

# **C**onflitos socioambientais, expansão imobiliária e participação pública no planejamento ambiental

*Estudo de caso da APA Baleia-Sahy*

**Lygia Fraga Bellintani:**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da Escola de Artes, Ciências e Humanidades EACH, Universidade de São Paulo, USP e integrante do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Gestão Ambiental - PLANGEA; bellintanilygia@usp.br

**Evandro Mateus Moretto:**

Docente do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da Escola de Artes, Ciências e Humanidades EACH, Universidade de São Paulo, USP e coordenador do Grupo de Pesquisa em Planejamento e Gestão Ambiental - PLANGEA; evandromm@usp.br

## **Resumo**

A especulação imobiliária e a expansão urbana resultam em conflitos definidos por disputas entre os atores com diferentes interesses e concepções a respeito das atividades permitidas no uso do solo. Para mediar tal conflito, se apresentam como mecanismos os instrumentos de planejamento ambiental. Partindo-se dessa premissa, o presente artigo possui como objetivo principal analisar os conflitos socioambientais decorrentes da expansão imobiliária dentro da Área de Proteção Ambiental municipal Baleia-Sahy através das análises e sínteses comparativas de caráter quali-quantitativas dos documentos de planejamento ambiental Plano de Manejo e do Zoneamento Ecológico Econômico do Setor Litoral Norte (ZEE-LN). Para tal, discorreu-se sobre uma revisão bibliográfica a fim de contextualizar os conflitos, os instrumentos de planejamento ambiental do uso do solo e da participação pública, seguido de integração dos resultados obtidos e discussão dos mesmos.

**Palavras-chave:** Conflitos Socioambientais. APA Baleia-Sahy. Expansão Imobiliária. Planejamento Ambiental. Uso do solo.

## **Abstract**

Real estate speculation and urban expansion result in conflicts defined by disputes between actors with different interests and conceptions regarding the activities permitted in land use. To mediate this conflict, environmental planning instruments are presented as mechanisms. Based on this premise, the main objective of this article is to analyze the socio-environmental conflicts resulting from the real estate expansion within the municipal Environmental Protection Area Baleia-Sahy through comparative qualitative and quantitative analysis and syntheses of the environmental planning documents Management Plan and the Economic Ecological Zoning of the North Coast Sector (ZEE-LN). To this end, a bibliographical review was discussed in order to con-

Artigo recebido em 27/03/2024, aceito para publicação em 18/04/2024.

textualize the conflicts, the instruments of environmental planning for land use and public participation, followed by the integration of the results obtained and their discussion.

**Keywords:** Social and Environmental Conflicts. APA Baleia-Sahy. Real Estate Expansion. Environmental Planning; Land Use.

## 1 Introdução

Decorrente principalmente do turismo, a expansão imobiliária constitui-se em um espaço de disputas políticas e socioeconômicas que comercializa espaços em formato de residências, se caracterizando como um fenômeno imobiliário de reurbanização que se prolifera no mundo inteiro e, não diferentemente, na costa litorânea do Brasil (Sousa; Matias; Selva, 2016). Ao longo do século, a zona costeira brasileira tem sido alvo de diversas formas de agressões, consequências das transformações sociais, culturais, políticas e ambientais alinhadas com o discurso desenvolvimentista (Sousa; Matias; Selva, 2016). Sendo assim, a zona costeira do Estado de São Paulo se encaixa nesse contexto, tendo como um dos focos principais das ações das empreendedoras o litoral norte paulista, em especial o município de São Sebastião.

O município de São Sebastião, uma Estância Balneária, está localizado no Litoral Norte do Estado de São Paulo, Brasil, de área total de 402,395 km<sup>2</sup>, possuindo uma extensa faixa costeira muito visada pela especulação imobiliária, principalmente na Costa Sul do município, onde também é possível observar um crescimento populacional bastante intenso, principalmente derivado do turismo de veraneio, em que se pode encontrar diversas novas construções e empreendimentos imobiliários (Jung, 2014). Além disso, o território de São Sebastião contém grande porção de Serra do Mar coberta por Mata Atlântica, sendo cerca de 70% do município parte do Parque Estadual da Serra do Mar (Cunha, 2001, apud Câmara, 1992).

Diante desse contexto de exploração do território e uso do solo desorganizado, foi-se necessário promover o ordenamento territorial e atividades em conjunto com a capacidade de suporte do ambiente. Assim, o Estado de São Paulo regulamentou, pelo Decreto Estadual nº 49.215/041, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Litoral Norte de São Paulo (ZEE-LN), de extrema importância para subsidiar as fiscalizações, o licenciamento ambiental e o planejamento ambiental do território, sendo este o principal instrumento de planejamento para uso do solo e emissão de licenciamento ambiental para obras que causam supressão da vegetação nativa dentro do município (Jung, 2014). O ZEE-LN se baseia no Decreto Federal nº 4.297/02, que estabelece o Zoneamento Ecológico-Econômico, tendo como seus principais elaboradores a União, os estados federados mediante convênio e os municípios, sendo o principal objetivo organizar as ações dos atores públicos no que tange às atividades públicas e privadas, estabelecendo, de pronto, padrões que visam à proteção ambiental de maneira geral e ao asseguramento do desenvolvimento sustentável (Jung, 2014).

Em foco neste artigo, delimitou-se a área municipal Área de Proteção Ambiental (APA) Baleia-Sahy, localizada na Costa Sul de São Sebastião, para estudo que visa analisar se os conflitos socioambientais decorrentes da expansão imobiliária são tratados dentro dos processos de planejamento ambiental da APA Baleia-Sahy, dentro do município de São Sebastião. Além disso, é uma área que possui vulnerabilidade ambiental, e,

por ser já suscetível a deslizamentos e escorregamentos, a expansão imobiliária aumenta essa vulnerabilidade.

Diante do exposto, surge o questionamento: de que forma a participação pública e os conflitos socioambientais relacionados à expansão imobiliária foram considerados no planejamento de gestão ambiental da APA Baleia-Sahy? Responder a essa questão significa dar visibilidade em como a expansão imobiliária desenfreada traz à tona questões que envolvem os conflitos socioambientais e de que forma podem ser abordados dentro do planejamento ambiental, dando ênfase em como a participação pública é tratada em tomada de decisões importantes, como e se ela é ouvida e incluída, dando um passo significativo para o engrandecimento das ações que possam ser desenvolvidas em um instrumento de planejamento ambiental que considere os conflitos e principalmente o social, sendo de extrema relevância social.

## 2 Metodologia

A metodologia do artigo possui caráter quali-quantitativa, sendo a quantitativa análises e mapeamento com imagens de geoprocessamento e espacialização do solo decorrente da expansão imobiliária na APA Baleia-Sahy, usando imagens de satélites; e a qualitativa a análise de conteúdos documentais, sendo a descrição do uso e ocupação do solo a partir dos instrumentos de planejamento ambiental, entrevista semi estruturada, buscando elementos que expliquem a história de planejamento e conflitos, história da expansão da atividade imobiliária dentro da APA, além de ouvir atores sociais envolvidos.

Para a descrição do processo de planejamento da APA, fez-se o resgate histórico dos instrumentos relacionados ao ordenamento do uso do solo, tais como o Plano de Manejo e o ZEE-LN. A fim de descrever o processo de constituição de cada um destes instrumentos, foram enfocadas as orientações do uso do solo e as formas de participação da sociedade civil - conforme define Santos (2004) - no caso representada pela ONG Instituto de Conservação Costeira, de forma a montar uma linha do tempo que ajude a compreender a configuração dos conflitos.

Na identificação das alterações relacionadas ao uso do solo que ocorreram no processo de planejamento da APA, em decorrência de pressões geradas pela expansão imobiliária, foi muito significativa a contribuição da entrevista semi estruturada com a ONG ICC, A.B., enquanto representante da sociedade civil; as análises documentais foram realizadas através de uma revisão bibliográfica destes documentos e discussão da literatura; as alterações no uso do solo também foram espacializadas a partir de imagens de satélites que possibilitaram a delimitação das áreas e a ilustração dos instrumentos de planejamento analisados.

Na análise dos conflitos decorrentes dessas alterações e como o uso do solo ocorreu espacialmente no território da APA, a partir das alterações identificadas, analisadas e especializadas, foram analisados os conflitos relacionados ao uso do solo e o contraste na valorização dos territórios para favorecer as empreendedoras em detrimento da população local de baixa renda, que acaba ficando restrita a áreas de vulnerabilidade socioambiental.

### 3 Resultados e discussão

No presente tópico está caracterizada a área de estudo e também de que forma os instrumentos de planejamento ambiental abordados neste trabalho descrevem o uso e as atividades permitidas no uso do solo na região em questão, sendo eles: Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte de 2004, o ZEE-LN de 2017, e o Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy, com foco nas zonas que abarcam a região da APA Baleia-Sahy, sendo estas as Z4 e Z4OD; também aborda a entrevista concedida pela representante da ONG ICC, A.B., no que esclarece a participação pública no processo de planejamento e desenvolvimento do Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy.

#### 3.1 Área de estudo: A Área de Proteção Ambiental Baleia-Sahy

A APA é uma área extensa e que possui ocupação humana em sua composição, além de fatores abióticos, bióticos e culturais que, em conjunto, contribui para a qualidade de vida da população local e da biodiversidade, tendo como principal objetivo de sua criação “proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (São Sebastião, 2020).

A Área de Proteção Ambiental (APA) Baleia-Sahy foi criada em 23 de agosto de 2013 pela Prefeitura Municipal de São Sebastião, a partir de uma mobilização social do

Movimento Preserve o Litoral Norte, com a participação direta de empresários, pescadores, Organizações Sociais Civis, Organizações Não Governamentais (ONGs) e os moradores que vivem ou são frequentadores da Costa Sul do município (São Sebastião, 2020).

Por meio da aprovação da Lei nº 2257/2013 na Câmara de São Sebastião, consta que a APA tinha uma extensão de 1.003.447,88m<sup>2</sup> que foi acrescida, posteriormente, para 3.992.742,27m<sup>2</sup> pela Lei nº 2414/2016. A APA Baleia-Sahy está localizada na Bacia Hidrográfica do Sahy (São Sebastião, 2020).

A APA constitui um importante Corredor Biológico de Conservação que liga a Unidade Conservação Municipal ao Parque Estadual Serra do Mar (Núcleo São Sebastião e APA Marinha Litoral Norte), abrangendo uma extensa gama de ecossistemas e biodiversidade; e as regras de utilização e ocupação dos corredores, bem como seu planejamento, são determinadas no Plano de Manejo da UC, que inclui diretrizes com o objetivo de promover a integração à vida econômica e social das comunidades envolvidas (São Sebastião, 2020).

**Figura 1: Área delimitada da APA Baleia-Sahy**



Fonte: Instituto de Conservação Costeira (ICC) (2017).

### 3.1.1 O Plano de Manejo

Para gerir uma APA, desenvolve-se um Plano de Manejo, sendo essa a principal ferramenta para cumprir com planejamento ambiental. O Plano de Manejo se caracteriza por ser um documento técnico desenvolvido por atores técnicos inter multidisciplinares que se baseiam nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação (UC), estabelecendo em si o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, tal como seu ordenamento territorial e resolução de conflitos (São Sebastião, 2020).

O Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy visa, dentre outros objetivos, estabelecer o planejamento territorial e ambiental do local. Essa atividade tem a intenção de designar condições favoráveis tendo em vista atingir objetivos propostos. Assim, o espaço geográfico necessita ser planejado, em prejuízo aos problemas socioambientais decorrentes de diversas atividades antrópicas, dentre elas, a expansão imobiliária (São Sebastião, 2020 apud Ruschmann, 1990). O planejamento territorial e ambiental passa a ser entendido como um conjunto de ações políticas de base científica e/ou administrativa aplicadas em uma área, a fim de definir normas de uso racional do meio ambiente e manter seu equilíbrio, intentando também mitigar conflitos pelo uso do solo (São Sebastião, 2020 apud Goes, 1994).

**Tabela 1: Descrição e quadro-síntese comparativa entre ZEE-LN de 2017.**

ZONAS	ZEE LN - 2004	ZEE LN - 2017	Mudanças observadas em relação ao uso do solo
Z1	Permite empreendimentos de ecoturismo com finalidade e padrões que não alterem as características ambientais da zona; ocupação humana de baixos efeitos impactantes.	Permite empreendimentos de ecoturismo com finalidade e padrões que não alterem as características ambientais da zona; ocupação humana de baixos efeitos impactantes.	Ambos os zoneamentos permitem as mesmas atividades, não houve mudanças.

<b>Z1ZEP</b>	Permite: usos e atividades que são definidos na legislação que regula as categorias das Unidades de Conservação, no diploma legal que criou, bem como nos respectivos Planos de Manejo, quando aplicáveis.	Permite: usos e atividades que são definidos na legislação que regula as categorias das Unidades de Conservação, no diploma legal que criou, bem como nos respectivos Planos de Manejo, quando aplicáveis.	Ambos os zoneamentos permitem as mesmas atividades, não houve mudanças.
<b>Z2</b>	Permite: aquicultura; mineração com base nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Regional de Mineração, respeitadas as disposições do Plano Diretor Municipal; beneficiamento dos produtos de manejo sustentado.	Permite: aquicultura; mineração com base nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Regional de Mineração, respeitadas as disposições do Plano Diretor Municipal; beneficiamento dos produtos de manejo sustentado.	Ambos os zoneamentos permitem as mesmas atividades, não houve mudanças.
<b>Z3</b>	Permite: aquicultura; mineração com base nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Regional de Mineração, respeitadas as disposições do Plano Diretor Municipal; beneficiamento dos produtos de manejo sustentado	Permite: agropecuária, compreendendo unidades integradas de beneficiamento, processamento ou comercialização dos produtos agroflorestais e pesqueiros, compatíveis com as características ambientais da zona; silvicultura.	Não está mais permitida a ocupação humana com características rurais.
<b>Z4</b>	Permite: equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano; ocupação para fins urbanos; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.	Permite: equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano; ocupação para fins urbanos; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental e assentamentos humanos dispersos, pouco populosos e com pouca integração entre si, atividades de turismo e lazer; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.	Acresceram-se as atividades permitidas: assentamentos humanos dispersos, pouco populosos e com pouca integração entre si, além de permitir também atividades de turismo e lazer; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.

<b>Z4 OD</b>	<p>Permite: empreendimentos de turismo e lazer, parcelamentos e condomínios desde que compatíveis com o Plano Diretor Municipal, observadas as diretrizes fixadas nos Planos e Programas de Z4 OD, garantindo a distribuição e tratamento de água, coleta, tratamento e destinação final dos efluentes líquidos e dos resíduos sólidos coletados.</p>	<p>Permite: empreendimentos de turismo e lazer, parcelamentos e condomínios desde que compatíveis com o Plano Diretor Municipal, observadas as diretrizes fixadas nos Planos e Programas de Z4 OD, garantindo a distribuição e tratamento de água, coleta, tratamento e destinação final dos efluentes líquidos e dos resíduos sólidos coletados; 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; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.</p>	<p>Acresceram-se as atividades permitidas: 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; unidades comerciais e de serviços, e atividades de baixo impacto ambiental.</p>
<b>Z5</b>	<p>Permite: assentamentos urbanos consolidados ou em fase de consolidação e adensamento; existência de infraestrutura urbana, instalações industriais, comerciais e de serviços.</p>	<p>Permite: assentamentos urbanos consolidados ou em fase de consolidação e adensamento; existência de infraestrutura urbana, instalações industriais, comerciais e de serviços.</p>	<p>Ambos os zoneamentos permitem as mesmas atividades, não houve mudanças.</p>
<b>Z5 OD</b>	-	<p>Permite: atividades industriais de baixo impacto; terminais rodoviários; logística, armazenamento, embalagem, transporte e distribuição de produtos e mercadorias.</p>	<p>Houve o acréscimo de mais uma zona, a zona 5 terrestre de ocupação dirigida, a Z5T OD, seguido de acréscimo de atividades permitidas.</p>

Fonte: compilado pela autora (2021)

### 3.2 Descrição do Uso do Solo no Plano de Manejo da Apa Baleia-Sahy

Segundo a Prefeitura Municipal de São Sebastião (2020), o Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy foi desenvolvido com base no ZEE-LN de 2017, sendo apenas duas zonas do ZEE-LN/17 sobrepostas ao perímetro da UC, cuja base é definida pelas zonas Z1T e Z2T. As zonas foram demarcadas visando uma caracterização regional de forma homogênea, priorizando os critérios físicos, tais como topografia e hidrografia, com base na cobertura da terra. A Z1T é a zona que mais possui caráter restritivo no que tange à conservação dos recursos naturais, apresentando áreas contínuas de vegetação nativa e de declividade acentuadas, a zona

[...] acolhe atividades de pesquisa científica, educação ambiental, manejo sustentável, ecoturismo e ocupação humana de baixo efeito impactante. Além de proteger a paisagem e os recursos naturais, incluindo os mananciais de abastecimento público, a estratégia dessa zona é, também, proteger as Unidades de Conservação por meio da criação de uma faixa mais restritiva em seu entorno (São Sebastião, 2020).

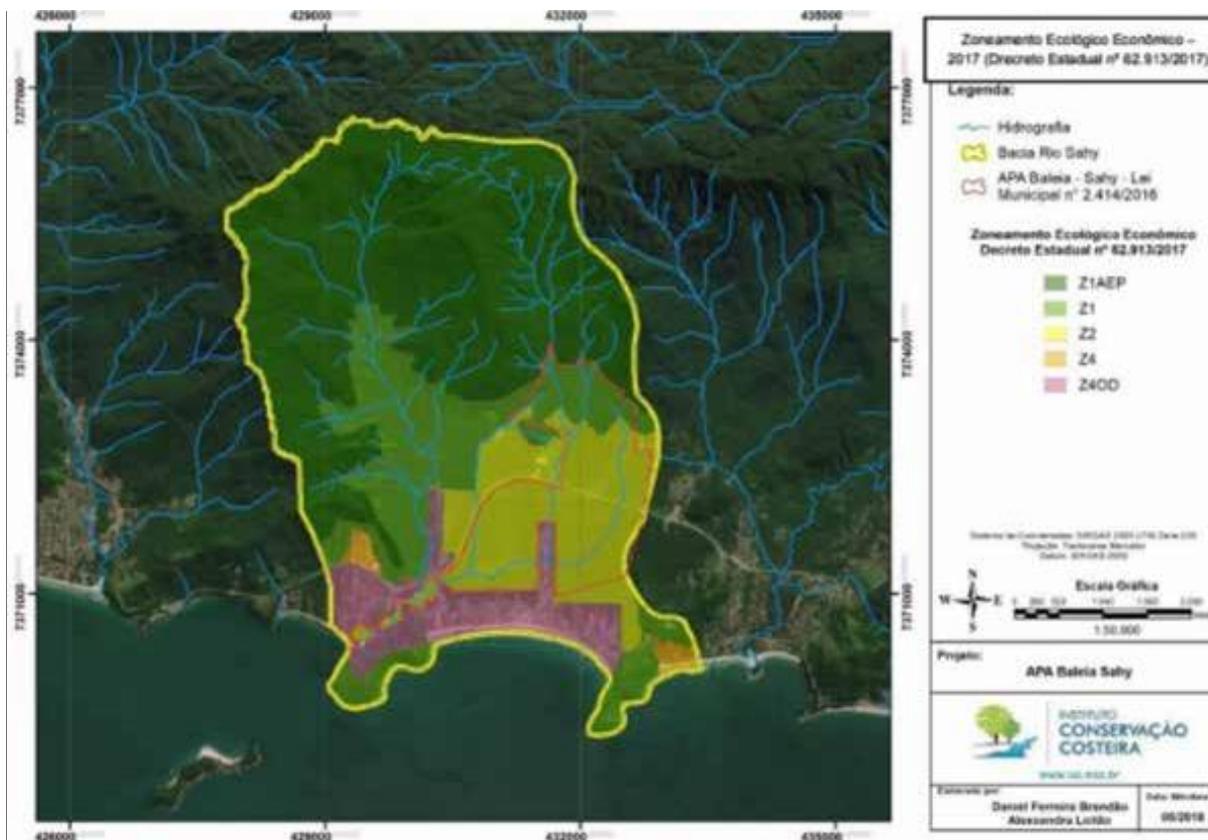
Já a Z2T, é uma zona de características mais restritivas, com o aparecimento frequente de remanescentes florestais e de áreas sujeitas à inundação ou risco geotécnico, porém, viabiliza a presença de assentamentos humanos dispersos de baixa densidade, englobando também a presença de algumas comunidades tradicionais., Vvisa também

[...] proteger a paisagem e os recursos naturais da dinâmica de expansão e de adensamento urbano, estabelecendo uma transição entre as áreas mais ocupadas e as mais preservadas, a Z2T visa manter as atividades de exploração agroflorestal sustentável e viabilizar a implantação de estruturas de ecoturismo que valorizem a manutenção da paisagem; possibilita a atividade minerária, tanto para contenção de áreas degradadas quanto para exploração econômica (São Sebastião, 2020).

Portanto, para todos os efeitos, o ZEE constitui instrumento fundamental para organizar o uso do espaço territorial através da convergência entre desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, também levando em consideração a frequente participação e consulta à população local, buscando a solução dos conflitos e o respeito à natureza e a melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida das populações que habitam a zona costeira, assim (São Sebastião, 2020).

A metodologia adotada para mapeamento sobre o Zoneamento Ambiental do Plano de Gestão e Manejo da APA Baleia Sahy considerou duas etapas, sendo a primeira com base em mapeamentos e vistorias em campo, a fim de calibrar com os mapeamentos das vistorias de campo para, a fim de averiguar e calibrar os mapeamentos, sendo o produto final, o Mapa de Zoneamento, gerado a partir das classes de uso da terra, levando em consideração os usos e ocupações do solo, além das tipologias de solo e cobertura vegetal., Assim, chegaram-se às classes do zoneamento: Zona sob Proteção Especial (ZPE), Zona de Proteção dos Atributos (ZPA), Zona de Uso Sustentável (ZUS), Área de Interesse para a Conservação (AIC) e Área de Interesse Histórico-Cultural (AIHC), Área de Interesse para a Recuperação (AIR) (São Sebastião, 2020).

**Figura 2: Delimitação da Bacia do Rio Sahy no mapa do Zoneamento Ecológico Econômico de 2017 (Decreto Estadual no 62.913/2017).**



Fonte: Instituto de Conservação Costeira (2018)

### 3.3 Integração análise-síntese e linha do tempo dos instrumentos abordados

Devido à demanda de uma melhor organização de uso e atividades do solo em harmonia com a otimização do uso dos recursos naturais, foi desenvolvido e promulgado em 2004 o primeiro ZEE do Litoral Norte, separados na sua seção 1, do artigo 4º ao artigo 30, o ZEE separa por zonas e descreve dentro delas o que caracteriza cada zona, quais são as diretrizes para sua gestão e quais os usos e atividades permitidas dentro delas. Posteriormente, em 2017, em uma necessidade de revisar as diretrizes, alguns tópicos dentro das zonas foram modificados, alterados e até mais tópicos foram adicionados, abordando ainda mais a ideia de uso do solo em harmonia com o meio ambiente, como descrito no tópico acima. O ZEE de 2017 foi promulgado mediante audiência pública. Este que estabelece normas de uso e ocupação do solo e de manejo dos recursos naturais a serem observadas em cada uma das zonas e subzonas do que se trata o ZEE-LN/17, revogando assim o decreto que estabelecia o ZEE-LN/04. Dentro disso, o zoneamento do Plano de Manejo da APA Baleia Sahy foi desenvolvido com base no ZEE-LN de 2017, visto que teve seu planejamento após o ano de 2017, sendo aprovado em 2020.

Apesar da Z3 estar em ambos os ZEE-LN, apenas no ZEE-LN/04 é uma zona vigente e, também, apesar de a Z5 OD estar no ZEE-LN/17, no caso específico de São Sebastião, como visto nas figuras 5 e 7, são zonas inexistentes, sendo desconsideradas então daqui para frente. No que tange ao objeto deste estudo de caso, a APA Baleia-Sahy

teve seu Plano de Manejo baseado no ZEE-LN/17, como já mencionado, e principalmente com base nas zonas Z1T e Z2T, e, ao destrinchar delas, a equipe técnica da secretaria do Verde e Meio Ambiente do município de São Sebastião, juntamente com o ICC, designou subzonas específicas da APA, também descritas nos tópicos acima, de maneira a melhor gerir as demandas socioambientais da área. Dessa forma, é possível observar a importância do ZEE como instrumento de planejamento ambiental e como forte diretriz para desenvolver outros instrumentos de planejamento ambiental, como é, no caso, o plano de manejo da APA Baleia-Sahy.

**Figura 3: Linha do tempo dos instrumentos de planejamento ambiental em questão**



Fonte: elaborado pela autora (2021)

### 3.4 A Participação pública

Foi realizada no dia 17 de novembro de 2021 uma entrevista com a representante da ONG Instituto de Conservação Costeira, A.B., com duração de aproximadamente trinta minutos. A.B. tem graduação em Gestão Ambiental e atua, atualmente, como coordenadora operacional de projetos da ONG ICC. Ao discorrer da conversa, foi pontuado como se deu o processo de participação pública durante o processo de elaboração do Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy. A partir de uma entrevista semi-estruturada, foi se desenvolvendo uma rica troca de informações.

#### 3.4.1 Interesse público

A. B. conta que sempre houve interesse da sociedade em participar do processo de elaboração do plano de manejo desde o início. A criação da APA foi um pedido, por abaixo-assinado, da sociedade civil organizada, por meio das associações de moradores, sendo então um caminho de mobilização, visto que grande parte das assinaturas da região vieram dos moradores da Barra do Sahy e da Baleia, principalmente da Vila Sahy, Vila Baleia Verde e Vila Piavú. Observou-se pela descrição da entrevistada que o processo inteiro de elaboração, desde a implantação até o planejamento do plano de manejo, foi sempre prezado e ainda se preza pela participação pública, que se manifesta através das associações de moradores de bairros e o conselho gestor da APA. Neste há todas as instituições e associações. Então, percebe-se que, de fato, a participação pública ocorre nesses instrumentos, desde o registro e análise da parte pública do que deve compor o plano de manejo até a construção do plano.

Além disso, vale ressaltar que a entrevistada apontou o crescente interesse do público que frequenta as praias, aspirando turismo, em conhecer a APA, muitas vezes por conta de documentação, as pessoas têm interesse em tomar conhecimento do que está ao redor, até pra analisar se a presença da APA e de como ela se caracteriza pode afetar futuros empreendimentos ou não, ou seja só para saber da APA e até mesmo colaborar com os projetos.

### 3.4.2 Participação pública: como se desenvolveu

A cidade de São Sebastião é caracterizada por possuir a divisão do seu território entre Costa Sul e Costa Norte, sendo a localização da APA na Costa Sul, há uma certa distância entre elas. Sendo assim, a forma como a participação pública se deu foi a partir de audiências públicas, oficinas participativas, diálogo com as lideranças das associações de moradores e, segue até hoje, esse permanente diálogo entre ONG ICC e as associações. A entrevistada apontou que, as audiências ocorreram da seguinte maneira: devido haver essa divisão entre as duas costas, as audiências públicas foram divididas entre audiências na Costa Norte e audiências na Costa Sul, e as oficinas participativas ocorreram apenas na porção sul da costa. No entanto, para as audiências públicas, foi feito questão que se fossem feitas em ambas as porções da costa, pois por se tratar da APA, que é uma UC municipal, prezou-se pela maneira que todo o município tivesse conhecimento acerca disso, sendo assim se destaca por ser um diferencial o na elaboração do Plano de Manejo.

A.B. também apresentou que, atualmente, a participação pública se dá através do conselho gestor da APA e também há programas voltados ao turismo e geração de renda, principalmente dos artesãos, a educação ambiental, fiscalização e monitoramento. O desenvolvimento do plano de manejo em conjunto com a participação é feito de forma contínua, através do diálogo com grupos específicos, como é o caso dos artesãos, visando atender suas demandas e fortalecer no trabalho, e a participação da sociedade em geral está presente em todos os órgãos competentes. Além disso, a entrevistada ainda menciona que é preciso diálogo, como por exemplo, dialogar com a polícia ambiental, que vai notificar e autuar junto ao estado e fundação florestal.

### 3.4.3 Ocupação do território e conflitos de interesses

No que tange a ocupação do território, a entrevistada descreve que a ocupação do território na APA e, de certa forma, de todo o município, se dá pela divisão da estrada. A Rodovia Doutor Manuel Hipólito Rego (trecho SP-55), faz parte da Rio-Santos (BR-101), corta São Sebastião do seu começo ao fim e, é possível observar o padrão de ocupação do território, que se dá: vindo de Bertioga sentido centro de São Sebastião, do lado esquerdo da rodovia estão, em sua maioria, as habitações de baixa renda, algumas estão localizadas em inclinações mais íngremes, muitas habitações carecem de serviços básicos, como saneamento e água de boa qualidade, enquanto do lado direito da rodovia estão localizadas os condomínios, mansões e casas de alto padrão, muitas delas direcionadas ao turismo de veraneio, a maioria da orla das praias, longe das encostas e com serviços básicos, em sua maioria, atendidos.

Está ilustrado na figura 4 abaixo como essa divisão se dá. A rodovia está destacada em vermelho (BR-101), as regiões que se destacam por ocupações luxuosas e destinadas ao turismo está destacada em tons de laranja, em que é possível perceber a

ocorrência de hostels e pousadas: pousada dentro da região circulado em tom mais escuro de laranja, na parte da Praia da Baleia e hostel dentro da porção circulado em tom de laranja mais claro, na parte da Praia Barra do Sahy; já a parte esquerda da rodovia, destaca as ocupações mais simples, de moradores da região, circuladas em tons de verde: a Vila Sahy na região circulado em verde mais claro e Vila Baleia Verde na região circulado em verde mais escuro. Na imagem é possível perceber com nitidez essa divisão, que se estende ao longo da costa do município de São Sebastião.

**Figura 4: Imagem de satélite da divisão das ocupações pela rodovia Dr. Manuel Hipólito Rego**



Fonte: Adaptado de Google Earth, elaborado pela autora (2021)

Além dessas vilas mencionadas, ainda é importante ressaltar que, por existir condomínios mais luxuosos que para serem construídos foi necessário suprimir a vegetação de restinga local e também manguezais, percebe-se que, mesmo estando em uma área mais nobre, as construções podem haver irregularidades.

No que se refere aos conflitos de interesse na região, foi perguntado à entrevistada sobre a presença das empreiteiras no processo de desenvolvimento do plano de manejo da APA. A entrevistada aponta que o setor imobiliário sempre esteve presente e sempre houve o conflito pelo território, de forma que o mapa da APA possui o atual recorte (como visto na figura 1) já visando evitar tais conflitos. A.B. também conta que há uma forte pressão do setor imobiliário dentro da APA, sendo um dos maiores geradores de impactos no território, conflitos esses que trazem consequências para a UC APA Baleia-Sahy. No que diz respeito a isso, a entrevistada dá o exemplo do portinho da Praia Barra do Sahy, comumente utilizado pelos pescadores locais para guardar e partir com suas embarcações, e que agora é possível observar a presença de jet ski por lá. A.B. também diz que é por isso que o ICC se mantém próximo da comunidade, por visar intermediar conflitos e pensar em soluções em conjunto, estando presente e representando o público em conselhos colegiados, tanto municipal quanto estadual.

#### **3.4.4 A Participação pública no ZEE-LN/2017 e no Plano de Manejo**

É importante salientar que, devido ao processo de zoneamento do ZEE-LN/17

ter caráter macrorregional, é difícil comparar a participação pública na audiência deste com a participação pública no processo de plano de manejo da APA, são momentos e discussões diferentes, ou seja, toma proporções diferentes, determina A.B.

De qualquer maneira, a entrevistada conta que o ICC teve participação na audiência pública do ZEE-LN/17 e, por este ser um zoneamento de caráter macro, havia na audiência pública várias instituições do litoral norte (São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba) representando os interesses públicos, junto do ICC. De qualquer forma, o ZEE-LN/17, ressalta A.B., foi fundamental para a base do plano de manejo da APA e para atingir os objetivos deste.

Já no processo de desenvolvimento do plano de manejo, A.B. considera a participação pública mais ativa do que no ZEE-LN/17, pelo plano de manejo ter um caráter mais microrregional e ter contato direto com as lideranças públicas (associações de moradores, por exemplo). A entrevistada destaca que, chamar a participação pública durante o processo do plano de manejo da APA e ter a sociedade sempre envolvida com todo o processo, até mesmo atualmente, faz a diferença no que tange a atender as demandas públicas, porém, A.B. menciona dificuldades, em que é preciso modificar algumas políticas públicas, visto que os colegiados podem ser burocráticos demais e isso pode afastar a voz de quem deveria ter mais voz; também há a questão das reuniões abertas ao público e transmissão ao vivo destas, conta a entrevistada, são pontos ainda em discussão e que precisam, a longo prazo, serem construídas em conjunto, visto que há ferramentas e metodologias para atingir mais ao público.

#### **4 Síntese do Zoneamento da APA Baleia-Sahy e conflitos pelo uso do solo**

Como já colocado anteriormente, a APA Baleia-Sahy teve seu zoneamento baseado no ZEE-LN/17, principalmente com base na Z1T e na Z2T, porém, é possível observar que a APA está também localizada em zonas Z4 e Z4 OD (como visto na figura 9), ou seja, as áreas que permitem às atividades imobiliárias com mais flexibilidade.

É possível observar a relação direta das atividades turísticas com a sazonalidade, ou seja, os imóveis localizados na orla da APA Baleia-Sahy, esses de maiores poderes aquisitivos, recebem significativa população que aflui para o município durante as temporadas de verão, assim, o crescimento de domicílios de usos ocasionais ocorreu em ritmo bastante acelerado, principalmente aqueles localizados nas zonas Z4 e Z4 OD, podendo-se assim concluir que as atividades permitidas nestas zonas abrem espaço para o avanço imobiliário na região. Isso também significa que, ao crescer o setor e a especulação imobiliária na região aquecendo o mercado da construção civil, também cresce a demanda por mão de obra, como: pedreiros, porteiros, seguranças, serviços domésticos em geral, etc., o que implica na onda migratória dessas pessoas que, em geral são de fora do município, para a região em busca de trabalho e qualidade de vida, porém, por possuir menos poder aquisitivo, “sobram” as áreas de maior risco para construir as moradias, como na Z1T e Z2T, sendo essas as encostas da Serra do Mar, onde é intensa a precariedade, insalubridade, isolamento e risco, havendo conflitos entre a ocupação o ZEE-LN, já que não são permitidas atividades de uso e ocupação urbana em tais zonas.

Como consequência, cria-se uma narrativa de conflito entre urbanização, desenvolvimento econômico e o meio ambiente, que é perceptível no aumento de riscos, tanto pela ocupação de caráter frágil, quanto na exposição da população mais carente. Um

exemplo disso é a Vila Sahy, localizada dentro da APA Baleia-Sahy, em que as moradias se localizam ao sopé da montanha da Serra do Mar, local de alta declividade e risco geotécnico, suscetível à escorregamentos e desabamento de terra, já que, para construir as moradias foi necessário desmatar a vegetação, deixando o solo exposto.

#### **4.1 Síntese da participação pública no Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy**

Através dos dados obtidos pelo Plano de Manejo da APA Baleia-Sahy e da entrevista concedida pela coordenadora operacional de projetos da ONG ICC, A.B., pode-se perceber que a participação pública durante todo o processo de elaboração do Plano de Manejo teve efeitos bastante positivos. Imprescindível apontar que, como A.B., discorreu, por mais que tenha havido representação do público e diálogo com os mesmos, ainda há demandas da sociedade e mais atenção às políticas públicas nesse sentido.

Percebe-se que o diferencial do plano de manejo da APA Baleia-Sahy se dá por ser co gerido por uma ONG, o ICC, que representa e está em constante comunicação com o público, tendo papel fundamental em colher as demandas da população e intermediá-las com os órgãos (tal como SABESP e CETESB) a fim de resolver conflitos, apesar das dificuldades encontradas. Ou seja, a ONG possui papel fundamental para a mediação e solução de conflitos, principalmente nos que se referem ao interesse público.

A participação pública se deu principalmente a partir de audiências públicas, mostrando que esses eventos são essenciais para manter o diálogo com todos os atores envolvidos no projeto, ouvir suas demandas e amenizar conflitos; além da intrínseca participação de lideranças, como associações de moradores. A participação pública dentro do Plano de Manejo da APA se dá também através da representação de lideranças populares dentro do conselho gestor da APA, além de programas voltados ao turismo e a geração de renda da população local.

Em relação aos programas, é uma maneira de manter a população sempre em comunicação com o desenvolvimento do plano de manejo da APA. Os programas existentes, de acordo com Prefeitura Municipal de São Sebastião (2020), têm correspondência com as necessidades identificados no território em questão, que são: “Programa de Proteção e Fiscalização, com o objetivo de garantir a integridade física, biológica e cultural da Unidade; o Programa de Manejo e Recuperação, com o objetivo de assegurar a conservação da diversidade biológica e as funções dos ecossistemas (aquáticos e terrestres), por meio de ações de recuperação ambiental e manejo sustentável dos recursos naturais; Programa de Uso Público, com o objetivo de oferecer à sociedade o uso público pretendido de forma a compatibilizar a garantia da qualidade e segurança nas atividades dirigidas ou livres que ocorrem no interior da UC com a manutenção da integridade de seus atributos ambientais objeto de conservação; Programa de Interação Socioambiental, com o objetivo de estabelecer, por meio das relações entre os diversos atores do território, os pactos sociais necessários para garantir o objetivo superior da Unidade; Programa de Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de viabilizar alternativas de usos sustentáveis na Unidade, mediante o incentivo e a difusão de ações compatíveis com o tipo e os atributos da Unidade, de acordo com as demandas socioeconômicas da população que tenha vínculo com a Unidade; Programa de Pesquisa e Monitoramento, com o objetivo de produzir e difundir conhecimentos que auxiliem a gestão da Unidade em suas diversas ações; Programa de Gestão Organizacional, com o objetivo de possibilitar a Gestão Organizacional com a administração dos meios (financeiros, humanos, logísti-

cos e materiais) através de uma estrutura física, quadro funcional e atividades gerenciais e administrativas mínimas, adequadas e eficientes, para que os demais programas sejam desenvolvidos.

## 5 Conclusão

Em suma, a região da Costa Sul, em que está localizada a APA Baleia-Sahy, é caracterizada pela intensa movimentação turística e o mercado voltado a ela, atraindo, sazonalmente, uma massa para a região, caracterizando o turismo de veraneio. Essa intensa movimentação populacional das grandes cidades e arredores fez com que se expandisse a infraestrutura voltada ao lazer, valorizando o solo nas proximidades da orla e elevando o padrão de vida dessa região, assim, os moradores locais se viram obrigados a migrar para outras localidades, essas caracterizadas por riscos geotécnicos e falta de estrutura de serviços básicos, como saneamento. Assim, é histórico do município de São Sebastião que haja conflitos socioambientais, visto que é um espaço que engloba conjuntos naturais e arquitetônicos únicos e que teve sua expansão urbana, também historicamente, dividida entre ocupações de baixa renda e ocupações de alto padrão pela Rodovia Doutor Manuel Hipólito, essa divisão qual precede o desenvolvimento dos instrumentos de planejamento ambiental aqui tratados.

Dito isso, se contextualiza o histórico de conflitos pelo uso do solo da região, conflitos que são definidos por Acserald (2004), como as disputas entre diferentes atores sobre o interesse em um recurso comum, ou seja, a dificuldade em definir a propriedade sobre os usos dos recursos, nesse caso, na gestão e no uso do solo. No que diz respeito às alterações relacionadas ao uso do solo do local que hoje está localizada a APA Baleia-Sahy, a expansão se deu em decorrência de pressões geradas pela especulação imobiliária, de forma que a supervalorização do solo da orla “expulsa” a população local, essa que se vê obrigada a se instalar em regiões de risco e que possuem menor valor monetário, porém, possui alto valor ambiental. Resultante disso e em conjunto com as demandas do público, criou-se um abaixo assinado, liderado por associações de moradores, para a criação da Unidade de Conservação APA Baleia-Sahy, visando uma melhor gestão do território e melhor preservação e conservação ambiental, seguido do seu Plano de Manejo.

Para tal, foi usado como base o Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte de 2017, uma versão revisada do ZEE-LN de 2004. O ZEE-LN/17 considera 5 zonas (Z1, Z2, Z3, Z4 e Z5), e 3 subzonas (Z1 AEP, Z4 OD e Z5 OD), estando a parte mais urbana da APA, em sua maior parte, na Z4 e Z4 OD, que permite empreendimentos de turismo e lazer, parcelamentos e condomínios, dentre outras permissões neste sentido, ou seja, o próprio zoneamento permite a ocupação naquela região, favorecendo o mercado imobiliário, tornando legal aquela porção da região para construir. Outra porção da APA também está localizada, sua maior parte vegetação, na Z1, Z1 AEP e Z2. No que diz respeito às Z1 e Z1 AEP, a maior parte é de vegetação e por isso deve se manter em sua integralidade, salvo atividades de pesquisa científica, educação ambiental, manejo sustentável, ecoturismo e ocupação humana de baixo efeito impactante; a Vila Sahy está na Z4, que permite assentamentos humanos dispersos, pouco populosos e com pouca integração entre si, e atividades de baixo impacto ambiental e a Vila Baleia Verde, que está localizada na Z4 OD, onde a maior parte das edificações estão localizadas, até mesmo as de alto padrão. Assim, o Plano de Manejo da APA teve como base tais definições e, como apontado pela representante da ONG ICC, o zoneamento da APA foi

feito em recortes visando não gerar conflito com as residências já instaladas.

Diagnosticou-se que a participação pública no processo de elaboração do Plano de Manejo, em comparação ao ZEE de 2017, por exemplo, foi bem mais marcante e participativa, de acordo com o relato da entrevistada. A participação pública se deu através das audiências públicas e, atualmente, ainda se dá, através das associações de moradores, como a AMOVILA na Vila Sahy e SABALEIA na Vila Baleia Verde, em que suas lideranças se caracterizam por ser o porta-voz entre comunidade-poder; através da ocupação no conselho gestor da APA, além da atuação da ONG ICC que permanece sempre em contato com as associações, fazendo o intermédio e reportando todo e qualquer tipo de informação, realizando reuniões sempre visando estar a par do dia-a-dia das comunidades e promovendo eventos, como os programas já mencionados, que estimulam a educação ambiental, cultura e o comércio local. Dessa forma, é possível concluir que é essencial que o público tenha espaço e voz nas tomadas de decisões, visando atender suas demandas e, justamente com vozes importantes, como o ICC, conciliar com a preservação da fauna e flora local.

Por fim, conclui-se que a participação pública e os conflitos socioambientais relacionados ao fenômeno de expansão imobiliária foram considerados no planejamento de gestão ambiental da APA Baleia-Sahy, visto que, como já descrito, a participação pública continua sendo presente na gestão da APA, de forma que as lideranças das associações de moradores possuem voz no conselho gestor da APA, há programas voltados à educação ambiental e incentivo financeiro (dos artesãos da região, por exemplo), fiscalização e monitoramento; assim como foi durante o processo de elaboração do plano, através das audiências públicas e de oficinas participativas, em todo momento a ONG ICC presente. Os conflitos foram abordados pelo planejamento de gestão ambiental da APA em questão, o plano de manejo contextualizou e descreveu os conflitos pelo uso do solo e delimitou zonas para usos especiais a fim de mitigar os conflitos e de ordenar o uso do solo de forma mais democrática possível.

### Referências

CUNHA, Icaro A. da. Conflito ambiental na costa de São Paulo: o plano diretor de São Sebastião. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 15-31, jul. 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/sausoc/a/tgwy3y7DQhTNKpccFF4NbhS/abstract/?lang](https://www.scielo.br/j/sausoc/a/tgwy3y7DQhTNKpccFF4NbhS/abstract/?lang=pt&format=html)

=pt&format=html. Acesso em: 12 março 2021.

DEUS FILHO, Nilton Euripedes de. **Análise integrada do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do Litoral Norte de São Paulo e seus impactos socioambientais em São Sebastião/SP**. 2019. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão e Regulação de Recursos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em:

[https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204758/001108963.pdf](https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204758/001108963.pdf?sequence=1&isAllowed=y) ?sequence= 1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jul. 2021.

JUNG, D. R. **Inadequações do Zoneamento ecológico-econômico no município de São Sebastião-SP**. Dissertação (Mestrado em Geografia Física) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8135/tde-07042015-105600/en.php>. Acesso em 22 maio 2021

INSTITUTO DE CONSERVAÇÃO COSTEIRA (ICC). **APA Baleia Sahy**. Ilhabela:

ICC, 2017. Disponível em: <https://www.icc.eco.br/apa-baleia-sahy/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SANTOS, R. F. Planejamento ambiental: teoria e prática. São Paulo, SP: Oficina de Textos, 2004.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 49.215, de 7 de dezembro de 2004**. São Paulo, SP: Alesp, 2004. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-49215-07.12.2004.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 62.913, de 8 de novembro de 2017**. São Paulo, SP: Alesp, 2017. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2017/decreto-62913-08.11.2017.html>. Acesso em: 15 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Zoneamento Ecológico-Econômico: Litoral Norte São Paulo**. São Paulo: SMA/CPLEA, 2005. 56 p. Disponível em: [http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2011/05/Zoneamento-EcologicoEconomico\\_LitoralNorte.pdf](http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2011/05/Zoneamento-EcologicoEconomico_LitoralNorte.pdf). Acesso em: 20 jul. 2021

SÃO SEBASTIÃO (Brasil). Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Plano de Manejo: Área de Proteção Ambiental Baleia-Sahy**. São Sebastião: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 2020. 573 p.

SILVA, Vívian Damasceno. **Conflitos socioambientais da atividade turística em unidades de conservação: a área de proteção ambiental de Guadalupe, Pernambuco**. 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/3248>. Acesso em: 06 jun. 2021.

SOUSA, Plínio Guimarães de; MATIAS, Esdras Matheus; SELVA, Vanice Santiago Fragoso. Do turismo residencial aos complexos turísticos imobiliários: a apropriação da zona costeira do nordeste brasileiro pela atividade turística imobiliária. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3, 2016, p. 176-198. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/VzfPvrPQDVY66sNTdLJGsdC/abstract/?lang=pt>. Acesso em 20 maio 2021