

Conflito ambiental em águas costeiras: Relação porto — cidade no Canal de São Sebastião

ÍCARO CUNHA*

São Sebastião em 1950. Nada mais bonito poderia existir debaixo do sol!
De um lado, a serra, o canal; do outro lado, a Ilhabela com
seus picos altaneiros, os mais altos de toda a região, as cachoeiras e
as praias de águas mais lípidas que alguém possa ter visto.
No meio desta maravilha as duas cidadezinhas.
De um lado, a Vila Bela da Princesa, uma rua, a Capela e a Cadeia.
Do outro, São Sebastião, com quatro ruas perpendiculares e três paralelas ao mar.
A Casa de Câmara, a Igrejinha e suas palmeiras lindas, o sobradão
centenário da Casa Esperança com suas pinturas no teto, o porto e só.
Mais para o norte, o bairro de São Francisco com seu magnífico
convento debruçado sobre a água. As travessias do canal nas canoas
dos caiçaras, o sol batendo lá e cá, e a paisagem velha de quase quinhentos anos.
Não se imaginava o quanto e quão rapidamente tudo iria mudar.

José Pedro de Oliveira Costa, em
“Não Matarás – A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e
sua aplicação no Estado de São Paulo”, página 165.

DINÂMICA E NEGOCIAÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS EM ÁGUAS COSTEIRAS: CIDADE E PORTO

Os conflitos sócio-ambientais podem ser entendidos como disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relações por eles mantidas com seu meio natural. Há três dimensões básicas a serem consideradas no entendimento e na análise destes conflitos: o mundo biofísico e os ciclos naturais, o mundo humano e suas estruturas sociais, e o relacionamento dinâmico, interdependente entre estes dois mundos. Ocorrem conflitos pelo controle dos recursos naturais, conflitos derivados dos impactos ambientais e sociais decorrentes de determinados usos, e também aqueles ligados aos usos e apropriações dos conhecimentos ambientais (LITTLE, 2001).

* Sociólogo, doutor em saúde ambiental e professor de Política Ambiental no mestrado em gestão de negócios da Universidade Católica de Santos.

Recebido em 23/09/2002 e Aceito em 20/06/2003.

A discussão dos conflitos ambientais, associados aos usos e à administração ambiental na costa, indica a necessidade de uma visão que amplie e diversifique o foco das políticas de intervenção para que se possa enfrentar desafios complexos, como lidar com territórios que contêm compartimentos de águas costeiras, especialmente quando estes compartimentos abrigam atividades econômicas, como as portuárias, que são capazes de exercer influência sobre a vida dos lugares e, principalmente, sobre a dinâmica de organização do território. Como assinala Barragan, as instalações portuárias têm enorme capacidade estruturante, com efeitos que se desdobram em quase todos os subsistemas territoriais: físico-ambiental, econômico-produtivo e urbano-relacional. A complexidade de seu entendimento e administração, por outro lado, liga-se também ao fato de que o desenvolvimento de suas funções depende em grande medida de circunstâncias alheias não só ao porto mas muitas vezes à própria região e ao país sede (BARRAGAN, 1995).

As águas onde se localizam os portos são, a um só tempo, áreas públicas socializadas e espaços de intervenção técnica, que abrigam infraestruturas de grande porte. Elas tornam-se, então, elementos de infraestrutura e característica territorial da paisagem. Em diferentes partes do mundo, as relações dos portos com as cidades e as paisagens urbanas resultantes dessas relações mudam ao longo das distintas fases da história dos portos. Alteram-se as relações entre funções residenciais, de tráfego e de atividades industriais. A cidade se torna ponto avançado de uma rede de lugares e do transporte internacional por via marítima.

Em diferentes contextos e momentos históricos, o próprio significado e a valoração dos portos variam: de focos de interesse, em função do encontro de diversas culturas, até a condenação moral de espaços pobres e perigosos, ou insalubres, coerente com períodos em que a política urbana pretende o isolamento das áreas portuárias (MEYER, 1999). As mudanças por que passam hoje os portos brasileiros – com incorporação de mudanças tecnológicas que conduzem à utilização generalizada de containers, à expansão da automação das operações e ao uso da telemática – geram novas configurações como centros logísticos, num momento em que torna-se imperativo acelerar os fluxos de bens através de circuitos econômicos crescentemente integrados em escala mundial. Acentua-se a demanda por articulações com outras modalidades de transportes, às quais se soma agora a “estrada eletrônica”, ou os meios para gerenciamento rápido das informações e decisões econômicas. Quando o centro destas decisões gerenciais se localiza na cidade portuária, pode surgir a oportunidade para que se desenvolva um “porto eletrônico” potencialmente compatível com intervenções urbanísticas que valorizem os atributos culturais dos lugares.

Discutindo as relações cidade-porto, autores como Ferreira e Castro comentam exemplos de cidades que investiram em novos aproveitamentos de suas frentes de água. A água, embora inseparável da origem e do desenvolvimento das cidades portuárias, é percebida como integrante da paisagem, mas nem sempre como uma parte do território passível de gestão. Em diferentes momentos históricos, coloca-se o fenômeno do divórcio cidade - porto. São típicos dos grandes portos: estágios associados à industrialização que por vezes acompanhou a atividade portuária; o surg-

imento de vazios urbanos ligados à reestruturação da atividade portuária, alterando a demanda por espaços; e o reencontro das cidades com as águas, por diferentes motivações, no bojo de projetos de reabilitação urbana (FERREIRA & CASTRO, 1999).

Elementos dessas discussões podem ser incorporados para auxiliar na análise de conflitos ambientais que ocorrem nas áreas portuárias da costa paulista.

O CANAL/PORTO DE SÃO SEBASTIÃO E A HISTÓRIA DA CIDADE

A história de São Sebastião é a história de seu porto. Esse nome foi dado, primeiramente, à ilha defronte, a maior do arquipélago de Ilhabela, por Américo Vesputio, que a avistou em 1502. Depois, o nome foi estendido ao canal/porto de águas profundas, protegido pela Ilha. A utilização do porto pela empresa colonial trouxe o desenvolvimento da vila e depois da cidade. Prédios históricos do século XVII, no Centro Histórico, têm argamassa com óleo de baleia, material e técnica que documentam diferentes etapas da vida do porto, como o de comércio de escravos, frutas, açúcar, café e caça a baleias. Ao lado da economia integrada aos circuitos mundiais, os caiçaras praticavam uma economia de subsistência produtora de alimentos: peixe, banana e mandioca.

Até a chegada do colonizador europeu, Boiçucanga, hoje nome de uma praia símbolo do veraneio chique, o lugar era a fronteira dos domínios tupinambás e tupiniquins. Hans Staden relatou como grupos de Ubatuba remavam suas canoas para o sul, parando para descansar onde hoje é Ilhabela, para atacar no dia seguinte grupos estabelecidos na região de Bertioga. A tecnologia das canoas cavadas num único tronco de árvore foi mantida viva pelos caiçaras, que utilizavam as maiores, chamadas canoas de voga, para, com o auxílio de velas, navegar das praias de São Sebastião e Ilhabela até Parati, e daí a Santos, negociando peixe, cachaça, mandioca e sal (SILVA, 1975; FRANÇA, 1954; MUSSOLINI, 1980). Os povoamentos caiçaras davam frente para o mar, a via de acesso que os ligava aos outros lugares, como documentam as capelas e os conjuntos de casas que ainda resistem aos tempos modernos.

A vida econômica do porto se vinculava ao escoamento da produção dos estabelecimentos da região e progressivamente ligava-se ao vale do Paraíba e ao sul de Minas Gerais. Os interesses agregados no porto de Santos desenvolveram historicamente uma política de bloqueio ao desenvolvimento dos portos do litoral norte paulista, como São Sebastião e Ubatuba. Vignerón recupera o fato de que a abertura dos portos decretada por D. João VI liberou também o comércio nestes portos, que vinham sendo cerceados pela política do capitão geral que obrigava ao comércio através de Santos. Já no século XX, uma dezena de projetos de estradas de ferro chegando a São Sebastião ficariam no papel, e a própria construção do atual porto de cargas, com um berço de atracação, seria atrasada por décadas, em função de lobbies que chegaram a contar com a participação de vultos como Assis Chateaubriand (VIGNERÓN, 1985; SILVA, 1975, MORAIS, 1994).

Mesmo a instalação da Petrobrás, na década de 60, enfrentou pressões para que o terminal fosse levado para Alemôa, em Santos. A profundidade das águas

e o calado dos petroleiros derrotaram então o lobby santista (KANDAS, 1988). O pier da Petrobrás está hoje em uma profundidade de quase 50 metros oferecida pelo Canal de São Sebastião na parte mais profunda de seu leito, constantemente varrido por fortes correntes vindas de sul ou de norte, que se alternam conforme a maior estabilidade do tempo ou a chegada das frentes frias.

O movimento desenvolvimentista que delineou as feições contemporâneas do município, seu desenvolvimento urbano e seus conflitos ambientais, tem como marcos: a construção do atual porto de cargas gerais, que entrou em trabalho na segunda metade dos anos 50; a instalação do terminal da Petrobrás, o maior da América Latina, nos anos 60; e o asfaltamento da Rio-Santos nos anos 80.

A vinda da Petrobrás provocou a melhoria da estrada que liga a região ao Vale do Paraíba, consolidou o fornecimento de energia elétrica, trouxe bancos e empregos modernos, e importou trabalhadores sobre caminhões vindos do norte de Minas Gerais, inaugurando o fenômeno migratório hoje tão importante. Mesmo depois deste processo inicial de mudança, São Sebastião vivia em relativo isolamento da maior metrópole brasileira, já que as vias de acesso pelo sul eram precárias. Uma estrada de terra ligava os antigos pousos de caçara, bairros incipientes nas praias de pescadores, não havendo, contudo, um acesso contínuo até a Baixada Santista. Antigos freqüentadores das bonitas praias da chamada costa sul do município ainda lembram de viajar passando pela areia das praias em alguns trechos, quando a maré permitia.

O asfalto dos anos 80 abriu um novo mercado para a venda de espaços de veraneio para um público que já saturava lugares como Guarujá. O surto de ocupação que se seguiu trouxe consigo os desmatamentos, a descarga de esgotos, os desmontes de morros para aterros, sucedendo-se ao desalojamento dos caçaras, expulsos dos terrenos próximos à praia de forma mais ou menos pacífica. Os caçaras, no entanto, estavam despreparados para lidar com o mundo do dinheiro (SIQUEIRA, 1984; NOFFS, 1988). Neste processo contemporâneo de (re) ocupação da costa, ainda em curso (MORAES, 1995), estes problemas e os impactos dos usos portuários conformariam o quadro de conflitos ambientais da São Sebastião que é objeto destas análises (CUNHA, 1996).

As principais lideranças políticas atuais têm sua história de vida de certa forma associada ao processo modernizador aqui brevemente relatado, tendo iniciado suas atuações nas lutas para devolver a autonomia política do município, definido como “área de segurança nacional” na fase do regime militar. Hoje, já surgem outros atores identificados com os novos contingentes que chegam ao município e à região, como trabalhadores em busca de oportunidades ou simplesmente de espaço de moradia, ou mesmo veranistas que se fixam na cidade. As diferenças de concepção e de projetos que freqüentam os debates políticos estão ligadas a posturas mais ou menos críticas sobre o tipo de progresso que chegou e continua a ser proposto a São Sebastião por este movimento de ocupação da costa associado a grandes projetos, como o terminal, ou à idéia de expansão do porto de cargas e à economia do veraneio, tradicionalmente vinculada à expansão rodoviária e à especulação imobiliária na exploração do produto sol e mar.

A CIDADE E O PORTO DO CANAL

O Canal de São Sebastião é um porto natural, dado o abrigo representado por seus 13 quilômetros de extensão, protegidos pela Ilha. Há peculiaridades nas possibilidades de aproveitamento deste porto natural, em função das distribuições de suas profundidades. A parte profunda do Canal acompanha o perfil da Ilha de São Sebastião. Do lado continental, o desenho da costa avança em direção à Ilha e depois se afasta, se observamos o canal do sul para o norte. Esta parte mais estreita do Canal é onde se situa o porto de cargas, por ser a parte onde a margem de São Sebastião se aproxima mais de águas mais profundas (a estrutura do porto de cargas permite hoje atracação de navios com 8 metros de calado). Ultrapassado o pier da Petrobrás, indo-se para o norte, vai crescendo a porção de lâmina d'água de baixa profundidade.

As águas do porto do Canal são hoje utilizadas de várias formas, que incluem o porto de cargas, o pier do terminal de petróleo, o transporte de passageiros e automóveis entre São Sebastião e Ilhabela, as marinas (ou garagens náuticas, já que não contam com estruturas de atracação), o fundeio de barcos de pesca de pequeno e médio portes na enseada do São Francisco, atividades localizadas de maricultura e espaços protegidos para pesquisas de biologia marinha.

Embarcações institucionais, como as da Marinha e dos Bombeiros, desempenham também suas tarefas. As praias, embora não garantam boa qualidade durante todo o ano, são bastante utilizadas para banho, movimento este que, somado à bela paisagem, agrega estabelecimentos comerciais como bares, restaurantes e hotéis. Estes usos das águas podem desenvolver conflitos entre si, como é o caso mais evidente da poluição associada às atividades do terminal de petróleo. Mas há outros conflitos que se desenvolvem na relação porto – cidade, mar – terra.

O aproveitamento do porto do Canal – aquilo que usualmente é chamado na cidade de “porto” – para a movimentação de cargas secas e para carga e descarga de petróleo e derivados, veio privar o centro da cidade de seu horizonte de mar. Olhando-se o mar a partir da Rua da Praia, limite do Centro histórico com o conjunto de praça e aterro que existem antes da linha d'água, vê-se hoje, à direita, a estrutura do porto de cargas e, à esquerda, o pier da Petrobrás. À frente, um aterro de grande extensão, sem qualquer utilização permanente e que em algumas épocas aparenta ser um terreno baldio, ocasionalmente recebe despejo espontâneo de resíduos, e freqüentemente, nas temporadas de verão, abriga eventos que precisam de espaço mais amplo.

A história deste aterro é representativa da mentalidade predominante em certos períodos da história. No fim da década de 80, uma obra do terminal demandava remover um morro existente dentro dos limites das suas instalações. Dada a escassez de áreas planas livres em São Sebastião, em função do perfil peculiar da sua geomorfologia, em que se alternam avanços dos morros até junto ao mar, deixando entre eles espaços de planície costeira onde estão instalados os núcleos urbanos, a opção era deitar o material no mar, longe da costa, numa tarefa altamente dispendiosa.

Surgiu a proposta de doar o material para a cidade e o porto, na forma de um aterro que geraria uma nova área para expansão do porto, e um outro espaço, defronte à cidade, para urbanização futura.

A proposta da obra gerou conflito e confronto de opiniões, tendo como foco o impacto sobre a vida marinha, exclusivamente. Em especial, polarizou os debates a idéia de estender o aterro sobre uma área remanescente de mangue na praia do Araçá, ao sul do porto de cargas. O desenho do aterro aí acabou sendo alterado, de forma a não concretizar este dano específico (CEBIMAR, 1987; CUNHA, 1996).

Os registros dos debates desenvolvidos na ocasião, bem como de documentos técnicos como o RIMA – Relatório de Impacto Ambiental, não permitem perceber maior preocupação – seja por parte das agências ambientais, seja pelo lado da Prefeitura ou dos ambientalistas – com o impacto urbano do aterro. É surpreendente, já que a obra veio justamente afastar a linha d’água da chamada Rua da Praia e dos prédios históricos tombados – como o Praia Hotel, cujo nome diz tudo, ou a Casa Esperança, construção de grande valor histórico inclusive por seus interiores, antigo estabelecimento comercial típico da cidade portuária colonial – que documentam a cidade antiga que se desenvolveu à beira mar, à margem do porto do Canal e que explicam a história da cidade e sua conformação urbana. Estes prédios da rua da Praia se articulam com um conjunto de oito quarteirões onde há mais de vinte imóveis tombados, inclusive a Igreja Matriz de São Sebastião, cuja primeira construção é de 1636.

AS PROPOSTAS DE USOS DO ATERRO E O CENTRO HISTÓRICO

O aterro defronte ao centro da cidade é uma enorme área livre, de tamanho equivalente ao perímetro da área do Centro Histórico, mais de 70 mil metros quadrados. Diferentes projetos de utilização vêm sendo articulados, de forma mais ou menos transparente, e carregam distintas perspectivas de transformação futura da cidade, sua relação com o mar e com a sua própria memória, em função de privilegiar a atividade imobiliária ou o campo do turismo.

O Plano Municipal de Turismo desenvolvido em 1991/92 alertou para o potencial de utilização desta área para fins de turismo náutico, com a construção de uma marina para barcos de passeio. Ainda naquele período administrativo, era objeto de discussão dentro do governo municipal um projeto que propunha ampliar ainda mais os espaços aterrados, implantando hotéis e shopping centers entre a cidade e um atracadouro de barcos de passeio. Esta idéia era criticada pelos técnicos de planejamento urbano, para quem se estaria criando, dessa forma, um “novo centro” que, concorrendo com os comércios instalados no Centro Histórico, ampliaria a decadência urbana desta área, sucateando de vez o conjunto de casarões que apresentavam já naquela ocasião processos de desgaste e descaracterização acentuados.

No período de governo que se sucedeu, sem trazer o debate a público, a Prefeitura deu andamento a uma idéia de marina no aterro acompanhada de hotel e

shopping, desenvolvendo um estudo de viabilidade e começando consultas, para fins de licenciamento, junto à agência ambiental estadual.

A administração 1997-2000 fez da abertura deste debate à comunidade uma de suas estratégias, promovendo para tanto um concurso de idéias organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. O concurso escancarava para a opinião pública a questão da articulação uso do aterro – destino do Centro Histórico, perguntando qual o conceito de marina que impulsionaria uma política de revitalização urbana desta área da cidade, visando criar uma dinâmica positiva no sentido de conservar, por usos adequados, o conjunto de bens tombados.

A discussão saía dos gabinetes, através de audiências públicas com os autores de projetos vencedores e posteriormente no Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente, com o debate sobre uma política de revitalização urbana do Centro. O júri do concurso adotou como parâmetro de escolha a prioridade para propostas que trouxessem de volta para junto do Centro a linha d'água, ou seja, projetos em que a marina “cavasse” o aterro.

Em paralelo ao concurso, a Prefeitura articulou uma outra proposta de uso, contígua ao local reservado à marina turística, visando resolver um conflito ligado à atracação de barcos de pesca de maior porte. Estas embarcações atracam no interior da bacia do porto de cargas, sendo toleradas precariamente pela autoridade portuária, já que se trata de uma área de alfândega e deveria ser estritamente controlada. A atividade de pesca não conta, dessa forma, com infraestrutura adequada para carga e descarga, conservação e comercialização, não dispondo também de condições para que ocorra a certificação de qualidade que facilitaria a comercialização dos produtos. Hoje, o pescado vindo de São Sebastião é vendido em São Paulo como oriundo de Santa Catarina, ou de outros lugares, segundo informa o pessoal da pesca.

Foi levada ao Conselho municipal de Meio Ambiente uma proposta de política de revitalização urbana e uso do aterro que combina as seguintes diretrizes:

- restauro e valorização dos bens tombados;
- instalação de usos turísticos na área hoje aterrada, combinando marina, cais para navios de turismo, cais para pequenas embarcações de passeio, espaço para eventos, aquário, museu do mar e outras atividades compatíveis;
- implantação de cais para barcos de pesca e embarcações da Marinha e Bombeiros, de forma a liberar a área do porto de cargas.

Aprovada por unanimidade no Conselho, a diretriz foi depois desenvolvida em duas frentes. A política de restauro avançou através do desenvolvimento de projetos arquitetônicos de restauro de fachadas e telhados para 29 casarões da área central, a partir dos quais se poderão captar recursos, via leis de incentivo à cultura, para viabilizar a recuperação. O início de implantação efetiva desta política veio através da articulação com a Petrobrás e a Volkswagen, que trouxe estas empresas para patrocinar a obra de restauro da Igreja Matriz, concluída em junho de 2001.

O uso do aterro é condicionado, hoje, à sua concessão para o município por parte do Serviço de Patrimônio da União, já que, sendo um “acrescido de marinha”, o terreno integra o conjunto de bens da União. A Prefeitura solicitou esta cessão, detalhando a estratégia de atrair investidores privados para desenvolvimento dos usos turísticos. O pedido passou a tramitar no órgão federal, no ritmo lento da burocracia, infelizmente pouco atenta ao potencial de geração de negócios e empregos das atividades propostas. Há a expectativa de que o Projeto Orla, que trata justamente da cessão destas áreas da União aos municípios costeiros, possa impulsionar a decisão.

A QUESTÃO DA SINERGIA ENTRE DIFERENTES ATIVIDADES E A RELAÇÃO CIDADE-MAR

Fruto histórico da vida do porto do Canal, a cidade de São Sebastião vive hoje uma relação de tensão com as atividades portuárias cuja resolução está diretamente ligada aos usos que possam ser dados ao aterro. A cidade se desenvolveu em função do porto, sendo o traçado e a disposição dos prédios da área histórica testemunho disso. A vida portuária do ciclo do desenvolvimentismo predatório, ou seja aquela desenvolvida nas décadas recentes, com a construção do atual porto de cargas e do terminal, é um conjunto de atividades divorciadas da feição histórica da cidade, gerando diversos tipos de condicionamentos negativos para a mesma.

A perda de horizontes de mar, o tráfego de cargas no meio urbano, a existência de dutos de produtos perigosos cortando a cidade, o uso de enormes áreas, que abraçam o centro urbano, para pátios de tanques de petróleo e derivados, são exemplos destes fenômenos em terra. No mar, desdobra-se um outro conjunto de conflitos, tão decisivos para a vida da cidade quanto os de terra, e indissolavelmente associado aos mesmos.

Em fim de 2000, registravam-se 220 vazamentos de petróleo ao longo da vida do terminal de São Sebastião. A implantação de uma política de controle ambiental a partir da década de 80 levou a uma redução do número e do porte dos acidentes na segunda metade dos anos 90 (POFFO, 2000; CUNHA, 1996). A vida do terminal registra assim, grosso modo, duas grandes etapas: uma era de política gerencial marcada por escassos cuidados ecológicos, e uma outra com progressiva preocupação em atender a critérios de qualidade.

Pode-se apostar, numa visão otimista, na irreversibilidade deste processo na direção de crescente adequação gerencial e progressiva adoção de cuidados ambientais. Ou, então, constatar que há um conflito ligado aos resultados desta atividade, que depende do volume e do peso relativo dos interesses que dependem de um mar limpo e pressionam nesta direção.

A poluição do mar no Canal não se liga somente às atividades da Petrobrás e dos navios que descarregam no terminal. O controle do lixo dos navios é atribuição da autoridade portuária, bem como o gerenciamento da manipulação de cargas secas, também fonte potencial de poluição. As praias têm estado impróprias para banho durante parte do ano em função da contribuição dos esgotos domésticos. Aqui, os

moradores, cujas descargas vão para a rede pluvial, e a Companhia Estadual de Saneamento, cuja política de obras e operações cotidianas de afastamento de esgotos apresenta padrão que deixa a desejar, dividem as responsabilidades.

O potencial de uso turístico do Canal tem se afirmado mesmo sem investimentos de grande porte, através do crescimento da atividade das pequenas marinas no Canal. São estabelecimentos terrestres, garagens sem atracadouros, que usando tratores facilitam a colocação dos barcos – predominantemente movidos a motor – na água. Já são mais de uma dezena destes negócios, movimentando centenas de embarcações e gerando empregos diretos e indiretos.

O interesse turístico na região do Canal obviamente não se resume ao turismo náutico. Pousadas, hotéis e outros tipos de comércio dependem dos passeios locais, e seu potencial econômico se liga às possibilidades abertas pela qualidade do mar e por atrativos potenciais, como os bens históricos.

A pesca de pequeno porte, além de também não dispor de espaços com facilidades para atracação, carga e descarga, enfrenta problemas de redução de cardumes associados à poluição e à devastação dos criadouros de vida marinha. A maricultura é uma das estratégias alternativas para geração de renda, dependendo diretamente de mar limpo. Na ponta ao sul da praia das Cigarras, iniciou-se uma criação de mexilhões, cujas linhas foram tocadas pelo óleo no último acidente de 2000.

Sem ser exaustivo, este painel de atividades e interesses possibilita visualizar diferentes potenciais de relações entre práticas humanas utilizadoras do mar do Canal, entre as ações desenvolvidas em mar e em terra, e entre a cidade e seu porto. Os debates abertos por ocasião do concurso de idéias sobre a marina e aqueles que se seguiram ao concurso mostraram que diversos setores têm dificuldade em visualizar a ligação existente entre o destino do Centro Histórico e o uso do mar à sua frente. Frequentemente, pensa-se a dinâmica da cidade a partir do que acontece na cidade, não se compreendendo que o uso do solo junto a um porto depende do uso do mar, pois ele é inseparável da atividade econômica que ocorre nas águas.

Essa relação tem a outra via também, obviamente: é preciso considerar os condicionamentos causados pelas atividades de terra sobre os possíveis usos do mar, como no caso da relação entre poluição por esgotos e atividades turísticas ou pesqueiras. Mas numa área em que há uma atividade portuária de peso, esta atividade condiciona o uso da terra na área imediatamente vizinha. Isso fica muito claro se pensamos nas áreas de retroporto, os espaços para depósito de cargas, secas ou líquidas. Este condicionamento é uma idéia mais abstrata quando se discute o destino de um trecho da cidade, como é o caso do Centro Histórico de São Sebastião.

Ali, análises de urbanistas, reforçadas pelas proposições dos vencedores do concurso de idéias sobre a marina, afirmam claramente a necessidade de atribuir valor turístico aos bens históricos tombados, como estratégia central para a revitalização da área. Esta utilização turística é indissociável de uma evolução para um uso turístico do porto à frente, mediante a implantação de um projeto compatível e indutor desta alternativa, no espaço defronte à cidade. Para uma cidade turística, o porto deve ser também turístico. A cidade que foi divorciada do mar pelo porto moderno deve

reencontrar-se com o mar por um porto mais moderno, que incorpore padrões de sustentabilidade.

Desenham-se dois grandes cenários para a cidade na parte defronte ao porto do Canal. Um, articula usos poluidores do mar com uma cidade/fundos de zona portuária, dedicada a serviços e decadente enquanto espaço para lazer, passeios, desfrute cultural. O uso especulativo do aterro defronte ao Centro, despreocupado com o contexto arquitetônico histórico, coaduna-se com esta estratégia e a impulsiona, acompanhada por um discurso que afirma que “o Canal é para o porto, a costa sul do município é para o turismo”.

Outro cenário desenvolve os interesses associados à despoluição do Canal e à valorização da memória cultural da cidade. Isto seria feito através da expansão do turismo em mar e em terra, combinando o aproveitamento do mercado regional para o turismo náutico com a valorização turística do patrimônio histórico. Esta estratégia de revitalização urbana é inspirada em exemplos como os de Barcelona ou Buenos Aires, em que antigas áreas de armazéns portuários desativados deram lugar a projetos de lazer e turismo, impulsionando planos integrados de melhorias urbanas e dinamização econômica, com a conseqüente geração de oportunidades de trabalho e negócios.

Pela via do controle de poluição das atividades portuárias, bem como daquela de origem doméstica, mantém-se a atividade portuária atual com seu dinamismo econômico e abrem-se possibilidades de ampliação das oportunidades de negócios, trabalho e geração de renda nos campos do saneamento ambiental, pesca, maricultura, e serviços turísticos. Não há comprometimento da vida portuária, a não ser que se entenda que portos são incompatíveis com controles de poluição, um ponto de vista até hoje nunca sustentado por ambientalistas ou por representantes deste ramo da economia.

A própria expansão da capacidade do porto pode encontrar, neste segundo cenário, menores resistências. O apaixonado conflito que cercou os debates anteriores, por ocasião do projeto de uma nova estrada para o litoral norte que se dizia visar a expansão do porto (CUNHA, 1996), esteve associado a uma concepção dos proponentes da obra que não trabalhou de forma mais ampla as possibilidades de equacionamento do tráfego regional, apostando na pior alternativa do ponto de vista da conservação dos recursos ambientais, aquela que levaria a um novo seccionamento da floresta atlântica.

Um novo cenário que contemple uma diversificação dos usos do porto do Canal, de forma a promover sinergia entre as economias de terra e de mar, pode facilitar a construção de consensos negociados, expandindo oportunidades ao invés de desenhar, no crescimento de alguns ramos econômicos, a morte de outros, acompanhada e alavancada pela degradação do meio ambiente em seus componentes naturais e culturais.

A GESTÃO DO TERRITÓRIO DAS ÁGUAS COSTEIRAS

A discussão existente na literatura sobre cidades portuárias associa dois focos de atenção. Um deles é a redefinição dos espaços portuários, dos locais que já foram destinados a armazenagem de cargas ou manufatura de mercadorias, para os quais se buscam, por exemplo, novas destinações em função das novas configurações econômicas e tecnológicas haverem colocado em desuso as antigas. Um outro foco de atenção são as (re)aproximações entre a malha urbana e as águas, a integração das cidades com as frentes de água, ocasionadas pelos novos desenhos das estruturas portuárias gerados por visões administrativas que vêm nestas reconfigurações oportunidades para não somente reurbanizar e requalificar lugares, mas, ao mesmo tempo, gerar empregos e negócios. Associa-se a essas oportunidades, as possibilidades abertas por sensibilidades culturais, numa “antevisão da sociedade do século XXI”, quando se projeta um horizonte em que seja possível imaginar uma ampliação do tempo livre das pessoas e um aumento, portanto, da demanda por lazer, cultura e recreio, bem como a expansão do turismo e do comércio com base em tecnologias avançadas (FERREIRA & CASTRO, 1999: 32).

A revitalização de frentes de água serve, nesta perspectiva, para redefinir funções urbanas num quadro de desenvolvimento sustentável (TEIXEIRA, 1999). Estudos sobre cidades como Lisboa, Londres, Rotterdam, Barcelona, Nova York (MEYER, 1999; FERREIRA & CASTRO, 1999) discutem estas e outras questões tratando de diferentes relações e estágios de maior ou menor integração entre as cidades e os espaços portuários, bem como a acessibilidade às frentes de água aí envolvidas. Isso permite visualizar elementos de uma dinâmica que, de certa forma, faz-se presente na realidade de São Sebastião, embora com as peculiaridades de cidade pequena e de um porto que movimenta pequeno volume de cargas secas, tendo no petróleo e derivados sua importância central.

Este porto, em particular, coloca-se não apenas entre a cidade e as águas, mas interfere fortemente na feição do meio urbano na região central, em especial pela presença das áreas de tancagem do terminal. De qualquer forma, a partir das discussões esboçadas acima, é possível situar a centralidade da operação portuária na definição da vida da cidade em cada etapa histórica, contribuindo para que seja redesenhada a identidade do lugar. Por outro lado, a discussão deve estender-se não apenas às tensões presentes na dinâmica porto-cidade, terra-água, mas nos conflitos que se desenvolvem entre os diferentes usos das águas do Canal-porto.

GERENCIAMENTO DO CANAL DE SÃO SEBASTIÃO COMO RECURSO DE PROPRIEDADE COMUM: A NEGOCIAÇÃO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS

McKean e Ostrom discutem situações em que proprietários individuais, interessados em garantir o sucesso econômico de seus bens e atividades, ou “otimizar a produtividade de suas próprias parcelas”, podem querer garantir que proprietários

adjacentes optem por usos compatíveis e complementares aos seus. Trata-se de situações em que os negócios individuais se alimentam da produtividade, da saúde de sistemas de recursos naturais que são fundamentalmente indivisíveis e geograficamente interativos, tais como florestas que controlam fluxos hidrográficos, mares onde circulam e se reproduzem cardumes, etc.

Por exemplo, proprietários de parcelas individuais, mas contíguas, podem ter interesse em regular conjuntamente o uso da terra – o equivalente ao zoneamento. “Zoneamento e planejamento urbano são, na realidade, criações de direitos de propriedade comuns ou compartilhados sobre escolhas relacionadas ao uso da terra e à transferência desses direitos aos cidadãos de uma municipalidade” (McKEAN & OSTROM, 2001).

Na visão destas autoras, a propriedade comum, entendida como uma propriedade privada compartilhada sobre um bem que representa uma base de recursos de interesse coletivo, oferece um caminho para a manutenção da exploração limitada de um sistema de recursos ameaçado ou vulnerável, ao mesmo tempo que soluciona problemas relacionados ao monitoramento e à coação impostos pela necessidade de se limitar atividades exploratórias.

Diegues, situando historicamente a ocorrência de recursos de propriedade comum e demonstrando sua vinculação a formas de vida tradicionais na realidade brasileira, recupera o papel da cultura caiçara na implantação de regras e controles de usos em espaços costeiros, como manguezais e lagunas. Em muitos casos, esse papel da cultura caiçara veio a ser desorganizado por movimentos de localização de empreendimentos de forte potencial de transformação ambiental (DIEGUES, 2001), como não deixa de ser o caso das atividades portuárias instaladas no Canal de São Sebastião.

Hoje, nas águas do Canal-porto, pescadores desenvolvem atividades tradicionais ou dotadas de inovação técnica, como a maricultura, que convivem com ações econômicas de agentes contemporâneos que aproveitam uma base comum de recursos em suas diferentes dimensões: ecossistema biologicamente produtivo, via de acesso para transportes internacionais, superfície d’água apropriada para esportes e lazer, patrimônio paisagístico inseparável do aproveitamento turístico, atrativo associado aos empreendimentos imobiliários, espaço de dispersão de poluentes de origem doméstica, campo de pesquisas científicas, espaço abrigado para localização de embarcações de trânsito regional, base para atividades de defesa e segurança da navegação.

Os interesses ligados à manutenção da qualidade das águas do Canal se estendem ao conjunto das comunidades de ambas as margens, onde há grupos identificáveis e mais ou menos organizados através de representações, dispondo inclusive de mecanismos institucionalizados de gestão ambiental participativa, como no caso de São Sebastião.

É possível – e talvez seja desejável – pensar em avançar para um gerenciamento da qualidade ambiental na região do Canal de São Sebastião. Isto inclui os centros urbanos dos municípios de São Sebastião e Ilhabela, com seus patrimônios histórico-culturais, suas tendências de expansão que se desdobram em pressões sobre os territórios de parques estaduais protetores da mata atlântica, bem

como suas dinâmicas de conflitos de interesses e mentalidades, a partir de um equacionamento negociado dos usos do Canal-porto, visto como um recurso de uso comum.

Esta incorporação da dinâmica dos conflitos de usos das águas, e das interações entre estas atividades e as atividades em terra, condicionando-se mutuamente, vem se impondo a partir de discussões concretas, como quando se coloca em debate a expansão do porto de cargas secas de São Sebastião: imediatamente, as atenções se dirigem não apenas a possíveis impactos no espaço marinho, mas às questões de tráfego e armazenagem de cargas, fenômenos localizados em terra. Mas o desenvolvimento de um gerenciamento ambiental capaz de integrar adequadamente ambos os compartimentos territoriais, reconhecendo ao Canal-porto a categoria de território produtivo determinante para a vida dos demais compartimentos contíguos, está longe de acontecer.

A gestão aqui vislumbrada pode buscar inspiração na figura proposta por McKean e Ostrom, ao entenderem os zoneamentos urbanos não como regulamentos que se opõem aos interesses econômicos privados, subtraindo certos espaços a estes mesmos interesses, mas como reconhecimento, por parte de cada um dos interesses privados existentes numa comunidade, de que certos conjuntos de recursos ambientais dão base para diversos aproveitamentos econômicos. A própria lógica desses aproveitamentos econômicos demanda parâmetros de uso estabelecidos coletivamente, sem os quais a vitalidade econômica pode decair, em parte ou no conjunto. A ausência de vitalidade econômica, por sua vez, pode conduzir a conflitos que, mal resolvidos, têm o potencial de gerar impasses, paralisar atividades ou investimentos, comprometer, enfim, o aproveitamento de vantagens competitivas que podem significar oportunidades de negócios e trabalho.

A hipótese aqui levantada é a de que vários impasses hoje enfrentados na região do Canal de São Sebastião poderiam ser equacionados através do estabelecimento de um Zoneamento Ecológico Econômico do Canal, desenvolvido e amadurecido de forma participativa e negociada, com instrumentos de monitoramento, sanções, mecanismos para solução de conflitos e outros princípios reunidos por Ostrom para definir regimes de propriedade comum (DIEGUES, 2001: 118-9), e com metas e responsabilidades claramente propostas, dentro do propósito de despoluição deste recurso regional tão estratégico. O fato do mar costeiro ser um bem da União, e o trecho do Canal pertencer a uma Área de Proteção Ambiental marinha, a APA dos Alcatrazes (de jurisdição municipal), definida pela Lei Ambiental de São Sebastião, constituem os primeiros suportes jurídicos para que uma iniciativa compartilhada da comunidade venha a construir um novo avanço na integração das diferentes demandas de utilização dos recursos ambientais do município e da região, num experimento de sustentabilidade.

BIBLIOGRAFIA

- BARRAGAN MUÑOZ, J. M. *Puerto, Ciudad y Espacio Litoral en la Bahía de Cádiz – las infraestructuras portuarias en la ordenación del espacio litoral de la bahía de Cádiz*. Salamanca: Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz, 1995.
- CÂMARA PAULISTA DO SETOR PORTUÁRIO. *Gestão Ambiental no Contexto do Desenvolvimento Regional*. São Paulo: CETESB, 1996.
- CEBIMAR – CENTRO DE BIOLOGIA MARINHA DA USP. *Parecer sobre o RIMA referente ao aterro da praia do Araçá em São Sebastião*. São Sebastião: USP, 1987.
- CIRM – COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR. *Agenda Ambiental Portuária*. Brasília: CIRM, 1998.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL (CETESB). *Mapeamento de áreas a serem protegidas quando da ocorrência de derrames de petróleo e derivados no litoral norte de São Paulo*. São Paulo: CETESB, 1986.
- CTI – CONSULTORIA TURÍSTICA INTEGRADA. *Plano de Desenvolvimento Turístico do Município de São Sebastião – 2vol*. São Sebastião: Prefeitura Municipal de São Sebastião, 1991.
- CUNHA, I.A. *Sustentabilidade e Poder Local: a experiência de política ambiental em São Sebastião, costa norte de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo, Tese de doutorado, Faculdade de Saúde Pública da USP, 1996.
- . *Conflito ambiental na costa de São Paulo: o Plano Diretor de São Sebastião*. São Paulo: Associação Paulista de Saúde Pública. Saúde e Sociedade, v. 10 no. 1, jan. jul/ 2001, 15-32 .
- DIEGUES, A. C. S. In: DIEGUES, A.C.S. e Moreira, A.C.C. (orgs.) *Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum*. São Paulo: NUPAUB- USP, 2001.
- FERREIRA, V. M. e CASTRO, A. *Cidades de Água – a lenta “descoberta” da frente marítima de Lisboa*. In Ferreira, V. M. e Indovina, F. (orgs.) *A cidade da EXPO’ 98 – Uma reconversão da frente ribeirinha de Lisboa?* Lisboa: Bizâncio, 1999.
- FRANÇA, A. *A Ilha de São Sebastião: estudo de geografia humana*. São Paulo, 1954. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, USP.
- GALLO, H. & GOTSFRITZ, L. C. *Estudo visando a criação da A.P.A. marinha de São Sebastião*. São Sebastião: Prefeitura Municipal de São Sebastião, 1992.
- IGNARRA, L. R. *O turismo de segunda residência no município de São Sebastião e seus impactos econômicos*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, Escola de Comunicação e Artes da USP, 1999.
- KANDAS, E. *A implantação do terminal marítimo Almirante Barroso: marco da definição da política petrolífera brasileira (1953-1969)*. São Paulo, Tese de doutorado, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, USP, 1988.

- LEIS, H. *Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil*. In: CAVALCANTI, C. (org.) *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez Editores / Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.
- LITTLE, P. *Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e ação política*. In Bursztin, M. (org.) *A difícil sustentabilidade - política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001.
- MC KEAN M. A. & OSTROM, E. “Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado?” In DIEGUES, A. C. S. & MOREIRA, A. C. C. (orgs.) *Espaços e recursos Naturais de Uso Comum*. São Paulo: NUPAUB – USP, 2001.
- MEYER, H. *City and Port – Transformation of Port Cities: London, Barcelona, New York, Rotterdam*. Utrecht: International Books, 1999.
- MORAES, A. C. R. *Os impactos da política urbana sobre a zona costeira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1995.
- MORAIS, F. *Chatô: o rei do Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.
- MUSSOLINI, G. *Ensaio de Antropologia Indígena e Caiçara*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1980.
- NOFFS, P. S. *Os caiçaras de Toque-Toque Pequeno: um estudo de mudança espacial*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1988.
- NOVELLI, Y.S. “Vulnerabilidade do litoral norte do Estado de São Paulo a vazamentos de petróleo e derivados”. In: *II Simpósio sobre ecossistemas da costa sul e sudeste brasileira – estrutura e manejo*. Anais. São Paulo: Academia de Ciências do Estado de São Paulo, 1990. 375-399.
- POFFO, I. *Vazamentos de óleo no litoral norte do Estado de São Paulo: Análise histórica*. São Paulo. Dissertação de Mestrado, PROCAM USP, 2000.
- ROCHA, A. A. e COSTA, J. P. O. (editores) *Não Matarás – A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e sua Aplicação no Estado de São Paulo*. São Paulo: Terra Virgem / Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 1998.
- RUSCHMANN, D. *Turismo e Planejamento Sustentável – a proteção do meio ambiente*. 4ª. Edição. São Paulo: Papirus Editora, 1999.
- SACHS, I. *Estratégias de transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.
- SILVA, A. C. *O litoral norte do Estado de São Paulo: formação de uma região periférica*. São Paulo, Dissertação de Mestrado, Instituto de Geografia da USP, 1975.
- SIQUEIRA, P. *Genocídio dos Caiçaras*. São Paulo: Ed. Massao Ohno, 1984.

- TEIXEIRA, M. B. “Reconversão de áreas urbanas em frentes de água”. In Ferreira, V. e Indovina, F. (orgs.) *A Cidade da Expo’ 98 – Uma reconversão na frente ribeirinha de Lisboa?* Lisboa: Bizâncio, 1999.
- VIGNERON, E. L. *Litoral Norte: uma região peculiar*. São Paulo, Boletim do Interior, (3): 29-30, 1985.