019).

Sobre a ampliação do PSS, o Plano Mestre aprofundou o projeto de expansão do porto para se tornar um terminal multicargas, a partir do qual o porto será constituído por um Terminal de Contêineres (TECON), um Terminal de Veículos (TEV), um Terminal de Granéis Líquidos (TGL) com píer para atender até quatro navios, um Terminal de Granéis Sólidos (TGS), um Terminal de Granéis Vegetais (TGV) e um Terminal de Supply (TSB). A configuração esperada do Porto de São Sebastião, após as obras de ampliação, é possível verificar na figura abaixo (Figura 9).

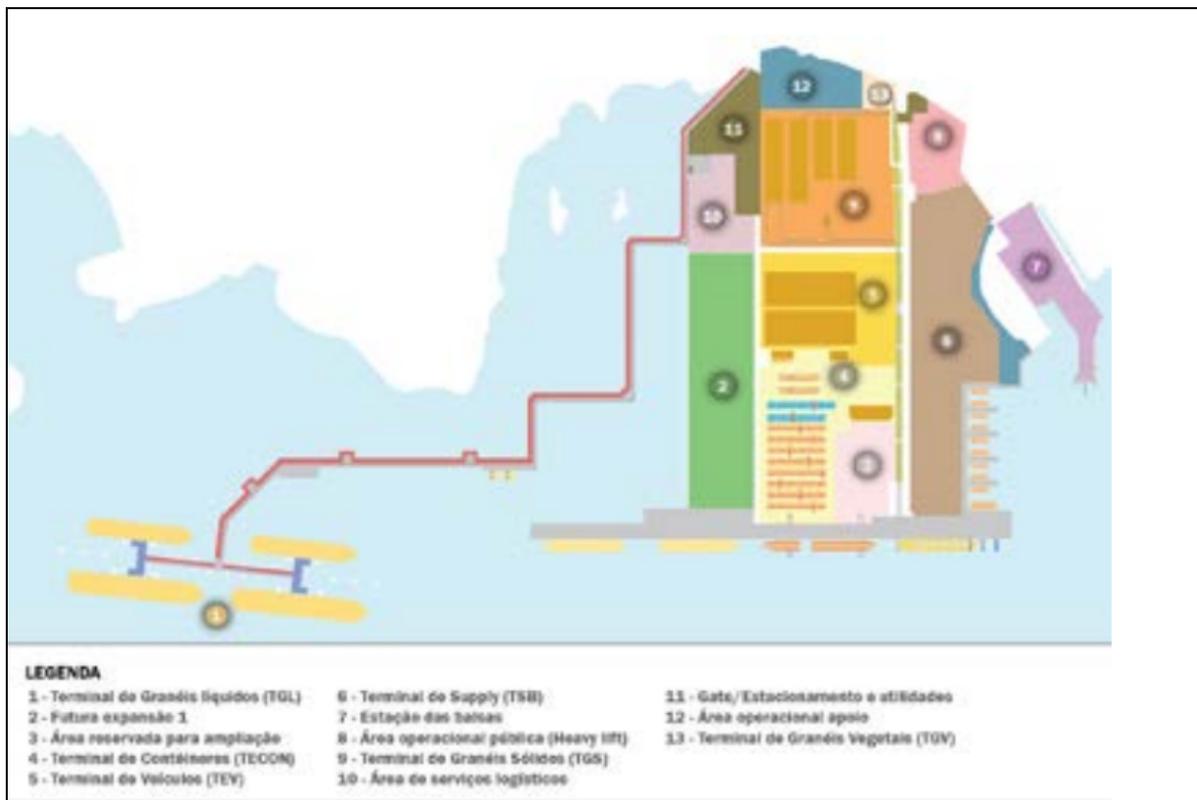


Figura 9: Layout do projeto de expansão do Porto de São Sebastião. Elaboração: Imagem fornecida pela Autoridade Portuária (2018) / SNP/MTPA (2018). Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018.

Sobre a gestão portuária, o PDZ não dispõe de nenhuma meta, objetivo ou diretriz em específico sobre a temática e nenhum capítulo específico a fim de prover orientação ou visão sobre a gestão das atividades desenvolvidas no PSS. Já o Plano Mestre, diferentemente do PDZ, elucida a trajetória da gestão do PSS (pág.63), pontuando que no ano de 1952 foi criada a primeira administradora do Porto de São Sebastião, uma entidade do Governo do Estado de São Paulo, denominada Administração do Porto de São Sebastião. Em 1989, a gestão do Porto foi transferida para outro departamento do estado, por meio de um convênio entre a Secretaria de Estado dos Transportes e a Dersa, que em 1993 também assumiu o papel de Autoridade Portuária, em função de modificações nas leis portuárias. Somente em 2007 foi criada a atual Autoridade Portuária do Porto, a CDSS, criada por meio da adaptação do Decreto-Lei Estadual nº 63, de 15 de maio de 1969, e sendo responsável pela administração e exploração portuária, vinculada à Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo (Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018).

Sobre a gestão da CDSS no Porto de São Sebastião, o Plano Mestre pontua (pág.63) que a CDSS não participa das operações portuárias. No entanto, é responsável por manter parte da superestrutura do Porto em pátios e armazéns que não estão sendo arrendados a operadores privados. Em função disso, pode-se dizer que o Porto de São Sebastião possui um modelo de gestão portuária híbrido, uma vez que a Autoridade Portuária é responsável por parte da superestrutura portuária nas áreas operacionais do Porto, ao passo que as operações são realizadas por operadores privados, os quais são também proprietários dos equipamentos de movimentação de cargas (Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018). Nenhum dos planos ao se referenciar às questões de gestão e operação das atividades portuárias aborda conceitos referentes a uma gestão democrática, de participação popular e transparente, ou se propõem a dialogar com outros atores sociais envolvidos no território, para além da iniciativa privada interessada nas atividades portuárias. As características do modelo de gestão do Porto de São Sebastião podem ser observadas na figura abaixo (Figura 10).



Figura 10: Esquema das características do Modelo de Gestão Portuária da CDSS. Elaboração: SNP/MTPA (2018). Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018

Quando se trata de instrumentos de planejamento, o Plano Mestre destaca que não há uma ferramenta de planejamento estratégico específica para o Porto de São Sebastião sendo adotada, tendo o seu planejamento realizado a cada quatro anos por meio do Plano Plurianual (PPA) do Governo do Estado de São Paulo. Segundo o plano, a CDSS não possui avaliação e acompanhamento de indicadores gerenciais e de desempenho. No que se refere à atuação comercial, o planejamento é realizado pela assessoria de marketing, que realiza a divulgação do Porto e a identificação de cargas que podem ser movimentadas por ele. Além disso, a Autoridade Portuária realiza ações comerciais em conjunto com os operadores portuários, voltadas à atração de cargas para o Porto de São Sebastião. A figura abaixo (Figura 11) apresenta as características gerais observadas quanto às ações de planejamento estratégico e comercial e aos sistemas de informação gerencial utilizados pela Autoridade Portuária.

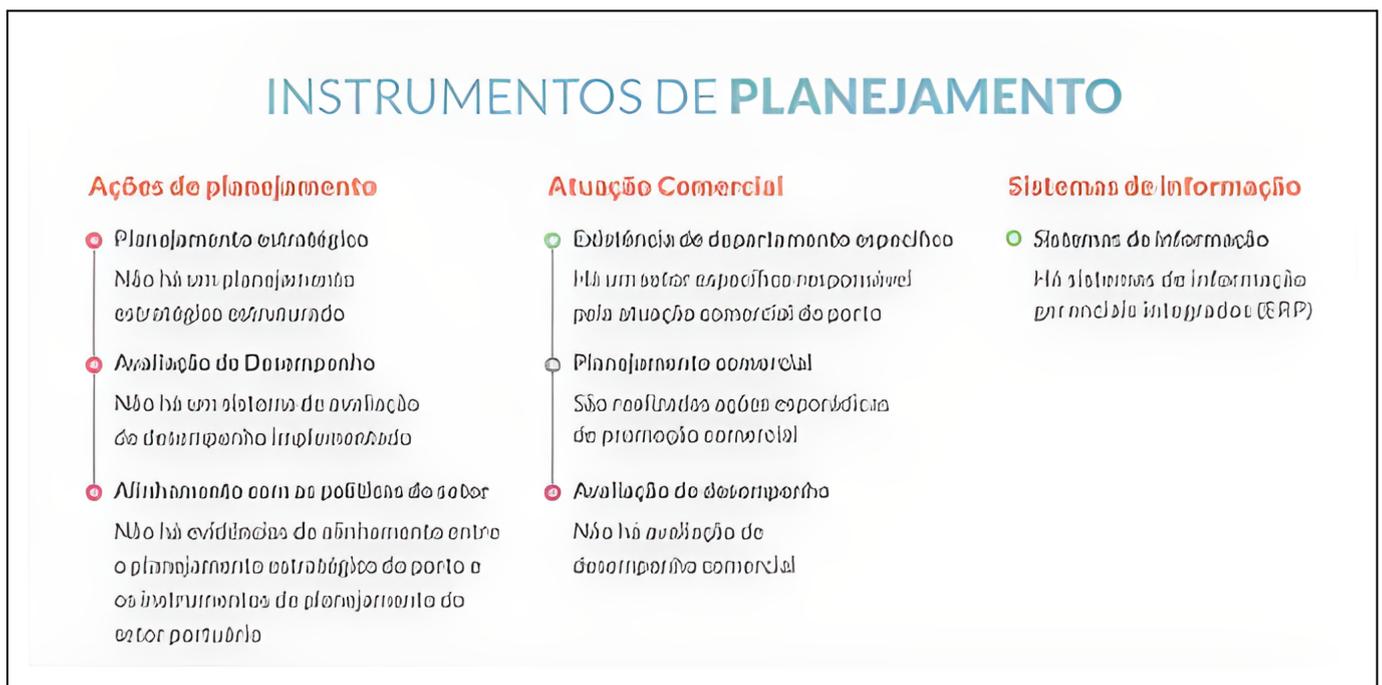


Figura 11: Instrumentos de planejamento da CDSS. Elaboração: Dados obtidos por meio da aplicação de questionário on-line / SNP/MTPA (2018). Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018.

O Plano Mestre complementa o PDZ, fornecendo uma análise estratégica realizada do Complexo Portuário de São Sebastião, elaborando um levantamento das forças e fraquezas do Complexo Portuário, como é possível verificar na figura 12, tendo em vista seu ambiente interno, sob a perspectiva dos aspectos que privilegiam ou prejudicam sua competitividade em relação aos seus principais concorrentes. Destaca-se que o plano menciona como fraquezas problemas operacionais, de infraestrutura e gestão do complexo portuário, enfatizando a *"infraestrutura viária insatisfatória"* e a *"inexistência de espaços utilizados como área de apoio logístico"*. Diante disso, observa-se a questão de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que diz respeito ao sistema rodoviário, e a própria ampliação do porto, aparecendo como forças a serem exploradas.

Forças	
Perfil multifuncional das instalações do Complexo Portuário.	Condições favoráveis de pavimentação das vias no intraporto.
Relevância na movimentação de grãos líquidos.	Instalações portuárias do complexo com SGI e com certificação ISO 14001.
Investimentos previstos para a ampliação do Porto.	Complexo Portuário como referência nacional em responsabilidade ambiental.
O Complexo Portuário é abrigado naturalmente.	Complexo Portuário com planos de gerenciamento e de atendimento a emergências.
Canal de acesso com boas condições naturais.	Efluentes domésticos gerados no Complexo Portuário são encaminhados à rede coletora municipal.
Capacidade do acesso aquaviário de atender a demanda projetada.	Ações de investimento em infraestrutura e segurança por parte da Autoridade Portuária.
Condições favoráveis de infraestrutura nas rodovias de acesso à hinterlândia.	Utilização de um sistema ERP pela Autoridade Portuária.
Fraquezas	
Inoperância dos berços 201, 202, 203 e 204.	Deficiência nos instrumentos de planejamento estratégico e comercial da CDSS.
Infraestrutura viária insatisfatória nas vias do entorno portuário.	Indicadores financeiros negativos da CDSS.
Sinalização horizontal e vertical insatisfatórias no intraporto.	Baixo nível de recursos alocados em ativo circulante da CDSS.
Ausência de sistema de agendamento integrado para acesso ao Porto.	Desequilíbrio entre receitas tarifárias e patrimoniais da CDSS.
Inexistência de espaços utilizados como área de apoio logístico.	Ausência de sistema de custeio implantado na CDSS.
Carência de dados de volume de tráfego nas vias do entorno portuário.	Responsabilidade da CDSS pela manutenção de parte da superestrutura do Porto.
Problemas na Gestão de Recursos Humanos da CDSS.	
Oportunidades	
Proximidade de regiões economicamente dinâmicas.	Ótima dispersão sedimentológica no Canal de São Sebastião.
Adequação da capacidade da Rod. dos Tamoios.	Atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião.
Implantação do Trecho Contornos da Rod. Nova Tamoios e mitigação de conflitos urbanos.	Implantação de áreas de apoio logístico em São Sebastião, Caraguatatuba e São José dos Campos.
Construção de um pátio de triagem no entorno portuário.	Projetos da Prefeitura de São Sebastião para revitalização urbana.
Melhorias no tráfego das vias do entorno do Complexo Portuário.	Possibilidade de arrendamento de áreas ociosas no Porto Organizado de São Sebastião.
Construção da nova portaria e reformulação da portaria existente.	
Ameaças	
Perspectiva de déficit de capacidade de cais no Terminal Aquaviário de São Sebastião.	Entraves no processo de licenciamento ambiental.
Perspectiva de déficit de capacidade na Portaria Principal.	Entorno portuário urbanizado.
Proximidade do Complexo com a população e com os ecossistemas naturais protegidos.	Falta de integração entre o Projeto Nova Tamoios e o projeto de revitalização da prefeitura.

Figura 12: Planejamento estratégico e comercial da CDSS. Elaboração: Dados obtidos por meio da aplicação de questionário on-line / SNP/MTPA (2018). Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018.

Além disso, também são levantadas oportunidades e as ameaças, que são eminentemente relacionadas à dimensão porto-cidade. O plano menciona a "adequação da capacidade da rodovia dos Tamoios", além de "melhorias no tráfego nas vias do entorno portuário" e a "implantação da Trecho Contornos da Rodovia Nova Tamoios" como oportunidades, evidenciando o foco do plano em sanar questões relacionadas à logística e a infraestrutura, especialmente viária, para atender as demandas das atividades portuárias. A atualização do plano diretor, além de projetos de revitalização urbana, promovidos pelo poder público, também são pontuados como oportunidades. Contudo, o plano em si não trata efetivamente da interação porto-cidade ou explora qualquer impacto intra-urbano ou ambiental ocasionado pela presença do complexo portuário e de sua ampliação. Nesse contexto, vale mencionar que a questão do “*entorno portuário urbanizado*” e a “*proximidade do complexo com a população e com ecossistemas naturais protegidos*” são lidos como ameaças. De modo geral, é possível aferir que o Plano praticamente não elenca quaisquer questões referentes às dimensões ambiental e social, tendo os elementos observados e ressaltados mais interligados a questões operacionais e funcionais do complexo portuário.

A partir dos resultados das análises apresentadas, o Plano Mestre apresenta um Plano de Ações (pág. 74 e 75), representado nas figuras abaixo. São elencadas todas as iniciativas julgadas como necessárias para a adequação do Complexo Portuário em estudo no sentido de atender, com nível de serviço adequado, a demanda direcionada ao Complexo tanto atual quanto futuramente. A luz da ótica da justiça ambiental, destacam-se as ações seguintes: 1- Acompanhamento, fomento e realização de iniciativas socioambientais com as comunidades do entorno do Complexo Portuário; 2- Fomento e participação do processo de atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião; 3- Continuidade dos planos e programas de monitoramentos ambientais e 4- Avaliação da possibilidade de implementação de estudos e monitoramentos ambientais complementares.

PLANO DE AÇÕES DO COMPLEXO PORTUÁRIO DE SÃO SEBASTIÃO					
Item	Descrição da ação	Instalação portuária	Status	Responsável	Prazo recomendado
Melhorias operacionais					
1	Construção de nova portaria e readequação da portaria existente	Porto de São Sebastião	Não iniciado	CDSS	3 anos
2	Adoção de sistema de agendamento integrado	Porto de São Sebastião	Não iniciado	CDSS	3 anos
Investimentos portuários					
3	Resolução do déficit de capacidade de cais previsto para o Porto de São Sebastião	Porto de São Sebastião	-	CDSS	Curto prazo
4	Resolução do déficit de capacidade de armazenagem previsto para o Porto de São Sebastião	Porto de São Sebastião	-	CDSS	Curto prazo
5	Fomento à ampliação da capacidade de cais do Terminal Aquaviário de São Sebastião	Terminal Aquaviário de São Sebastião	-	Transpetro	3 anos
Acessos ao Complexo Portuário					
6	Adequação da capacidade da Rod. dos Tamoios (SP-099)	Complexo Portuário	Em andamento	DERSA e Concessionária Tamoios S.A.	3 anos
7	Implantação do Trecho Contornos da Rod. Nova Tamoios	Complexo Portuário	Em andamento	DERSA e Concessionária Tamoios S.A.	3 anos
8	Fomento à implantação de um pátio de triagem para atendimento dos veículos de carga com destino ao porto	Complexo Portuário	Não iniciado	CDSS e Prefeitura de São Sebastião	3 anos
9	Construção de um novo terminal para travessia de balsas entre São Sebastião (SP) e Ilhabela (SP), em substituição ao terminal existente	Complexo Portuário	Não iniciado	DERSA e CDSS	Não informado
Gestão portuária					
10	Aprimoramento da gestão de RH da CDSS	Porto de São Sebastião	Em andamento	CDSS	2 anos
11	Melhorias no planejamento e gestão da Autoridade Portuária	Porto de São Sebastião	Não iniciado	CDSS	2 anos
12	Busca de equilíbrio financeiro da CDSS	Porto de São Sebastião	Não iniciado	CDSS	1 ano
13	Arrendamento de áreas no Porto de São Sebastião	Porto de São Sebastião	Em andamento	CDSS e SNP/MTPA	2 anos
14	Implantação de uma sistemática de custeio da Autoridade Portuária	Porto de São Sebastião	Não iniciado	CDSS	1 ano
15	Implantação de Indicadores Gerenciais e de um Plano de Metas de Desempenho Empresarial	Porto de São Sebastião	Não iniciado	CDSS	1 ano

Figura 13: Plano de ações do Complexo Portuário de São Sebastião. Elaboração: SNP/MTPA (2018). Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018.

PLANO DE AÇÕES DO COMPLEXO PORTUÁRIO DE SÃO SEBASTIÃO					
Item	Descrição da ação	Instalação portuária	Status	Responsável	Prazo recomendado
Meio ambiente					
16	Manutenção do atendimento à legislação quanto ao gerenciamento de riscos, atendimento à emergência e de saúde e segurança do trabalhador	Complexo Portuário	Em andamento	CDSS e Tebar	Ação contínua
17	Continuidade dos planos e programas de monitoramentos ambientais	Complexo Portuário	Em andamento	CDSS e Tebar	Ação contínua
18	Avaliação da possibilidade de implementação de estudos e monitoramentos ambientais complementares	Porto de São Sebastião	Não iniciado	CDSS	3 anos
Interação porto-cidade					
19	Fomento e participação do processo de atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião	Complexo Portuário	Em andamento	CDSS, Tebar e Prefeitura Municipal de São Sebastião	Ação contínua
20	Fortalecimento da comunicação e ações conjuntas entre a Autoridade Portuária, empresas privadas e o Poder Público	Complexo Portuário	Em andamento	CDSS, Tebar, Prefeitura Municipal de São Sebastião, Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, Prefeitura Municipal de Ilhabela e Governo do Estado de São Paulo	Ação contínua
21	Acompanhamento, fomento e realização de iniciativas socioambientais com as comunidades do entorno do Complexo Portuário	Complexo Portuário	Em andamento	CDSS, Tebar, Prefeitura Municipal de São Sebastião, Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, Prefeitura Municipal de Ilhabela e Governo do Estado de São Paulo	Ação contínua

Figura 14: Plano de ações do Complexo Portuário de São Sebastião. Elaboração: SNP/MTPA (2018). Fonte: Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião, 2018.

Diante das ações propostas, se faz necessário ressaltar que no que tange a dimensão ambiental, observa-se a redução da temática apenas a ações vagas e gerais, centralizadas como responsabilidade da CDSS, não envolvendo qualquer outro ator social ou planos e programas ambientais, o que por sua vez, dificulta a capacidade de fiscalização dos atores envolvidos e, conseqüentemente, do cumprimento das ações propostas. Nota-se que não há previsão de qualquer ação a respeito da recuperação de áreas degradadas ou impactadas pela atividade portuária. Apesar de mencionar a comunidade no entorno do Complexo Portuário,

as ações previstas não colocam a sociedade civil como um dos responsáveis para tratar da interação porto-cidade, além de carecerem de um detalhamento de como efetivamente serão colocadas em prática, deixando de detalhar quais comunidades e territórios serão implicadas. De forma geral, nota-se que o Plano Mestre, assim como o PDZ, são limitados a tratar apenas do cenário de ampliação do porto, partindo dessa intenção para avaliar a capacidade do Complexo Portuário de São Sebastião e propor ações ligadas à demanda operacional prevista em termos de instalações portuárias.

2.2. Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Litoral Norte - ZEEC/LN

A zona costeira representa uma área com diversas atividades e usos que se sobrepõem, causando conflitos territoriais e a sobre-exploração de seus recursos naturais (Takara, 2020). Diante desse cenário de múltiplos interesses antagônicos sobre a mesma área, o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) possui a capacidade de orientar o planejamento e a gestão dos recursos naturais, ordenando cada atividade e cada uso, com base na sua destinação territorial, considerando os aspectos ambientais, sociais e econômicos (Takara, 2020).

O Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro de São Paulo (ZEEC/SP) está previsto no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado de São Paulo (PEGC), instituído pela Lei Estadual 10.019/1998, sendo parte integrante da Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). A lei determinou a edição de planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro, que deveriam observar as normas e diretrizes do plano nacional. Além disso, a aprovação do PEGC regulamentou diretrizes para a gestão da zona costeira, que vinham sendo desenvolvidas desde o final da década de 1980 com as experiências de macrozoneamento (Takara, 2020). Uma das diretrizes foi a definição dos quatro setores de gerenciamento costeiro – Litoral Norte, Baixada Santista, Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape e Cananéia e Vale do Ribeira (Figura 15).

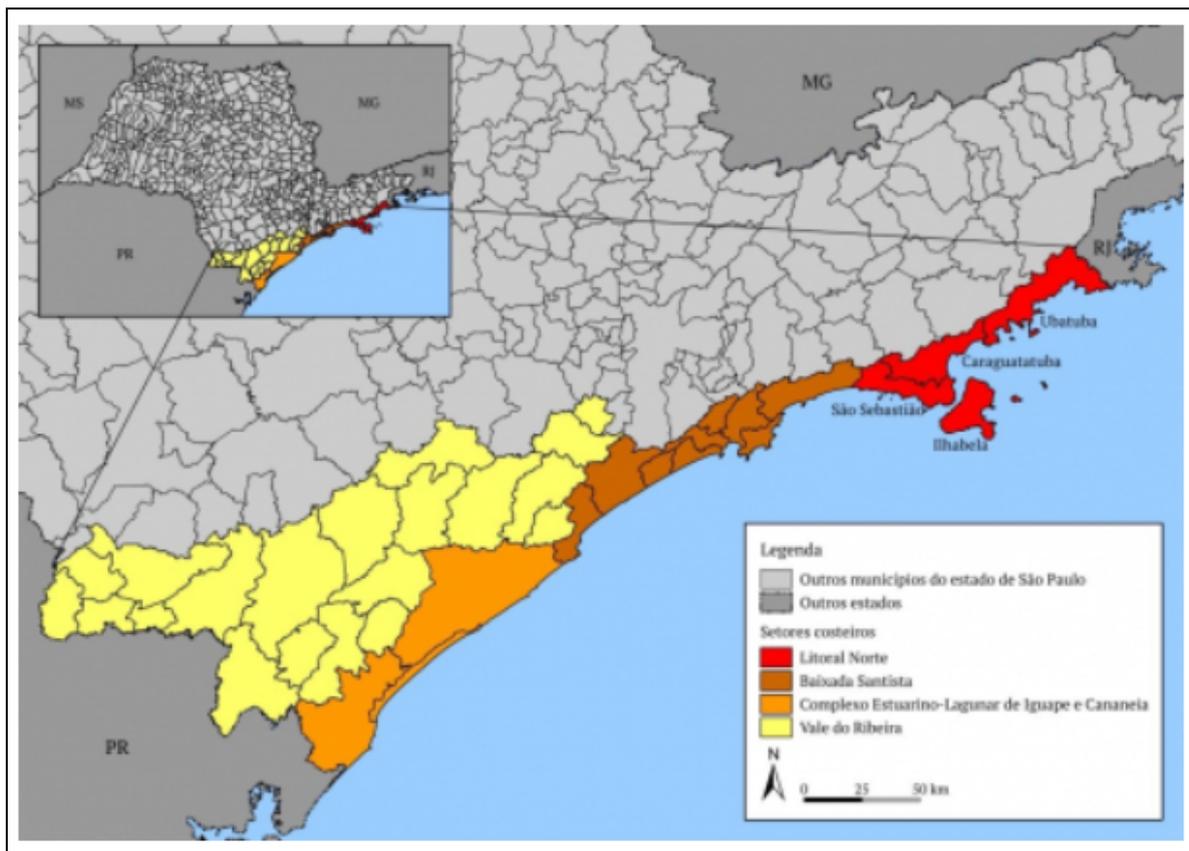


Figura 15: Mapa dos setores do PEGC e municípios do Litoral Norte. Elaboração: Márcia Itani, 2019. Fonte: Lei 10.019/98; IGC (2015); IBGE (2013).

O PEGC também prevê outros oito instrumentos, além do ZEEC, que devem ser aplicados de modo articulado e integrado, sendo eles: o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), o Plano de Ação Federal da Zona Costeira (PAF), os Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro (PEGC), Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA), o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC) e o macrodiagnóstico da zona costeira. Somados a estes, vale considerar outros instrumentos, como o licenciamento ambiental, o monitoramento, a fiscalização e as avaliações estratégicas.

Sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - do Litoral Norte (ZEEC/LN), ele compreende espacialmente os municípios de São Sebastião, Ilhabela, Ubatuba e Caraguatatuba. Foi inicialmente regulamentado pelo Decreto Estadual nº 49.215/2004, sendo revogado em 2017, pelo Decreto nº 62.913/17. Sobre o processo de participação na revisão do ZEEC/LN, Euripedes de Deus Filho (2019) pontua que a lei que instituiu o PEGC previu a constituição de um sistema colegiado de gestão, o qual seria o responsável

pela gestão e revisão do ZEEC, e contaria com a participação dos governos estadual e municipal e da sociedade civil.

Segundo o material disponibilizado no Material de Consulta Pública disponibilizado pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA)¹, no Estado de São Paulo, este colegiado é o Grupo de Coordenação Estadual, no qual estão inseridos os Grupos Setoriais correspondentes aos quatro setores costeiros do litoral paulista (CPLA, 2016). Os Grupos Setoriais de Coordenação têm como atribuição elaborar as propostas de zoneamento e fazer a sua atualização quando necessário, bem como elaborar os Planos de Ação e Gestão. Já o Grupo de Coordenação Estadual deve atualizar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, bem como apreciar e compatibilizar as propostas de zoneamento e os Planos de Ação e Gestão elaborados pelos Grupos Setoriais (CPLA, 2016). A composição e o funcionamento de ambos foram definidos pelo Decreto Estadual nº 47.303/2002, sendo posteriormente alterado pelo Decreto Estadual nº 57.328/2011.

Os grupos setoriais, assim como o Grupo de Coordenação Estadual, são compostos por representantes de órgãos do Governo do Estado, dos municípios e da sociedade civil organizada. Em relação ao Grupo Setorial de Coordenação do Litoral Norte, especificamente, é integrado por 24 membros, dos quais oito representam o Governo do Estado, oito representam os municípios e oito representam a sociedade civil organizada. No Litoral Norte, as representações municipais e da sociedade civil organizada são definidas por dois representantes titulares de cada um dos quatro municípios que compõem o Grupo Setorial (CPLA, 2016).

A revisão do ZEEC de 2004 teve início no ano de 2010, tendo as audiências públicas ocorrido nos quatro municípios do Litoral Norte, entre 24 de outubro e 07 de novembro de 2016. Após as audiências, ocorreu a reunião do Grupo Setorial em Caraguatatuba, bem como reunião do Grupo Estadual de Coordenação do Gerenciamento Costeiro Estadual em São Paulo. Após diversas contribuições, a revisão do ZEE do Litoral Norte de São Paulo foi aprovada por unanimidade na 96ª reunião extraordinária do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) em 2015.

No entanto, após a 96ª Reunião Extraordinária do CONSEMA, diversas representações que participaram da elaboração da proposta de revisão se manifestaram sobre a possível não conformidade da proposta aprovada com o que foi discutido nas audiências. Dentre as manifestações, estavam sobretudo a reclamação contra o fato de serem

¹ Disponível em: http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2016/09/Errata_Material_consulta_publica.pdf

apresentadas novas versões de mapas do ZEEC para o litoral norte paulista, as quais não tinham sido até então apresentadas, além da baixa representatividade observada nas audiências, as quais não abrangeram determinados atores e setores afetados pela nova proposta (Euripedes de Deus Filho, Nilton. 2019).

Ressalta-se que antes da aprovação da revisão em 2016 pelo CONSEMA e sua promulgação em 2017, o Ministério Público Federal iniciou um Inquérito Civil para acompanhar o processo de revisão do ZEEC, sendo o mesmo inquérito utilizado para apurar o fato da proposta aprovada possuir divergências com o que foi discutido nas audiências públicas. Mesmo com esses debates, em 2017, foi promulgado o Decreto Estadual nº 62.913/2017, dispondo sobre a atualização do Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte. O esquema a seguir resume a base legal do ZEEC do Litoral Norte, no contexto das demais leis e decretos relativos ao gerenciamento costeiro (Figura 16).

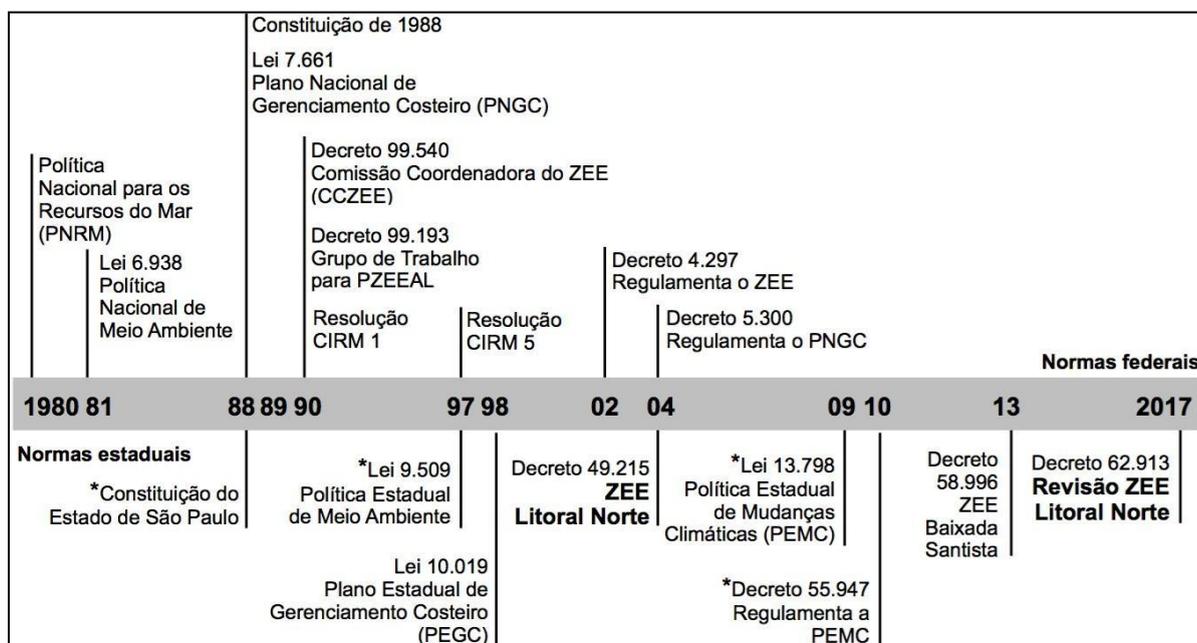


Figura 16: Base legal do ZEEC do Litoral Norte. Fonte: Normas federais e estaduais citadas na imagem. Elaboração: Itani, 2019.

Vale ressaltar as distinções entre o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC). Ambos são instrumentos que possuem o mesmo objetivo de ordenamento territorial sob a perspectiva ambiental. Porém, diante da necessidade de se implementar um zoneamento específico para a zona costeira, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) estabeleceu o ZEEC. A distinção entre o ZEE e o ZEEC é verificada no âmbito geográfico. O primeiro compreende somente a parte continental, enquanto o segundo abrange a zona costeira que contempla o espaço geográfico

de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos naturais, delimitados por uma faixa marítima e terrestre. A segunda diferença está relacionada à origem e à trajetória dos instrumentos. O ZEE foi instituído pela PNMA e o ZEEC instituído pelo PNGC. Tal diferença reflete no nível de proteção ambiental, sendo que o ZEEC proporciona maior prioridade à conservação e à proteção dos recursos naturais (Takara, 2020).

Diante desse contexto, Takara (2020) pontua que os ZEECs/SP se apresentam como instrumentos de Gestão Integrada da Zona Costeira (GIZC), sendo capazes de harmonizar diversas políticas públicas sob a dimensão ambiental, na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, a GIZC deve ser um processo contínuo e dinâmico que reconheça o caráter distintivo da zona costeira e a necessidade de conservá-la para a manutenção dos serviços ecossistêmicos, buscando a superação da setorização e da fragmentação.

O primeiro inciso do artigo 3º prevê que o Zoneamento Ecológico-Econômico deve englobar os ecossistemas terrestres, marinhos e de transição, sendo que, por suas características especiais, os ecossistemas de transição poderão ter suas normas, diretrizes e metas estabelecidas ora no Zoneamento Terrestre, ora no Zoneamento Marinho, ou ainda em ambos. Neste contexto vale mencionar que os ZEECs de São Paulo consideraram, para a delimitação de seus zoneamentos, os mesmos limites de suas Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRH), sendo o ZEEC/LN correspondente à UGRH 3 (Litoral Norte). Tal adoção de integração geográfica não corresponde a nenhuma diretriz específica do PNGC, contudo ela é positiva, uma vez que a partir disso tem-se um reconhecimento das características ambientais das bacias hidrográficas do Litoral Norte e do estado de São Paulo.

No que se refere à integração das políticas públicas, os ZEECs/SP se embasam em oito políticas públicas para a sua na construção e elaboração (Takara 2020), sendo elas: a Política Nacional dos Recursos Marinhos (PNRM), a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a Política Nacional da Biodiversidade (PNB), a Política Nacional do Saneamento Básico (PNSB), a Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), a Política Marítima Nacional (PNM), a Política Nacional dos Transportes (PNT) e a Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP). Ainda vale mencionar que o ZEEC/LN, também institui a importância de estar adequado com as normativas de escala municipal, sobretudo aos planos diretores.

São previstas no inciso segundo, do artigo 3º, as unidades territoriais do zoneamento em questão, sendo definidas em zonas e subzonas. A seção I dispõe do zoneamento

terrestre, enquanto a seção II prevê as normas de uso e as diretrizes definidas para o Zoneamento Marinho, que são aplicadas em duas faixas diferenciadas, respectivamente, a faixa entre marés, compreendendo a área entre a preamar e baixa-mar.

No que tange ao município de São Sebastião, a figura abaixo (Figura 17) ilustra o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - do Litoral Norte com destaque para as zonas do município de São Sebastião. Nota-se a presença das zonas terrestres; Zona 1 Terrestre - Z1T, Zona 1 Terrestre Áreas Especialmente Protegidas - ZITAEP, Zona 2 Terrestre - Z2T, Zona 3 Terrestre - Z3T, Zona 4 Terrestre - Z4T, Zona de Ocupação Dirigida - Z4OD, Zona 5 Terrestre - Z5T e a Zona 5 Terrestre Ocupação Dirigida - Z5OD. Em relação ao zoneamento marítimo verifica-se na faixa entre marés a presença das zonas: Zona 1 Marinha - Z1M, Zona 2 Marinha - Z2M, Zona 3 Marinha - Z3M, Zona 4 Marinha - Z4M e Zona 5 Marinha - Z5M, e na faixa marítima as zonas: Z2M e a Z2ME. Nas figuras 18 e 19, é possível verificar a relação das atividades permitidas em cada zona e suas respectivas taxas de utilização.

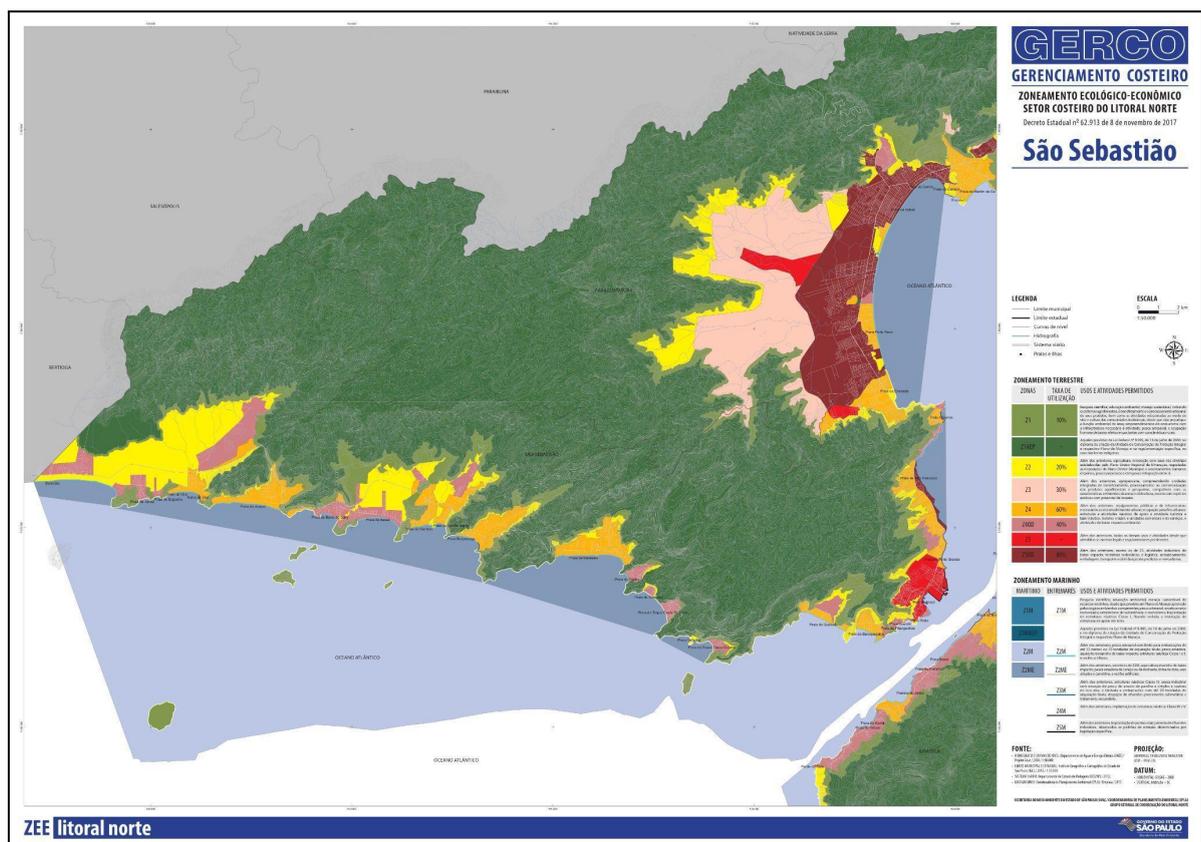


Figura 17: Mapa do ZEE/SP da região do Município de São Sebastião. Fonte: SMA/SP (2017). Disponível em: <http://datageo.ambiente.sp.gov.br/geoportall/catalog/search/resource/details.page?uuid=%7BE527132B-15A7-4246-AA9C-8B2439078209%7D>

ZONEAMENTO TERRESTRE

ZONAS	TAXA DE UTILIZAÇÃO	USOS E ATIVIDADES PERMITIDOS
Z1	10%	Pesquisa científica; educação ambiental; manejo sustentável, incluindo os sistemas agroflorestais, o beneficiamento e o processamento artesanal de seus produtos, bem como as atividades relacionadas ao modo de vida e cultura das comunidades tradicionais, desde que não prejudique a função ambiental da área; empreendimentos de ecoturismo com a infraestrutura necessária à atividade; pesca artesanal; e ocupação humana de baixos efeitos impactantes com características rurais.
Z1AEP	—	Aqueles previstos na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000; no diploma de criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral e respectivo Plano de Manejo; e na regulamentação específica, no caso das terras indígenas.
Z2	20%	Além dos anteriores, aquicultura; mineração com base nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Regional de Mineração, respeitadas as disposições do Plano Diretor Municipal; e assentamentos humanos dispersos, pouco populosos e com pouca integração entre si.
Z3	30%	Além dos anteriores, agropecuária, compreendendo unidades integradas de beneficiamento, processamento ou comercialização dos produtos agroflorestais e pesqueiros, compatíveis com as características ambientais da zona; e silvicultura, exceto com espécies exóticas com potencial de invasão.
Z4	60%	Além dos anteriores, equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano; ocupação para fins urbanos; estruturas e atividades náuticas de apoio à atividade turística e lazer náutico; turismo e lazer; e unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.
Z40D	40%	
Z5	—	Além dos anteriores, todos os demais usos e atividades desde que atendidas as normas legais e regulamentares pertinentes.
Z50D	80%	Além dos anteriores, exceto os de Z5, atividades industriais de baixo impacto; terminais rodoviários; e logística, armazenamento, embalagem, transporte e distribuição de produtos e mercadorias.

Figura 18: Uso e atividades permitidas para o Zoneamento Terrestre do ZEEC/LN. Fonte: SMA/SP (2017).

ZONEAMENTO MARINHO		
MARÍTIMO	ENTREMARÉS	USOS E ATIVIDADES PERMITIDOS
Z1M	Z1M	Pesquisa científica; educação ambiental; manejo sustentável de recursos marinhos, desde que previsto em Plano de Manejo aprovado pelos órgãos ambientais competentes; pesca artesanal, exceto arrasto motorizado; extrativismo de subsistência; e ecoturismo. Implantação de estruturas náuticas Classe I, ficando vedada a instalação de estruturas de apoio em terra.
Z1MAEP		Aqueles previstos na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000; e no diploma de criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral e respectivo Plano de Manejo.
Z2M	Z2M	Além dos anteriores, pesca artesanal com limite para embarcações de até 12 metros ou 10 toneladas de arqueação bruta; pesca amadora; aquicultura marinha de baixo impacto; estruturas náuticas Classe I e II; e recifes artificiais.
Z2ME	Z2ME	Além dos anteriores, exceto os de Z2M, aquicultura marinha de baixo impacto; pesca amadora de caniço ou de molinete, linha de mão, vara simples e carretilha; e recifes artificiais.
	Z3M	Além dos anteriores, estruturas náuticas Classe III; pesca industrial com exceção de pesca de arrasto de parelha e simples e captura de isca viva, e limitada a embarcações com até 20 toneladas de arqueação bruta; despejos de efluentes previamente submetidos a tratamento secundário.
	Z4M	Além dos anteriores, implantação de estruturas náuticas Classe IV e V.
	Z5M	Além dos anteriores, implantação de portos; e lançamento de efluentes industriais, observados os padrões de emissão determinados por legislação específica.

Figura 19: Uso e atividades permitidas para o Zoneamento Marinho do ZEEC/LN. Fonte: SMA/SP (2017).

Sobre a delimitação da Z1T, pontua-se que é definida a partir da ocorrência de áreas contínuas de vegetação nativa e predomínio de Áreas de Preservação Permanente, assim como a presença de Unidades de Conservação de Proteção Integral e comunidades tradicionais. Dentre as diretrizes prevista para esta zona, destacam-se: a previsão de instituir programas de controle da poluição e proteção das nascentes e da vegetação; o estímulo à regularização fundiária e à averbação de áreas para a conservação ambiental; o fomento ao manejo agroflorestal e ao manejo sustentável dos recursos naturais e do uso dos recursos paisagísticos e culturais para o ecoturismo. A taxa de utilização nesta zona é de 10%, indicando um uso e ocupação do solo mais restritivo, limitado a pesquisas científicas, ações de educação ambiental, ao manejo sustentável do solo, incluindo sistemas agroflorestais, bem como atividades relacionadas ao modo de vida e cultura das comunidades tradicionais,

desde que não prejudique a função ambiental da área e a ocupação humana de baixos efeitos impactantes com características rurais.

Tratando-se da Z1TAEP, que é a maior zona dentro do território de São Sebastião, sua delimitação foi feita a fim de abranger as Unidades de Proteção Integral federais, estaduais e municipais, e as terras indígenas. Sendo assim, os usos e atividades permitidos são aqueles previstos na Lei federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, além do que é previsto nos diplomas de criação das Unidades de Conservação de Proteção Integral e seus respectivos Planos de Manejo.

Observa-se que as Z2T e Z3T encontram-se sobretudo nas encostas da Serra do Mar, próximas a remanescentes de vegetação nativas e a unidades de conservação. A taxa de utilização para a Z2T é de 20%, permitindo atividades como a aquicultura, a mineração com base nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Regional de Mineração e respeitadas as disposições do Plano Diretor Municipal, e a presença de assentamentos humanos dispersos, pouco populosos e com pouca integração entre si. Já a Z3T, tem sua taxa de utilização em 30% e além das atividades permitidas na Z2T, também libera a silvicultura, a agropecuária - compreendendo unidades integradas de beneficiamento, processamento ou comercialização de produtos agrofloretais - e pesqueiros, desde de que compatíveis com as características ambientais da zona.

Vale destacar a sobressalência das zonas Z4T e Z4OD ao longo da costa terrestre do município. Tais zonas possuem, respectivamente, taxas de utilização de 40% e de 60%, tendo seu uso destinado a equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano, a ocupação para fins urbanos, a estruturas e atividades náuticas de apoio à atividade turística e lazer náutico, além atividades de baixo impacto ambiental, relacionadas ao turismo e lazer.

Em relação às zonas Z5T e Z5OD, verifica-se que ambas englobam áreas adensadas do município. A primeira, engloba o complexo portuário de São Sebastião e foi delimitada considerando a degradação ou supressão da maior parte dos componentes dos ecossistemas naturais presentes em sua área, além da presença de assentamentos urbanos consolidados ou em fase de consolidação e adensamento, e a existência de infraestrutura urbana consolidada e a presença de instalações industriais, comerciais e de serviços. Para a zona em questão é fomentada a criação de áreas verdes, a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, o estímulo à ocupação dos vazios de forma planejada e a otimização da infraestrutura urbana existente.

Já a Z5OD foi delimitada a partir do reconhecimento das áreas mais adensadas, de maior degradação ou supressão dos componentes dos ecossistemas naturais, além da existência de uma infraestrutura urbana consolidada e da presença de assentamentos urbanos consolidados ou em fase de consolidação e de instalações industriais, comerciais e de serviços, de baixo impacto. Trata-se da zona com a maior taxa de utilização (80%), permite as atividades previstas nas demais zonas, além de admitir atividades industriais de baixo impacto; terminais rodoviários; e logística, armazenamento, embalagem, transporte e distribuição de produtos e mercadorias.

Tratando-se das zonas marítimas na faixa entre marés, pontua-se a preponderância das zonas Z1M e Z2M na porção leste no município, que possuem um caráter mais restritivo. A Z1M admite os usos relacionados à pesquisa científica, a educação ambiental, ao manejo sustentável de recursos marinhos, a pesca de caráter artesanal, com exceção da técnica de arrasto motorizado. Além de permitir o extrativismo de subsistência, ecoturismo e a implantação de estruturas náuticas Classe I², ficando vedada a instalação de estruturas de

² O decreto nº62.913/2017 define “*Estruturas Náuticas*” como um conjunto de um ou mais equipamentos, edificações e acessórios organizadamente distribuídos por uma área determinada, podendo incluir o corpo d'água a esta adjacente, em parte ou em seu todo, bem como seus acessos por terra ou por água, e estruturas flutuantes planejadas para prestar apoio às embarcações e à navegação. Elas são classificadas em classes, sendo elas:

1. Estrutura Náutica Classe I: estruturas que não necessitam de aterros, dragagem, rampas, desmonte de pedras e construção de proteção contra ondas e marés. Apresentam a partir da parte seca sobre as águas um comprimento máximo total de até 20m, com até 3m de largura, podendo apresentar paralelamente à parte seca uma plataforma de atracação de até 5m de comprimento e de até 3m de largura, não possuindo construções e edificações conexas na parte seca;
2. Estrutura Náutica Classe II: estruturas que não necessitam de aterros e dragagem, podendo apresentar rampas com largura de até 3m, desmonte de pedras, construção de proteção contra ondas e marés. Apresentam a partir da parte seca sobre as águas um comprimento máximo total de até 30m, com até 3m de largura, podendo apresentar paralelamente à parte seca uma plataforma de atracação de até 10m de comprimento e de até 3m de largura, ficando permitidas construções e edificações de no máximo 50m² conexas na parte seca, sendo vedadas atividades de manutenção, reparos e abastecimento, não se incluindo nesta classificação as marinas e garagens náuticas de uso comercial;
3. Estrutura Náutica Classe III: estruturas que podem apresentar aterros de cabeceira, rampas de até 5m de largura e construção de proteção contra ondas e marés, apresentando a partir da parte seca sobre as águas um comprimento máximo total de 50m, com até 5m de largura, podendo apresentar paralelamente à parte seca uma plataforma de atracação de até 20m de comprimento e de até 5m de largura, ficando permitidas construções e edificações de no máximo 200m², conexas na parte seca, assim como as atividades de manutenção e reparos, é vedada a de abastecimento, incluindo-se nesta classificação as marinas e garagens náuticas dentro das dimensões aqui definidas;
4. Estrutura Náutica Classe IV: estruturas que podem apresentar aterros de cabeceira, dragagem, construção de proteção contra ondas e marés e rampas de até 10m de largura, apresentando a partir da parte seca sobre as águas um comprimento máximo total de até 100m, com até 10m de largura, podendo apresentar paralelamente à parte seca uma plataforma de atracação de até 50m de comprimento e até 10m de largura, ficando permitidas construções e edificações de no máximo 5.000m², conexas na parte seca, sendo permitidas as atividades de manutenção, reparos e abastecimento, incluindo-se nesta classificação as marinas, garagens náuticas e estaleiros dentro das dimensões aqui definidas;
5. Estrutura Náutica Classe V: estruturas que podem apresentar aterros de cabeceira, dragagem, construção de proteção contra ondas e marés e rampas com largura superior a 10m de largura, apresentando a partir da parte seca sobre as águas um comprimento acima de 100m, com mais de 10m

apoio em terra. A Z2M por sua vez, além dos usos permitidos na Z1M, também permite às atividades de pesca amadora e artesanal, com limite para embarcações de até 12 metros ou 10 toneladas de arqueação bruta, além da aquicultura marinha de baixo impacto e de estruturas náuticas de Classe I e II.

Na porção oeste do município, nas áreas mais urbanizadas e na região do complexo portuário de São Sebastião, nota-se sobretudo a presença das zonas Z4M e Z5M. Na primeira, além dos usos previstos nas demais zonas, é permitida a implantação de estruturas náuticas de classes IV e V. Já na Z5M, que engloba mais especificamente o contorno do Porto de São Sebastião, possui seu uso ainda menos restritivo, acatando a implantação de portos e de estruturas lançadoras de efluentes industriais.

De maneira geral, a partir da leitura das diretrizes e metas propostas para cada zona, verifica-se que o ZEEC/LN incorpora conceitos que dialogam com a justiça ambiental e com a proteção dos ecossistemas da região. Isso se explicita sobretudo em relação à dimensão ambiental, na proteção e conservação dos remanescentes de vegetação nativa e das Unidades de Conservação e na determinação de quais zonas se faz necessário a recuperação de áreas ambientalmente degradadas. Juntamente a isso, vale destacar que o zoneamento previsto também aborda os conceitos de função social e ambiental da propriedade, ao passo que considera minimamente as comunidades tradicionais presentes no território.

Contudo, na prática, nota-se uma dificuldade do ZEEC enquanto instrumento para tratar efetivamente a realidade territorial municipal. Euripedes de Deus Filho (2019), argumenta que uma abordagem importante a ser considerada na análise do ZEEC do Litoral Norte, se trata das áreas previstas para a ampliação da permissividade ao uso do solo e ocupação, sobretudo nas zonas Z4T, Z4OD, Z5T e Z5OD, na comparação entre o zoneamento estabelecido no ano de 2004 com o que está vigente, datado do ano de 2017. De acordo com Euripedes de Deus Filho (2019), no zoneamento revisado, há maior permissão de uso e ocupação do solo em relação às Áreas de Preservação Permanente (APPs) ou limítrofes às mesmas, bem como demais áreas de relevante interesse ambiental. Notou-se a mudança de algumas áreas que antes se enquadravam na Z4OD, para atualmente se

de largura, podendo apresentar paralelamente à parte seca uma plataforma de atracação de mais de 50m de comprimento e mais de 10m de largura, ficando permitidas construções e edificações acima de 5.000m² conexas na parte seca, sendo permitidas as atividades de manutenção, reparos e abastecimento, incluindo nesta classificação as marinas, garagens náuticas e estaleiros dentro das dimensões aqui definidas;

enquadrarem na Z4, o que permite uma maior área ocupada, devido a mudança da taxa de utilização da propriedade, passando de 40% para 60%.

O autor também observa que há diversos locais enquadrados como zonas mais permissivas à ocupação humana, sobretudo para fins urbanos, como as zonas Z4T e Z5T, que apresentam uma significativa cobertura florestal remanescente. Sendo assim, na realidade, apesar de transparecer um caráter restritivo e de valorização da dimensão ambiental, é possível inferir, ao detalhar melhor as delimitações das zonas previstas no âmbito do ZEEC/LN, que para algumas localidades tal instrumento pode intensificar a perda de habitats e da fragmentação do ecossistema local.

No caso das ampliações da permissividade do uso do solo ZEEC/LN, pontuadas por Euripedes de Deus Filho (2019), evidencia-se que boa parte delas incide sobre áreas adjacentes às regiões estuarinas, ou então áreas de conservação, o que tende a ser um vetor de pressão sobre ecossistemas como os manguezais. De acordo com o Diagnóstico Técnico do Plano de Manejo da APA Marinha Litoral Norte (SMA, 2018) essas pressões são principalmente oriundas da especulação ou valorização imobiliária, de ocupações irregulares, da atividade portuária e da poluição generalizada.

2.3. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião

O Plano Diretor Municipal (PDM) é um instrumento da Política Urbana, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, Lei nº10.257/2001. Trata-se de um importante instrumento de planejamento e gestão de municípios e prefeituras, sendo uma ferramenta utilizada para reger o ordenamento territorial em escala municipal, por meio de regras, parâmetros, incentivos e instrumentos para o desenvolvimento das cidades. A realização de tal instrumento deve ser compatibilizada com regulamentos de ordem superior, tais como a própria Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade.

No caso do PDM, o Estatuto da Cidade (2001) impõe não apenas o que se deve buscar com esse instrumento, mas avança inclusive para determinações de ordem metodológica e operacional. De acordo com o que é instituído pelo Estatuto das Cidades, este Plano é obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, e deve abranger seu território como um todo. Os Planos Diretores são elaborados após um diagnóstico da realidade social, física, econômica, política e administrativa de uma cidade e sua região.

O projeto que institui o atual Plano Diretor de São Sebastião, Lei Complementar nº 263/2021, foi aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo então prefeito Felipe Augusto (PSDB), após passar anos desatualizado. Até então, o ordenamento territorial de São Sebastião era orientado principalmente pelo o seu primeiro Plano Diretor, Lei Complementar nº 001/1999, e pelas leis de Uso e Ocupação do Solo da Costa Norte (Lei municipal nº225/78) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Costa Sul (Lei municipal nº 561/87). Nota-se que o ordenamento territorial de São Sebastião passou duas décadas sujeito a uma regulação que data de um momento anterior à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Cidade, situação que permanece parcialmente, uma vez que, no momento atual, a lei de uso e ocupação do solo de São Sebastião encontra-se em fase de revisão. Ao longo de 2021, a Secretaria de Urbanismo (SEURB) da Prefeitura Municipal de São Sebastião (PMSS) promoveu quatro consultas públicas, propondo a atualização das leis de uso e ocupação do solo no município de São Sebastião, visando a unificação das duas leis atualmente vigentes e a adequação ao atual cenário urbano (PMSS, 2021).

De acordo com o Plano atual, a contar de sua publicação, ele deverá ser completamente revisto, no máximo, a cada dez anos, estando seus planos e instrumentos sujeitos à atualização em até cinco anos. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião abrange a totalidade de seu território e visa integrar o processo de planejamento e gestão municipal. É instituído que as demais normativas municipais, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, devam estar compatibilizadas e incorporarem as diretrizes e as prioridades contidas no PD.

A política de desenvolvimento urbano do município deverá cumprir com a função social da propriedade urbana, além de prever as diretrizes para a disciplina do uso, parcelamento e ocupação do solo. O Plano também regulamenta a política ambiental municipal e demais políticas públicas do município, como o plano de uso da área urbana e da orla marítima, orientadas na premissa de uma gestão democrática do território. Em relação aos princípios que orientam o PD de São Sebastião (art. 6º), são destacados os seguintes:

- I. justiça social e redução das desigualdades sociais;
- II. direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- III. respeito às funções sociais e ambientais da Cidade e à função social da propriedade;
- IV. transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização;
- V. direito universal à moradia digna;

- VIII. promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades socioespaciais e promovendo a inclusão social;
- IX. a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, da paisagem urbana, dos mananciais e recursos hídricos, do patrimônio histórico, artístico e cultural do Município;
- XII. regulação pública sobre o uso da terra através da utilização de instrumentos de controle sobre o uso e ocupação do território;
- XIII. gestão democrática, participativa e descentralizada;
- XV. fortalecimento do turismo e ecoturismo. (SÃO SEBASTIÃO, 2021).

A partir dos princípios e diretrizes instituídos, no Capítulo II, dos Princípios e Objetivos Gerais, são estabelecidos quatorze objetivos gerais (art. 8º), são destacados os seguintes:

- i* elevar a qualidade de vida da população, particularmente no que se refere à saúde, à educação, à cultura, às condições habitacionais, à infraestrutura e aos serviços públicos, de forma a promover a inclusão social, reduzindo as desigualdades que atingem diferentes camadas da população e regiões da Cidade;
- ii*. elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico;
- iii*. garantir a todos os habitantes da Cidade acesso a condições seguras de qualidade do ar, da água e de alimentos, química e bacteriologicamente seguros, de circulação e habitação em áreas livres de resíduos, de poluição visual e sonora, de uso dos espaços abertos e verdes;
- iv*. garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes das obras e serviços de infraestrutura urbana;
- viii*. democratizar o acesso à terra e à habitação, estimulando os mercados acessíveis às faixas de baixa renda. (SÃO SEBASTIÃO, 2021).

Diante disso, nota-se que a princípio o PD de São Sebastião está proposto a seguir com as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), além de incorporar conceitos que dialogam com os princípios da justiça ambiental, ao tratar sobre as dimensões de redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação, bem como ao considerar a articulação entre o ambiente urbano e o “natural” como algo necessário para uma vida digna. Entretanto, necessita-se explorar o conteúdo deste Plano Diretor a fim de averiguar se de fato esses valores são incorporados.

O Plano estabelece no artigo 5º, as leis complementares ao seu conteúdo normativo, sendo elas: *i*. a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - lei nº 561/87 (normas para o uso e ocupação do solo da Costa Sul) e lei nº 225/78 (normas para o uso e ocupação do solo da Costa Norte) ; *ii*. a Política Ambiental do Município de São Sebastião (Lei Municipal nº 848/92); *iii*. Política Municipal de Segurança Alimentar; *iv*. os Planos Municipais de: a) Mobilidade Urbana; b) Cultura; c) Educação; d) Habitação e Regularização Fundiária; e) Segurança Pública; f) Saneamento Básico; g) Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; h) Plano Municipal de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais; i) Turismo e Ecoturismo.

Também se pontua a busca por formas de parcerias entre o Poder Público Federal, Estadual e Municipal, além da iniciativa privada e entidades da sociedade civil, visando *“implantar uma regulação urbanística no município baseada no interesse público”*.

Ao decorrer do Plano (sobretudo no Capítulo I – Do Desenvolvimento Econômico e Social e no Capítulo IV- Política de Urbanização e Diretrizes Espaciais de Desenvolvimento Urbano) pontua-se a necessidade de sintonizar o desenvolvimento da Cidade e sua polaridade como centro de turismo, serviços, comércio e portuário, com o desenvolvimento social e cultural e a proteção dos recursos naturais. Destaca-se também a intenção de estabelecer uma política de serviços capaz de absorver as demandas das atividades portuárias, petrolíferas e turísticas, visando promover o crescimento econômico do município de forma integrada às políticas regionais para o Litoral Norte.

No Plano é possível observar a expectativa do poder público em identificar a vocação e garantir espaços para a implantação de atividades geradoras de emprego, sobretudo as atividades portuárias, petrolíferas e turísticas. Nota-se a partir disso, uma significativa presença das atividades econômicas ligadas às atividades portuárias, que facilmente podem ser enquadradas como os alvos principais da política de desenvolvimento socioeconômico municipal. Há uma incorporação das necessidades que essas atividades econômicas demandam nas diretrizes que orientam a Política de Desenvolvimento Socioeconômico do município, que se propõem a *“ampliar o número de postos de trabalho no setor de tecnologia, transporte, hospedagem, alimentação, comércio, turismo, petróleo e atividades portuárias”*, além de *“promover e potencializar o turismo de navios e cruzeiros”*. Outras medidas sinalizam a dimensão que tais atividades econômicas passam a ocupar no plano. Nas metas e diretrizes gerais para o ordenamento territorial do município, o Plano institui a intenção de promover a diversificação da economia local, buscando conciliar os objetivos urbanísticos e ambientais a fim de possibilitar a inserção territorial adequada dos segmentos de turismo, portuários e atividades relacionadas ao petróleo e gás na economia local.

Além disso, o Plano também apresenta o interesse do poder municipal em se articular para implantação de um Terminal Turístico de Passageiros para navios de cruzeiros, além de expandir o Terminal Aquaviário de São Sebastião (TA-SSE), ampliar o já existente Porto de São Sebastião e também implementar a rodovia do Contorno, que serviria para o acesso de caminhões e automóveis ao Porto de São Sebastião. No que parece ser uma tentativa de institucionalizar a mitigação dos possíveis impactos socioambientais desses

projetos, o Plano determina nas diretrizes da sua política de desenvolvimento socioeconômico, medidas de compensação ambiental (art. 13º):

III. pleitear junto ao Governo Estadual e Federal um Plano de Compensação Socioambiental, com apoio do Estado e das entidades produtivas, em decorrência dos impactos previstos pela ampliação das atividades portuárias e petrolíferas projetadas para o município;

IV. estabelecer, via regulamentação específica, uma política pública municipal de compensações socioeconômicas e ambientais para prevenir, controlar ou mitigar as externalidades de empreendimentos que apresentem impactos sociais, ambientais e econômicos adversos ou negativos locais, e cuja instalação ou regularização e operação dependam de procedimentos de licenciamento ou autorização da Municipalidade. (SÃO SEBASTIÃO, 2021).

Tratando-se da zona costeira municipal, que serve de cenário para as atividades portuárias, petrolíferas e turísticas, ela é definida pelo PDM como o espaço geográfico que ocorre a interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre. Tal zona foi definida seguindo a Legislação Federal: Lei Federal nº 7.661/1988 e Decreto Federal nº 5.300/2004), que instituem e regulamentam a Lei Federal do Gerenciamento Costeiro; assim como pela Legislação Estadual Gerenciamento Costeiro - Lei nº 10.019/1998, além do Decreto Estadual nº 62.913/2017, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte - ZEEC/LN, estabelecendo as normas de uso e ocupação do solo e de manejo dos recursos naturais a serem observadas em cada uma de suas zonas e subzonas previstas.

Sendo assim, nota-se uma tentativa de inserção regional do Plano, ao buscar articular as estratégias do seu desenvolvimento municipal com o contexto regional do Litoral Norte do Estado de São Paulo, sobretudo no que diz respeito à Política de Turismo. A partir disso, a fim de cumprir com o compromisso de se integrar regionalmente, urge a necessidade de compatibilizar as normativas estabelecidas pelo PD com as demais legislações de escalas e instâncias tanto locais quanto regionais, estaduais e federais. Sendo assim, no que se refere à organização do território municipal, verifica-se a menção a diferentes planos setoriais em diferentes escalas: nacional, regional, estadual e metropolitanos, que orientam a aplicação da política urbana.

No que diz a respeito à Política de Turismo, também é possível verificar o esforço do Plano em propor uma inserção regional. As diretrizes da Política de Turismo estabelecem como estratégia de desenvolvimento econômico o esforço do poder público em “*participar do processo de regionalização do Turismo*”, chegando até normatizar a intenção de “*desenvolver o destino e/ou produto turístico São Sebastião/Litoral Norte de São Paulo no mercado nacional e internacional, mediante promoções e campanhas junto ao Ministério de*

Turismo com estados e outros países geradores de oferta” (art. 16). É notório o enfoque dado à Política de Turismo. O PD de São Sebastião estabelece quarenta e quatro diretrizes, propostas a partir da intenção de *“fazer do município e do Litoral Norte um Polo Turístico Nacional e Internacional”* e de *“desenvolver o turismo com base no princípio da sustentabilidade, de forma participativa...”* (art. 15).

Destaca-se a intenção de elaborar o Plano Municipal de Turismo Sustentável; fortalecer o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e o Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), a fim de subsidiar a Política Municipal do Turismo e o Plano Municipal de Turismo, além de apoiar e fomentar o Conselho Municipal de Turismo, o Convention Visitors Bureau do Litoral Norte de São Paulo, e o Fórum Regional de Turismo com a finalidade de estabelecer interação e parcerias. Neste cenário, destaca-se também a intenção de fortalecer o ecoturismo e suas práticas, promovendo o turismo ecológico sustentável, visando lidar com o segmento do Turismo como uma atividade sócio-econômico-educativa.

Contudo, mesmo propondo um desenvolvimento sustentável, o conteúdo do plano acaba por reforçar que na realidade o conceito de desenvolvimento incorporado no Plano há um protagonismo do crescimento econômico, que acaba por implicar na forma que PD busca aplicar tal desenvolvimento. O que é nítido nas propostas e metas de implementar a construção de grandes obras de infraestruturas, como um terminal de passageiros para navios de cruzeiros e outras já mencionadas anteriormente, que se enquadram justamente na intenção de promover a o desenvolvimento municipal interligado sobretudo as atividades portuárias e ao turismo.

É necessário pontuar que apesar da forte presença das atividades portuárias nas diretrizes e nas políticas setoriais que integram o PD de São Sebastião, não há qualquer menção ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ. No Plano menciona-se o Plano Integrado Porto Cidade - PIPC, que trata da ampliação da capacidade portuária e da sua integração com o meio ambiente e a cidade e que deve ser implantado no município de São Sebastião, pela Companhia Docas de São Sebastião (CDSS).

O PIPC aparece no Plano a fim de identificar a instituída Área de Uso Logístico do Centro, que corresponde à área de Retroporto, localizada na zona portuária, próxima às instalações do Porto Comercial de São Sebastião e destina-se a receber equipamentos portuários e de logística. O PIPC trata-se de um conjunto de intervenções relacionadas à ampliação das instalações portuárias existentes e suas interfaces com o ambiente urbano. O principal foco do plano é a capacitação adequada tanto do Porto em si, como da Cidade e do Litoral Norte. O conjunto de ações necessárias para a implementação deste plano envolverá

a Companhia Docas de São Sebastião, por meio de parcerias com o Estado e a Prefeitura. Ressalta-se que tratando da Área Portuária e Petrolífera, definida pelo PD, demanda parâmetros urbanísticos específicos a serem definidos pela revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Tratando-se da Política Ambiental do Município, destaca-se que há a previsão da compatibilização, em território municipal, das diretrizes que compõem as políticas ambientais a nível estadual e federal com as normativas já existentes em escala municipal. Dessa forma, é estabelecido que as diretrizes, as ações estratégicas e metas, no campo da preservação ambiental municipal, deverão estar em consonância com o que é previsto pela Constituição de 1988, com a Política Nacional do Meio Ambiente - Lei Federal nº 6.938/81 e com o Código Florestal - Lei Federal nº 12.651/12, além de remeter ao que é previsto pela Lei Municipal nº 848/92, que dispõe da Política Ambiental do Município de São Sebastião, bem como ao que é estabelecido pelo Decreto Municipal nº 7.291/18, que instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico. No entanto, não fica evidente no PD de São Sebastião, como os planos e programas previstos, seriam capazes de garantir a preservação e conservação ambiental, ao passo que da intenção de incentivar atividades econômicas que destoam das condicionantes ambientais que as legislações, em múltiplas escalas, sujeitam o território.

Ao decorrer do Plano, algumas medidas a fim de fomentar um desenvolvimento sustentável são apresentadas, como a previsão de um Plano Municipal de Turismo Sustentável, além de incentivos fiscais para projetos de construção sustentável que apresentem sistemas e soluções ecoeficientes em sua obra, programas de conscientização ambiental e urbanística, além de programas de conscientização da população a respeito da valorização da paisagem urbana como fator de melhoria da qualidade de vida, por meio de programas de educação ambiental e cultural. Contudo, pontua-se que tais medidas não inovam para além de ações de ecoturismo e de educação ambiental. Sendo assim, verifica-se que apesar do plano incorporar valores a luz da justiça ambiental em suas diretrizes e objetivos gerais, no desenrolar da política ambiental municipal, pouco se materializa das dimensões da justiça ambiental (redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação), para garantir a articulação entre o ambiente urbano e “natural”.

Ao estabelecer a divisão do território municipal em Macroáreas (Figura 20), o PD institui que tais áreas devam conter os parâmetros compatíveis com o definido pelo Decreto Estadual nº 62.913/2017, sendo elas: I. Macroárea de Proteção Ambiental Integral; II. Macroárea de Conservação Ambiental; III. Macroárea de Uso Sustentável; IV. Macroárea de

Qualificação da Urbanização; V. Macroárea da Urbanização Dirigida; VI. Macroárea da Urbanização Consolidada; VII. Macroárea da Estruturação, Uso Logístico e Industrial.

Verifica-se que as porções do município que apresentam os usos e atividades mais restritos encontram-se nas Macroárea de Proteção Ambiental Integral e na Macroárea de Conservação Ambiental. A Macroárea de Proteção Ambiental Integral corresponde a porção do território do Município que está condicionada à necessidade de preservar ou recuperar o ambiente natural, garantindo a sua qualidade ambiental, a fim de estar compatível territorialmente com a Zona 1 Terrestre de Áreas Especialmente Protegidas – Z1TAEP do ZEEC/LN - Decreto Estadual nº 62.913/2017. Sendo assim, ela abrange as Unidades de Proteção Integral federais, estaduais e municipais, e as terras indígenas. Os usos e atividades permitidos são aqueles definidos na legislação que regula as Unidades de Proteção Integral federais, estaduais e municipais, bem como, nos respectivos Planos de Manejo, e deverão seguir condicionantes urbanísticos e ambientais que propõem um uso e ocupação de caráter restritos, *“não é permitida a implantação de novas habitações e nem a regularização daquelas já implantadas, exceto quando se tratar de populações tradicionais, devidamente reconhecidas na forma da lei”* (art 68º, inciso 2).

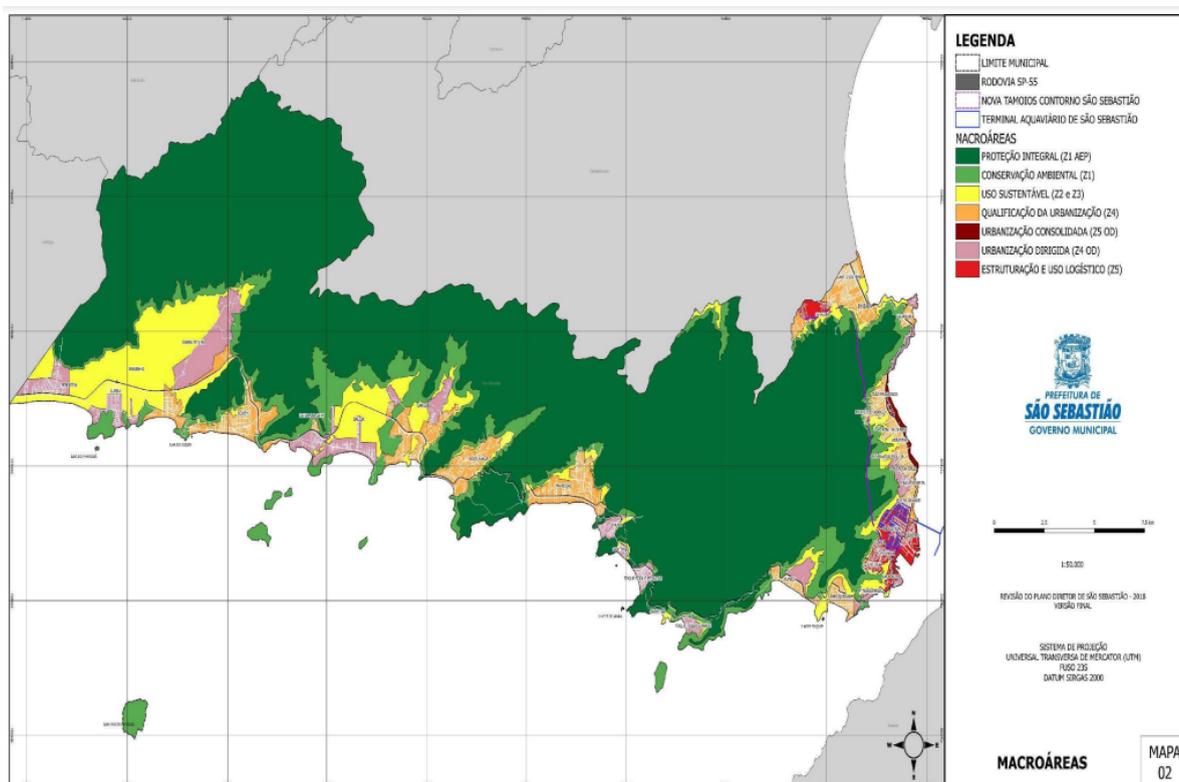


Figura 20: Mapa das Macroáreas do município de São Sebastião – SP. Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião, 2021.

Já a Macroárea de Conservação Ambiental visa a ordenação e o controle do uso do solo, que devem estar voltados para os conceitos de conservação e uso sustentável dos recursos naturais ou sua recuperação, sendo compatível territorialmente com o definido no ZEE/LN para a Z1T, sendo eles: I - pesquisa científica; II - educação ambiental; III - manejo sustentável, incluindo os sistemas agroflorestais, o beneficiamento e o processamento artesanal de seus produtos, bem como as atividades relacionadas ao modo de vida e cultura das comunidades tradicionais, desde que não prejudiquem a função ambiental da área; IV - empreendimentos de ecoturismo com a infraestrutura necessária à atividade; V - pesca artesanal; VI - ocupação humana de baixo efeito impactante com características rurais. Os Planos e Programas desta porção do território objetivam a meta de conservação ou recuperação de 90% da cobertura vegetal nativa garantindo a diversidade biológica das espécies.

Sobre a delimitação das demais áreas, pontua-se o intuito do PD de São Sebastião em articular o ordenamento territorial municipal com as demais escalas, sobretudo a regional, ao se compatibilizar com o zoneamento previsto pelo ZEEC/LN. De acordo com o plano, as áreas definidas pelo ZEEC/LN como Z4T, Z4TOD, Z5T e Z5TOD são as porções do território do Município destinadas ao desenvolvimento das atividades urbanas onde a ordenação e o controle do uso do solo estão sujeitos às políticas espaciais, de desenvolvimento urbano e demais disposições referentes às legislações de parcelamento, uso e ocupação do solo do município, sendo áreas urbanizadas ou passíveis de urbanização, expansão urbana ou implantação de empreendimentos logísticos e industriais. Sendo assim, tem-se: I. Macroárea de Qualificação de Urbanização (equivalente a Z4T); II. Macroárea de Urbanização Dirigida (equivalente a Z4TOD); III. Macroárea de Urbanização Consolidada (equivalente a Z5TOD); IV. Macroárea de Estruturação, Uso Logístico e Industrial (equivalente a Z5T).

Sobre a Política Habitacional Municipal, subseção IV *“Da Habitação”* (pág.42), observa-se que o PD de São Sebastião agrega convicções da Justiça ambiental, através da intenção de promover um desenvolvimento territorial sustentável, pautado na justiça social, na participação popular e na garantia do acesso a terra e a moradia como direitos básicos de todos os cidadãos. Tais valores podem ser observados nas diretrizes, objetivos e ações previstas para a dimensão habitacional, como na intenção de *“assegurar o direito à moradia digna como direito social”*, *“cumprir a função social da propriedade e enfrentar a questão da carência por moradias adequadas para as populações de baixa renda”*, *“promover a melhoria das habitações existentes das famílias de baixa renda e estimular a produção de*

Habitação Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP e “propiciar a participação da sociedade civil na definição das ações e prioridades e no controle social da política habitacional”.

Também vale mencionar que o Plano busca articular a política habitacional com as demais políticas previstas neste plano, visando ser capaz de identificar a demanda por moradia. Para isso, o plano também menciona a importância de haver uma compatibilização do está previsto em seu corpo de lei com os parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com as normas construtivas dos programas de Habitação de Interesse Social e em conformidade ao Zoneamento Ecológico-Econômico.

No entanto, verifica-se uma inconsistência entre as diretrizes e objetivos previstos com o que de fato acaba sendo institucionalizado na prática. Mais uma vez vale pontuar a desatualização das normativas municipais vigentes que tratam da regulação do uso e ocupação do solo. Somado a isso, vale pontuar que o plano reconhece a relevância da ocupação de núcleos informais, sobretudo no espaço compreendido entre a rodovia SP – 055 e a Serra do Mar, porém ao definir as ZEIS, o plano as situa em áreas distantes da costa municipal e, por consequência, afastadas das áreas mais urbanizadas e dotadas de infraestrutura. Diante disso, nota-se que as ZEIS previstas estão na realidade localizadas mais próximas das encostas da Serra do Mar, em zonas de maior restrição quanto ao uso e atividades permitidas, dada a proximidade com as áreas de proteção ambiental e de remanescentes de vegetação nativa. Tal cenário é possível verificar no mapa abaixo (Figura 21).

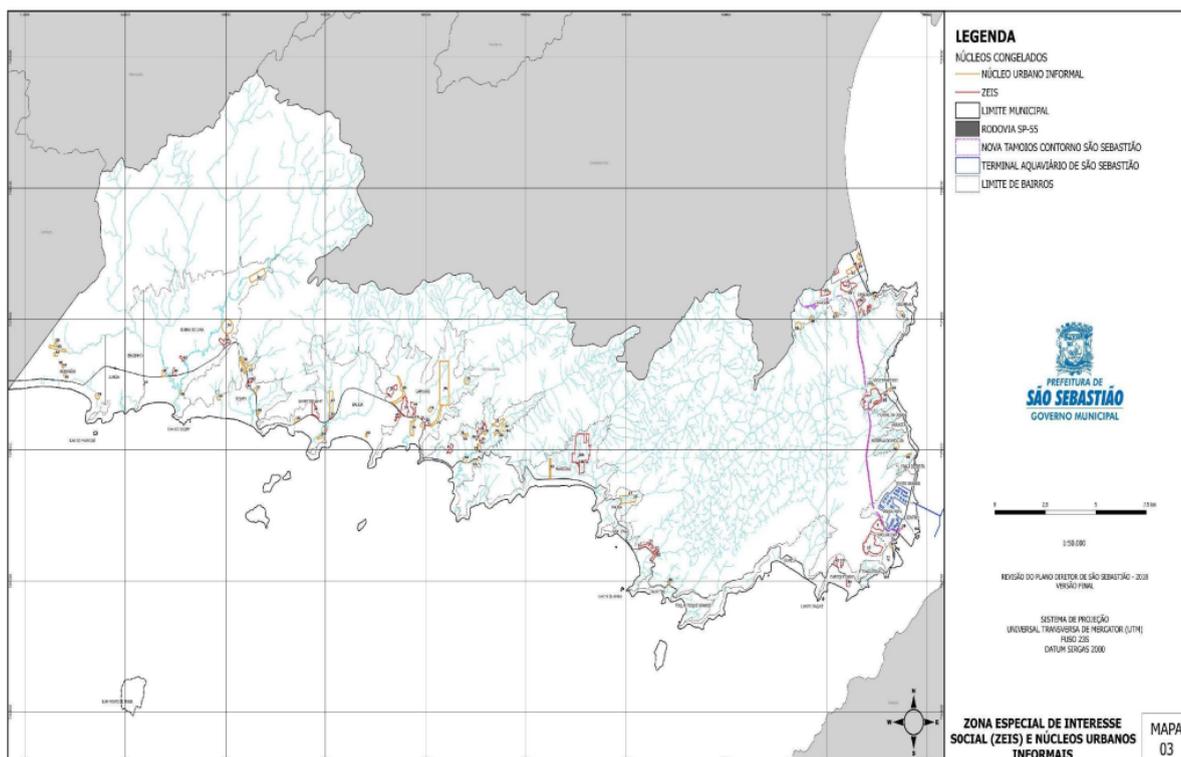


Figura 21: Mapa das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dos núcleos informais do município de São Sebastião – SP. Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião, 2021.

A Lei Complementar municipal nº 81/07 propôs regular o uso e ocupação do solo municipal, especialmente no que diz respeito às ZEIS. Ocorre, porém, que essa lei municipal foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo uma vez que tratava de matéria exclusiva de Plano Diretor (INSTITUTO PÓLIS, 2013). Atualmente, há uma lei específica que institui o Programa de Regularização Fundiária das Zonas Especiais de Interesse Social (Lei Complementar municipal nº 110/2010)

Por fim, tratando do aspecto de uma gestão democrática, inclusiva e participativa, que o plano se propôs a ser, foi observado que o documento menciona a inclusão social e a participação da população e comunidades tradicionais, na definição, execução e controle das políticas públicas, especialmente nos capítulos que tratam sobre as políticas ambiental, de turismo e habitação, bem como em planos, programas e projetos de desenvolvimento sustentável por meio da composição dos Conselhos Municipais setoriais, por empresas e entidades representativas da sociedade. Todavia, o plano não desenvolve como na prática se dará a participação da sociedade civil a fim de garantir que de fato ocorra a incorporação das demandas e do conhecimento popular local, que é tido, sob a ótica da Justiça Ambiental, enquanto um elemento necessário.

À GUIA DE CONCLUSÃO, OS PLANOS PRECONIZAM A JUSTIÇA AMBIENTAL?

Este trabalho visou investigar de que forma os instrumentos de planejamento abordados reúnem, ou não, os principais elementos abrangidos pelo conceito de Justiça Ambiental. Sobre a literatura de justiça ambiental, pontua-se que tal conceito muitas vezes tem apresentado uma análise empobrecida das distintas dimensões da distribuição dos riscos ambientais e que diante das lacunas da análise distributiva, a literatura orientou-se por minorar suas limitações.

O município de São Sebastião situa-se no litoral norte do Estado de São Paulo e tem a atividade portuária como um dos principais elementos de seu contexto socioeconômico, dada a relevância de sua infraestrutura portuária. Observa-se no município de São Sebastião a existência de diversos problemas socioambientais relacionados à especulação imobiliária, ao parcelamento irregular do solo, a expansão do setor portuário e industrial etc. Isso, por sua vez, contribui para a segregação socioespacial, havendo uma parcela significativa da população que se localiza em áreas frágeis, protegidas e sem infraestrutura e às margens das políticas públicas.

Logo, tratando-se das demandas por justiça ambiental na contemporaneidade, verifica-se que elas operam a partir dos impactos gerados pela desigualdade social e econômica, haja visto que, estes impactos se irradiam e tem como efeito colateral o aumento da desigualdade ambiental em sociedades periféricas. Para tentar reverter esse prognóstico, é imperativo pensar a compreensão de justiça, sob o viés ambiental, com o objetivo de gerar uma mudança no atual padrão de produção do espaço e elaboração de políticas públicas. A concepção de uma sociedade que combata a desigualdade social deve ser direcionada por um padrão complexo de justiça, fundado num sistema de colaboração que atenda aos interesses mútuos dos indivíduos.

Diante disso, pontua-se que a análise dos instrumentos de planejamento propostos por diferentes níveis de governo, em diferentes escalas e com objetivos distintos, permitiu compreender importantes aspectos que norteiam o ordenamento territorial do município de São Sebastião. Foi evidenciado que, apesar das dimensões social e ambiental serem abordadas por todos os planos, existe um favorecimento da dimensão econômica, sobretudo das atividades econômicas relacionadas ao turismo, ao setor imobiliário e, principalmente, ao complexo portuário.

Nesse cenário, se faz necessário salientar que para a concretização da justiça ambiental é necessária a reformulação da atual conjectura social procedente do arquétipo econômico neoliberal. A luta contra a desigualdade social é fundamental a fim de minimizar/suprimir os danos ecológicos causados pela poluição procedente do processo de precarização da condição de vida dos sujeitos. A participação democrática também figura como condição essencial para reverter esse quadro, urgindo a construção de mecanismos de participação democrática junto às comunidades afetadas pelo uso de seus recursos naturais, ou seja, a integração dos indivíduos em todas as etapas decisórias que envolvam a deliberação sobre o acesso/manutenção dos recursos naturais pertencentes aos seus respectivos territórios é de extrema importância na garantia da chamada Justiça Ambiental.

Por meio da adaptação dos “cinco Qs” da resiliência urbana propostos por Meerow e Newell (2016), com inspiração na proposta de Freitas (2022), buscou-se responder aos questionamentos feitos pelos autores, para cada um dos três planos analisados (Figura 22). A partir do quadro foi possível avaliar que os planos institucionais não garantem a justiça ambiental em seu conteúdo, não sendo capazes de atender à complexidade política, econômica, ambiental e social do município de São Sebastião.

A análise do ZEEC/LN demonstrou que esse instrumento, por mais que incorpore as dimensões ambiental, social e econômica, na prática acaba por ocasionar impactos socioambientais significativos no Município de São Sebastião, uma vez que foi possível averiguar que ele assume um grande papel no ordenamento voltado para a ampliação das áreas industriais e da ampliação permissividade para a extensão e criação de áreas urbanas. Sobre o Plano Diretor de São Sebastião, é possível identificar diversos valores da Justiça Ambiental em seu corpo de texto, especificamente na proposição das diretrizes e objetivos. Contudo, não há qualquer desenvolvimento dessas temáticas em ações, programas ou planos específicos. Nesse sentido, vale ressaltar que para uma análise mais aprofundada das implicações das normativas presentes no plano diretor, sobretudo nas determinações quanto ao uso e ocupação do solo, se faz necessário a comparação com o plano antigo, verificando possíveis modificações dos parâmetros urbanísticos e dos instrumentos de intervenção previstos, assim como investigar as leis específicas de uso e ocupação do solo.

Sobre o PDZ do Porto de São Sebastião, vale pontuar a nítida prevalência da dimensão econômica em detrimento das dimensões ambiental e social, uma vez que ele é estruturado a partir da intenção de ampliar a capacidade de operação portuária, de modo a

garantir sua modernização e eficiência. É possível concluir que, apesar da previsão de objetivos relacionados à articulação com políticas nacionais e regionais e à suposta compatibilização da atividade portuária com a capacidade de suporte do ecossistema onde o Porto está inserido, além da menção da necessidade de estar compatibilizado junto a outras normativas, como o próprio Plano Diretor Municipal, não chega de fato a conduzir ao desenvolvimento sustentável, reconhecendo a interação e complicações advindas da relação Porto-Cidade.

CINCO "QS"	PDZ (2009)/ PLANO MESTRE (2018)	ZEEC/LN (2017)	PD (2021)
PARA QUEM?	Agentes privados interligados a atividades portuárias	Poder público Estadual e Municipal, Agente privados ligados a atividades econômicas como turismo e pesca	Poder público municipal e Agentes privados interligados a atividades portuárias, turísticas e ao setor imobiliário
DE QUÊ? PARA QUÊ?	Ampliação do Complexo Portuário; Otimização da logística e operação portuária; Investimentos em infraestrutura, sobretudo rodoviária	Regulação da relação entre ambiente e atividades econômicas	Planejamento e gestão municipal; Ordenação do território urbano
PARA QUANDO?	Longo prazo, orientado por um certo grau de transformação na dimensão econômica	Médio prazo, orientado por certo grau de transformação nas dimensões ambiental e econômica	Médio prazo, orientado por certo grau de transformação nas dimensões ambiental, social e econômica
PARA ONDE?	Fluxos locais, regionais, nacionais e internacionais.	Fluxos locais, regionais e estaduais	Fluxos locais e regionais
POR QUÊ?	Modernização portuária Ganho de produtividade e eficiência	Desenvolvimento social e econômico; Proteção Ambiental	Redução das desigualdades socioterritoriais Inclusão social e gestão participativa Desenvolvimento ambiental, social e econômico

Figura 22: Quadro dos “cinco Qs” da Justiça Ambiental no planejamento territorial de São Sebastião. Elaboração própria. Fonte: com base em Meerow e Newell (2016).

Ao questionar: “para quem?”, Meerow e Newell (2016) buscam compreender qual visão de um futuro resiliente desejável prevalece e quem se beneficia ou perde como resultado desta construção particular. Logo, tendo em vista os elementos identificados nos planos analisados e partindo do quadro apresentado anteriormente (Figura 22), verifica-se nos planos o beneficiamento de agente privados, sobretudo aqueles interligados a atividades econômicas portuárias. Ao tratar sobre o “Q” “de quê e para quê?”, Meerow e Newell (2016) pontuam a necessidade de especificar do que será tornado resiliente e para quê, considerando. No que se refere ao PDZ (2009), o plano se articula para a ampliação do Complexo Portuário, visando uma orientação a fim de promover uma otimização da logística e operação portuária, além de incentivar e propor ações de investimentos em infraestrutura ligadas a atividades portuárias, sobretudo no setor rodoviário. Já com relação ao ZEEC/LN, o plano se propõe a tratar da regulação da relação entre ambiente e atividades econômicas, enquanto o PD busca lidar com o planejamento e gestão municipal, além de prover a ordenação do território urbano. Contudo, como já mencionado, ambos não conseguem efetivamente promover um território ambientalmente justo.

Em relação ao “Q” “para quando?”, ele contempla o entendimento da escala temporal considerada para a construção da Justiça Ambiental, seja ela orientada por perturbações de curto prazo, médio, que buscam a manutenção do sistema, ou de longo prazo, aproximando-se de certo grau de transição ou transformação (transition or transformation). O PD de São Sebastião e o ZEEC/LN (2014) consideram perturbações de médio prazo, visando um certo grau de transformação do sistema e, portanto, preparando-se para enfrentar ameaças futuras – o primeiro nas dimensões ambiental, social e econômica, e o segundo nas dimensões econômica e ambiental. Já o PDZ, complementado pelo Plano Mestre, orienta-se por perturbações de longo prazo, uma vez que estabelece intervenções baseadas em uma projeção da demanda prevista para o Complexo Portuário de um horizonte até o ano 2060.

O “Q” “para onde?” considera os fluxos de interação dos planos, tendo as escalas local e regional como principais unidades espaciais de atuação dos planos. E, por fim, o “Q” “por quê?” avalia o objetivo que se busca cumprir com a construção do plano, considerando por que é promovida. Neste aspecto, é possível verificar que enquanto o PDZ se articula para garantir a modernização portuária e um ganho de produtividade e eficiência das atividades econômicas desenvolvidas pelo Complexo Portuário de São Sebastião. Já o PD e o ZEEC/LN se articulam em torno de crenças e prioridades comuns sobre prover um ordenamento territorial e fomentar o desenvolvimento social e econômico, ao passo de

assegurar a proteção ambiental. Porém, como já comentado, evidencia-se a insuficiência destes planos institucionais em garantirem os pilares da justiça ambiental de redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 2002, Ouro Preto. Anais..., Ouro Preto, 2002. 1 CD-ROM

ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil - uma introdução. In: _____. (Org.). Justiça Ambiental e Cidadania. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004. p. 9-20

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. In: Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 5, Editora UFPR, jan/jun. 2002, p. 49-60.

ACSELRAD. H. Ambientalização das lutas sociais. Revista estudos avançados, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

BAGGIO, Roberta Carmineiro. Justiça ambiental entre redistribuição e reconhecimento: a necessária democratização da proteção ambiental. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2014.

COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO - CDSS. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (2009). Disponível em: <<http://portoss.sp.gov.br>>

COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO - CDSS. Plano Mestre do Complexo Portuário de São Sebastião (2018). Disponível em: <<http://portoss.sp.gov.br>>

COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO AMBIENTAL – CPLA. Material para consulta em apoio às Audiências Públicas da Revisão do ZEE-LN. 2016. Disponível em: http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2016/09/Errata_Material_consulta_publica.pdf.

Cunha, Ícaro. Conflito ambiental em águas costeiras: relação porto - cidade no Canal de São Sebastião. Ambiente & Sociedade [online]. 2003, v. 6, n. 2 [Acessado 20 Abril 2022], pp. 83-98. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-753X2003000300006>>. Epub 26 Jul 2004. ISSN 1809-4422. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2003000300006>.

Cunha, Ícaro. Conflito ambiental em águas costeiras: relação porto - cidade no Canal de São Sebastião. Ambiente & Sociedade [online]. 2003, v. 6, n. 2 [Acessado 6 Dezembro 2022], pp. 83-98. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-753X2003000300006>>.

Curran, D. (2018), Environmental Justice Meets Risk-Class: The Relational Distribution of Environmental Bads. Antipode, 50: 298-318. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/anti.12372>

DE SOUZA, Shislene Rodrigues et al. CARACTERIZAÇÃO DO CONFLITO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DO RIO APEÚ, NORDESTE DO PARÁ. **FLORESTA**, [S.l.], v. 42, n. 4, p. 701-710, dez. 2012. ISSN 1982-4688. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/floresta/article/view/19508>>.

DOS SANTOS, M. J.; RODRIGUES, E. W. Modernização econômica e portuária: o caso do porto de São Sebastião (SP). *Revista do Desenvolvimento Regional, COLÓQUIO*, 13, n. 2, 2017. 33-52.

FEITAL, Marcela da Silveira; BRONDÍZIO, Eduardo Sonnewend; FERREIRA, Lúcia da Costa. Conflitos e arenas decisórias de megaprojetos de infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião-São Paulo/Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 34, p. 455-483, 2019.

Filho, Nilton Euripedes de Deus. Análise integrada do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Litoral Norte de São Paulo e seus impactos socioambientais em São Sebastião/SP. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

Gomes, Keit. (2019). A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA AMBIENTAL NO CONTEXTO DA DESIGUALDADE SOCIAL BRASILEIRA. *Revista de Direito Agrário e Agroambiental*. 4. 1. 10.26668/IndexLawJournals/2526-0081/2018.v4i2.4669.

HARVEY, D. (1996), *Justice, nature & the geography of difference*, Oxford, Blackwell Publishers.

<http://www.saosebastiao.sp.gov.br/sistemas/oficialdocs/arquivos/24210263.pdf>

<https://journals.openedition.org/confins/35924>

INSTITUTO PÓLIS. Resumo executivo de São Sebastião. Projeto Litoral Sustentável - Desenvolvimento com Inclusão Social. São Paulo, SP, dezembro de 2013. Disponível em:<<https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SAO-SEBASTIAO-Litoral-Sustentavel.pdf>>.

ITANI, Marcia Renata. INTERFACE E INTEGRAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E AMBIENTAL NAS ESCALAS REGIONAL E LOCAL: ESTUDO DE CASO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO LITORAL NORTE PAULISTA. In: **VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. 2020.

ITANI, Marcia; ZUQUIM, Maria de Lourdes. Zoneamento Ecológico-Econômico e territorialidades: um estudo de caso no Litoral Norte paulista. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia*. Número 49, 2021.

Lima, Redy Wilson (2014). "Justiça ambiental e movimentos sociais. Reflexão teórica a partir de reconceiving environmental justice : global movements and political theorie de David Schlosberg". Instituto Superior de Economia e Gestão. CEsa - Documentos de Trabalho nº 124/ 2014

LOPES, Camila Papa. Competividade sustentável na atividade portuária : São Sebastião, Litoral Norte do Estado de São Paulo. 2011. 119 f. Dissertação (Mestrado em Organização e gestão) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2011.

LOPES, M.M.; SOUZA, F. W. S. A importância dos portos nos Transportes Intermodais. Monografia MBA Portos e Logística (Pós-Graduação Lato Sensu), Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2004.

Marandola, E. Jr, Marques, C., Paula, L. T., & Cassaneli, L. B. (2013). Crescimento urbano e áreas de risco no litoral norte de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 30(1), 35-56. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982013000100003>.

Marques, E., Bittar, M., Cazolato, D., Fusaro, E., Waldvogel, D. Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista Segundo Relatório. Centro de Estudos da Metrópole – CEM/Cebrap Fundação de Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, 2013.

MEEROW, Sara; NEWELL, Joshua P. Urban resilience for whom, what, when, where, and why?. *Urban Geography*, jul. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02723638.2016.1206395>.

Mendes, Luís Marcelo; Tybusch, Jerônimo Siquiera. A JUSTIÇA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO NO COMBATE A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DO RISCO ECOLÓGICO EM SOCIEDADES DITAS PERIFÉRICAS. *Rev. de Direito e Sustentabilidade* | e-ISSN: 2525-9687 | Maranhão | v. 3 | n. 2 | p. 71 – 89 | Jul/Dez. 2017.

O PAULO (ESTADO). Decreto no 62.913, de 08 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-legislacao/>

Park, Y.M.; Kwan, M.-P. Multi-Contextual Segregation and Environmental Justice Research: Toward Fine-Scale Spatiotemporal Approaches. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2017, 14, 1205. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph14101205>

Rezende, D. A., & Ultramari, C.(2007). Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública*, 41(2), 255-271.

SÃO SEBASTIÃO, Prefeitura Municipal de. Lei Complementar nº 263/2021. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Sebastião e dá outras providências.

SCHLOSBERG, D. (2004), “Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories.” *Environmental Politics* 13, 3, pp. 517-540.

SEP/PR. Portaria 414/2009. Secretaria Especial dos Portos. Brasília. 2009.

SPÍNOLA, J. L.; TEIXEIRA, C. F.; ANDRIGUETTO-FILHO, J. M. Territorial conflict and environmental (in)justice:: the case of the construction of the Southern Expressway in the Pirajubaé Marine Resex, Santa Catarina, Brazil. *Sustainability in Debate*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 58–71, 2018. DOI: 10.18472/SustDeb.v9n2.2018.26825. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/16722>.

Takara, Naomy Christiani. "O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da zona costeira." Universidade de Brasília (2020).

TEIXEIRA, L. R. Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: O Papel dos Grandes Empreendimentos de Infraestrutura na Transformação Regional. Campinas. Tese (Doutorado no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas)-Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

TORRES, PEDRO HENRIQUE CAMPELLO, RAMOS, RUTH FERREIRA e GONÇALVES, LEANDRA REGINA. ENVIRONMENTAL CONFLICTS AT SÃO PAULO MACROMETROPOLIS: PARANAPIACABA AND SÃO SEBASTIÃO. *Ambiente & Sociedade* [online]. 2019, v. 22 [Acessado 6 Dezembro 2022], e0101. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190101vu2019L2AO>>.

Trovão, Cassiano José Bezerra Marques. *Fundamentos da Desigualdade: Uma Abordagem Teórica*. Diss. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2019.

Turra, A.; Amaral, A.C.Z.; Ciotti, A.M.; Wongtschowski, C.; Novelli, Y.S. & Marques, A.C. 2017. Avaliação de Impacto Ambiental sob uma Abordagem Ecosistêmica: Ampliação do Porto de São Sebastião. *Revista Ambiente e Sociedade*, 20(3): 159-178.

Walker G (2012) *Environmental Justice: Concepts, Evidence, and Politics*. Abingdon: Routledge