APONTAMENTOS SOBRE A ATUAÇÃO DO MUNICÍPO NA GESTÃO DA ZONA COSTEIRA: CONTRIBUIÇÃO PARA O PROJETO ORLA NO MUNICÍPIO DE SANTOS E PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO NO CONTROLE E LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA ATIVIDADE PORTUÁRIA COM VISTAS À PROTEÇÃO DOS MANGUEZAIS

Luciano Pereira de Souza[1]

Resumo

Neste trabalho procura-se destacar a necessidade de implantação dos planos de intervenção e gestão integrada nos municípios brasileiros da Zona Costeira, notadamente em Santos, cidade que abriga o maior porto da América Latina, bem como avaliar a questão da participação do município no controle da atividade portuária, por meio do planejamento territorial e da sua intervenção no licenciamento ambiental, com vistas à proteção dos recursos naturais, especialmente dos manguezais. A primeira parte apresenta as diretrizes da gestão sustentável da orla e seu papel vital na preservação das suas funções ambientais, econômicas e sociais, bem como na redução dos conflitos e usos irregulares desse espaço. Coloca em evidência o plano de intervenção da orla como um dos instrumentos da gestão costeira e trata do Projeto Orla como importante mecanismo desenvolvido pela União para induzir a elaboração e implantação dos planos municipais de intervenção da orla. Finaliza esta primeira parte do trabalho uma proposta de delimitação da faixa terrestre para elaboração de um plano de intervenção da orla no município de Santos, tendo em vista a questão climática e o seu impacto sobre a elevação do nível do mar. Na segunda parte do trabalho aborda-se a questão da preservação dos manguezais e sua utilização para a instalação de atividades portuárias, inclusive terminais privados. Também se discorre sobre o papel do município costeiro no contexto do licenciamento, notadamente das atividades portuárias, tanto em relação ao recebimento de compensações financeiras, como em relação à sua intervenção no processo de licenciamento: **a)** manifestação na condição de interessado; **b)** emissão de parecer técnico; **c)** exame de termo de referência nos licenciamentos que exijam EIA/RIMA; **d)** emissão da certidão de uso e ocupação do solo; **e)** possibilidade de previsão de regras e medidas mais restritivas pelo município em relação ao uso solo e aproveitamento de imóveis na zona costeira, observadas as competências federativas.

Palavras-chave: gerenciamento costeiro; municípios; Santos (SP); Projeto Orla; atividades portuárias; manguezais.

[1] Universidade Santa Cecília.

NOTES ON THE MANAGEMENT OF COASTAL LANDS BY LOCAL GOVERNMENTS: A CONTRIBUTION TO THE PROJETO ORLA IN THE MUNICIPALITY OF SANTOS (BRAZIL) AND THE PARTICIPATION OF BRAZILIAN LOCAL GOVERNMENTS IN THE ENVIRONMENTAL CONTROL AND LICENSING OF PORT ACTIVITIES REGARDING MANGROVE'S PROTECTION.

Abstract

This paper seeks to highlight the need for implementation of contingency and integrated management plans by the municipalities of the Coastal Zone, especially in de city of Santos, home to the largest port in Latin America, as well as seeks to assess the issue of municipal participation in the control of port activities through the territorial planning and its intervention in environmental licensing, for the protection of natural resources, especially the mangroves. The first part of the paper presents the guidelines of the sustainable management of the waterfront and its vital role in the preservation of their environmental, economic and social functions, as well as in reducing conflicts and irregular use of that space. Also highlights the *seafront intervention plan* as an instrument of coastal management and addresses the Orla Project as an important mechanism developed by the federal government to lead the development and implementation of municipal *seafront intervention plan*. Finish this first part of the paper a proposal for delimitation of the land strip to prepare the *seafront intervention plan* of the municipality of Santos, in view of the climate change issue and its impact on the rise in sea level. The second part of this paper deals with the issue of preservation of mangroves and their use for the installation of port activities, including private terminals. It also discusses the role of the coastal municipality in the environmental licensing activities, notably the port activities, both in relation to the receipt of financial compensation and in relation to its intervention in the licensing procedure: a) manifestation as a stakeholder; b) issuing of a non-binding technical opinion; c) evaluation of environmental impact studies; d) issuance of the certificate of regularity regarding de land use; e) predictability of rules and more stringent measures by the municipality in relation to land use and real estate utilization in the coastal zone.

Keywords: coastal zone management; local governments; Santos (Brazil); port activities; mangroves.

INTRODUÇÃO

A zona costeira (ZC), alçada ao *status* constitucional de Patrimônio Nacional[2], é definida na legislação[3] como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra,

[2] Artigo 225, § 4º, da Constituição Federal: § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

[3] Artigos 3º e 4º, do Decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004.

incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre.

Para a sua delimitação espacial foram considerados pelo legislador dois critérios: a) unidade natural (delimitação no espaço por aspectos físicos e biológicos); b) unidade político-administrativa (delimitada pelos territórios dos municípios e mar territorial).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) optou pelo critério político-administrativo (delimitando a faixa terrestre da ZC de acordo com os territórios dos municípios costeiros), uma vez que (i) o município, como unidade da federação, é dotado de competência para o ordenamento territorial e a gestão ambiental; e (ii) na estrutura do planejamento brasileiro, o município aparece como uma unidade básica de informação.

Adotado o critério político-administrativo, a zona costeira ficou então delimitada pela faixa marítima de 12 milhas náuticas medidas a partir da linha de base do litoral e por uma faixa terrestre constituída pelos territórios dos municípios costeiros que integram o espaço de atuação do PNGC II [4].

Registre-se que a delimitação da faixa terrestre da zona costeira estabelecida nacionalmente, entretanto, não foi inteiramente seguida no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo, que incluiu municípios do Vale do Ribeira, os quais não estão na lista do anexo B do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro[5].

Se por um lado o critério é adequado sob o ponto de vista político-administrativo e institucional, por outro, sobrecarrega mais ainda o município, em relação aos demais entes da Federação.

Isto vale especialmente para os municípios que abrigam Portos Organizados. Estes municípios: *a)* não tem tido êxito em cobrar IPTU das áreas portuárias da União afetadas às Companhias Docas e concedidas ou permitidas aos operadores portuários[6] e *b)* não tem podido intervir no planejamento e exploração das atividades em áreas portuárias sob o domínio da União, de modo a estabelecer limitações legais a certas atividades ambientalmente impactantes, no exercício de sua competência legislativa local para ordenação do uso e ocupação do solo[7].

Dentro dos limites da ZC, distingue-se área mais restrita, localizada na interface entre a faixa terrestre e a marítima, caracterizada como espaço de complexas interações

[4] Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/pngc2.pdf.
[5] No Estado de São Paulo esta lista contempla os seguintes municípios: Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião, Ilha Bela, Bertioga, Guarujá, Santos, Cubatão, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe, Iguape, Cananéia e Ilha Comprida.
[6] RE 265749/SP; AI 458856 AgR/SP; RE 253472/SP; RE 749006 AgR/RJ; RE 594015 RG/SP (Recurso Extraordinário com Repercussão Geral reconhecida, em pauta aguardando julgamento, disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=594015&classe=RE-RG&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>, acesso em : 20/04/2016.
[7] Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 316-DF, em http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4520101

entre o mar e a terra, denominada Orla Marítima. Compete também ao município costeiro elaborar e executar o seu respectivo Plano de Intervenção da Orla Marítima[8].

Neste trabalho procuraremos destacar os instrumentos da gestão costeira, o plano de intervenção da orla, o Projeto Orla e sua implantação nos municípios brasileiros, notadamente em Santos, no litoral do Estado de São Paulo, bem como abordar a questão da participação do município no controle da atividade portuária, com vistas à proteção dos recursos naturais, especialmente dos manguezais.

1 INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO: O PROJETO DE GESTÃO INTEGRADA DA ORLA MARÍTIMA – PROJETO ORLA

A tarefa de planejamento e gestão da Orla Marítima é instrumentalizada pelo Plano de Intervenção a ser elaborado pelo município costeiro, conforme previsto no art. 25 do Decreto Federal nº 5.300/04, que regulamenta a Lei da Política Nacional de Gerenciamento Costeiro[9].

O Projeto Orla desenvolvido pela União se propõe justamente servir como indutor para a elaboração do Plano de Intervenção da Orla Marítima pelos municípios.

A União, propositora do Projeto Orla, tem vários espaços litorâneos sob o seu domínio ou guarda, dai também seu interesse no adequado planejamento territorial dessa porção da Zona Costeira.

O objetivo primeiro do projeto é compatibilizar as políticas ambientais e patrimoniais do governo federal no trato dos espaços litorâneos sob propriedade ou guarda da União. O projeto visa contribuir, em escala nacional, para a aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação da Orla Marítima, como espaço que constitui a sustentação natural e econômica da zona costeira.

Trata-se de uma estratégia de descentralização de gestão para atender à legislação federal. Muito embora o Projeto pretenda servir como indutor para que os municípios costeiros elaborem seus planos de intervenção na orla (PGI), conforme recente levantamento efetuado junto ao sítio oficial do Ministério do Meio Ambiente, um dos órgãos federais de coordenação do projeto, ao lado da SPU (Secretaria de Patrimônio da União), um percentual pequeno de municípios costeiros, estimado em torno de 16%, até outubro de 2015, possui registro de plano de gestão integrada da orla (PGI), como se vê na tabela a seguir.

Tabela 1 - Municípios com PGI cadastrado no SIGERCO (outubro de 2015):

[8] Art. 32 do Decreto Federal nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004.

[9] Art. 25. Para a gestão da orla marítima será elaborado o **Plano de Intervenção,** com base no reconhecimento das características naturais, nos tipos de uso e ocupação existentes e projetados, contemplando: **I - caracterização socioambiental:** diagnóstico dos atributos naturais e paisagísticos, formas de uso e ocupação existentes, com avaliação das principais atividades e potencialidades socioeconômicas; **II - classificação**: análise integrada dos atributos naturais com as tendências de uso, de ocupação ou preservação, conduzindo ao enquadramento em classes genéricas e à construção de cenários compatíveis com o padrão de qualidade da classe a ser alcançada ou mantida; **III - estabelecimento de diretrizes para intervenção:** definição do conjunto de ações articuladas, elaboradas de forma participativa, a partir da construção de cenários prospectivos de uso e ocupação, podendo ter caráter normativo, gerencial ou executivo. Parágrafo único. O **Plano de Intervenção de que trata o caput será elaborado em conformidade com o planejamento federal, estadual e municipal da zona costeira.**

Pará e Maranhão	*nihil*	***nihil***
São Paulo (Litoral Norte), Piauí, Paraíba, RS	4	**16**
Rio de Janeiro	15	**15**
Pernambuco	08	**08**
Santa Catarina	07	**07**
Ceará, Sergipe, Bahia, Paraná	03	**12**
Amapá	02	**02**
Alagoas, RN, Espírito Santo	01	**03**
Municípios com PGI	**Total**	**63 (16%)**
Total de Municípios da ZC		**395**

Importante ressaltar, que não consta nos bancos de dados federais o cadastramento do plano de gestão integrada da orla do Município de Santos, o que deve ser feito, porém levando em consideração os fenômenos climáticos e especialmente o esperado aumento do nível do mar na região do litoral paulista, dentro de uma estratégia e de um plano de adaptação às mudanças climáticas.

O espaço delimitado pela orla marítima está definido nos artigos 22 e 23 do Decreto Federal nº 5.300/04, que estabelece uma faixa marítima (até o limite de 10 metros de profundidade) e outra terrestre, de 50 metros em áreas urbanizadas e 200 metros em áreas não urbanizadas, a partir da preamar ou dos limites dos ecossistemas, levando em consideração, e complementarmente, a ocorrência de aspectos geomorfológicos[10].

Importante destacar que a proposta de delimitação da Orla Marítima pelo Projeto Orla representa inovação na gestão da zona costeira, e foi construída tendo por referência a experiência internacional sobre a matéria e a avaliação do conhecimento existente sobre a dinâmica costeira do litoral brasileiro. Trata-se, assim, de proposta que contempla o "princípio da precaução", pois envolve localidades cuja dinâmica ambiental ainda não é suficientemente estudada. A definição dos limites terrestres leva em conta a incerteza na quantificação da elevação do nível do mar decorrente do aquecimento global.

Este é um aspecto que merece a atenção em estudo específico, para a formulação de políticas e diretrizes de ocupação do solo e planos de adaptação às mudanças climáticas em cidades litorâneas como Santos, com baixa declividade e altitude muito próxima ao nível do mar.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), parte integrante das políticas nacionais para os recursos do mar e do meio ambiente[11], assim como todos os demais instrumentos da gestão costeira (GERCO), necessitam de revisão e/ou adaptação frente aos efeitos atuais e esperados das mudanças

[10] Dentro dessa interface e das respectivas faixas terrestre e marítima se desenvolvem os fenômenos oceanográficos e geológicos, que basicamente estabelecem o equilíbrio das interações que dão origem aos tipos básicos de formações costeiras, como as praias, costões, falésias, alagadiços e manguezais, planícies lamosas e formações de recifes.

[11] Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, artigo 1º.

climáticas, com vistas à redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos localizados na zona costeira.

A revisão do PNGC e demais instrumentos da gestão costeira como parte da estratégia nacional de adaptação às mudanças climáticas é obrigatória não apenas porque o artigo 11, da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 reclama compatibilização em relação a todas as políticas públicas e programas governamentais[12], mas diante da grande vulnerabilidade da zona costeira aos efeitos do aquecimento global e demais mudanças no sistema climático do planeta, tais como o aumento do nível do mar e aumento da intensidade e frequência de eventos extremos, como ressacas e tempestades[13].

A gestão integrada da orla, que é um espaço delimitado da zona costeira, busca garantir a sustentabilidade das funções ecológicas, econômicas e sociais desse espaço litorâneo, num ambiente de grande conflituosidade, em razão dos diversos usos e interesses que nele convergem, podendo ser mais bem visualizada no esquema a seguir:

<table>
<tr><td colspan="3">Gestão integrada da Orla

É o conjunto de ações de planejamento e gestão para a integração das funções, ecológica, econômica e social, com a ordenação do uso e ocupação da Orla.</td></tr>
<tr><td>Função ecológica

Ecossistemas de transição marinhos-terrestres, ambientes e reprodução de espécies marinhas, estuários, manguezais, dunas</td><td>Função econômica

Transporte marítimo, portos, instalações portuárias, parques industriais exportadores, instalações de apoio para óleo e gás.</td><td>Função sociocultural

Veraneio, turismo local e internacional (diversidade de atividades e atrativos naturais).</td></tr>
<tr><td colspan="3">Visando garantir a sustentabilidade e vitalidade dessas funções no espaço litorâneo; e

Redução de conflitos, antagonismos e efeitos da ocupação desordenada ou irregular.</td></tr>
</table>

O modelo proposto de gestão encontra-se em consonância com as dimensões da sustentabilidade, reconhecidas tanto em nível internacional como interno, seja pela

[12] Art. 11. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima.

[13] Em Santos, região Litorânea do Estado de São Paulo, estudos realizados pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Nacionais (CEMADEN), em parceria com a Universidade do Sul da Flórida, por meio de convênio com a FAPESP no âmbito do Fórum de Belmont, "[...] "*foram traçados dois níveis de impacto nas regiões sudeste e noroeste da cidade, englobando diferentes áreas do município, em um total de 13 km², onde vivem 117 mil pessoas, e cujas previsões de elevação do nível do mar ficam entre 18 cm e 23 cm em 2050, com projeções de 36 cm a 45 cm até 2100*. [...]". Uma das medidas que foram sugeridas para enfrentar a elevação do nível do mar estimada, além das obras de macrodrenagem e engordamento praial, foi a recuperação de manguezais. (http://agencia.fapesp.br/medidas_de_adaptacao_as_mudancas_climaticas_sao_anunciadas_em_santos/22357/).

comunidade científica, seja pelos tomadores de decisão, gestores e planejadores públicos.

As atividades do Projeto Orla, basicamente se desenvolvem por meio da formulação de um diagnóstico, que envolve a classificação e tipificação da orla, tendo em vista aspectos físicos e de ocupação humana, a delimitação das unidades de paisagem e o diagnóstico paisagístico, a definição dos parâmetros e qualidade ambiental (ecológicos, econômicos e sociais), a construção dos cenários e, partindo da identificação dos problemas e conflitos de uso, são escolhidas, dentro de um consenso possível, as medidas ou ações preventivas e corretivas a serem adotadas, bem como o seu cronograma de implantação.

Todo esse trabalho de formulação de uma política econômica, social e ambientalmente sustentável de uso da orla deve contar com a vontade política dos governantes e seus auxiliares, com a dedicação dos funcionários e técnicos envolvidos, sem manipulação em favor de interesses de grupos, como também com a participação ampliada dos atores envolvidos, num autêntico processo de governança.

O plano de intervenção da orla deve ser legitimado e, portanto, participativo, devendo contar com a adesão da comunidade, pois do contrário, será mais um documento burocrático, como tantos outros planos do gênero, cuja implementação ficará exclusivamente a cargo do Poder Público.

É certo que num município altamente urbanizado e complexo, como Santos, fica mais difícil e desafiador fazer a comunicação social adequada com todas as partes interessadas e atingi-las, como também mediar e deliberar sobre os conflitos de uso, diante dos múltiplos interesses, especialmente econômicos, liderados pelo mercado imobiliário, indústria portuária, além dos setores relacionados ao turismo como o ramo hoteleiro.

Aliás, a participação da CODESP e a incorporação da Agenda Ambiental do Porto de Santos no planejamento da orla estuarina de Santos são fundamentais para a efetividade do instrumento de planejamento e gestão que o Projeto Orla pretende instituir.

Também parece aconselhável a elaboração de um plano de gestão conjunto entre Santos e São Vicente, que compartilham as suas respectivas porções insulares, em uma mesma e única ilha, a ilha de São Vicente.

Uma possível delimitação da área do PGI para o Município de Santos, considerando as suas porções insular e continental, como primeiro passo para a discussão sobre um instrumento municipal de gestão da orla, poderia ser a seguinte:

Proposta de delimitação da Faixa Terrestre da área do PGI para o Município de Santos - porção Insular:

a) A orla da praia numa largura de 50 m em direção a terra, a partir do calçadão (final

da faixa arenosa), partindo do limite com o Município de São Vicente em direção ao canal do estuário, até o início do canal do estuário;

b) As margens, numa largura mínima de 50 e nas áreas sujeitas à inundação até a cota de 1 metro acima da preamar (*), ao longo do canal do estuário, do canal de piaçaguera, do largo do Caneu, do Rio Casqueiro até o Rio dos Bugres, ambas as margens do Rio São Jorge, até os pontos de canalização, a margem correspondente do Rio dos Bugres, até o limite com São Vicente na Rua Haroldo de Camargo

(*) art. 23,§1º, V, Dec. 5.300/04 e Princípio da precaução.

Proposta de delimitação da Faixa Terrestre da área do PGI para o Município de Santos - porção continental:

As margens, numa largura mínima de 50 e nas áreas sujeitas à inundação até a cota de 1 metro acima da preamar, a esquerda do Canal Piaçaguera, partindo do TUF (na Ilha do Cardoso), a foz do Rio Quilombo e do Rio da Onça, até a salinidade de 0,5 p.p.mil (*), as margens correspondente do largo do Caneu, da ilha dos bagres, do Largo Santa Rita, a foz do Rio Jurubatuba (idem, salinidade), as margens da Ilha Barnabé, do Rio Sandi, a desembocadura do Rio Diana, a margem correspondente do canal da Bertioga, até o limite com o Município de Bertioga, incluindo a foz dos rios que desembocam nesse trecho do canal (Rios Cabuçu, Tio Maria, Iriri).

(*) art. 23,§1º, III Dec. 5.300/04

Este proposta de delimitação da faixa terrestre do PGI da Orla de Santos (marítima e estuarina) precisa ser compatibilizada com as áreas suscetíveis de inundação nas próximas décadas, conforme estimativas de aumento do nível do mar, ressacas e marés, estabelecidas em estudos científicos, como o Projeto Metrópole[14].

2 OS MANGUEZAIS DE SANTOS E REGIÃO E O SEU USO PARA ATIVIDADES PORTUÁRIAS

Os manguezais são biomas, como bem descreve WALTER (1986, p. 99/103), que ocupam faixa de transição entre o ambiente terrestre e marinho, possuindo importância vital para o equilíbrio ecológico de toda a zona costeira, compreendida pela sua faixa terrestre e marítima, bem como, para a própria integridade do meio físico terrestre.

[14] Vide: http://santaportal.com.br/13052-cientistas-propoem-saidas-para-evitar-avanco-do-nivel-do-mar-em-santos; também: http://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/888914/projeto-metr-pole-divulga-resultado-sobre-eleva-o-do-n-vel-do-mar.

Atualmente, também, os manguezais também são vistos como biomas estratégicos, no âmbito das medidas de adaptação às mudanças climáticas.

Os manguezais se distribuem pela costa ao longo de uma larga faixa de latitudes estendendo-se pelas zonas climáticas equatoriais e tropicais, em ambos os hemisférios. Por ocuparem mais de uma zona climática os manguezais são considerados *biomas azonais.*

Além disso, em virtude do solo alagadiço e salino, o bioma manguezal é mais uma consequência das condições edáficas do que propriamente climáticas; daí a sua caracterização como *halo-helo* biomas.

Os manguezais e seus associados são assim definidos no artigo 3º do Novo Código Florestal - NCF (Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012):

> XIII - manguezal: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina;
>
> XIV - salgado ou marismas tropicais hipersalinos: áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica;
>
> XV - apicum: áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular;

Nos manguezais do Brasil predominam as espécies arbóreas de Rhizophora, Avicennia e Laguncularia, altamente adaptadas às condições de salinidade e alagamento, com mecanismos interessantíssimos, apenas para exemplificar, como o sacrifício de folhas que acumulam o sal marinho, raízes especializadas para dar fixação no solo arenoso e auxiliar a respiração da planta (troca de gases), viviparidade (o embrião contido na semente inicia seu desenvolvimento vegetativo antes mesmo de o fruto destacar-se da árvore), entre outras adaptações às condições peculiares e extremas do solo e do ambiente onde se desenvolve.

Os manguezais são considerados áreas de preservação permanente (APP), nos termos da legislação (art. 4º, VII, do NCF) e o seu uso, portanto é bastante limitado. Como regra, o manguezal não pode ser suprimido para urbanização, nem para implantação de atividades econômicas (art. 7º, do NCF). A intervenção ou supressão de manguezal e de demais APPs somente pode ocorrer em caráter excepcional, nas

hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 8º, do NCF). E, no caso de vegetação protetora de nascentes, dunas e restingas (as duas últimas são formas de vegetação típicas da zona costeira, que fazem transição entre o ambiente terrestre e marinho), somente em hipótese de utilidade pública, conforme o parágrafo primeiro do citado dispositivo legal.

Em Santos, litoral do Estado de São Paulo, há empreendimentos portuários em operação ou licenciados que suprimiram ou poderão suprimir área de mangue, em virtude da expansão das atividades portuárias, em zonas delimitadas tanto pelo Zoneamento Ecológico Econômico[15], como pela lei de uso e ocupação do solo da porção continental do Município[16].

Nesse passo fica bem clara a conflituosidade inerente aos interesses difusos. Se por um lado é preciso proteger os manguezais, por outro, as atividades portuárias são consideradas como de interesse público e, portanto, constituem exceções à regra proibitiva de uso e supressão do manguezal.

É certo, também, que, uma vez autorizadas as supressões de vegetação no manguezal, devem ser adotadas medidas de mitigação e compensação, tanto para evitar ao máximo a supressão, dentro das alternativas econômica e tecnologicamente viáveis (como o uso de estruturas de transposição, no lugar de molhes de pedras, quando possível), seja por ocasião da supressão (v.g., a coleta de propágulos e captura e recolocação de animais, a direção e sentido da intervenção para minimizar os impactos etc.), como também, após a supressão, especialmente no que diz respeito à preservação, recomposição ou recuperação de áreas de vegetação nativa no bioma afetado, proporcionalmente à área atingida pela supressão vegetal.

Alguns questionamentos se podem fazer, entretanto, seja em relação à definição das medidas mitigadoras e compensatórias, seja em relação ao acompanhamento pelo Poder Público da implantação dessas medidas. Visando verificar o cumprimento das condicionantes para emissão das licenças ambientais seria de boa medida que o órgão licenciador federal ou estadual, sempre que necessário ou pertinente, oficiasse o órgão ambiental municipal, para manifestação.

Isto porque o controle ambiental é importante no processo de licenciamento e todo empreendedor deve saber que, ao intervir em área de preservação permanente, especialmente manguezais, mesmo sendo o dono ou possuidor da área delimitada pela propriedade, não é o titular dos serviços ecossistêmicos prestados pela natureza naquele local.

O macrobem ambiental – o equilíbrio ecológico, e os microbens que o integram, constituem bens difusos e, portanto, a coletividade também possui legítimo interesse em

[15] Decreto nº 58.996, de 25 de março de 2013, do Estado de São Paulo.
[16] Lei Complementar n.º 729, de 11 de julho de 2011, do Município de Santos.

participar do processo de autorização para supressão da vegetação do manguezal, no momento oportuno, por meio das audiências públicas e, mesmo depois da implantação do empreendimento ou atividade haverá, por parte do Poder Público, o dever de controle ambiental e fiscalização, com a necessária transparência, para que se possa exercer o controle social a respeito do adequado uso da área sacrificada e da integral adoção das medidas compensatórias e mitigadoras.

2.1 Terminais de uso privado em áreas recobertas por vegetação nativa de manguezais

Outro questionamento que merece reflexão, ainda que breve, a respeito da supressão de vegetação para instalação de terminais portuários está em saber se a implantação de terminal privado (fora da jurisdição e do regime jurídico próprio do Porto, controlado pela autoridade estatal) também se caracteriza como hipótese de utilidade pública.

A resposta parece ser em princípio afirmativa, segundo o art. 3º do NCF[17] considera-se como de utilidade pública, entre outras, as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte. O terminal de uso privado (art. 2º, IV, da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013), embora não opere por meio de concessão do Poder Público, mas de autorização (art. 1º da Lei Federal nº. 12.815, de 5 de junho de 2013), realiza, de toda sorte, serviço público de transporte.

Além disso, em se tratando de área recoberta por remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica, desde que não seja somente em estágio pioneiro de regeneração, devem ser observadas as prescrições da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Nesse caso, o conceito de utilidade pública aparente ser mais restrito, pois acrescenta mais dois requisitos: o caráter de essencialidade da obra de infraestrutura, inclusive a destinada aos serviços públicos de transporte, bem como exige a declaração do caráter de utilidade pública pela União o por estados (os municípios não tem mais competência para emitir tais declarações, em relação ao bioma Mata Atlântica).

[17] VIII - utilidade pública:
a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
c) atividades e obras de defesa civil;
d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

Ou seja, a questão da caracterização de terminais privados como atividade de utilidade pública, a ensejar autorização para supressão de vegetação nativa ainda sugere a necessidade de mais reflexão, o que vai além do escopo do presente trabalho por meio do qual se propõe apresentar delineamentos gerais, encontrando-se debates judiciais sobre o assunto[18].

De qualquer forma, os terminais de uso privado, como qualquer outra atividade, em princípio, somente poderão instalar-se nas zonas de uso permitido, ou seja, naquelas áreas em que as leis municipais de ordenamento territorial e o ZEE (Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Costeira) admitirem esta categoria de uso no respectivo local onde se pretende a instalação do terminal.

E sempre mediante EIA/Rima (art. 6º, da Lei nº 7.661/88) com avaliação das alternativas locacionais, preferencialmente aliviando certas áreas já saturadas ou com maiores externalidades (que diminuam a circulação de caminhões dentro da cidade ou a movimentação de granéis sólidos no corredor de exportação da Ponta da Praia, por exemplo).

Alem disso, é possível utilizar estruturas de transposição e/ou outras soluções tecnologicamente acessíveis e economicamente viáveis para evitar ao máximo a supressão de vegetação.

2.2 O município e o licenciamento ambiental na zona costeira

O papel do município no contexto do licenciamento, notadamente das atividades portuárias, também deve ser considerado, tanto em relação ao recebimento de compensações financeiras, como em relação à sua intervenção no processo de licenciamento: **a)** possibilidade de manifestação na condição de interessado; **b)** emissão de parecer técnico; **c)** exame de termo de referência e participação de audiência pública em caso de licenciamentos que exijam EIA/RIMA; **d)** emissão da certidão de uso e ocupação do solo para o empreendedor; **e)** possibilidade de previsão de regras e medidas mais restritivas pelo município em relação ao uso solo e aproveitamento de imóveis na zona costeira, observadas competências federativas.

Em relação ao recebimento de compensações financeiras, pode-se argumentar que, por falta de instituir fundos socioambientais municipais, com o devido controle, eficiência e transparência, o município não seja o destinatário de parte das verbas de compensação ambiental exigidas nos processos de licenciamento estadual ou federal de obras e atividades a serem implantadas no território municipal.

[18] Vide a Ação Civil Pública nº 0002974-70.2004.4.03.6104, julgada improcedente em primeiro grau de jurisdição, ora em fase de recurso.

Cabe registrar, nesse passo, que o Município de Santos previu na sua Lei Orgânica de 1989 a criação do fundo municipal de meio ambiente, o qual foi instituído por lei no ano de 2012 e devidamente regulamentado nos anos que se seguiram.

O fundo de preservação e recuperação do meio ambiente de Santos encontra-se totalmente organizado do ponto de vista jurídico, orçamentário e administrativo, acha-se em regular funcionamento, tem controle social, por meio do COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, a quem deve prestar contas periodicamente.

Para reivindicar as verbas compensatórias dos licenciamentos ambientais levados a efeito no território municipal, por parte do Estado e da União, nos casos em que a legislação prevê o licenciamento federal de atividades portuárias[19], supõe-se eventual necessidade formalização de convênios ou instrumentos análogos com órgãos e entes competentes da União e estado.

Também merecem comentários as formas de intervenção do município no processo de licenciamento ambiental estadual e federal.

Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados por um único ente federativo, conforme as atribuições definidas na Lei Complementar nº. 140/2011 e sua regulamentação.

Entretanto, "*Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.*" (art. 13, parágrafo 1º, da Lei Complementar 140/11).

Além disso, a Resolução CONAMA 237/97 prevê a realização de exame técnico pelo município em cujo território se encontra a atividade ou empreendimento a ser licenciado pelo órgão estadual competente. Dessa forma, o empreendedor deve inicialmente procurar o município para apresentar o seu projeto e obter o parecer técnico do ente federativo local, a fim de instruir o pedido de licenciamento ambiental junto ao órgão estadual competente[20].

O Município também tem oportunidade de se manifestar sobre os termos de referência de EIA/RIMA, nos casos em que a lei ou o órgão licenciador competente exige tal modalidade de Avaliação de Impacto Ambiental, ressaltando que, nos termos

[19] Vide Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015, que define os empreendimentos e atividades sujeitas a licenciamento ambiental pela União, inclusive na zona costeira. Entretanto, a competência para o licenciamento de atividades portuárias, tem sido alvo de questionamentos judiciais e enseja discussão a parte, o que vai além dos objetivos deste trabalho,

[20] Resolução CONAMA 237, artigo 5º, Parágrafo único. *O órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.*

do artigo 6º, § 2º da Lei que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, "*o licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira*", deverá ser precedido da elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA devidamente aprovado, na forma da lei.

Além disso, de acordo com a Resolução CONAMA 237/97, art.10, § 1º, "*No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo* [...]". Esta é mais uma oportunidade de participação do Município no licenciamento ambiental, mas depende de informações precisas, preferencialmente por meio de coordenadas geográficas, sobre a localização exata da área objeto da certidão.

Nesse aspecto é importante ressaltar que o Zoneamento Ecológico Econômico da Região da Baixada Santista prevê cinco zonas de uso, sendo uma delas a Zona de uso Portuário e Retroportuário (Z5), inclusive sobre áreas recobertas por manguezais, como o largo do Caneu e o fundo do canal da Piaçaguera.

Já a Lei Complementar que disciplina o uso e ocupação do solo da porção continental do município de Santos prevê cinco zonas de uso na área definida como de expansão urbana, sendo uma delas a *Zona Portuária e Retroportuária – ZPR*, dentro da qual, são permitidos, entre outras, as atividades portuárias e retroportuárias, terminais rodoviários e ferroviários, estruturas de apoio náutico, atividades de armazenamento e indústria não poluidora, além da infraestrutura de apoio aos usos permitidos.

Portanto, a ZPR da porção continental do Município, portanto, é compatível com a implantação de terminais portuários, observada a legislação em vigor. São descritas três zonas de uso portuário e retroportuário na área continental do Município, assim denominadas, *Quilombo (ZPR1), Piaçaguera (ZPR2) e Ilha dos Bagres (ZPR3)*. Sendo esta que última "*compreende a Ilha dos Bagres e ilhotas adjacentes ao norte, entre o Largo do Caneu e Largo de Santa Rita*", descrevendo um perímetro de 6.029,61 m e encerrando uma área de 124,02 hectares.

A primeira ZPR 1 – Quilombo coincide em parte com a ZT5 (Zona Terrestre 5) do ZEE do estado de São Paulo. Assim, na interseção entre ambas as áreas, a atividade portuária é permitida, desde que observada a legislação. Nessa região localiza-se um terminal em fase de implantação. Observe-se que o local faz limite com zonas de preservação, embora se situe numa das extremidades do pólo industrial de Cubatão.

As ZPR 2 - Piaçaguera e 3 - Ilha dos Bagres, de acordo com o ZEE, caracterizam-se como Z5TEP, ou seja, como zona terrestre de expansão portuária. Apesar de admitirem uso e atividades portuárias, estas áreas possuem ecossistemas mais

preservados, correspondendo a *áreas estuarinas, às margens do canal de navegação, próximas dos modais rodoferroviários que atendem aos terminais portuários já existentes, porém com cobertura vegetal característica de manguezal em sua maior parte, funcionalmente preservada do ponto de vista ecológico*[21]. Portanto, é para sobre os manguezais que a expansão do Porto de Santos está planejada e legalmente prevista.

Sem prejuízo da discussão sobre a legislação federal que autoriza excepcionalmente, para fins de utilidade pública, a supressão dos manguezais, inclusive a polêmica dos terminais privados, é preciso observar que, na hipótese de ser efetuada a supressão autorizada de manguezal para instalação de terminais portuários naqueles locais, a compensação da área suprimida rege-se, **não** pelo artigo 17 do Decreto Federal 5.300/04[22].

Ocorre que a Lei Complementar do Município de Santos que disciplina o uso e ocupação do solo na porção continental prevê a celebração de "*termo de compromisso de preservação, proteção, reposição, reafeiçoamento ou restauração ambiental, **em superfície equivalente a, pelo menos, cinco vezes a intervenção, devendo a compensação ser efetuada primordialmente no mesmo ecossistema***" (Artigo 48, inc. I, da Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011 - destacamos).

Esta proteção mais restritiva tem amparo no parágrafo 2º do artigo 5º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 (PNGC), naquilo que não conflita com a Constituição Federal, que assim dispõe:

> "§ 2º **Normas e diretrizes sobre o uso do solo**, do subsolo e das águas, **bem como limitações à utilização de imóveis**, **poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva**." (grifamos).

Ademais disso, cabe ao Município fazer as gestões e adotar as ações necessárias com vistas ao licenciamento ambiental, seja pelo Estado, seja pela União, das atividades portuárias, principalmente junto aos armazéns do corredor de exportação, nas proximidades da Ponta da Praia e das atividades de dragagem do canal do estuário, agindo para que os órgãos licenciadores exijam dos empreendedores os estudos ambientais adequados, inclusive o EIA/RIMA, sempre que necessário.

CONCLUSÕES

[21] Vide art. 42 do Decreto Nº 58.996, de 25 de março de 2013.

[22] Art. 17. A área a ser desmatada para instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos ou atividades na zona costeira que implicar a supressão de vegetação nativa, quando permitido em lei, será compensada por averbação de, no mínimo, uma área equivalente, na mesma zona afetada.

§ 1º A área escolhida para efeito de compensação poderá se situar em zona diferente da afetada, desde que na mesma unidade geoambiental, mediante aprovação do órgão ambiental.

§ 2º A área averbada como compensação poderá ser submetida a plano de manejo, desde que não altere a sua característica ecológica e sua qualidade paisagística.

O uso do espaço da zona costeira é marcado pela conflituosidade, pelos impactos e pressões sobre o ambiente altamente vulnerável e sensível às mudanças climáticas, especialmente no espaço da orla marítima.

Em Santos em região, tendo em vista da forma de ocupação, das atividades do pólo industrial de Cubatão, do Porto de Santos, que escoa boa parte da produção de commodities do País, os conflitos de uso do espaço da zona costeira se acentuam agudamente.

O processo de governança capaz de entabular um instrumento dinâmico de planejamento e gestão integrada, com participação ampliada, que incorpore o arcabouço legislativo, que atenda aos interesses variados e que preserve o meio ambiente, notadamente as áreas de preservação permanente e dentre elas, os manguezais, talvez seja o caminho mais adequado em direção à solução dos conflitos de uso do espaço.

Cabe ao Município induzir este processo, com a implantação do Plano de Gestão Integrada da Orla ou instrumento análogo. Também cabe ao Município colocar-se em posição para participar do controle das atividades portuárias, intervindo por meio das diversas maneiras acima discutidas no processo de licenciamento ambiental de atividades que envolvam a supressão de vegetação de manguezal ou noutras áreas de preservação permanente e exigindo a compensações ambientais que lhe foram cabíveis, como a preservação ou recuperação de cinco vezes a área de vegetação suprimida na porção continental do município.

REFERÊNCIAS

BARRETO, C. M. Imprescindibilidade do Licenciamento ambiental na Zona Costeira. Conteúdo Jurídico, Brasília: 20 dez. 2014. Disponível em: http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51568&seo=1.

BRASIL (Governo). Projeto Orla: fundamentos para gestão integrada. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/11_04122008111238.pdf.

BRASIL (Governo). *Projeto Orla: implementação em territórios com urbanização consolidada*. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/publicacoes/gestao-territorial/category/81-gestao-costeira-g-projeto-orla

BRASIL (Governo). Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC). Brasília: CIRM, GI-GERCO, 2005.

SANTOS (Município). Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011, DISCIPLINA O ORDENAMENTO DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO NA ÁREA CONTINENTAL DO MUNICÍPIO, DÁ NOVA DISCIPLINA À ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – APA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

SÃO PAULO (Estado). LEI Nº 10.019, DE 3 DE JULHO DE 1998, institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, disponível em: http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1998_Lei_Est_10019.pdf

WALTER, Heinrich. Vegetação e zonas climáticas: tratado de ecologia global. São Paulo:EPU 1986.