

Artigo

Gerenciamento costeiro, ambiente e território: a revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do município de São Sebastião, Litoral Norte de São Paulo

Boletim Paulista de Geografia
Nº: 114
Ano: 2025

 **FÁBIO LUÍS DE CAMPOS**
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Campinas,
São Paulo, Brasil.
fcampos3@gmail.com

 **MARIA TEREZA DUARTE PAES**
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Campinas,
São Paulo, Brasil.
paes.tereza@gmail.com

CAMPOS, Fábio Luís de. PAES, Maria Tereza Duarte. Gerenciamento costeiro, ambiente e território: a revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do município de São Sebastião, Litoral Norte de São Paulo. **Boletim Paulista de Geografia**, v. 1, n. 114, p. 113-139, 2025. <https://doi.org/10.61636/bpg.v1i114.3621>

Recebido em: 12 de setembro de 2024
Aceito para publicação em: 25 de julho de 2025
Editor responsável: Igor Carlos Feitosa Alencar



Este trabalho está licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Gerenciamento costeiro, ambiente e território: a revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do município de São Sebastião, Litoral Norte de São Paulo

Resumo

As zonas costeiras são áreas de complexos sistemas ecológicos e áreas de pressão de diversos usos econômicos. Assim, essas zonas necessitam de políticas públicas específicas de planejamento territorial, demandando uma ambientalização desses instrumentos. Em São Sebastião, município localizado no Litoral Norte de São Paulo com um histórico de ocupação por populações tradicionais caiçaras, migrantes e turistas, a lógica de setores como o turístico, imobiliário e portuário age por essa ambientalização como um campo operatório sobre o uso do território para garantir o valor estético da natureza local como recurso de interesse da urbanização turística do município, processo que privilegia as belezas naturais da área para o acesso e privilégio das classes mais abastadas da metrópole paulista. Assim, analisamos o processo de revisão do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Litoral Norte (ZEEC-LN), realizado em 2017 e como este criou novas funções espaciais e consolidou outras, utilizando-se da norma socioambiental para transformar, ressignificar e reapropriar o ambiente do município com objetivo de assegurar sua continuidade dentro de um campo de poder que precisa de constante alibi técnico normativo para a articulação de seus processos ecológicos como bases materiais e simbólicas da reprodução desse espaço urbano. A revisão do ZEEC-LN evidenciou o desafio desta ferramenta se consolidar como um instrumento dinâmico de política pública, em vez de ser um fim em si mesmo, que capacite a inclusão de novos sujeitos nessa arena de negociações pela criação de novos desenhos que abarquem mais representações e narrativas sobre o gerenciamento costeiro como um projeto territorial.

Palavras-chave: Uso do Território; Governança Ambiental; Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro.

Coastal Management, Environment, and Territory: the revision of the Coastal Ecological-Economic Zoning of the municipality of São Sebastião, Northern Coast of São Paulo

Abstract

Coastal zones are areas of complex ecological systems and areas under pressure from various social and economic uses. Thus, these zones require specific public policies regarding territorial planning, requiring an environmentalization of these instruments. In the case of São Sebastião, a municipality located on the North Coast of São Paulo with a particular history of settlement by traditional caiçara populations, migrants, and tourists, the rationale of sectors including tourism, real estate, and shipping acts through this environmentalization as an operational field over land use to guarantee the aesthetic value of local nature as a resource of interest to the municipality's touristic urbanization. This process protects its natural beauties, ensuring their access and privilege for the wealthiest classes in the São Paulo metropolitan area. We, therefore, examined the review process of the North Coast Ecological-Economic Zoning (ZEEC-LN), conducted in 2017, and how it established new spatial functions and strengthened others by using socio-environmental norms to transform, re-signify, and re-appropriate São Sebastião's environment to ensure the municipality's continuity within a field of power in which it needs a constant technical and normative alibi to articulate its geo-ecological processes as the material and symbolic bases for the reproduction of this tourist urban space. The review of the ZEEC-LN highlighted how challenging it is for this tool to consolidate itself as a dynamic public policy instrument, rather than being an end in itself, that enables the inclusion of new stakeholders in this negotiation arena through the creation of new designs that embrace a broader range of representations and narratives regarding coastal planning as a territorial project.

Keywords: Land Use; Environmental Governance; Coastal Ecological-Economic Zoning.

Résumé

Les zones côtières sont des espaces de systèmes écologiques complexes et de pressions liées à divers usages économiques. Ainsi, elles nécessitent des politiques publiques spécifiques d'aménagement du territoire, exigeant une "environnementalisation" de ces instruments. À São Sebastião, municipalité située sur la côte nord de l'État de São Paulo et marquée par une occupation historique de populations traditionnelles caiçaras, de migrants et de touristes, les logiques des secteurs touristique, immobilier et portuaire agissent sur cette "environnementalisation" comme un champ opératoire sur l'usage du territoire afin de garantir la valeur esthétique de la nature locale en tant que ressource d'intérêt pour l'urbanisation touristique de la région. Ce processus privilégie les beautés naturelles au profit de l'accès et du privilège des classes les plus aisées de la métropole paulistaine. Ainsi, nous analysons le processus de révision du Zonamento Ecológico-Econômico Costeiro du Littoral Nord (ZEEC-LN), réalisé en 2017, et comment celui-ci a créé de nouvelles fonctions spatiales tout en consolidant d'autres, en mobilisant la norme socio-environnementale pour transformer, resignifier et réapproprier l'environnement de la municipalité. L'objectif est d'assurer la continuité de cet espace dans un champ de pouvoir qui exige un alibi technique et normatif constant pour articuler ses processus écologiques comme fondements matériels et symboliques de la reproduction de cet espace urbain. La révision du ZEEC-LN a mis en évidence le défi de faire de cet outil un instrument dynamique de politique publique, plutôt qu'une fin en soi, qui permettrait l'inclusion de nouveaux acteurs dans cette arène de négociations, en vue de créer de nouveaux agencements capables d'intégrer davantage de représentations et de récits sur la gestion côtière en tant que projet territorial.

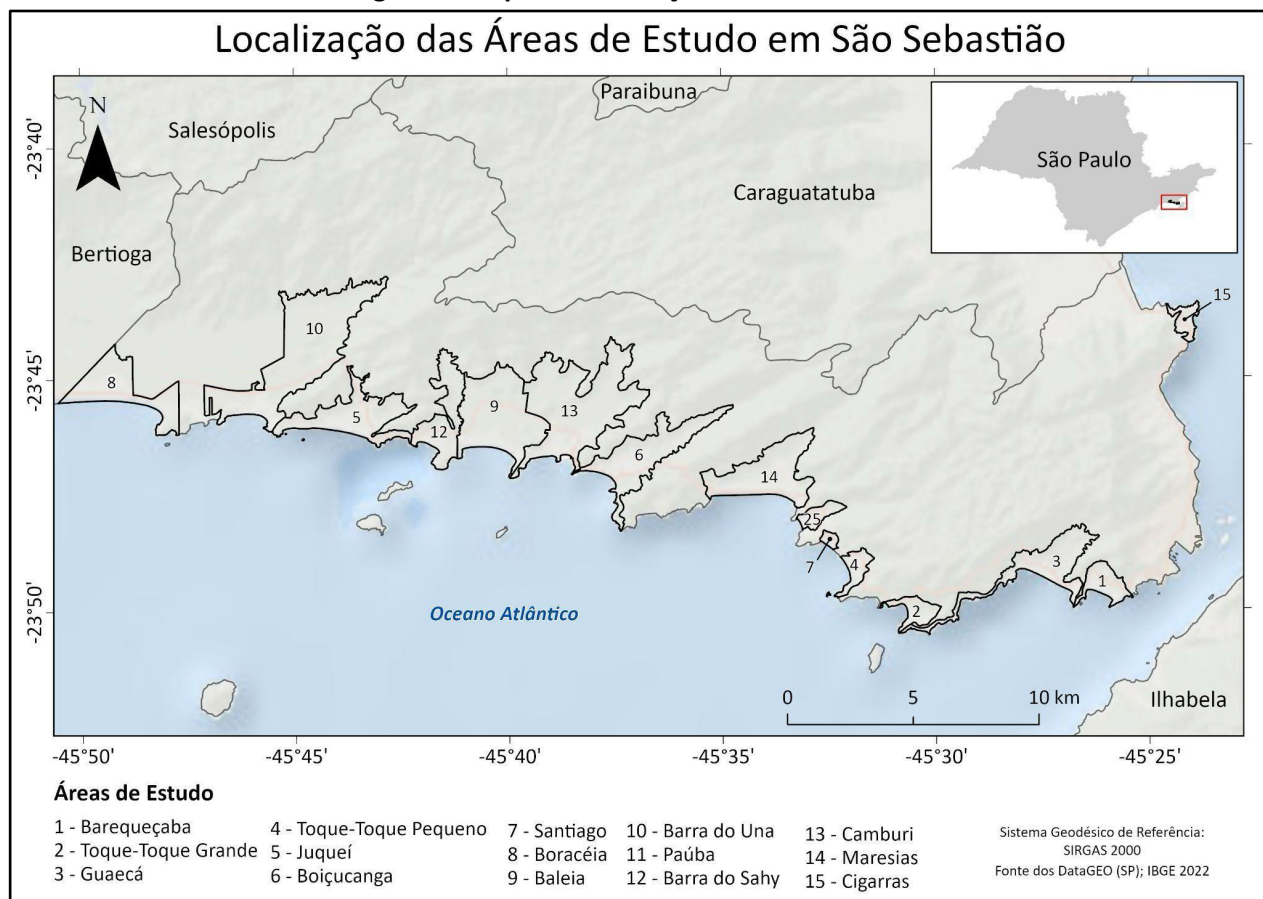
Mots-clés: Usage du territoire; Gouvernance environnementale; Zonamento écologique-économique côtier.

Introdução

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC-SP)¹, divide a zona costeira em quatro setores e, dentre estes setores, o Litoral Norte (LN), composto pelos municípios de São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba, caracteriza-se por um crescimento acelerado provocado pelos setores do turismo e imobiliário, com projetos de ampliação da malha rodoviária a fim de atender as demandas do Porto de São Sebastião, Unidades de Conservação que compõe 80% da região, e a presença de populações tradicionais caiçaras, quilombolas e indígenas (Teixeira et al, 2012). Com ecodinâmica de extrema importância, a conservação ambiental é, também, parte de uma valorização estética que tornou este território um recurso de interesse de diversos atores que, com objetivos e formas diferentes de territorialização, geram relações conflituosas entre si. Nesse contexto, o município de São Sebastião (Figura 1) configura-se como um território socioambientalmente complexo, objeto de regulação por diversas políticas públicas com demandas de um planejamento territorial e socioambiental singular.

¹ Instituído em São Paulo por meio da Lei Estadual n.º 10.019/1998

Figura 1: Mapa de localização de São Sebastião.



Fonte: Os autores (2025).

Acselrad (2000) denomina esse processo de ambientalização do planejamento. Ou seja, trata-se do ambientalismo nas instituições políticas e sua capacidade organizativa de estabelecer um diagnóstico territorial de tendências, potencialidades e demandas que servirá de base para as ações setoriais ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico (Moraes, 2005; Acselrad, 2000). Observa-se a existência de uma relação dialética entre governança ambiental e território, tornando as políticas públicas de gestão costeira um campo de análise importante para a identificação de conflitos socioambientais. Desse modo, destaca-se o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Litoral Norte (ZEEC-LN), instrumento da política do Gerenciamento Costeiro de São Paulo. Segundo a sua regulamentação (Brasil, 2004), o ZEEC

orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão.

Ou seja, tem como objetivo diagnosticar vulnerabilidades e potencialidades socioeconômicas, prognosticar o uso do território e tendências futuras e propor diretrizes de proteção, uso, recuperação e desenvolvimento (Fritzsos, Correa, 2009). No contexto da região costeira, esse ordenamento territorial enfrenta interesses locais estratégicos do litoral a partir de suas

funções e formas espaciais exclusivas quanto à circulação e transporte e a apropriação cultural de lazer, “tornando-o raro, e a localização litorânea como privilegiada” (Moraes, 2007, p. 22), inserindo o ZEEC-LN como pilar de uma base normativa do uso do ambiente costeiro, onde “as belezas naturais aparecem como privilégio de determinadas classes” (Scifoni, 2011, p. 3).

Assim, este artigo analisa o processo de revisão do ZEEC-LN em 2017 (São Paulo, 2017) e as diferenças deste com a sua versão de 2004 (São Paulo, 2005), comparando as diretrizes, as permissões de uso e as atividades e características ambientais de cada categoria de zoneamento terrestre, e investiga como essa revisão articula a gestão costeira e o processo de produção socioespacial do Litoral Norte à problemática da transformação e intervenção nas dinâmicas ecológicas.

Com esse objetivo, na revisão bibliográfica examinaram-se os eventos de ruptura das formas de trabalho sobre os processos *naturogênicos* (Souza, 2019, 2022) do ambiente costeiro do Litoral Norte, materiais e culturais, e o papel de agentes econômicos, como o Porto de São Sebastião e a rodovia Rio-Santos, ambientais, como as Unidades de Conservação, e sujeitos sociais, como caiçaras e turistas para o contexto contemporâneo de São Sebastião. Para isso, a partir de Luchiari (1992; 1999), esses eventos foram separados em três períodos: de 1500 a 1950; de 1950 a 1980; e de 1980 até os dias atuais. Isso possibilitou fundamentar a análise de como o espaço costeiro de São Sebastião teve sua dimensão ambiental modificada através dos campos de poder predominantes em cada período, produzindo um território resultado de processos e tensões de políticas ambientais e econômicas. Essa etapa evidenciou como o município, ainda no período contemporâneo, faz parte da mesma divisão territorial do trabalho, com a função de veraneio às classes mais abastadas do estado paulista.

Sobre as dinâmicas socioambientais do ZEEC-LN, empreendeu-se uma pesquisa documental sobre a formação do ZEEC-LN, sua metodologia e minuta, em ambas versões. Para isso, confeccionamos um quadro síntese evidenciando as principais diferenças quanto aos critérios definidores de cada categoria de zoneamento terrestre e marinho entre a antiga versão, e o documento em vigência atual. Essa análise qualitativa foi feita comparando os seguintes critérios entre cada minuta: Características Socioambientais; Diretrizes de Gestão; Metas Mínimas de Conservação ou Recuperação e; Usos e Atividades Permitidas. Em seguida, foi realizada uma produção cartográfica do ZEEC-LN de 2004 e 2017.

Com os mapas e dados qualitativos do quadro comparativo, o trabalho de campo foi realizado para a identificação e cotejo empírico dos processos de produção do espaço urbano e visualização das dinâmicas socioambientais que compõem o diagnóstico do município de São Sebastião.

As mudanças mais significativas identificadas no ZEEC-LN refletem os novos interesses sobre o município, para além da oferta turística, como a questão portuária, os empreendimentos e megaprojetos para gás e petróleo, e os quais, dada a função organizadora do ZEEC sobre o território, evidenciam a necessidade de um álibi normativo técnico, como a criação de novas categorias de zoneamento, para a garantia do uso do território por parte dessas intencionalidades. Essas mudanças apontam a importância do litoral como eixo estratégico de circulação, e o papel do ZEEC como política que visa atender a demanda deste território pelas atividades de expropriação do mar, atravancando o acesso e uso do *maretório* (Ilma, 2022) das populações caiçaras para atividades da pesca artesanal, ao mesmo tempo em que preserva o turismo como elemento central na organização urbana de São Sebastião, com mudanças de zoneamento que permitem o avanço da ocupação urbana.

Território e ambiente: uma articulação entre poder e natureza

Nessa análise, entendemos a articulação da produção do espaço litorâneo como uma complexidade existente entre poder, território e ambiente. Como Raffestin (1993), compreende-se por poder a capacidade de manipulação e exercício dos fluxos de energia e informação que fundamentam as relações sociais que se (re)apropriam da natureza e do espaço urbano. O território irá definir-se como a projeção espacial de relações de poder, sendo que, ao mesmo tempo em que depende de um substrato material, é intáctil como um campo de força - relações políticas que o projetam mediante práticas territoriais sociotécnicas (Raffestin, 1993; Souza, 2013, 2019, 2022). Ou seja, o território é a dimensão política das relações sociais de controle, permissão e uso do espaço. Os territórios podem ser criados e desfeitos ao longo do tempo sem deixar marcas na paisagem, pois constitui uma categoria distinta do substrato concreto e suas características naturogênicas. Por exemplo, a área Zona 1 Terrestre (Z1) no ZEEC designa uma área que mantém os ecossistemas primitivos em pleno equilíbrio ambiental, sem alteração material física. Porém, quando definida como Z1, a área é territorializada, pois ações políticas informadas e instrumentalizadas para apropriação desse local, iniciam um processo histórico intencional que expressa uma relação social nesta materialidade estabelecendo um campo de disputa e forças sobre as possibilidades de controle deste espaço, agora território, mas sem alteração física.

A organização e representação desse território como Z1 explicita elementos-chave na compreensão do ZEEC-LN. Como uma produção, o território necessita de uma organização espacial do trabalho por um sistema de práticas, símbolos e conhecimentos, isto é, ações e comportamentos de um código e seus sistemas de infraestrutura, modo de produção, relações de trabalho, cultura, etc, da qual se gera uma representação do espaço:

Não se trata, pois, do espaço, mas de um espaço construído pelo ator, que comunica suas intenções e a realidade material por intermédio de um sistema sêmico. Portanto, o espaço representado não é mais o espaço, mas a imagem do espaço, ou melhor, do território visto e/ou vivido. É, em suma, o espaço que se tornou o território de um ator, desde que tomado numa relação social de comunicação (Raffestin, 1993, p. 147).

Todavia, a organização e a sua representação estão em constante mudança, já que há uma ruptura entre a imagem territorial e o território real. Isso, pois variados campos operatórios construídos pelo poder se relacionam em diferentes contraprojetos originados pelas ordens socioespaciais coexistentes dentro do território (Raffestin, 1993; Souza, 2013).

Esses campos também constituem o ambiente, categoria que de um ângulo político-ecológico completa-se de forma essencial à dimensão territorial. Compreendemos que o ZEEC-LN corrobora com a concepção de ambiente como o entorno, termo que Luke (1995) remete do inglês *to environ*, que significa a ação de cercar, englobar, envolver ou incluir ao redor de algo. O ZEEC-LN como um *environmental act* (Luke, 1995) é o movimento disciplinador de envolver uma extensão de espaço sobre um envelope discursivo que, por meio de reinterpretações, geram sistemas de poder sobre, e também por meio de e através da natureza, articulando um sistema de governança. Isso corrobora com Reboratti (2000) ao definir o ambiente como a totalidade dos elementos da biosfera que, em um recorte territorial, depende da visão do observador. Ou seja, ambiente não é só o que rodeia, mas também um produto daquilo que é rodeado, resposta de negociações entre os domínios de poder e, por isso, como produto cultural e político, deve ser analisado enquanto território.

Urquijo e Bocco (2013), também trazem sobre a discussão de ambiente a dimensão do poder, definindo ambiente como natureza transformada pela atividade humana, produto de negociações entre os domínios de poder, o que o diferencia de conceitos como ecossistema e bioma, de análise fundamentalmente biofísica. Essa análise também confirma que o ambiente como produto cultural e político deve ser analisado pela perspectiva territorial.

Também Souza (2019), ao definir o ambiente como uma totalidade que abarca todas as espécies, o contexto físico, as relações sociais e de poder transformador dos processos geoecológicos, considera esses agentes sociais como parte da natureza, cultural e historicamente situada. Ou seja,

uma sociedade que é decorrente da natureza, embora, ao longo do tempo, tenha estabelecido uma ruptura integrada qualitativa com a natureza não humana, e estabelecido um grau considerável de diferença entre sociedade e natureza, mas não o suficiente para que se exclua um ao outro de uma mesma escala de existência (Souza, 2019).

Compreender o ambiente desse modo nos permite considerar as transformações sociais geradas aos ecossistemas, e revelar a noção de apropriação que os transforma, ressignifica e os reapropria continuamente. O território, como a articulação, permite esse estado de reprodução social do espaço de dominação da natureza (Luke, 1995; Reboratti, 2000, 2011; Souza, 2019; Urquijo e Bocco, 2013).

Argumentamos assim que o ZEEC-LN é um instrumento essencial para a continuidade de São Sebastião dentro de um campo de poder ambiental - desde o mais simbólico, como o cultural, ao mais material, como o econômico. E este campo precisa de constante *geo-poder* (Luke, 1995), de *álibi técnico* para a articulação dos processos geoecológicos como bases materiais e simbólicas do espaço urbano da costa, sendo necessários instrumentos políticos que o mantenham. Ou seja, uma governança correspondente, articulada principalmente por políticas públicas e um planejamento territorial constituídos por conflitos na produção deste campo no território e no ambiente.

Álbi técnico: a Geometria do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

A incorporação pela economia das condições ecológicas de sustentabilidade, assim como sua desaceleração e reconversão para uma economia ecologicamente sustentável, não é um problema metodológico, de um ajuste de contas entre paradigmas teóricos; implica sobretudo um processo histórico no qual as estratégias de poder no saber levaram a institucionalizar e a legitimar a racionalidade econômica (Leff, 2006, p. 231).

A ambientalização do planejamento territorial de São Sebastião pelo ZEEC-LN como forma de *álibi técnico* permite entender que esta dimensão da governança é um sinônimo de intervenções com objetivos de alterar e fomentar formas de incentivos ambientais, de conhecimento, instituições, processos de decisão e comportamentos, sendo assim usada para se referir “ao conjunto de processos regulatórios, mecanismos e organizações através dos quais os atores políticos influenciam ações e resultados ambientais” (Lemos e Agrawal, 2006, p. 298)². Assim, acordos internacionais, legislações e políticas nacionais, estruturas de tomadas de decisão locais, ONGs ambientais e no caso, o ZEEC-LN, são alguns exemplos de como essa governança toma forma.

² No original: “to the set of regulatory processes, mechanisms and organizations through which political actors influence environmental actions and outcomes”. Tradução dos autores.

Pensando nas qualidades locacionais do espaço costeiro, este possui uma governança territorial completamente diferente da hinterlândia. Ao mesmo tempo, com qualidades ambientais distintas, promovem demandas ambientais específicas pela presença de mangues, praias, restingas, baías etc., ou seja, o Litoral Norte possui, pela sua proximidade com o mar e posição na divisão territorial do trabalho, uma governança ambiental embasada sob uma racionalidade ambiental específica, com recursos técnicos especialmente elaborados para atender as demandas costeiras, como os Planos de Gerenciamento Costeiro e o ZEEC.

Em 1981, a aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) tornou-se um marco quanto às práticas institucionais ecológicas no Brasil, além de representar o surgimento do tema da governança ambiental. Um dos instrumentos regulados por esse marco inicial foi o zoneamento ambiental. Com as primeiras experiências realizadas na Amazônia, ocorre, depois, a instituição do ZEE na zona costeira, com fins de proteção do patrimônio ambiental e a garantia da exploração dos recursos marinhos. Essas experiências na costa se consolidam legalmente pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), em 1988 (Lei n.º 7.661/1988), ao incorporar as diretrizes da PNMA e da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), de 1980. Essa norma, assim como seu detalhamento em 1990 e 1997, por resoluções da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), faz referência ao zoneamento como instrumento indispensável (Itani, 2018).

Com essas práticas na Amazônia e a regulamentação na costa, o conceito do ZEE se consolida e cria a necessidade de a adoção de critérios e diretrizes metodológicas sobre a implementação desse instrumento em escala nacional, o que se estabelece por meio do Decreto Federal 4.297/2002, que define ZEE como “instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas” e “estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (BRASIL, 2002). Além do conceito, o decreto estabeleceu os objetivos e critérios para elaboração do ZEEC, incorporados pelo Decreto Federal 5.300/2004, que regulamenta a operacionalização do PNGC.

Também prevê a edição de Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro que devem observar as normas e diretrizes do plano nacional (Brasil, 2002). No estado de São Paulo, isso se deu em 1998 com a aprovação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. O PEGC-SP, além de setORIZAR a zona costeira em quatro regiões - Litoral Norte, Baixada Santista, Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape e Cananeia e Vale do Ribeira –, instituiu quatro instrumentos de gerenciamento

costeiro: o ZEEC; os planos de ação e gestão, que constituem políticas públicas prioritárias para alcance dos objetivos e metas definidas no zoneamento; o Sistema de Informações, Monitoramento e Controle do Gerenciamento Costeiro (SIMGERCO) que reúne dados e indicadores de diagnóstico, de cenários futuros e de monitoramento (São Paulo, 1998).

O ZEEC como base fundamental para essas políticas coloca em evidência como o roteiro metodológico do ZEE gera resultados que ordenam e dão ordens (Acselrad, 2000), isto é, tem-se uma demarcação espacial de signos selecionados que embasam o futuro desse espaço, “representando as coisas como tensão na qual o lugar geográfico é, ao mesmo tempo, um horizonte” (Acselrad, 2000, p. 7). O PEGC-SP e sua relação com o ZEEC evidencia a dimensão do território e do ambiente como projeções espaciais de relações de poder, fragmentando o território por meio da governança que, por não partir do Estado somente, consolida possíveis tensões geográficas. Além disso, há uma dimensão de absorção de conflitos (Moraes, 2007, p. 228) que insere o ZEEC como uma tábua-de-salvação futura para todos os problemas costeiros. Por isso, ao compreender o ZEEC como um tipo de projeto traduzido pela representação cartográfica, é preciso analisar ambas versões para o entendimento de como este instrumento mudou seus objetivos, critérios e intencionalidades sobre o espaço do Litoral Norte no período entre 2004 e 2017, e quais projeções para o futuro propõem essa versão revisada da lei.

A geometria do ZEEC revela a dimensão política do ZEEC, pois “ao objetivar o ordenamento do território com um caráter normativo ou vinculante, interfere nas relações que os atores sociais desenvolvem no território, ou seja, nas territorialidades” (Itani, 2018, p. 14). O zoneamento é um instrumento da racionalidade ambiental capaz de mobilizar as forças de determinados agentes sociais por arranjos legais. A dimensão técnica cartográfica do ZEE ganha destaque junto ao poder e carrega não somente signos, mas imperativos territoriais dos sistemas políticos. Os mapas de zoneamento são mapas falantes, que não representam o espaço de forma passiva, sendo, na verdade, intérpretes do que seria uma verdade ecológica deste mundo, e como já citado “explicitamente, os mapas do ZEE ordenam e dão ordens” (Acselrad, 2000, p. 7)

O ZEEC representa as fragmentações do espaço em que cada porção se ajusta a um tipo de projeto que será entendido como a verdade do lugar. Esse projeto, então, corresponde ao fator que une ambiente e território ao ZEEC, já que esse instrumento serve como meio de projetar um environmental act (Luke, 1995) de determinadas intencionalidades sobre o espaço, por meio de informações, dados, diretrizes e normas. A geometria do ZEEC tende a ser a expressão espacializada de algum modelo de desenvolvimento que projetará “um conjunto de relações sociais

territorializadas que exprime uma vontade de futuro” (Acseirad, 2000, p. 10). A questão é entender quais as vontades e intencionalidades historicamente situadas acerca do Litoral Norte e de São Sebastião, particularmente em um período de neoliberalização da natureza – denunciada nos anos 2000 -, e acirramento da mercantilização de todos os seus elementos, materiais e imateriais (Bühler e Gautreau, 2020).

Litoral Norte: *urbanização turística e apropriação da paisagem caiçara*

Para o Litoral Norte, podemos pensar essa dinâmica ambiente/território pelas figuras do caiçara, do turista, dos migrantes e do próprio meio ambiente físico, enquanto recurso ambiental *percebido e vivido* (Lefebvre, 1991), evidenciando os eventos de ruptura das formas de trabalho sobre os recursos costeiros, tanto materiais quanto subjetivos e culturais, especialmente sobre a população caiçara, tipo étnico originado da ascendência de negros (escravizados), indígenas (por vezes escravizados também) e brancos (colonizadores), confirmando em nossa formação territorial a composição de tipos socioculturais híbridos.

As paisagens da região possuem excepcionalidades já instituídas pelo Parque Estadual da Serra do Mar, criado em 1977, com uma área de 309.938 hectares de florestas da Mata Atlântica entre Ubatuba a Peruíbe (Luchiari, 1997a), e pelo tombamento da Serra do Mar como patrimônio natural pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat) (São Paulo, Resolução n. 40 de 6 jun. 1985), “com seus Parques, Reservas e Áreas de Proteção Ambiental, além dos esporões, morros isolados, ilhas e trechos de planícies litorâneas” (Artigo 1º) (Ab’saber, 1986), A Serra do Mar, neste trecho do litoral brasileiro, próxima da orla, define um litoral recortado entre o mar e as encostas e uma variedade de pequenas planícies sedimentares separadas por costeiras. Apesar da sua ocupação desde o período colonial, houve um relativo isolamento dessa região até a primeira metade do século XX, o que a manteve preservada das investidas mais ostensivas da urbanização.

Na primeira metade do século XX, com a marginalização do dinamismo econômico da produção de café do estado, as populações caiçaras passam a viver quase que exclusivamente de suas formas de sobrevivência, reforçando seus traços, suas expressões, seu modo de vida e sua identidade cultural. A economia caiçara, pequena produção mercantil e de subsistência, fortalecia-se nos interstícios dos produtos para exportação e sobreviveu à integração (açúcar, ouro, café) e à marginalização (ouro e café) de uma economia regional dependente das políticas econômicas que alimentavam o mercado mundial de produtos tropicais (Luchiari, 1997b).

O início do século XX, ilustrado pelas canoas de voga, foi o período que alguns autores denominam de epopeia caiçara (Mussolini, 1980), possibilitado pela sobrevivência e pela reprodução do modo de vida tradicional com as pequenas lavouras, a pesca artesanal, a coleta, a extração e a caça, assim como inúmeras expressões materiais (artesanato, manufatura de barcos, construções, territorialidades), e da cultura imaterial, como a música, a gastronomia e as festividades tradicionais associadas à igreja católica.

A transformação de uma área predominantemente rural para predominantemente urbana ocorreu nas décadas de 1960 e 1970 com novos vetores da transformação, particularmente a Rodovia BR-101 (Rio-Santos); a valorização da natureza tornada território pela legislação ambiental; e a chegada dos turistas e suas segundas-residências. A mentalidade preservacionista do poder público e das ONGs ambientalistas se refinou neste período, ao mesmo tempo em que ocorreu a ocupação desenfreada das encostas e planícies litorâneas.

Grande parte da população caiçara e seus descendentes ligaram-se às atividades urbanas como caseiros, na construção civil, nos órgãos públicos, nos serviços e trabalhos domésticos e, mais do que isso, ao transformarem-se em pescadores exclusivos, isto é, empregados da pesca, em um contexto de urbanização turística (Luchiari, 2000), onde a estrutura de sobrevivência econômica e cultural da maioria dos caiçaras foi desintegrada, deixando para trás a antiga autonomia para serem inseridos em uma nova racionalidade econômica, dependente de bens industrializados, especializada economicamente e insuficiente para suprir as necessidades.

A criação de Unidades de Conservação, que teve um papel fundamental para frear a expansão de um processo de urbanização descontrolado, também instituiu uma nova racionalidade ambiental e técnica, com novas normas e regras de uso e apropriação do território, desconsiderando as antigas territorialidades das práticas tradicionais caiçaras. As novas funções e valores sociais da conservação da natureza integram a paisagem natural ao sistema social, desnaturalizando o seu conteúdo em um novo sistema da natureza concebido, agora, como as Unidades de Conservação, por uma ordem hegemônica global (Santos, 1992, p. 95). As paisagens naturais portadoras de sentido na construção do lugar caiçara são apropriadas pelo olhar externo e pelas relações de poder que as transformam em território de disputas (Luchiari, 2001, p. 11).

A ruptura simbólica na apreensão da paisagem se deu de maneira imperativa com a dissolução das territorialidades vividas pelos caiçaras na apropriação da natureza (sertão-trabalho/praias-moradia), com a ocupação das pequenas planícies pelas funcionalidades do lazer, do turismo e dos

condomínios fechados horizontais. A participação de novos grupos sociais na gestão do espaço urbano e na gestão do ambiente restringiu-se a uma elite social, pertencente às estruturas de poder do grande capital, excludente em relação à população de renda mais baixa. Essa elite articulada com a metrópole paulista, evidenciou que o Litoral Norte não se explica por si só, sendo parte da reprodução espacial da metrópole, não no sentido de contiguidade da mancha urbana metropolitana, mas parte das relações que subordinam esse espaço à lógica da capital. Essa “função específica de servir como zona de veraneio dos segmentos sociais mais abastados” (Scifoni, 2011, p. 2) varreu as moradias caiçaras de suas praias para os sertões, ou para as periferias de cidades como Santos (SP) e Paraty (SP).

ZEEC-LN e o gerenciamento costeiro de São Sebastião: interesses turísticos, portuários e imobiliários

O ZEEC-LN foi instituído pelo Decreto n.º 49.215 de 07/12/2004, estabelecendo a previsão de usos e atividades para cada zona, as metas ambientais e as diretrizes gerais (São Paulo, 2005). O zoneamento terrestre compreende as zonas Z1T a Z5T e as zonas especiais Z1AEP e Z4OD. Conforme podemos observar na Tabela 1, para cada zona são definidos os usos e atividades permitidos, além das características socioambientais de enquadramento, diretrizes de gestão, taxas de utilização da propriedade, metas de conservação ou recuperação de vegetação nativa.

Tabela 1. Disposições do ZEEC do Litoral Norte de 2004 quanto aos usos e atividades permitidos nas zonas terrestres							
ZEEC Litoral Norte 2004	Zonas Terrestres						
Usos e atividades permitidas	Z1T	Z1AEP	Z2T	Z3T	Z4T	Z4OD	Z5T
Usos definidos na legislação que regula as categorias das Unidades de Conservação							
Pesquisa científica							
Educação ambiental							
Manejo autossustentado							
Ecoturismo							
Ocupação humana de baixo impacto							
Aquicultura							
Mineração							
Beneficiamento dos produtos de manejo sustentado							
Agropecuária, compreendendo unidades integradas de beneficiamento							
Silvicultura							
Ocupação humana com características rurais							
Equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano							
Ocupação para fins urbanos							
Unidades comerciais e de serviços							
Empreendimentos de turismo e lazer, parcelamentos e condomínios							
Indústria							
Terminais aeroportuários e rodoviários							
Complexos portuários, pesqueiros e turísticos							
Fonte: Decreto Estadual n.º 49.215/2004. Elaboração dos autores.							

Com menos de cinco anos de vigência as discussões quanto à revisão foram iniciadas (Itani, 2018). O ZEEC-2004 estabeleceu normas de ocupação segundo as tendências de crescimento populacional por empreendimentos imobiliários de veraneio. No entanto, os anos 2000 marcam uma nova dinâmica, em que recursos como gás e petróleo forçam a demanda de território para megaprojetos de infraestrutura, como a ampliação da capacidade de movimentação de cargas no Porto de São Sebastião e a consequente adaptação de toda a logística rodoviária com a ampliação da capacidade de tráfego da Rodovia dos Tamoios, que liga a região costeira à hinterlândia (Moraes, 2007; Teixeira et al, 2012; Feital, 2014; Itani, 2018).

Assim, no Litoral Norte, com o crescimento de empreendimentos industriais, comerciais e serviços relacionados por essa dinâmica, e uma alta vulnerabilidade aos riscos e efeitos das mudanças climáticas e a possibilidade de elevação do nível do mar (Feital, 2014), foi consolidada a decisão, entre os representantes dos colegiados, de que o ZEEC deveria incorporar em sua regulação essa tamanha expansão da dinâmica econômica da região. Todavia, com a aprovação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei Estadual n.º 13.798 de 2009, art. 8, inciso I), ratifica-se para dez anos o prazo mínimo para revisão do zoneamento estabelecido pelo Decreto Federal 4.297/2002, levando a primeira minuta da revisão para 2014 (Itani, 2018). Além disso, “não foi implantada pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente uma base de dados, informações e indicadores, correspondente a um sistema de informações, um dos instrumentos do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro” (Itani, 2018, p. 136).

A troca de governo estadual em 2015 provocou alteração em todo o corpo da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SMA) e, logo, alterou a coordenação do gerenciamento costeiro que questionou a minuta elaborada, formulando outro texto dentro da Secretaria, sem a participação dos representantes do Grupo Setorial de Coordenação do Litoral Norte (Itani, 2018, p. 140). A proposta foi aprovada em 2016, pelo Grupo Estadual de Coordenação do Gerenciamento Costeiro que representava os quatro setores costeiros do estado, “sem questionamentos, pois os seus representantes haviam sido designados três dias antes da reunião” (Itani, 2018, p. 142). Em sequência foi deliberada no CONSEMA e, em 8 de novembro de 2017 (Tabela 2), houve a instituição do Decreto Estadual 62.913 que legitimou a revisão do ZEEC do Litoral Norte.

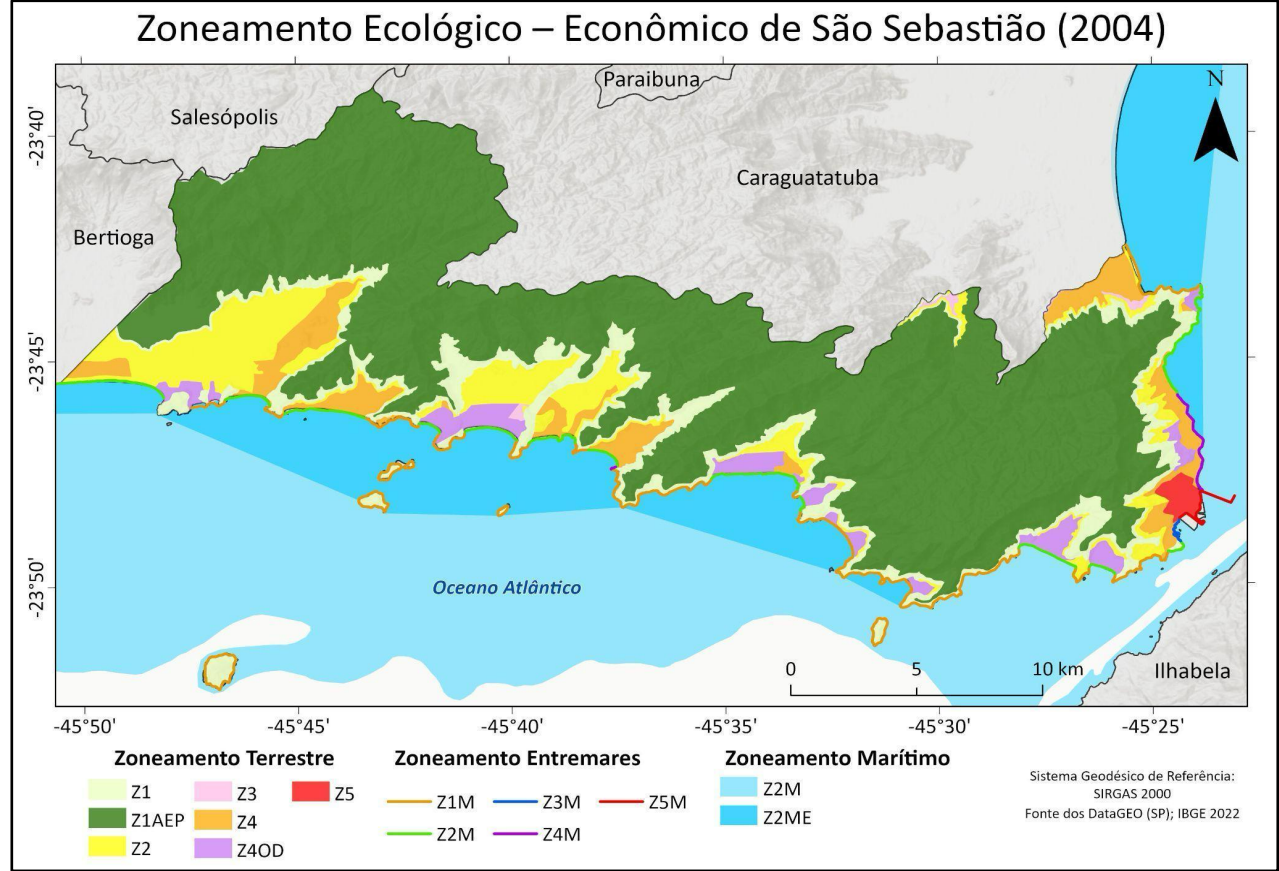
Tabela 2. Disposições do ZEEC do Litoral Norte de 2017 quanto aos usos e atividades permitidos nas zonas terrestres.

ZEEC Litoral Norte 2017	Zonas Terrestres							
Usos e atividades permitidas	Z1T	Z1AEP	Z2T	Z3T	Z4T	Z4OD	Z5T	Z5TOD
Usos definidos na legislação que regula as categorias das Unidades de Conservação, ou outra regulamentação específica, no caso das terras indígenas.								
Pesquisa científica								
Educação ambiental								
Manejo sustentável								
Ecoturismo								
Pesca artesanal								
Ocupação humana de baixo efeito impactante com características rurais								
Aquicultura								
Mineração								
Assentamentos humanos dispersos, pouco populosos e com pouca integração entre si								
Agropecuária, compreendendo unidades integradas de beneficiamento								
Silvicultura								
Equipamentos públicos e de infraestrutura necessários ao desenvolvimento urbano								
Ocupação para fins urbanos								
Estruturas de apoio à atividade turística e lazer náutico								
Turismo e lazer								
Unidades comerciais e de serviços								
Atividades industriais de baixo impacto								
Terminais rodoviários								
Logística, armazenamento, transporte e								

distribuição de produtos e mercadorias.								
Todos os demais usos								
Fonte: Decreto n.º 62.913, de 8 de novembro de 2017. Elaboração dos autores.								

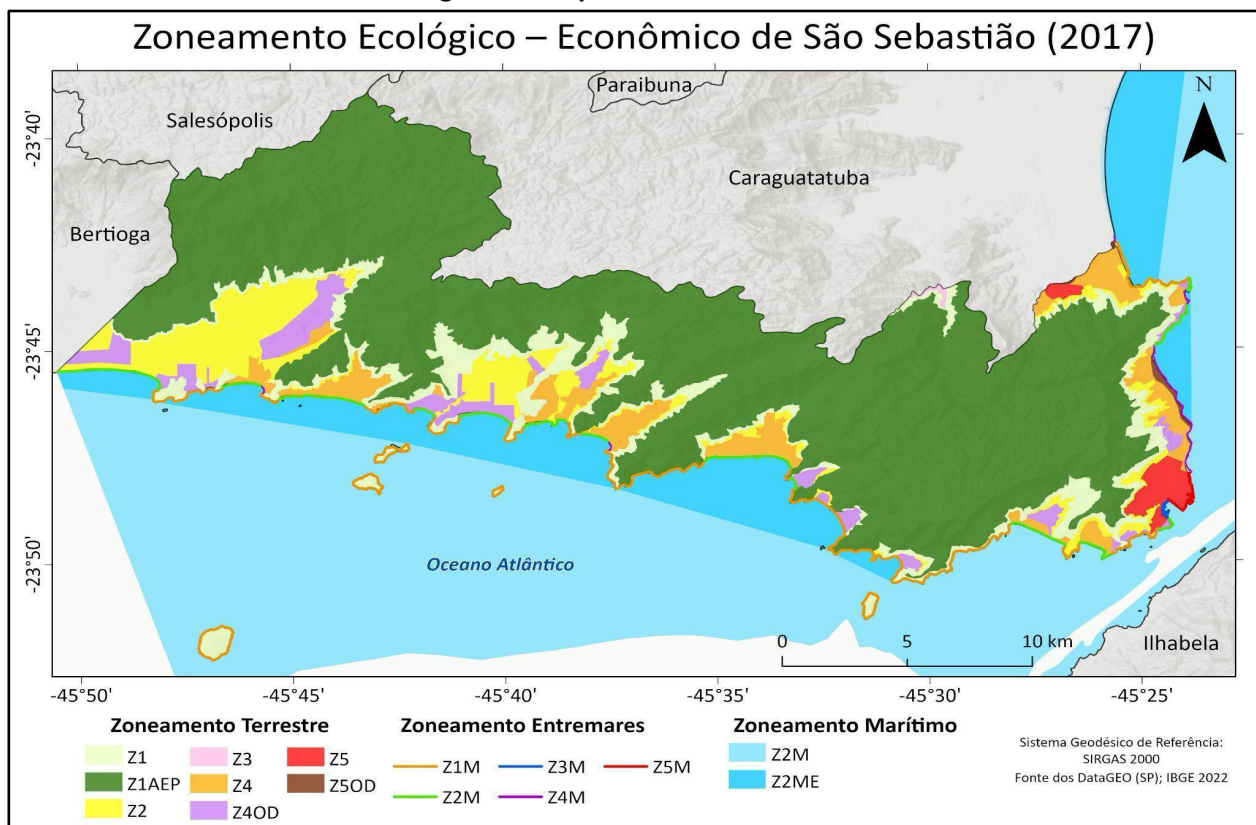
Analisando os mapas e gráficos a seguir (Figuras 2, 3, 4 e 5), é possível constatar que o ZEEC em São Sebastião apresentou mudanças mais expressivas nas categorias Z2T e Z3T, no sentido de diminuição de suas abrangências, ao passo que apresentou um aumento em áreas Z4OD e Z5T, e criou uma nova categoria: a Sub-Zona Área de Ocupação Dirigida (Z5OD). Sobre as categorias Z4T e Z4OD, é importante ressaltar que a Z4OD possui as mesmas características socioambientais e permissões de uso, porém com restrições maiores, sendo necessário um ordenamento especial nestas áreas, e permitida a utilização de até 40% da área total da propriedade de empreendimentos (a categoria Z4T permite até 60%). Ou seja, a Z4OD tem como objetivo a manutenção de suas áreas como de baixa densidade de ocupação (São Paulo, 2017).

Figura 2 - Mapa do ZEEC-LN de 2004



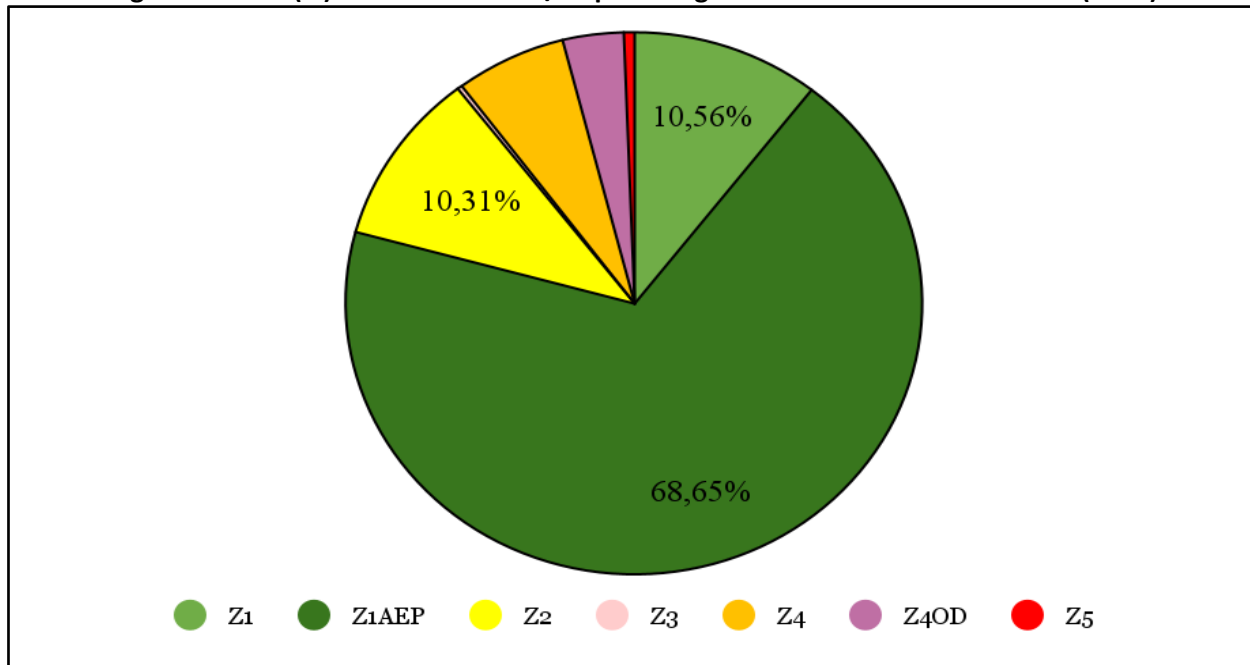
Fonte: Decreto Estadual n.º 49.215/2004. Elaboração dos autores.

Figura 3 - Mapa do ZEEC-LN de 2017



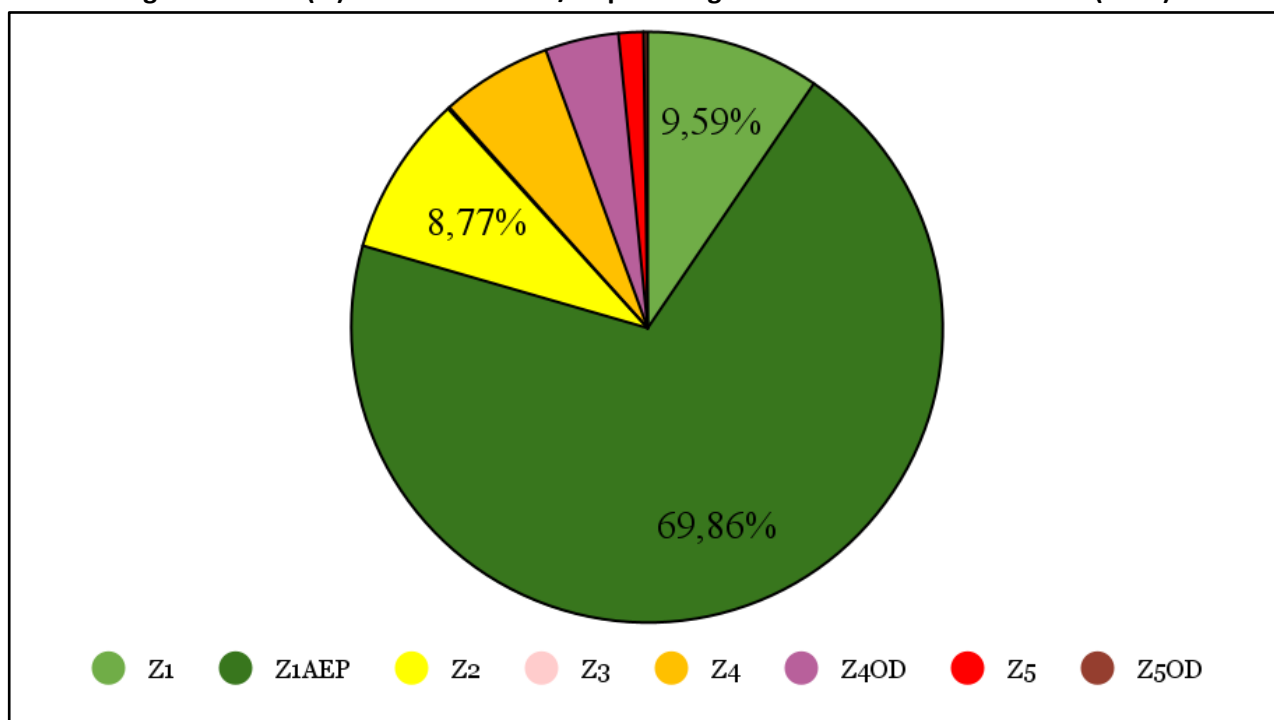
Decreto n.º 62.913, de 8 de novembro de 2017. Elaboração dos autores.

Figura 4 - Área (%) de São Sebastião/SP por categoria de Zoneamento Terrestre (2004)



Fonte: Decreto Estadual n.º 49.215/2004. Elaboração dos autores.

Figura 5 - Área (%) de São Sebastião/SP por categoria de Zoneamento Terrestre (2017)



Fonte: Decreto n.º 62.913, de 8 de novembro de 2017. Elaboração dos autores.

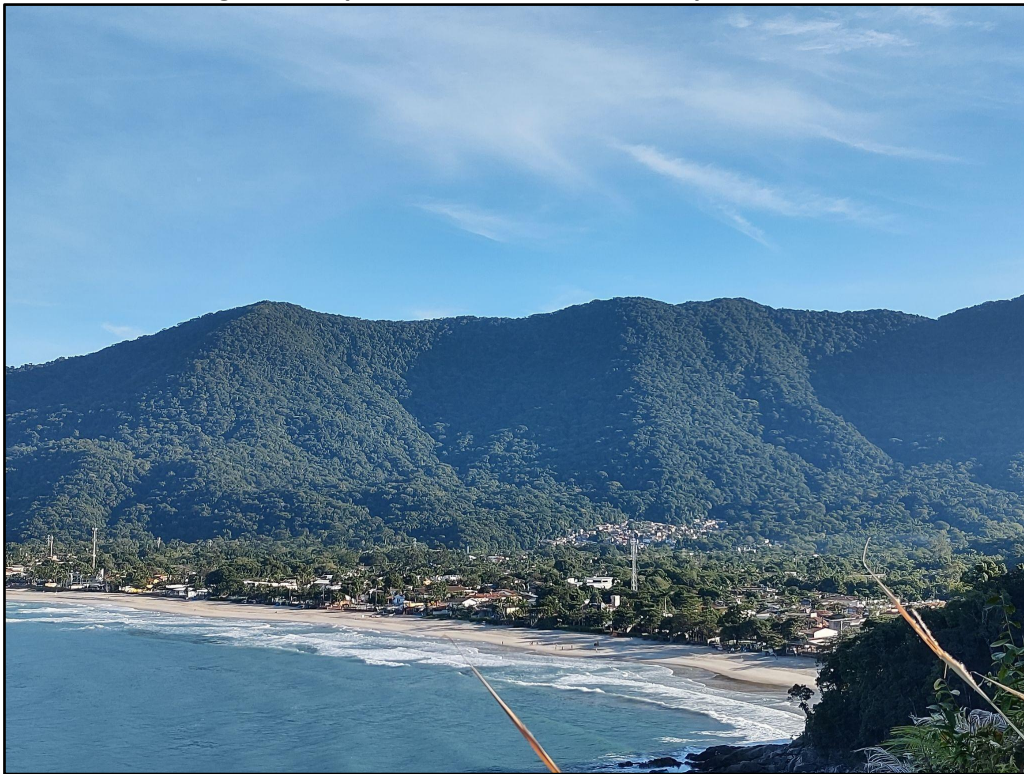
Apesar de à primeira vista serem mudanças sem grandes discrepâncias, ao localizarmos essas mudanças por praia evidenciam-se resultados relevantes. Um destes casos ocorre nas praias de Boraceia e Barra do Una que passaram de Z4T para Z4OD, mudanças que evidenciam que estas áreas possuem vegetação parcialmente alterada e um adensamento urbano menor. Já praias como Maresias, Guaecá e Barequeçaba passaram pelo processo contrário, agora classificadas como Z4T, a qual facilita a expansão dos demais usos devido à alteração significativa da cobertura vegetal.

Maresias apresenta, por exemplo, uma das mudanças mais significativas quanto às possibilidades de alteração de ocupação do solo. Em 2004, sua parte mais sul era classificada como Z4OD (área em que se concentram condomínios horizontais de uso ocasional), sua parte mais norte como Z4T e, em direção ao sopé da serra, como Z2T. Isso foi totalmente alterado em 2017, com todo o bairro, agora, como Z4T.

Como um dos principais adensamentos urbanos do município, a mudança põe em evidência a evolução urbana do bairro (Figura 6) e, também, as intenções desse processo de continuar com construções e infraestruturas de alto padrão social, o que fica claro por eventos como a construção de dois conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2020, que gerou reclamações e questões entre moradores, comerciantes e hoteleiros que temiam uma desvalorização dos seus imóveis e prejuízos à hotelaria. Com forte resistência, o projeto não foi

concretizado. Porém, condomínios de maior renda seguem sendo construídos em Maresias, pois estes instalam seus próprios sistemas de tratamento de água e esgoto (Gazeta de São Paulo, 2023).

Figura 6 - Expansão de condomínio no sopé da serra.



Fonte: os autores (2022).

Destaca-se também o aumento de diretrizes incentivadoras do turismo, o que reflete, mesmo com a evolução de outras funções e novos papéis dentro da divisão territorial do trabalho do estado, que esse setor ainda estrutura a região em seu planejamento. A Z1T, por exemplo, teve dentre suas diretrizes a adição de “estímulo [...] do uso dos recursos paisagísticos e culturais para o ecoturismo” (São Paulo, 2017, art. 5 § V), da mesma forma que a Z3T acrescentou a diretriz idêntica. Na Z4T e Z4OD, têm-se usos permitidos específicos ao turismo com o incentivo de estruturas e atividades náuticas de apoio à atividade turística e lazer náutico. A faixa entremarés se destaca assim como ponto de conflito espacial do ZEEC que diretamente afeta as populações tradicionais. O turismo de praia e náutico junto de atividades industriais e amadoras da pesca, com o trânsito de embarcações e fundeio acarretam impactos como a captura de indivíduos pequenos, em quantidades acima do limite adequado, invasão de cercos, redução de estoques pesqueiros por grandes embarcações, danificação de petrechos por embarcações de turismo náutico, não respeito com áreas de uso tradicional das comunidades tradicionais e a demanda por novas estruturas náuticas que gera possíveis construções de marinas com a desapropriação de áreas de pescadores artesanais. Todos esses fatores se sobrepõem ao modo de vida caiçara como fator de conflito pela disputa de acesso

aos seus maretórios, “formas de uso e compreensão do espaço litorâneo, onde as marés assumem protagonismo mais significativo que a própria terra” (Nascimento; Barboza, 2020, p. 244).

Essa disputa de grafias revela uma dimensão de impacto do ZEEC sobre comunidades caiçaras, que remetem, como apontam Lima (2015), Monge et al (2019) e Itani e Zuquim (2021) sobre a efetivação da participação social durante o processo de revisão do ZEEC-LN. Território marcado historicamente por conflitos socioambientais com a sobreposição de territorialidades conservacionistas sobre paisagens caiçaras, quilombolas e indígenas, políticas públicas como o ZEEC devem assegurar a representatividade de todos os segmentos sociais com participação informada. Porém, como indicado, não há ainda no estado o SIMGERCO, lacuna de conhecimento que prejudicou como aponta Itani (2021) os trabalhos de revisão do zoneamento, em que “para muitas entidades, o conhecimento da proposta de revisão ocorreu somente nas audiências públicas ou às vésperas, a exemplo das comunidades tradicionais, que não possuíam representação no grupo setorial e não participaram do processo de revisão desde o início” (Itani e Zuquim, 2021, n.p.).

Essa dinâmica evidencia como a maritimidade, ou seja, as relações e práticas (econômicas, sociais e simbólicas) da população com o mar (Diegues, 2004), enquanto concebido, percebido e vivido (Lefebvre, 1991), ao ser incorporada pelo turismo, promoveu a inserção da praia dentro da urbanização crescente desses espaços anteriormente associados às práticas marítimas tradicionais, e que agora, busca-se ir além da praia com práticas náuticas. A relação atual com o mar transforma toda a dinâmica territorial costeira em lugar atraente à sociedade urbana, e o acesso turístico ao mar molda-se como uma prática de diferenciação social (Dantas, 2009). Neste litoral, muitas praias antes utilizadas como acessos entre o sertão e o mar para as populações caiçaras, são hoje ocupadas por construções de acesso privado, como os condomínios horizontais fechados, que impedem a entrada para barcos e a construção de barracões para os petrechos da pesca artesanal, priorizando o acesso e o consumo desta paisagem para o lazer e o turismo.

Devido a esses eventos, movimentos sociais como o Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba (FCT) demonstram, cada vez mais, a força da articulação política desses grupos de populações tradicionais diante das disputas de narrativas sobre o gerenciamento costeiro. Prática essencial, assim, para garantia de mobilização para a ocupação em conselhos afim da incorporação do direito dos povos tradicionais à Consulta Livre, Prévia, Informada e de Boa Fé sobre as ações, projetos e medidas legislativas que impactam seus direitos ao território tradicionalmente ocupado (Nascimento, 2019; Bernardes, Ishikawa e Pinto, 2022).

Outra mudança assertiva foi a criação da Z5OD na nova versão, como uma área de ordenamento especial para a ocupação de usos industriais de baixo impacto, terminais rodoviários, logística, armazenamento e distribuição de produtos e mercadorias. É uma área de maior especificidade, criada para o controle e uso industrial e comercial do território, e a qual foi posta na região do Porto de São Sebastião e do TEBAR, visando atender os interesses de expansão industrial e de capacidade logística. Houve o estabelecimento de áreas Z5OD ao longo da região de São Francisco, a qual liga São Sebastião, passando pela Praia das Cigarras, até Caraguatatuba, cidade que apresentou por toda a sua orla, até a saída da cidade pela Rodovia Tamoios, uma alteração extremamente significativa de sua área para Z5OD.

Evento este que evidencia a dinâmica contemporânea da cidade de interesses portuários e megaprojetos de infraestrutura, que insere no território um conjunto de possibilidades de circulação-comunicação e de uso do mesmo. Antes, a Rodovia Rio-Santos nos anos 1960 e 1970 representou essa rede formada pelo turismo, e fez parte das grandes obras rodoviárias da ditadura militar e do projeto de modernização do nacional-desenvolvimentista.

Se, antes, o turismo inseriu São Sebastião em uma rede geográfica, hoje a Z5OD afirma-se como uma intervenção normativa no espaço, com o objetivo de “criar acessibilidade, ampliar a mobilidade dos agentes e facilitar as interações espaciais” (Castillo, 2017, p. 647), inserindo a região na atual divisão territorial do trabalho. A Z5OD, em sua função de prognosticar o uso do território e tendências futuras, evidencia a transformação da governança em ações que instrumentalizam a transformação do ambiente, com caráter científico e técnico, para a utilização e favorecimento de determinados atores. Com isso, o ZEEC-LN em sua revisão ressalta dois processos na desterritorialização do acesso ao território e ao maretório para os caíçaras: as diretrizes ambientais que desestruturam o acesso ao mar; e a exploração petrolífera, que altera a dinâmica da fauna marinha e o uso do mar. “Portanto, uma adaptação em nome da conservação ambiental e outra em função das atividades exploratórias do subsolo marítimo, cujas atividades são inerentemente contrárias à preservação” (Silva, 2022, p. 5).

Considerações finais

O ZEEC-LN, como produto da governança territorial e ambiental, evidencia em seu processo a sua natureza normativa condicionante e condicionada do/pelo território. A sua alteração em 2017 representou os novos interesses da questão portuária, dos empreendimentos e dos megaprojetos que demandaram mudanças normativas, levando à criação da Z5OD, categoria que evidencia o novo

papel econômico do município no contexto do litoral em suas linhas de circulação por rodovias e alocação de pontos como portos. Tais mudanças garantem a fluidez territorial e, especialmente, respondem às demandas espaciais e econômicas que a exploração de recursos e a expansão da função portuária necessitam. Ao mesmo tempo, suas modificações ainda têm o turismo como fator-chave para a estrutura e uso do território, com a adição de diretrizes específicas ao ecoturismo, práticas náuticas e a mudança de diversos bairros que, agora, possuem zoneamentos mais permissivos quanto ao avanço da urbanização.

É um instrumento da racionalidade ambiental que alinha as forças de determinados agentes sociais por arranjos legais. A dimensão técnica cartográfica do ZEEC ganha destaque e, como aponta Acselrad (2000), tal dimensão junto ao poder carrega não somente signos, mas também imperativos territoriais dos sistemas políticos. A manutenção dessa governança atravessa diversas escalas, normatiza o território e age sobre o ambiente. Esse processo ficou claro em São Sebastião pela dimensão que o ZEEC-LN traz em seus mapas como imperativos, explicitando uma relação dialética entre esses mapas e a dimensão real do município, pois, enquanto eventos distintos levaram a determinado zoneamento, esse mesmo zoneamento provoca novas possibilidades de eventos.

Logo, como questiona Moraes (2007), o zoneamento deveria orientar e conduzir a ocupação na costa ou, na verdade, buscaria atravancar tal processo? O ZEEC e a gestão costeira são, ao fim, instrumento e processo atravessados por uma racionalidade ambiental (LEFF, 2006) de caráter normativo e técnico que imprime sentido ao ambiente e ao seu contexto físico por um controle territorial das relações sociais, culturais e de poder, transformadoras dos processos geoecológicos.

A revisão do ZEEC-LN criou novas funções espaciais e consolidou outras, utilizando-se da norma socioambiental de forma a transformar, ressignificar e reapropriar o ambiente no Litoral Norte. Isso revela como estas modificações aos ecossistemas integram no planejamento territorial o eixo de condições necessárias para a continuidade do uso do ambiente e do território de São Sebastião como paisagens atrativas ao mercado turístico. E, ao mesmo passo que consolida mais esse uso turístico, a revisão cria suporte normativo para novos usos contemporâneos que demandam do ambiente costeiro.

Ou seja, a natureza do Litoral Norte em sua característica principal, a proximidade da Serra do Mar na linha de costa, produz uma raridade do espaço onde favorece os interesses portuários, da pesca e turísticos. Essa mesma natureza rara que promoveu o ambiente de resistência caiçara entre os

ciclos econômicos e em seu longo período de distanciamento das dinâmicas urbanas, tornou-se uma condição para a reprodução urbana da região dentro da divisão territorial do trabalho.

Os dispositivos de regulação ambiental associados à lógica de acumulação neoliberal têm o papel de mitigar os efeitos danosos – e prejudiciais ao próprio capitalismo – gerados pelo processo de exploração capitalista da natureza (BÜHLER; GAUTREAU, 2020). Por outro lado, a neoliberalização da natureza e os dispositivos de regulação ambiental associados descontextualizam o lugar, em seu histórico de produção do espaço por suas populações, para trazer lógicas de fluxos verticais e globais – como o turismo, a exploração portuária, a pesca industrial, entre outros.

O desafio do ZEEC-LN enquanto ferramenta é ser um meio, ao invés de fim, da política pública do gerenciamento costeiro paulista. Ou seja, as transformações no território e na realidade dos sujeitos, em suas culturas e nas suas interações com o meio ambiente são dinâmicas. O ZEEC-LN é uma disputa de grafias e narrativas sobre a garantia de uso da costa, todavia, que não alcança todos os segmentos, o que retorna aos movimentos sociais, como o FCT que, ao enxergarem as várias ausências de interesses políticos de grupos diferenciados, pressionam a política pública para a inclusão de novos sujeitos nessa arena de negociações, e para a necessidade de criação de novos desenhos que abarquem mais representações e narrativas sobre o gerenciamento costeiro como um projeto territorial.

Agradecimentos

Fábio Campos na realização deste trabalho contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP - Processos nº 2020/09533-5 e 23/06244-0) e ao PIBIC/CNPq (quota 2020-2021) e agradece a ambos. Maria Tereza Duarte Paes é Bolsista Produtividade CNPq e agradece à agência.

Referências

AB'SÁBER, Aziz. **O tombamento da Serra do Mar no estado de São Paulo**. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro, n. 21, p. 7-18, 1986.

ACSELRAD, Henri. **O zoneamento ecológico-econômico e a multiplicidade de ordens socioambientais na Amazônia**. Novos Cadernos NAEA, [S.l.], v. 3, n. 2, dez. 2000. ISSN 2179-7536. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/32>>. Acesso em: 01 jul. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v3i2.32>.

BERNARDES, Santiago; ISHIKAWA, Aline; PINTO, Ana Flávia. **Povos e Comunidades Tradicionais e o direito ao oceano saudável**. Diálogos Socioambientais, [S. l.], v. 5, n. 14, p. 35–38, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/dialogossocioambientais/article/view/710>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.297, de 10 de Julho de 2002.** Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 5.300, de 7 de Dezembro de 2004.** Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências.

BÜHLER, Eve-Anne; GAUTREAU, Pierre. **Néolibéralisation de la nature.** Dictionnaire critique de l'Anthropocène, 2020. fffhalshs-02869248f. <https://shs.hal.science/halshs-02869248>

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Maritimidade nos trópicos: por uma geografia do litoral.** Fortaleza: Edições UFC, 2009. 127 p.

FEITAL, Marcela da Silveira. **Conflitos e arenas decisórias de grandes projetos de infraestrutura: uma discussão do porto de São Sebastião - São Paulo - Brasil.** 2014. 178 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2014.936240>

FRITZSONS, Elenice; CORREA, Ana Paula Araújo. **O Zoneamento ecológico-econômico como instrumento de gestão territorial.** Colombo: Embrapa Floresta, 2009.

GAZETA DE SÃO PAULO. **Moradores de Maresias questionam prefeito sobre habitação popular.** Gazeta de S. Paulo, [S. l.], p. 0-2, 23 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gazetasp.com.br/estado/moradores-de-maresias-questionam-prefeito-sobre-habitacao-popular/1121308/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

ITANI, Márcia Renata. **Zoneamento ecológico-econômico e territorialidades: estudo de caso no Litoral Norte paulista.** 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. <https://doi.org/10.11606/T.16.2018.tde-12112018-154520>.

ITANI, Marcia; ZUQUIM, Maria de Lourdes. Zoneamento Ecológico-Econômico e territorialidades: um estudo de caso no Litoral Norte paulista. **Confins**, n. 49, 2021. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.35924>.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental a reapropriação social da natureza.** [s.l.] Rio De Janeiro Civilização Brasileira, 2006.

LEMONS, Maria C.; AGRAWAL, Arun. Environmental Governance. Annual Review of Environment and Resources, v. 31, p. 297-325, nov. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>.

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space.** Trad. D. Nicholson-Smith Oxford: Basil Blackwell, 1991.

LIMA, Guilherme Paschoal. **Turismo e poder em lugares tradicionalmente habitados por caiçaras: o caso do Bonete, Ilhabela, SP.** 2015. 1 recurso online (302 p.) Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1626936>. Acesso em: 17 mar. 2025.

LUCHIARI, Maria Tereza D. P. **Turismo e cultura caiçara no litoral norte paulista.** In: RODRIGUES, Adyr. Turismo, modernidade, globalização. São Paulo: Hucitec, 1997a.

LUCHIARI, Maria Tereza D. P. Turismo, natureza e cultura caiçara: um novo colonialismo? In: SERRANO, Célia & BRUHNS, Heloisa (Orgs.). **Viagens à natureza.** Campinas: Papirus, 1997b.

LUCHIARI, Maria Tereza D. P. Urbanização turística: um novo nexos entre o lugar e o mundo. SERRANO, Célia; BRUHNS, Heloisa; LUCHIARI, Maria Tereza Duarte Paes (Orgs.). **Olhares contemporâneos sobre o turismo.** Campinas: Papirus, 2000.

LUCHIARI, Maria Tereza D. P. **A (re)significação da paisagem no período contemporâneo**. In: CORRÊA, Roberto Lobato & ROSENDAHL, Zeny (Orgs.). Paisagem, imaginário e espaço. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2001.

LUKE, Timothy W. **On environmentality: Geo-power and eco-knowledge in the discourses of contemporary environmentalism**. Cultural critique, n. 31, p. 57-81, 1995. <https://doi.org/10.2307/1354445>

MARTINS MONGE, R. "PAPU"; BERNARDES, L. C. "SANTIAGO"; MURUA, G.; CALLORI KEFALAS, H.; CAROLINA S. BARBOSA, A.; SALLAI DE OLIVEIRA, A. F.; FIALHO, A.; SANTOS NATIVIDADE, C.; SANTOS, M. R.; DE OLIVEIRA, D.; SANTOS, D. B.; S. SOUZA, H. D.; DE OLIVEIRA, M. R. **SEMEANDO O SABER, ADQUIRINDO O PODER**. Mares: Revista de Geografia e Etnociências, v. 1, n. 1, p. 161-174, 6 out. 2019.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. Annablume, 2007.

MUSSOLINI, Gioconda. **Ensaio de antropologia indígena e caiçara**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

NASCIMENTO, V. **O Fórum de Comunidades Tradicionais e o Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina**. O território pulsa: territórios sustentáveis e saudáveis da Bocaina: soluções para a promoção da saúde e do desenvolvimento sustentável territorializados. Paraty: Fiocruz, p. 13-21, 2019.

NASCIMENTO, J. R.; BARBOZA, R. S. Dos seringais aos maretórios: r-existências nas Resex Marinhas na Amazônia. In: TEISSERENC, TEISSERENC e ROCHA (org.). **Gestão da água: desafios sociopolíticos e sociotécnicos na Amazônia e no Nordeste brasileiros**. Belém, NUMA/UFPA. p. 234-266, 2020

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo (SP): Ática, 1993

REBORATTI, Carlos. **Ambiente y Sociedad: Conceptos y Relaciones**. Ariel, 2000.

SANTOS, Milton. **1992: a redescoberta da natureza**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 6, n. 14, p. 95-106, abr. 1992

SÃO PAULO (Estado). Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat). **Resolução n. 40 de 6 jun. 1985**. São Paulo, 1985.

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

SÃO PAULO (Estado). **Decreto No 62.913, de 8 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte, e dá providências correlatas. [S. l.], 8 nov. 2017.

SCIFONI, Simone. **A natureza e a reprodução do espaço urbano no litoral paulista**. IX ENANPEGE Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, Goiânia, 2011, v. 8.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Ambientes e territórios: Uma introdução à Ecologia Política**. Editora Bertrand Brasil, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **AMBIENTE**. GEOgraphia, v. 24, n. 53, 31 ago. 2022.

TEIXEIRA, Leonardo R. et al. **Megaprojetos no litoral norte de São Paulo, Brasil: uma análise integrada**. In: Conferência da Rede de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos. 2012. p. 1-19.

URQUIJO, Pedro S., BOCCO, Gerardo; **Geografía ambiental: reflexiones teóricas y práctica institucional.** *Región y sociedad*, Hermosillo , v. 25, n. 56, p. 75-102, abr. 2013 . Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000100003&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 07 jul. 2024.